

На правах рукописи

Вакула Марина Анатольевна

**Конституционно-правовое регулирование охраны окружающей
среды и рационального природопользования в субъектах
Российской Федерации (на примере города Москвы)**

Специальность 12.00.02 – конституционное право, муниципальное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2011

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российский университет дружбы народов»

Научный консультант	доктор юридических наук, доцент Олег Александрович Ястребов
Официальные оппоненты	доктор юридических наук, профессор Ирина Анатольевна Умнова кандидат юридических наук, доцент Елена Дмитриевна Костылева
Ведущая организация	Московский государственный университет экономики, статистики и информатики (МЭСИ)

Защита состоится 14 декабря 2011 г. в 17.00 ч. на заседании диссертационного совета Д 212.203.29 при ГОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, кааб. № 347 Зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Автореферат и объявление о защите диссертации отправлены для размещения на официальном сайте Министерства образования и науки Российской Федерации в сети Интернет «_____» ноября 2011 г. по электронной почте по адресу: referat_vak@mon.gov.ru

Автореферат разослан «_____» ноября 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета Д 212.203.29
кандидат юридических наук, доцент

А.Р. Батяева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность и степень научной разработанности темы исследования

Вопросы охраны окружающей среды и рационального природопользования приобретают все большую актуальность в современных условиях глобализации экологического кризиса, возрастания угроз и вызовов среде обитания. Решение экологических проблем основывается на осознании важности совершенствования международного и национального (федерального, регионального и муниципального) правового регулирования в области охраны окружающей среды и рационального природопользования, необходимости создания эффективного правового механизма для обеспечения благоприятной окружающей среды для населения.

Несмотря на усилия, предпринимаемые в этом направлении, правительствами различных стран мира, включая Россию, по-прежнему наблюдается ухудшение состояния окружающей среды. Это приводит в свою очередь к разрушению среды обитания, увеличению частоты возникновения аномальных природных явлений, возрастанию уровня заболеваемости и смертности населения на территориях повышенного негативного воздействия. В этих условиях все большее теоретическое и практическое значение приобретают вопросы о роли конституционного и связанного с ним отраслевого законодательства, судебной практики государств по охране окружающей среды и обеспечении рационального природопользования. Исследование этих проблем в федеративных государствах обуславливает необходимость определения путей оптимизации разграничения полномочий между органами государственной власти федерального центра и субъектов федерации.

Государственно-правовая реформа, проводимая в 2000-2010 годах в Российской Федерации, в значительной мере была связана с попыткой совершенствования федеративных отношений, нахождения баланса в разделении властных полномочий по вертикали между органами государственной власти ~~страны~~. Эти меры затронули и сферу охраны окружающей среды и рационального природопользования. Однако последствия реформы критически оцениваются отечественными исследователями, проводящими анализ разграничения предметов ведения и полномочий на примере охраны окружающей среды и других, тесно связанных с ней сфер. Сказанное обуславливает важность глубокого изучения проблем несовершенства сложившейся системы конституционно-правового регулирования экологических отношений в субъектах РФ в контексте оптимизации правотворческих и правоприменительных полномочий. На формирование эффективной системы правового регулирования охраны окружающей среды и рационального природопользования все более существенное влияние оказывает судебная власть, вырабатывающая правовые позиции регулирования и применения норм права в указанной области.

В настоящее время необходимо отметить усиление связи конституционного права с экологическим, земельным, водным правом, правом недропользования, а также другими отраслями права и законодательства. Так, предметом конституционного закрепления являются основы правового статуса природных ресурсов, в том числе земли (ст. ст. 9, 36 Конституции РФ), вопросы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в сфере природопользования и охраны окружающей среды, законодательного регулирования природных объектов, защиты исконной среды обитания малочисленных этнических общностей (пп. «в», «д», «з», «к», «м» ст.72 Конституции РФ). Формулировка конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду, связывается в Основном законе, с его гарантиями получения достоверной информации и возмещения ущерба, обеспечиваемыми отраслями административного, административно-процессуального, гражданского, гражданско-процессуального, уголовного, уголовно-процессуального и других отраслей права. Вышеуказанное обуславливает важность четкого отграничения конституционно-правовой материи от предмета регулирования других отраслей права.

Актуальным аспектом исследования в современную эпоху является анализ того, следует ли в целом отраслевое право и отраслевое законодательство конституционно-правовым основам в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования.

В юридической науке конституционно-правовые аспекты экологической тематики являются сравнительно новыми. Недостаточная теоретическая разработанность рассматриваемой проблемы не может не оказывать влияния на практическое решение проблем обеспечения качественного состояния окружающей среды.

На современном этапе развития науки ведется активная разработка проблем правового регулирования и судебной защиты конституционно-правовых основ охраны окружающей среды и рационального природопользования.¹ Вместе с тем, данные исследования проводятся в основном в рамках экологического права и в значительно меньшей степени ведутся учеными, изучающими конституционно-правовые аспекты. Поэтому, отдавая должное существенному вкладу отечественных ученых в теоретическую разработку правовой проблематики охраны окружающей

¹ См.: Боголюбов С.А. Конституционные основы охраны окружающей среды в государствах Европы // Журнал российского права. – М., 2003. №6. с. 85-96; Игнатъева И.А. Конституция России и возможности регионального законодательства в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности // Экологическое право. 2005. № 1. с.61-64; Лаевская Е. В. Судебная защита права на благоприятную окружающую среду / Е. В. Лаевская; Обществ. об-ние "Экоправо". – Мн.: ОДО "Тонпик", 2003. - 62 с.; Скворцов А. В. Судебные решения по делам о взыскании платы за загрязнение окружающей среды // Арбитражная практика. 2004. № 09, сентябрь; Галиновская Е.А. Земельное законодательство: общие и региональные интересы // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003; Круглов В.В. Правовые проблемы охраны окружающей среды в промышленности на современном этапе (региональные аспекты) // Экологическое право. 2005. № 4; Тихомирова Л.А. Законодательство Российской Федерации об охране окружающей среды: проблемы реализации.- М.: Академия труда и социальных отношений, 2008;Тихомирова Л.А. Разграничение полномочий в сфере охраны окружающей среды: проблемы реализации // Подготовлен для системы КонсультантПлюс. 16 февраля 2009 года и др

среды, нельзя не отметить, что потенциал конституционно-правовых исследований в этой сфере не исчерпан. В частности, необходимо провести комплексный анализ содержания, особенностей и путей совершенствования конституционно-правового регулирования охраны окружающей среды и рационального природопользования в субъектах РФ в контексте реформ, осуществленных в России в последнее десятилетие. Такое исследование важно проводить, как в отношении российских регионов в целом, так и на примере конкретного субъекта Федерации. Одним из наиболее крупных субъектов РФ, отличающихся по масштабности экологических проблем и по степени интенсивности использования инструментов права для их решения, является город Москва.

Другой акцент комплексного анализа связан с системным рассмотрением правотворческих и правоприменительных полномочий. Особую роль в правоприменительном механизме играют суды, призванные защищать действующее право, а также его толковать и разъяснять правоприменителю. Современной юридической науке еще только предстоит обобщить и систематизировать судебную практику по вопросам защиты исследуемого права, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Отмеченное обуславливает актуальность избранной темы исследования, а также нацеливает на комплексный и всесторонний анализ конституционно-правового регулирования охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов в субъектах РФ, их юридической природы, содержания и судебной защиты.

Теоретические основы исследования

Поставленные в диссертации вопросы не могут быть раскрыты без обращения к общетеоретическим аспектам места и природы конституционно-правового регулирования, особенностей федеративной природы регулируемых отношений, а также правотворческой природы правосудия как формы толкования норм права.

Общетеоретическую основу исследования составили труды ученых в области общей теории конституционного права, федерализма, местного самоуправления, а также по теории государства и права (С.А. Авакьян, И.А.Алебастрова, С.С. Алексеев, Л.В.Андриченко, К.В.Арановский, М. В. Баглай, И.Н.Барциц, А.Бланкенагель, А.В. Безруков, Н.А. Богданова, Н. С. Бондарь, Н.В.Витрук, В.Г.Вишняков, Л. Д. Воеводин, Г. А. Гаджиев, М.В.Глигич-Золотарева, Е.В.Гриценко, А.Б. Зеленцова, В.Д. Зорькин, Т.Д. Зражевская, В.М.Добрынин, В.В. Ершов, М.Н.Карасев, Т. В. Кашанина, Е. И. Козлова, М.А.Краснов, Д.Н.Козак, Б.С. Крылов, В. А. Кряжков, Н.М.Колосова, О. Е. Кутафин, В. В. Лазарев, П.А.Лаптев, В. М. Лебедев, В. О. Лучин, А. В. Малько, Г. В. Мальцев, Н. И. Матузов, М.А.Митюков, В.С. Нерсесянц, С.В.Поленина, В.Г.Постников, Г.Д.Садовникова, С.С.Собянин, В.М. Сырых, О.А.Тарасов, Ю.А.Тихомиров, Ф. М. Рудинский, И. А. Умнова (Конюхова), Т.Я. Хабриева, В.А.Черепанов, Н.М. Чепурнова, А.Н. Чертков, В. Е. Чиркин, Б. С. Эбзеев, О.А. Ястребова и другие). Это позволило понять природу, содержание и особенности конституционно-правового

регулирования отношений, относящихся к сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования как предмету совместного ведения Российской Федерации, обозначить пределы правотворчества на федеральном, региональном и местном уровнях, определить роль законодательной, исполнительной и судебной власти в обеспечении конституционного и эффективного механизма правового регулирования в исследуемой сфере.

Для данной диссертации интерес представляли также исследования ученых, раскрывающих вопросы конституционно-правовых основ экологического права. К числу таких ученых следует отнести, в частности, Л. С. Берг, С. А. Боголюбова, М. М. Бринчука, В. И. Вернадского, Е.А. Галиновскую, А. К. Голиченкова, О.Л. Дубовик, Б. В. Ерофеева, Э. Н. Жевлакова, Т. В. Злотникову, И.А. Игнатъевой, О.С. Колбасова, В.В.Круглова, Л. В. Лазарева, А.Е. Лунева, Ю. В. Новикова, Г. П. Серова, А.С. Тимошенко, Л.А.Тихомирову, А. А. Транина, Н.И. Хлуденеву, Ю. С. Шемшученко, А.С. Шестерюка и других ученых.

Автором приняты во внимание диссертации, в которых уже поднимались проблемы конституционно-правового регулирования охраны окружающей среды и рационального природопользования в Российской Федерации и ее субъектах (А. П. Анисимов, Д. С. Велиева, П. В. Горбачев, В. В. Клейн, А.И. Казанник, К.С. Мишанин, М. В. Морозова, А. А. Третьякова, Р. Ф. Хабиров, С. В. Шатаева, Э.Ф Шаретдинов и др.)².

Особое внимание уделено работам, посвященным анализу законодательства города Москвы. К числу исследователей, обративших внимание на вопросы содержания и пределов конституционно-правового регулирования охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов в субъектах РФ, относятся Л.В. Бандорин, М.М. Бринчук, Д.Б. Горохов, М.Е.Глазкова, О.Л. Дубовик, С.С. Собянин, В.В. Солдатенков, В.С. Степаненко, А.А. Транин и др.

² См.: Казанник А.И. Региональные проблемы правовой охраны природы в СССР: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. М., 1991; Шаретдинов Э.Ф. Концепция развития природоохранного законодательства Республики Башкортостан: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Уфа, 1995; Анисимов А. П. Право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду в Российской Федерации. Конституционно-правовые аспекты: Дис...канд. юрид. наук. – Волгоград, 1997; Велиева Д. С. Конституционно-правовые вопросы реализации права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду в России: Дис...канд. юрид. наук. – Саратов, 2001; Горбачев П. В. Право человека на благоприятную окружающую среду в контексте соотношения законодательства Российской Федерации и международных стандартов: Дис...канд. юрид. наук. – М., 1995; Клейн В. В. Судебная защита права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду. Дис...канд. юрид. наук. Санкт-Петербург. 2002; Мишанин К. С. Конституционное право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду: гарантии и защита в законодательстве Российской Федерации. - Дис...канд. юрид. наук. – Пенза, 2005; Морозова М. В. Конституционно-правовые гарантии права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду в современной России. Автореф. дисс. на соиск. уч. степени кандидат. юрид. наук. – Саратов, 2007; Третьякова А. А. Экологические права граждан в государствах-членах Европейского Союза: Дис...канд. юрид. наук. – М., 2001; Хабиров Р. Ф. Становление и развитие права на благоприятную окружающую среду в Российской Федерации: Дис...канд. юрид. наук. – Уфа, 1998; Шатаева С. В. Конституционное право на благоприятную окружающую среду и механизм его реализации в Российской Федерации: Дис...канд. юрид. наук. – М., 2003.

Цель и задачи исследования

Целью данного диссертационного исследования является осмысление и обоснование принципов, содержания и пределов конституционно-правового регулирования охраны окружающей среды и рационального природопользования в субъектах РФ как на основе анализа существующей законодательной и судебной практики по России в целом, так и с помощью более детального обзора нормативно-правовых актов конкретного субъекта РФ – города Москвы.

Для достижения поставленной цели в работе решались следующие задачи:

- анализ законодательства и принципов разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды и рационального природопользования;

- изучение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды и рационального природопользования, а также внесение предложений по их изменению в контексте оптимизации разграничения с полномочиями федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в исследуемой сфере;

- выявление влияния европейского судебного права на совершенствование конституционно-правового регулирования охраны окружающей среды и рационального природопользования в субъектах Российской Федерации;

- анализ правовых позиций Конституционного Суда РФ в сфере конституционно-правового регулирования охраны окружающей среды и рационального природопользования в субъектах Российской Федерации, способствующих единообразному пониманию и толкованию конституционных положений в области охраны окружающей среды;

- исследование практики деятельности Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ по применению законодательства с целью обоснования проблем совершенствования конституционно-правового регулирования охраны окружающей среды и рационального природопользования в субъектах Российской Федерации;

- изучение современного состояния и проблем совершенствования законодательства города Москвы в области охраны окружающей среды и рационального природопользования, судебной практики по защите интересов населения в контексте правовых возможностей города Москвы как субъекта РФ.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере конституционно-правового регулирования охраны окружающей среды и рационального природопользования в субъектах Российской Федерации, обеспечения реализации экологического законодательства субъектов РФ.

Предметом исследования выступают Конституция Российской

Федерации, федеральные законы, решения Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, решения иных судебных органов Российской Федерации, решения Европейского Суда по правам человека, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, связанные с охраной окружающей среды и рациональным природопользованием в субъектах Российской Федерации.

Методологическая основа исследования

Методологической основой данного диссертационного исследования явился системный подход к конституционно-правовому регулированию охраны окружающей среды и рационального природопользования в субъектах Российской Федерации, изучению конституционных правоотношений в указанной области.

При анализе законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов РФ, судебной практики по исследуемым вопросам, формировании определений, предложений и выводов применялись: диалектический метод, системно-структурный подход, сравнительно-правовой и историко-правовой методы, логический, социологический, статистический и иные методы исследования. Их применение позволило диссертанту выявить проблемы взаимосвязи, целостности, всестороннего и объективного функционирования и развития системы конституционно-правового регулирования охраны окружающей среды и рационального природопользования в субъектах РФ. Благодаря использованию статистических и социологических данных, автор смог выявить наиболее актуальные проблемы, связанные с объектом исследования, и обозначить пути их решения.

Эмпирическая основа исследования

Эмпирическую базу исследования составили законодательство Российской Федерации, законодательство субъектов РФ, судебная практика по исследуемым вопросам, конституционное законодательство зарубежных стран, материалы ООН и других международных организаций. В процессе работы изучались также правоприменительная практика деятельности органов государственной власти и управления Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования, научные воззрения, обобщались статистические и информационно-аналитические данные.

При написании диссертации широко применялись данные Департамента природопользования и охраны окружающей среды города Москвы (с 2000 по 2010 годы).

Научная новизна исследования

Научная новизна диссертации состоит в системном анализе состояния и проблем конституционно-правового регулирования охраны окружающей среды и рационального природопользования в субъектах Российской Федерации, с учетом предпринятых с конца 1990-х по настоящее время мер по изменению системы разграничения предметов ведения и

полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ.

Диссертант выявил основные правовые проблемы неэффективности и низкого уровня реализации законодательства об охране окружающей среды и рационального природопользования в субъектах РФ, возникающие, в том числе, вследствие диспропорций в системе разграничения предметов ведения и полномочий, как в целом по России, так и в частности, применительно к одному из крупнейших субъектов РФ – в городе Москве. На примере детального анализа законодательства города Москвы показаны перспективы и возможности дальнейшей экологизации регионального законодательства.

Другой элемент новизны связан с изучением в единстве законодательства и судебной практики в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования в субъектах Российской Федерации. Диссертант обозначил роль судов в обеспечении эффективности конституционно-правового регулирования охраны окружающей среды и рационального природопользования в субъектах Российской Федерации.

Положения, выносимые на защиту

Научная новизна данного диссертационного исследования находит свое выражение в следующих выводах и положениях, выносимых на защиту:

1. В процессе реформы федеративных отношений 2000-2010 годов многие полномочия органов государственной власти субъектов Федерации в сфере совместного ведения, включая охрану окружающей среды и рациональное природопользование, были определены за органами государственной власти Российской Федерации. В результате сложилась необоснованно централизованная система разграничения предметов ведения и полномочий по вертикали в исследуемой сфере, что вызвало снижение эффективности механизмов конституционно-правового регулирования охраны окружающей среды и рационального природопользования в субъектах РФ, лишило субъектов Федерации ряда возможностей по использованию в необходимых случаях правовых рычагов регулирования экологических отношений с учетом региональных особенностей и потребностей.

2. В свете происходящей тенденции централизации важное значение имеет оптимизация действующей системы конституционно-правового регулирования охраны окружающей среды и рационального природопользования на основе соблюдения таких принципов федерализма как разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ; субсидиарность; регулирование законами соответствующего уровня государственной власти собственных полномочий по предметам совместного ведения; нормативно-правовая сбалансированность; рамочное федеральное законодательное регулирование по предметам совместного ведения; кооперация деятельности органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов и другие принципы, отвечающие характеру

конституционно-правового регулирования Федерации и субъектов по предметам совместного ведения.

3. Представляется важным конституционализировать такие специальные принципы, как обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды; платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде; независимость контроля в области охраны окружающей среды; учет природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности; приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов; обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и ряда других, установленных в настоящее время в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». Их закрепление в Конституции РФ и в конституциях, уставах субъектов РФ позволит использовать механизмы конституционного правосудия для оптимизации конституционно-правового регулирования в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования и снижения возможностей чрезмерной централизации экологического права на федеральном уровне.

4. Признавая возможность использования договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, а также соглашений о передаче осуществления части полномочий в качестве инструмента совершенствования системы разграничения компетенции в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования, автор считает обязательным следующее ограничение: соглашениями может передаваться та часть полномочий, которыми федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации обладают по решению Правительства РФ при условии, что это не противоречит федеральному закону и принятому на его основании закону субъекта РФ, а также договору о разграничении предметов ведения и полномочий.

5. Действующее федеральное законодательство, определяющее полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды и рационального природопользования, отличается противоречивостью и непоследовательностью. Одни полномочия необоснованно изъяты из ведения органов государственной власти субъектов РФ, в то время как перераспределение других не обеспечивается соответствующими финансовыми и институциональными ресурсами, отличается поспешностью мер, нуждающихся в постепенном внедрении.

6. В результате анализа федеральных законов, регулирующие отдельные природные объекты и ресурсы обнаруживается незначительный уровень самостоятельности, финансовой и институциональной

обеспеченности, а, следовательно, - ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации за эффективность контроля за использованием и управлением недрами, лесными и водными ресурсами, особо охраняемыми природными территориями и другими природными объектами, расположенными на территории субъектов РФ. В этой связи необходимо дальнейшее совершенствование федерального законодательства в сфере природоохранного и природоресурсного законодательства согласование между собой Федерального закона об охране окружающей среды, законодательства о недропользовании, Водного, Лесного, Земельного кодексов, а также иных экологических нормативных правовых актов, а также принятие соответствующих законов субъектов Российской Федерации

7. С целью повышения роли субъектов РФ в области охраны окружающей среды и рационального природопользования необходимо наделить субъекты Российской Федерации следующими полномочиями в области охраны окружающей среды: по осуществлению нормирования в области охраны окружающей среды для объектов хозяйственной деятельности, размещенных на территории субъекта РФ, в том числе по установлению нормативов допустимого воздействия вредных (загрязняющих) веществ на атмосферный воздух, лимитов на размещение отходов производства и потребления; по администрированию платы за негативное воздействие на окружающую среду; по самостоятельному осуществлению государственного экологического мониторинга.

8. Решения Европейского Суда по правам человека содержат международно-правовые стандарты и требования, соблюдение которых является дополнительным рычагом совершенствования конституционно-правового регулирования охраны окружающей среды и рационального природопользования в субъектах Российской Федерации. Среди важных принципов, защищаемых Европейским Судом, правовое обеспечение которых актуально для Российской Федерации и ее субъектов следует назвать принципы предосторожности, возмещения ущерба окружающей среде, ответственности загрязнителя и ряд других экологических принципов.

9. Особое значение в формировании содержания конституционно-правового регулирования охраны окружающей среды и рационального природопользования в субъектах Российской Федерации играют правовые позиции Конституционного Суда РФ, формулирующие следующие конституционно-правовые принципы: 1) федеральный законодатель вправе осуществлять законодательное регулирование вопросов, относящихся к предметам совместного ведения, в том числе в сфере экологии, определять соответствующие конкретные полномочия органов государственной власти Федерации и ее субъектов; 2) возможность опережающего регулирования по предметам совместного ведения законами субъектов Федерации вопросов, неурегулированных федеральными законами в области охраны окружающей среды и рационального природопользования; 3) обязательность обеспечения баланса интересов Федерации и ее субъектов при законодательном регулировании

вопросов совместного ведения; 4) б) с Российской Федерации и субъектов РФ не снимается вытекающая из ст. 9, 72 (п. "в", "д" ч. 1) и 76 (ч. 2) Конституции РФ обязанность в установленном федеральным законом порядке гарантировать использование и обеспечить охрану земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; 7) принцип ограниченного делегирования полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ индивидуальными соглашениями или подзаконными федеральными нормативными правовыми актами, поскольку возможные при делегировании полномочий изъятия из принципа всеобщности конституционной обязанности охранять окружающую среду могут быть предусмотрены не иначе, как в федеральном законе.

10. Проведенный анализ практики деятельности Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ по применению законодательства позволяет обнаружить актуальные проблемы совершенствования конституционно-правового регулирования охраны окружающей среды и рационального природопользования в субъектах Российской Федерации. Судебные решения касаются в первую очередь реализации региональными государственными органами установленных федеральными законами полномочий субъектов Федерации и делегированных им полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения. Вторую группу судебных дел образуют споры, связанные с передачей законами субъектов РФ отдельных государственных полномочий в рассматриваемой сфере органам местного самоуправления. Судебные решения дают как позитивную, так и негативную оценку положениям законодательства субъектов РФ, характер которой в основном зависит от того, были ли уполномочены субъекты Федерации федеральным законом осуществлять регулирование по вопросам, относящимся к предметам совместного ведения.

11. Законодательство города Москвы представляет собой пример интенсивного правового регулирования вопросов охраны окружающей среды и рационального природопользования. Основные задачи обусловлены: 1) обновлением законодательных актов с учетом изменений в федеральных законах, предопределенных новыми экономическими и политическими условиями; 2) принятием актов в пределах собственной компетенции органов государственной власти Москвы; 3) реализацией полномочий в соответствии с принципом опережающего правового регулирования.

Большинство из законов города Москвы в пределах собственной компетенции в сфере природоохранного законодательства не имеют аналогов на федеральном и региональном уровнях и отражают высокий уровень инициативы данного субъекта РФ в повышении роли правовой защиты природных объектов, составляющих среду обитания населения.

12. Перспективы совершенствования законодательства города Москвы связаны с совершенствованием Экологической доктрины г. Москвы и разработкой на ее основе Концепции охраны окружающей среды и рационального природопользования на долгосрочный период. В ней необходимо отразить не только современные принципы и механизмы

эффективной охраны окружающей среды при сохранении темпов в контексте решения задач устойчивого развития данного субъекта РФ, дальнейшей рационализации природопользования, оптимизации разделения властных полномочий, повышения роли судов как инструмента обеспечения законных экологических интересов населения.

Практическая значимость диссертационного исследования и апробация его результатов

Теоретико-правовые и научно-практические положения диссертации могут быть использованы в законотворческой и правоприменительной практике в области конституционного и экологического права, для совершенствования федерального законодательства, регионального законодательства в целом и законодательства города Москвы в частности, в области охраны окружающей среды и рационального природопользования, при осуществлении экологического контроля и управления использованием природных ресурсов в субъектах РФ.

Практическая значимость работы определяется направленностью исследования на решение актуальных проблем, внесением предложений по совершенствованию законодательства, повышению эффективности государственно-правового механизма охраны окружающей среды и рационального природопользования в субъектах РФ.

Работа заместителем руководителя Департамента природопользования и охраны окружающей среды города Москвы и участие в разработке многих законов и постановлений Правительства г. Москвы позволила апробировать идеи, изложенные в диссертационном исследовании. Среди последних инициатив важно отметить проект закона города Москвы «О недропользовании в городе Москве», в отношении которого автор диссертации выполнял функции руководителя рабочей группы, обеспечивающего его подготовку и доработку.

Материалы и результаты настоящего исследования могут применяться при разработке и чтении специальных курсов для студентов и слушателей, государственных и муниципальных образовательных учреждений.

Основные научные и практические выводы диссертационного исследования изложены в тезисах и научных сообщениях, докладах на международных, всероссийских, региональных научно-практических конференциях, круглых столах и семинарах.

Структура диссертации

Структура диссертации определена объектом, целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих девять параграфов, заключения, библиографии и двух приложений.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность диссертационного исследования; определяются его предмет, цели и задачи; устанавливаются методологические основы исследования; характеризуется состояние

теоретической разработанности проблемы; обосновывается научная новизна; отмечается практическая значимость; приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава - «Общая характеристика конституционно-правового регулирования охраны окружающей среды и рационального природопользования в субъектах Российской Федерации» состоит из пяти параграфов и посвящена системному исследованию содержания конституционно-правовых основ охраны окружающей среды и рационального природопользования в субъектах РФ и правовых позиций судебной власти в рассматриваемой сфере.

В первом параграфе - **«Законодательство и принципы разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды и рационального природопользования»** анализируется состояние конституционно-правового регулирования в экологической сфере в рамках рассмотрения сложившейся системы законодательства и основополагающих принципов федерализма, соблюдение которых дает возможность оптимизировать разграничение предметов ведения и полномочий в области охраны окружающей среды и рационального природопользования между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями.

Используя свои конституционные полномочия нормотворчества в сфере совместного ведения, субъекты РФ сформировали разветвленное законодательство в области охраны окружающей среды, основывающееся на Конституции РФ, Федеральном законе «Об охране окружающей среды», других федеральных законах, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации и состоящее из конституций (уставов) субъектов РФ, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ. Это законодательство, аналогично федеральному, можно классифицировать на земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды, об охране атмосферного воздуха, особо охраняемых природных объектах и пр.

В настоящее время в результате реформы федеративных отношений 2000-2010 годов многие полномочия субъектов Федерации в сфере совместного ведения, включая охрану окружающей среды и рациональное природопользование, были определены за Федерацией. Перечисленные в Федеральном законе № 184-ФЗ полномочия субъектов РФ, осуществляемые ими за счет собственных бюджетных средств (п. 2 ст. 26.3), сведены до минимума, по сравнению с тем, если бы самостоятельная компетенция субъектов Федерации формировалась согласно Конституции РФ (ст. 73) по «остаточному» принципу.

В свете происходящей тенденции централизации в системе разделения власти по вертикали важное значение имеет оптимизации действующего механизма разграничения предметов ведения и полномочий, основу, которой составляют конституционные принципы российского федерализма.

Одним из основополагающих принципов федеративного устройства является разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ч.3. ст.5 Конституции РФ). Следуя действующему федеральному законодательству, нормативно-правовое разграничение полномочий по вертикали проходит на основе трех основных механизмов: 1) разграничение полномочий по предметам совместного ведения между Федерацией, субъектами Федерации, муниципальными образованиями в федеральных законах; 2) выделение «остаточных полномочий» субъектов Федерации в результате определения полномочий Федерации в федеральных законах и иных нормативных правовых актах («легальное» присвоение полномочий) по предметам ведения Федерации и предметам совместного ведения; 3) присвоение полномочий с помощью опережающего законодательного регулирования субъектами Российской Федерации неурегулированной федеральным законодательством компетенционной сферы по предметам совместного ведения.

Определяя предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, Конституция РФ не устанавливает для федерального законодателя каких-либо границ и пределов правового регулирования отношений, отнесенных к предметам совместного ведения. Как верно отмечают современные исследователи, федеральные законы по предметам совместного ведения нередко принимаются как законы по предметам ведения Федерации и не оставляют возможности ее субъектам для дальнейшего регулирования с учетом национальных, геополитических, экономических и иных особенностей. В связи с этим, ключевой вопрос оптимизации разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, состоит в совершенствовании механизма конституционно-правового регулирования разграничения полномочий по предметам совместного ведения.

Важнейшими принципами, очерчивающими пределы федерального вмешательства, являются субсидиарность; регулирование законами соответствующего уровня государственной власти собственных полномочий по предметам совместного ведения; нормативно-правовая сбалансированность; рамочное федеральное законодательное регулирование по предметам совместного ведения; кооперация деятельности органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов и другие принципы, отвечающие характеру конституционно-правового регулирования Федерации и субъектов по предметам совместного ведения.

Применительно к исследуемой сфере диссертант считает важным конституционализировать, то есть закрепить в Конституции РФ в федеральном законодательстве и в конституциях, уставах субъектов РФ специальные принципы. К числу таких принципов, в частности, относятся: обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды; платность

природопользования и возмещение вреда окружающей среде; независимость контроля в области охраны окружающей среды; учет природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности; приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов; обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и ряда другие, установленные в настоящее время в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». Закрепление данных принципов позволит использовать механизмы конституционного правосудия для оптимизации разграничения полномочий в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Наряду с федеральными законами, договорами о разграничении предметов ведения и полномочий формой разграничения полномочий выступают соглашения о передаче осуществления части полномочий, заключаемые по линии исполнительной власти между Федерацией и ее субъектами. Признавая возможность их использования в качестве способа совершенствования системы разграничения компетенции в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования, автор считает обязательным введение ограничений: соглашения перераспределяют лишь полномочия, определяемые Правительством РФ, а их использование не должно противоречить федеральному закону и принятому на его основании закону субъекта РФ, а также договору о разграничении предметов ведения и полномочий.

Во втором параграфе - **«Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды и рационального природопользования»** детально рассматриваются полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области охраны окружающей среды в сопоставлении с полномочиями, оставляемыми за федеральными органами государственной власти.

В настоящее время данные полномочия рассредоточены в различных законах, согласование которых является первоочередной задачей. Сопоставляя полномочия, определяемые базисным Федеральным законом «Об охране окружающей среды» и ресурсным федеральным законодательством (о недрах, водное, лесное, земельное, об охране памятников природы и др.), автор приходит к выводу о важности согласования этих законов между собой.

Наиболее существенная проблема, выявленная диссертантом, заключается в наличии серьезных диспропорций и противоречий с точки зрения решения задач эффективного регулирования и управления отношениями в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования. Одни полномочия необоснованно изъяты из ведения органов государственной власти субъектов РФ, в то время как перераспределение других не обеспечивается соответствующими

финансовыми и институциональными ресурсами, отличается поспешностью мер, нуждающихся в постепенном внедрении. В результате анализа федеральных законов, регулирующих отдельные природные объекты и ресурсы обнаруживается незначительный уровень самостоятельности, финансовой и институциональной обеспеченности, а, следовательно, - ответственности органов государственной власти субъектов РФ в осуществлении контроля за использованием и управлением природными объектами, расположенными на территории субъектов.

В частности, в области недропользования из компетенции государственных органов исполнительной власти субъектов РФ Федеральным законом №122-ФЗ были исключены полномочия по участию в принятии решений об отнесении участков недр, в том числе содержащих месторождения полезных ископаемых, к объектам федерального значения; по согласованию реализации общей федеральной политики недропользования; ~~по участию в подготовке перечней участков недр, право пользования, которыми может быть предоставлено на условиях СРП (соглашения о разделе продукции);~~ по лицензированию видов деятельности, связанной с использованием участками недр регионального и местного значения; по самостоятельному определению условий и порядка пользования месторождениями полезных ископаемых. Отсутствие этих полномочий существенно снизило эффективность региональной власти по контролю за рациональным использованием недр.

Значительные недостатки имеются в распределении полномочий в сфере охраны водных ресурсов и водопользования. Представляется важным предоставить субъектам РФ полномочие по государственному контролю за использованием и охраной всех водных объектов, расположенных на территориях субъектов РФ, ~~(законодательство в этой части изменилось!?)~~ В противном случае прекратится финансирование региональных программ, направленных на охрану и восстановление водных объектов.

С целью повышения роли субъектов РФ в охране окружающей среды и рациональном природопользовании необходимо также наделить субъекты следующими полномочиями: по осуществлению нормирования в области охраны окружающей среды, в том числе по установлению нормативов допустимого воздействия вредных (загрязняющих) веществ на атмосферный воздух для объектов, расположенных на территории соответствующего субъекта РФ, лимитов на размещение отходов производства и потребления; по администрированию платы за негативное воздействие на окружающую среду; по самостоятельному осуществлению государственного экологического мониторинга.

В третьем параграфе «Влияние европейского судебного права на совершенствование конституционно-правового регулирования охраны окружающей среды и рационального природопользования в субъектах Российской Федерации»

На сегодняшний день существует значительная практика Суда Европейских сообществ (далее – Суд ЕС) и Европейского Суда по правам

человека (далее – Страсбургский суд) по делам экологического характера. В диссертации анализируется практика Европейского Суда по правам человека, так как многие из решений, в силу их прецедентного характера, имеют особую актуальность для России. В частности, согласно позиции Страсбургского Суда государство в лице соответствующих органов несет ответственность, если последние не принимали эффективных мер по улучшению состояния окружающей среды, предусмотренных, в том числе национальным законодательством. Суд признал, что в "экологических делах" на государства - участников Конвенции могут быть возложены так называемые позитивные обязательства, т.е. необходимость предпринимать меры по прекращению ситуации, влекущей за собой вред окружающей среде, даже если источником такого вреда являются действия частных лиц, а не самого государства.

Европейский Суд по правам человека в делах Фадеева против России (2005), Ледяева и другие против России (2006) высказал ряд принципиальных позиций, подтверждающих обязанность российского государства в сфере охраны окружающей среды³. Решения Европейского Суда по правам человека содержат международно-правовые стандарты и требования, соблюдение которых является дополнительным рычагом совершенствования конституционно-правового регулирования охраны окружающей среды и рационального природопользования в субъектах Федерации. Среди важных принципов, защищаемых Европейским Судом, правовое обеспечение которых актуально для Российской Федерации и ее субъектов следует назвать принципы предосторожности, возмещения ущерба окружающей среде, ответственности загрязнителя и ряд других экологических принципов.

Другой потенциал связан с расширением сотрудничества с ЕС и использованием их доктринальных подходов, выработанных, в том числе в результате судебной практики ЕС, к эффективной охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов. В частности, согласно Экологической Доктрине Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства РФ, присоединение России к Орхусской конвенции будет соответствовать принципам, провозглашенным в Соглашении о партнерстве и сотрудничестве с Европейским Союзом. Оно создаст мощную правовую базу для гармонизации российского законодательства на уровне Федерации и ее субъектов с законодательством ЕС.

В четвертом параграфе **«Правовые позиции Конституционного Суда РФ в сфере конституционно-правового регулирования охраны окружающей среды и рационального природопользования в субъектах Российской Федерации»** рассматривается содержание ключевых решений высшего органа конституционного правосудия России, уточняющих в силу общих конституционных формулировок пределы полномочий субъектов РФ в области охраны окружающей среды и рационального природопользования.

³ Велиева Д.С. Европейский суд по правам человека подтвердил обязанность государства по охране окружающей среды // Российская юстиция. 2007. N 12.

Наиболее важными решениями Конституционного Суда РФ, сформулировавшими компетенционные принципы, являются постановления по Лесному кодексу (принцип разграничения полномочий на основе федерального закона), по статье 154 Федерального закона № 122-ФЗ (обеспечение баланса интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) и по «Читинскому делу» (принцип опережающего регулирования законами субъектов РФ, неурегулированных федеральными законами в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов). В Постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. Конституционный Суд РФ определил смысл понятия "основы жизни и деятельности" как естественное богатство, ценность (достояние) всенародного значения. Важным конституционно-правовым принципом регулирования вопросов охраны окружающей среды в субъектах Федерации, вытекающим из правовой позиции Конституционного Суда РФ, является принцип ограниченного делегирования полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ индивидуальными соглашениями или подзаконными федеральными нормативными правовыми актами, поскольку возможные при делегировании полномочий изъятия из принципа всеобщности конституционной обязанности сохранять окружающую среду могут быть предусмотрены не иначе, как в федеральном законе. В Постановлении от 14 мая 2009 г. Конституционный Суд РФ указал, что в силу конституционно значимого принципа платности природопользования и конституционного принципа разделения властей правовое регулирование порядка освобождения от внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду может быть осуществлено только федеральным законодателем либо по его прямому указанию.

Таким образом, в правовых позициях Конституционного Суда РФ сформулированы важнейшие принципы и правила правового регулирования в сфере охраны окружающей среды и природопользования в субъектах РФ. Руководство этими принципами позволяет субъектам РФ активизировать свою деятельность в экологической сфере в интересах населения субъектов РФ.

В пятом параграфе «Практика деятельности Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ по применению законодательства и проблемы совершенствования конституционно-правового регулирования охраны окружающей среды и рационального природопользования в субъектах Российской Федерации» содержится обзор содержания решений двух высших судов, формирующих правоприменительное поле правового экологического пространства субъектов РФ.

Анализ судебной практики по вопросам охраны окружающей среды и природопользования с участием органов государственной власти субъектов Российской Федерации позволяет систематизировать основные тенденции гармонизации федерального и регионального экологического законодательства и сформулировать основные проблемы конституционно-правового регулирования в указанной сфере в субъектах Российской Федерации.

Рассматриваемые в диссертационном исследовании судебные решения касаются в первую очередь реализации региональными государственными органами установленных федеральными законами полномочий субъектов Российской Федерации и делегированных им полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения.

Вторую группу судебных дел образуют споры, связанные с передачей законами субъектов Российской Федерации отдельных государственных полномочий в рассматриваемой сфере органам местного самоуправления.

Судебные решения дают как позитивную, так и негативную оценку положениям законодательства субъектов Российской Федерации, характер которой в основном зависит от того, были ли уполномочены субъекты Российской Федерации федеральным законом осуществлять регулирование по вопросам, относящимся к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Проведенный анализ практики деятельности Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ по применению законодательства позволяет обнаружить актуальные проблемы совершенствования конституционно-правового регулирования охраны окружающей среды и рационального природопользования в субъектах Российской Федерации.

Во второй главе «Законодательство города Москвы в области охраны окружающей среды и рационального природопользования: современное состояние и проблемы совершенствования» содержится детальный анализ системы нормативных правовых актов г. Москвы, направленных на регулирование экологических отношений с учетом специфики и потребностей населения данного субъекта Российской Федерации, вносятся предложения по дальнейшему его развитию.

В первом параграфе **«Система законодательства города Москвы в области охраны окружающей среды и рационального природопользования в данном субъекте РФ»** проводится общий анализ состояния конституционно-правового регулирования экологических отношений в городе Москве.

Для научного обоснования экологической правовой политики города Москвы, определения уровня эффективности и целесообразности законодательства об охране природы и рациональном природопользовании важное значение имеет систематизация и комплексный анализ экологического законодательства г. Москвы,

Система законодательства города Москвы в области охраны окружающей среды, отражая указанные особенности городской системы управления, включает, прежде всего, Устав города Москвы, межотраслевые и специальные (отраслевые) законы города Москвы. В систему законодательства Москвы также входят подзаконные нормативные правовые акты Правительства Москвы и уполномоченных им органов исполнительной власти города Москвы в рассматриваемой сфере деятельности, принятые в рамках установленных законами Москвы полномочий.

Большинство из действующих в Москве экологических законов не имели аналогов на федеральном и региональном уровне.⁴ Примером опережающего правового регулирования является введение новых правовых институтов, отсутствующих на федеральном уровне (охрана зеленых насаждений и компенсационное озеленение, комплексное природопользование, охрана почв), и отдельных норм (например, в Законе города Москвы «О государственном экологическом контроле в городе Москве», об административной ответственности за нарушение правил применения материалов, используемых в качестве противогололедных, за сброс или размещение снега вне специально отведенных мест хранения и удаления).

Особый вид законов г. Москвы связан с инкорпорацией норм международного права. Например, в развитие Орхусской конвенции, 1998 г., был принят Закон об экологическом мониторинге, урегулировавший вопросы правового статуса, режима предоставления и получения экологической информации) или включения отдельных норм (групп норм) в подзаконные акты (постановления Правительства Москвы, устанавливающие требования к моторному топливу с точки зрения охраны атмосферного воздуха, регулирующие процесс перевода автотранспорта на требования Евро-2 и Евро-3.⁵

Вклад законодательства г. Москвы в развитие механизма конституционно-правового регулирования охраны окружающей среды и рационального природопользования проявляется в расширении круга объектов правовой защиты и сфер правового регулирования (в круг объектов включены, например, территории природного комплекса, примером новой сферы регулирования является экологическая безопасность продуктов питания); в частичной ликвидации диспропорции между материальными и процессуальными нормами экологического законодательства г. Москвы. Во многих нормативных правовых актах (чаще всего на уровне подзаконных актов) сформулированы детальным образом правовые порядки (например, порядок создания и ведения Единого городского фонда данных экологического мониторинга, создания и содержания зеленых насаждений, расчета размера вреда окружающей среде (ее отдельным компонентам) и т.п.).

Перспективы совершенствования законодательства города Москвы связаны с развитием Экологической доктрины г. Москвы и разработкой на ее основе Концепции охраны окружающей среды и рационального природопользования на долгосрочный период. В ней должны найти

⁴ См.: Закон г. Москвы от 5 мая 1999 г. № 17 «О защите зеленых насаждений» // Ведомости Московской городской Думы. 1999. № 7.; Закон г. Москвы от 2 марта 2005 г. № 9 «О комплексном природопользовании в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. 2005. № 4. Ст. 38; Закон г. Москвы от 20 октября 2004 г. № 65 «Об экологическом мониторинге в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. 2004. № 11. Ст. 262.

⁵ Постановлением Правительства Москвы от 18 января 2005 г. N 24-ПП «Об организации регулярных межрегиональных и международных автобусных маршрутов, проходящих по территории г. Москвы» предусмотрено, что одним из условий согласования указанных маршрутов является соответствие автобусов требованиям Евро-2. Целевой среднесрочной экологической программой города Москвы на 2006 - 2008 гг. предусмотрено обновление автобусного парка подвижным составом, соответствующим нормам Евро-3.

отражение не только вопросы экологической доктрины, но и современные принципы и механизмы эффективной охраны окружающей среды, обеспечения устойчивого развития данного субъекта РФ в контексте дальнейшей рационализации природопользования, оптимизации разделения властных полномочий, повышения роли судов как инструмента обеспечения законных экологических интересов

Во втором параграфе – **«Устав и законы города Москвы как правовая основа охраны окружающей среды и рационального природопользования в данном субъекте РФ»** рассматривается содержание базовых нормативных правовых актов г.Москвы, предопределяющих экологическую правовую политику региона.

Устав города Москвы определяет основные полномочия органов государственной власти города федерального значения и перечень полномочий Московской городской Думы по принятию нормативных правовых актов в указанной сфере, принципы рационального природопользования, а также направления взаимодействия органов государственной власти Москвы и Московской области по охране окружающей среды.

Автор анализирует межотраслевые законы города Москвы («О комплексном природопользовании в городе Москве»; «О землепользовании в городе Москве»; «Об экологическом мониторинге в городе Москве»; «О государственном экологическом контроле в городе Москве») и специальные (отраслевые) законы города Москвы («О городских почвах»; «Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве»; «О защите зеленых насаждений»; «Об отходах производства и потребления в городе Москве»; «О схеме размещения особо охраняемых природных территорий в городе Москве») и др. и определяет их вклад в защиту экологических прав и интересов населения города.

В законах города Москвы раскрывается содержание основных правовых дефиниций, определяются участники правоотношений, их права и обязанности, разграничиваются полномочия между Московской городской Думой и Правительством Москвы по вопросам правового регулирования в данной сфере, определяются элементы системы управления и контроля в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования в городе Москве, устанавливаются конкретные полномочия уполномоченного Правительством Москвы органа исполнительной власти и их должностных лиц, устанавливаются механизмы взаимодействия государственных органов Москвы с органами местного самоуправления и экологическими общественными организациями, определяются источники финансирования соответствующих фондов и мероприятий в сфере охраны окружающей среды.

Третий параграф **«Нормативно-правовые акты Правительства и иные подзаконные акты города Москвы в механизме правового регулирования охраны окружающей среды и рационального природопользования в данном субъекте РФ»** посвящен правотворческой

роли Мэра, Правительства и иных исполнительных органов города Москвы в обеспечении эффективного экологического контроля, управления деятельностью по охране окружающей среды.

Как глава субъекта, Мэр г. Москвы наделен важными полномочиями по координации работы органов и служб города Москвы в интересах сохранения экологического пространства столицы как благоприятной среды обитания населения. В случаях, угрожающих безопасности и здоровью жителей города Москвы, нормальному функционированию систем жизнеобеспечения города Москвы, поддержанию правопорядка, Мэр Москвы вправе принимать необходимые меры по предупреждению экстремальных обстоятельств или ликвидации их последствий с последующим незамедлительным уведомлением тех органов государственной власти, в компетенцию которых входит решение данных вопросов. Эти меры могут включать в себя, в том числе, принятие соответствующих нормативных правовых актов.

Широтой и разнообразием отличается круг нормотворческих полномочий Правительства Москвы и его структурных подразделений, нацеленных на разработку и осуществление городской политику в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; создание эффективных правовых и экономических механизмов регулирования в области природопользования и охраны окружающей среды в целях стимулирования рационального природопользования; осуществления установленных федеральным законодательством полномочия в отношении водных объектов и в сфере регулирования недропользования; разработку и реализацию природоохранных программ и отдельных природоохранных мероприятий на территории города Москвы; предоставление населению экологической информации; координацию деятельности организаций на территории Москвы в области развития системы городского экологического мониторинга, разработки и внедрения ресурсосберегающих и экологически чистых технологий, реализации экологических программ и отдельных мероприятий по охране окружающей среды; осуществление экологического воспитания и образования.

Четвертый параграф **«Судебная практика в сфере охраны окружающей среды и природопользования с участием Департамента природопользования и охраны окружающей среды города Москвы»** содержит практический обзор судебной практики, раскрывающей примеры защиты г. Москвы экологических интересов региона, а также ответственности органов государственной власти и управления данным субъектом Российской Федерации за ненадлежащее соблюдение и исполнение норм экологического законодательства. Проанализированные судебные дела с участием Департамента природопользования и охраны окружающей среды города Москвы представляют интерес как негативный и позитивный опыт, учет которого полезен для других субъектов Российской Федерации.

В Заключении подводятся итоги проведенного исследования в форме теоретических выводов и практических предложений.

В конце диссертационной работы помещены **библиографический список использованной литературы** и **два приложения**.

Приложение 1 содержит **Проект закона города Москвы «О недропользовании в городе Москве»**, разработанный под руководством и при непосредственном участии автора диссертации. Данный законопроект устанавливает правовые основы комплексного рационального и экологически ответственного использования и охраны недр местного значения города Москвы.

В Приложении 2 представлены тезисы доклада, с которым автор диссертации выступил на заседании Правительства г. Москвы в период обсуждения данного законопроекта.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

Перечень публикаций

российских рецензируемых научных журналов (Перечень ВАК)

1. Вакула М.А. Новый Водный кодекс: проблемы и пробелы // Экологическое право. 2006. № 4. С. 24-26 (Перечень ВАК).

2. Вакула М.А., Медведева О.Е. Правовые и экономические основы применения современной методологии стоимостной оценки ущерба, причиняемого окружающей среде и природным ресурсам // Вестник университета. (Государственного университета управления). 2007. №1 (1) . С.159-165. (Перечень ВАК).

3. Столярова Л.В., Вакула М.А. Новации Водного Кодекса Российской Федерации // Право и политика. 2008.-№ 4, с. 838-846. (Перечень ВАК).

4. Вакула М.А. Система законодательства города Москвы в области охраны окружающей среды и рационального природопользования // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурологи и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2011. №4 (10). С. 81-86 (Перечень ВАК).

В других изданиях:

5. Вакула М.А. Об учете издержек правительства Москвы, связанных с восстановлением качества окружающей среды на реконструируемых территориях //Нормативное и методическое обеспечение экологического мониторинга и контроля в пределах зоны антропогенного воздействия хозяйствующих субъектов на окружающую среду // Тезисы докладов Научно-практической конференции. Москва, Правительство Москвы, 2007. С. 8-10.

6. Гусева Т.В., Молчанова Я.П., Бегак М.В., Вакула М.А. Нормирование выбросов вредных веществ в атмосферный воздух в

Российской Федерации // Нормирование качества атмосферного воздуха и выбросов загрязняющих веществ. М.: ЮрИнфоР-Пресс, 2009. С.37-50.

7. Гусева Т.В., Вакула М.А. Экологические индексы городов // Труды Международного круглого стола «Энергоэффективность и климатические изменения в больших городах. Развитие нормативной правовой базы». М.: Эколайн, 2010. С. 54-59.

Участие в международных и межрегиональных конференциях

Результаты работ представлены и обсуждены на симпозиумах и конференциях, в числе которых

1. Международный круглый стол «Энергоэффективность и климатическая безопасность больших городов» (организован в рамках III Международной конференции «Альтернативные источники энергии для больших городов», Москва, Правительство Москвы, 2008 год)

2. Международный симпозиум, посвященный 175-летию со дня рождения Д. И. Менделеева. «Повышение ресурсо - и энергоэффективности: наука, технология, образование», Москва, РХТУ имени Д. И. Менделеева, 2009 год.

3. Международный круглый стол «Энергоэффективность и климатические изменения в больших городах. Развитие нормативной правовой базы» (организована в рамках Международной конференции «Биотехнология: экология больших городов», Москва, Правительство Москвы, 2010 год);

4. Межрегиональный семинар «Современные инструменты экологического регулирования», Москва, РХТУ имени Д. И. Менделеева 2011 год.

Вакула Марина Анатольевна

Конституционно-правовое регулирование охраны окружающей среды и рационального природопользования в субъектах Российской Федерации (на примере города Москвы)

Работа посвящена вопросам охраны окружающей среды и рационального природопользования, которые в последнее время приобретают все большую актуальность, и уж тем более в современных условиях глобализации экологического кризиса, возрастания угроз и вызовов среде обитания. Решение экологических проблем основывается на осознании важности совершенствования международного и национального (федерального, регионального и муниципального) правового регулирования в области охраны окружающей среды и рационального природопользования, необходимости создания эффективного правового механизма для обеспечения благоприятной окружающей среды для населения.

Vacula Marina

Constitutional and legal regulation of environmental and natural resource management in the Russian Federation (on the example of Moscow)

The work is devoted to environmental issues and environmental management, which has recently become of increasing importance, and even more so in today's globalized ecological crisis, increasing threats and challenges to environment. The solution of environmental problems is based on an understanding of the importance of improving the international and national (federal, regional and municipal) legal regulation in the field of environmental protection and natural resource management, the need for effective legal mechanism to ensure a favorable environment for the population.