

ОДЕССКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМ. И. И. МЕЧНИКОВА

ФАТЬМА АВЕД СЕИД

**Законодательное обеспечение
экологической политики**

ЛННБ України ім.В.Стефаніка



00815929 (Y)

ОДЕССКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМ. И. И. МЕЧНИКОВА

На правах рукописи

ФАТЬМА АВЕД СЕИД

Законодательное обеспечение экологической политики

Специальность: 12.00.01— теория и история государства и
права; история политических и правовых учений

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Одесса —1992

Диссертация выполнена на кафедре теории и истории государства и права Одесского государственного университета.

Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент
МУЗЫЧЕНКО П. П.

Официальные оппоненты — доктор юридических наук, профессор КОПЕЙЧИКОВ В. В.

кандидат юридических наук, доцент
КАРАКАШ И. И.

Ведущая организация — Киевский государственный университет

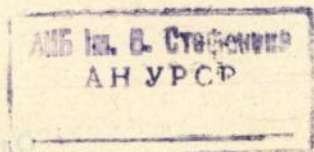
Защита состоится **19.02** 1993 года в **14⁰⁰** часов на заседании специализированного Ученого Совета по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора наук при Одесском государственном университете им. И. И. Мечникова по адресу: 270056 Одесса-56. Французский бульвар, 24/26, юридический факультет, аудитория-60. **Д-0682404**

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Одесского госуниверситета им. И. И. Мечникова.

Автореферат разослан «**11**» **01** 1992 г.

Ученый секретарь
Специализированного совета
кандидат юридических наук,
доцент

П. П. МУЗЫЧЕНКО



ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Процессы обновления, происходящие в бывших социалистических государствах, свидетельствуют сколь трудным является движение посттоталитарного общества к праву, отказ от внеправовых способов решения социально значимых проблем в экономике, в области межнациональных отношений, в сфере культуры. Не является исключением и область природоохранительных отношений. Налицо все более проявляющее себя противоречие между объективной потребностью общества в благоприятной окружающей среде и ее реальным воплощением в природоохранительной практике. Материальная производственно-техническая база экономики и социальной жизни в бывших социалистических странах устарела и продолжает разваливаться, а имеющееся экологическое законодательство постоянно нарушается.

В последнее десятилетие в этих странах значительно ухудшилась экологическая ситуация. Так, на территории бывшего Союза выделено около 300 районов с острой экологической ситуацией. Они занимают 16% общей площади прежнего федеративного государства. В целом 20% всего населения и 39% городского населения проживают в условиях неблагоприятной экологической обстановки¹.

В сложившейся ситуации огромное значение приобретает готовность и возможности государств противостоять как локальным, так и глобальным экологическим катастрофам. Своим рода выразителем состояния природоохраны является экологическая политика государства, назначение которой видится в разрешении указанного выше противоречия, во всестороннем обосновании курса стратегии и тактики охраны

См.: Стратегия выхода РСФСР из экологического кризиса // Зеленый мир. 1991. № 43—44 С. 5.

окружающей среды. Экологическая политика ныне является феноменом, без учета которого немислимо социальное назначение государства. Этот феномен имеет не только внутрисударственное проявление, он пронизывает всю международно-правовую деятельность. Несмотря на это, при формировании экологической политики следует исходить из интересов личности, ибо политика эта направлена прежде всего на создание благоприятной жизненной среды, на достижение такого качества окружающей среды, которое способствовало бы нормальному труду и отдыху человека.

Непосредственные цели экологической политики должны отличаться конкретностью их постановки и динамизмом содержания. В основе системообразования этих целей лежит как общая, так и конкретно-объективная, региональная или ситуативная потребность.

Богатству целей и конкретных направлений экологической политики соответствует богатство организационных и правовых форм выражения этой политики. Взаимодействие формы и содержания экологической политики, находит свое выражение в практической зависимости их друг от друга. В процессе этого взаимодействия поддерживается их динамическое равновесие.

Социально необходимая природоохранительная эффективность экологической политики может быть достигнута только путем всемерного совершенствования государственной управляющей системы и правовых средств управления.

Процессы демократизации общества, формирования правового государства выдвинули на первый план правовую или законодательную форму обеспечения экологической политики, включающую в себя как процесс правотворчества, так и реализации природоохранительного законодательства. Эффективность реализации этого законодательства зависит не только от совершенства законодательных форм, но и от уровня природоохранительного правосознания, эколого-правовой культуры, осознания каждым гражданином своего долга за сохранение природы для настоящего и будущего поколений людей. Соблюдение природоохранительного закона всеми, не взирая на лица, должно стать непреложной нормой деяте-

льности государственных органов, общественных организаций, должностных лиц и граждан.

Назначение юридической науки сводится, прежде всего, к теоретическому обеспечению разрешения той или иной проблемы.

С этой точки зрения постановка и исследование проблем экологической политики и форм ее обеспечения имеют важное практическое значение. Очевидно, что без глубокой научной проработки этой проблемы и использования соответствующих выводов в практике утверждение приоритетов экологической политики, а вместе с тем и создание цивилизованных природоохранительных отношений будут неизменно наталкиваться на препятствие либо вообще станут невозможными.

Итак, перед нами сложная практическая и обусловленная этим не менее значимая крупная теоретическая проблема, разработка которой становится важным направлением юридической науки. Важно и то, что в самой общественной системе вызывают объективные предпосылки для восприятия идеи экологической политики. И поскольку «для объективного познания общественных явлений необходимы такие социальные условия, в которых эти явления достигают наиболее высокой степени развертывания своей сущности»¹, правомерным будет вывод о том, что постановка проблемы экологической политики и форм ее осуществления в нынешних условиях своевременна, актуальна и объективно предопределена.

Степень научной разработанности проблемы. За последние годы накопилось значительное количество эколого-правовых исследований. Особенности этих исследований состоят в том, что они носят комплексный, междисциплинарный характер. Они ведутся на стыке экологии и права, в комплексе различных отраслей юридической науки и вместе с тем представляют собой самостоятельную область юридических знаний, выражающую правовые аспекты глобальной научной проблемы.

Основные направления научных исследований по право-

1). Гносеологическая природа и методологическая функция научной теории. — Новосибирск, 1990. С. 245

вой экологии посвящены разработке следующих проблем, имеющие важное теоретическое и практическое значение: предмету правовой охраны природы, природоохранительной функции государства, государственно-правовому управлению качеством окружающей среды, совершенствованию природоохранительного законодательства и проблемам его реализации, эколого-правовой ответственности, экологической безопасности, экологическому правосознанию, режиму охраны и использования отдельных природных объектов, международно-правовой охране природы.

Проблема экологической политики и форм ее осуществления носит комплексный характер и в той или иной степени затрагивалась в большинстве исследований по правовой экологии.

Так, в эколого-правовой литературе предпринималась попытка исследования понятия экологической политики (О. С. Колбасов), понятия и структуры эколого-правового механизма (В. В. Петров), содержания и формы природоохранительной деятельности государства (А. В. Сурилов, М. Р. Аракелян), правотворчества в области природоохраны (Ю. С. Шемшученко, В. Л. Мунтян, Н. Р. Малышева), реализации права в охране окружающей среды (С. Н. Кравченко), однако попыток комплексного исследования проблемы экологической политики и форм ее осуществления до сих пор не предпринималось.

Исследования указанных авторов имеют важное значение для применения важнейших эколого-правовых понятий и категорий, являются серьезным подспорьем в изучении проблем экологической политики.

В настоящей работе предпринята попытка целостного охвата проблем экологической политики и форм ее осуществления, при этом, основной упор делается на законодательную форму, на вопросы природоохранительного правотворчества и проблему совершенствования природоохранительного закона.

Таким образом, актуальность, недостаточная разработанность, а также отсутствие комплексного исследования этой сложной проблемы и обусловили выбор темы в качестве объекта изучения.

Цель и основные задачи исследования. Основная цель диссертационного исследования заключается в определении места и значения экологической политики в системе эколого-правового понятийного аппарата, роли природоохранительного закона, как основной формы осуществления экологической политики. В соответствии с этой целью была предпринята попытка решить следующие задачи:

— дать комплексную характеристику экологической политики и форм ее осуществления с точки зрения нормативной социальной и познавательной;

— показать соотношение формы и содержания экологической политики;

— раскрыть содержание форм осуществления экологической политики;

— разработать теоретическую модель природоохранительного закона;

— рассмотреть проблему механизма обеспечения действия природоохранительного закона;

— дать концепцию закона об охране окружающей среды Йемена.

Степень разработанности проблемы, особенности объекта ее отражение, потребности природоохранительной практики предопределили предмет исследования.

Предметом данного диссертационного исследования является экологическая политика как деятельность государства и общества по предупреждению и устранению экологически вредных последствий хозяйственного развития, по гармонизации отношений общества и природы, по обеспечению надлежащего качества окружающей среды; формы осуществления экологической политики; роль и место природоохранительного закона в выражении экологической политики.

Методология и методика исследования. Методологической базой диссертационного исследования является философское наследие, сокровищница человеческого знания, созданная лучшими умами человечества, нормативный материал по вопросам охраны окружающей среды.

В диссертации использованы труды по экологии, социологии, теории права, экологическому праву.

В работе широко используются труды по теории государства и права таких ученых как А. И. Абрамович, С. С. Алексеева, В. И. Гоймана, Д. А. Керимова, Н. И. Козюбры, В. В. Копейчикова, Е. А. Лукашевой, Р. Лукача, М. Ф. Орзиха, А. С. Пиголкина, Е. М. Пенькова, Б. Спасова, А. В. Сурилова, А. Ф. Шебанова, Л. С. Явича и др.

Автор опирался на труды ученых в области экологического права, прежде всего на труды М. Р. Аракеяна, И. Л. Белого, Н. И. Долматовой, В. В. Дудченко, О. Л. Дубовик, Л. А. Заславской, И. И. Каракаша, С. Н. Кравченко, О. С. Колбасова, Н. Р. Малышевой, Ш. С. Мартиросяна, П. П.Музыченко, В. Л. Мунтяна, В. В. Петрова, А. В. Сурилова, Н. Г. Осипова, Ю. С. Шемшученко и др.

Использованы труды американских и арабских ученых в области природоохраны: Х. Кола, С. Лава, Д. Медоуза, Р. Риклефса, Аднана Рустома, Салеха аль Шарари.

Исследование проводилось с применением обще- и частнонаучных методов, в частности, таких, как логический, исторический, сравнительный, системный.

Научная новизна настоящей работы заключается в том, что в ней впервые в эколого-правовой литературе осуществлен комплексный подход к рассмотрению проблем экологической политики и форм ее осуществления, на основании чего выдвинут ряд новых теоретических положений. Новыми и наиболее существенными из них являются те положения, где:

- дано теоретическое обоснование и концепция экологической политики;
- проанализированы понятийные средства, определяющие экологическую политику;
- рассмотрено соотношение содержания и формы экономической политики;
- охарактеризованы формы осуществления экологической политики и дана классификация этих форм;
- дана теоретическая модель природоохранительного закона;
- определен механизм обеспечения действия природоохранительного закона;
- дана характеристика природной среды и природных ресурсов Йемена;

— определены перспективные направления экологической политики Йемена;

— предложена концепция Закона об охране окружающей среды Йемена.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Понятие экологической политики включает в себя деятельность государства и общества по предупреждению и устранению экологически вредных последствий хозяйственного развития, по гармонизации отношений общества и природы, по обеспечению надлежащего качества окружающей среды.

2. Определяющим в оценке экологической политики должен стать правовой статус личности. Экологическая политика должна исходить прежде всего из интересов человека, гарантировать гражданам право на благоприятную окружающую среду.

3. Экологическая политика заключается не только в консервативно-охранительном отношении к природе. Экологическая политика должна определять стратегию природоохранительной функции государства, ее последовательно гуманитарную природу, общечеловеческую ценность. Важнейшей ее чертой является конструктивность.

4. Реализация экологической политики зависит не только от совершенства природоохранительного законодательства, но и от уровня природоохранительного правосознания.

5. В процессе оформления и совершенствования экологической политики огромное значение имеет рациональное построение системы управления качеством окружающей среды, четкая определенность и юридическое оформление направлений ее деятельности, разумное распределение компетенции между отдельными элементами этой системы.

6. Правовую форму экологической политики следует рассматривать и как ее правовую программу. Эта форма не только отражает, но и направляет, активизирует природоохранительную деятельность государства в соответствии с природоохранительными социальными потребностями.

7. Качество природоохранительного закона — это интегративное свойство, отображающее внутренне присущую со-

держанию и форме этого закона совокупность социальных, экологических и юридических характеристик, определяющих его правовую природу, совершенство юридической формы, способность обеспечивать достижение конкретного результата вытекающего из целей природоохранительного закона.

8. Одной из основных причин низкой эффективности реализации природоохранительного законодательства является преобладание в нем запретительных и обязывающих норм императивного характера, опирающихся на государственное принуждение. Поэтому задача законодателя в сфере правового регулирования охраны окружающей среды заключается в таком воздействии на сознание и волю субъектов реализации права, которое вызывало бы добровольное соблюдение и исполнение правовых предписаний, формировало бы субъективную потребность, желание и необходимость совершения требуемых действий.

9. Природоохранительный закон во многом является итогом деятельности законодателя и от последнего в значительной мере зависит качество закона в реализации тех природоохранительных целей, ради которых он принимался. Профессионально-правовую культуру законотворческого органа следует рассматривать как необходимые условия качества природоохранительного закона.

10. Теоретический анализ механизма обеспечения реализации природоохранительного закона позволяет сделать вывод о том, что это комплекс взаимосвязанных мер материально-технического, организационно-управленческого, социально-психологического и специально-юридического характера, осуществляемых государством, его органами и должностными лицами и имеющих своей целью обеспечение реального действия природоохранительного закона.

На защиту выносятся также положения, формирующие перспективные направления развития экологической политики Иемена и концепцию Закона об охране окружающей среды Йеменской Республики.

Теоретическое и практическое значение диссертации. Диссертация представляет собой первое в юридической литературе монографическое исследование проблемы экологической

политики и форм ее осуществления. Она способствует развитию и обогащению:

— методологии научного познания — междисциплинарным интегративным исследованиям на стыке права и экологии;

— общей теории права — межотраслевым исследованиям проблем реализации природоохранительного закона, понятийных средств и категорийного аппарата;

— теории экологического права — разработкой понятия экологической политики, теоретической модели природоохранительного закона, механизма обеспечения действия этого закона, концепции Закона об охране окружающей среды для развивающихся стран.

Практическое значение диссертации состоит:

— в участии автора в разработке проекта Закона об охране окружающей среды Йемена;

— в использовании результатов научных исследований автора в природоохранительной деятельности Министерства рыбной промышленности Йемена.

Положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации могут быть использованы в учебном процессе в университетах Украины и Йемена.

Апробация результатов исследования и их внедрение. Содержащиеся в диссертации теоретические, методические и практические положения, выводы и предложения освещены в выступлениях на:

— международной региональной конференции «Правовые проблемы использования Черного и Азовского морей и защиты их от загрязнения» (Одесса, 1991);

— международной региональной конференции «Повышение эффективности природоохранительного контроля» (Киев, 1991);

— ежегодных итоговых научно-практических конференциях профессорско-преподавательского состава юридического факультета Одесского госуниверситета (1990, 1991, 1992);

заседаниях экологической группы при кафедре теории и истории государства и права Одесского госуниверситета (1989, 1990).

Результаты научных исследований использованы и внедрены при разработке проекта Закона об охране окружающей среды Йеменской Республики, апробированы через периодическую печать Йемена.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается значение и актуальность темы диссертации, характеризуются цели и основные задачи исследования, обосновывается научная новизна работы, теоретическое и практическое значение диссертации, изложены методологические и методические основы работы, показана апробация результатов исследования и внедрение их в практику.

В первой главе — «Сущностно-содержательная характеристика экологической политики» — исследуются понятийные средства, определяющие экологическую политику, цель и предмет этой политики и формы ее осуществления.

В диссертации подчеркивается, что любая проблема приобретает политический характер, если ее решение затрагивает интересы как государства, так и народа, проживающего в нем. Охрана окружающей природной среды является проблемой, от решения которой зависит само существование человечества. Масштабы антропогенной нагрузки на природную среду в настоящее время достигли уровня основных природных процессов. Проблема охраны окружающей природной среды пронизывает планетарный, межнациональный, национальный и региональный уровни. Следовательно, она носит политический характер. От экологической политики того или иного государства, действенности проводимых им мер природоохраны зависит эффективность разрешения данной проблемы. Исследуя генезис этого понятия, автор приходит к выводу, что под экологической политикой следует понимать деятельность государства по предупреждению и устранению экологически вредных последствий хозяйственного развития, по гармонизации отношений общества и природы, по обеспечению надлежащего качества окружающей среды.

В диссертации подчеркивается, что экологическая политика должна исходить прежде всего из интересов личности.

Одна из важнейших социально-экономических закономерностей естественно-исторического процесса — последовательное возвышение потребностей личности, усложнение и дифференциация системы интересов, преобразование всей системы ценностей. От того, насколько учитываются эти процессы в природоохране, зависит степень зрелости экологической политики той или иной страны. Экологическая политика охватывает совокупность общественных отношений, в рамках которых имеет место удовлетворение природоохранительных интересов и реализация экологических потребностей населения. Это основное требование в условиях растущего многообразия всех составных элементов природоохраны объективно ведет к увеличивающейся многовариантности, вплоть до альтернативности экологической политики.

Процесс природоохраны обусловлен множеством факторов, набор и соподчиненность которых для разных стран и в различные периоды не могут быть одинаковыми.

В рамках естественно-исторического процесса, который является основой формирования экологической политики устанавливается система общественных отношений и институтов, где человек становится частью экологической политики, тем, ради кого осуществляется эта политика.

Осуществляя экологическую политику, государство должно стремиться не только к сохранению экологического равновесия, но и к созданию такого экологического оптимума, который наилучшим образом содействовал бы биологическому и социальному развитию личности. Экологическая политика должна определять стратегию природоохранительной функции государства, ее последовательно гуманитарную природу, общечеловеческую ценность.

В диссертации отмечается, что экологическая политика государства представляет собою качественно определенный объект с присущим ему сложным содержанием, которое состоит из множества элементов, объединенных отношениями взаимодействия. Каждый из этих элементов имеет определенное значение и воплощает в себе нечто только ему свойственное, заданное особенностями его места в системе.

Из определения экологической политики следует, что ее целью является обеспечение качества окружающей среды в

условиях прогрессирующего развития хозяйственной деятельности человека на основе научно обоснованного и рационального регулирования соотношения экономических и экологических интересов. Экологическая политика является определяющим курсом, который в разные периоды социально-экономического развития общества осуществляется определенными комплексами мероприятий целевого назначения. Экологическая политика выражается в определенных формах: организационной и правовой. Одной из проблем формы экологической политики является проблема четкой работы государственного аппарата, той его части, которая обеспечивает успешную реализацию данной политики, проблема принципов его организации и деятельности.

В процессе формирования и совершенствования экологической политики огромное значение имеет рациональное построение системы управления качеством окружающей среды, четкая определенность и юридическое оформление направления ее деятельности, разумное распределение компетенции между отдельными элементами этой системы, в частности, по признаку их природоохранительной специализации и уровня функционирования.

В условиях перехода к рыночной экономике и децентрализации функции государственного управления особую остроту приобретает разработка правовых основ управления качеством окружающей среды, четкое разграничение компетенции органов управления. Дело в том, что управление природопользованием осуществляет большое количество государственных органов, обладающих определенными правами и обязанностями. Но одни из них в силу своего характера могут быть наделены природоохранительными полномочиями в большей мере, а другие — в меньшей, ибо если для некоторых органов осуществление управленческой функции в области охраны окружающей среды составляет основную, а в ряде случаев единственную сторону деятельности, то для определенной части государственных органов оно является важной, но не единственной функцией. Исходя из этого, следует разделить все эти органы на три блока: а) органы общего управления; б) органы специального управления; в) иные органы. Их взаимоотношения должны строиться на основе принципа

разделения функций, наделения каждого из них определенными полномочиями.

Организационная форма, несомненно, играет исключительно важную роль в природоохранительном функционировании государства.

Еще более значимой является правовая форма осуществления экологической политики и ей в диссертации уделено основное внимание. Эту форму следует рассматривать и как правовую программу экологической политики. Эта форма не только отражает, но и направляет, активизирует природоохранительную деятельность в соответствии с социальными потребностями в области охраны окружающей среды.

Проблема формы осуществления экологической политики является одной из наиболее актуальных проблем дальнейшего развития и совершенствования природоохранительной деятельности. За организационной и правовой формами следует признать роль исключительно важного фактора воздействия на содержание экологической политики. Говоря о совершенствовании организационной и правовой форм осуществления экологической политики, мы находим источник этого совершенствования прежде всего в тех изменениях, которые происходят в содержательной стороне природоохраны, в потребностях нового отношения к охране окружающей среды, что объясняется тем, что эти факторы определяют движение организационной и правовой формы.

На современном этапе формирования экологической политики государств правовая форма ее выражения имеет важнейшее значение.

Глава вторая — «Природоохранительное законодательство — основа экологической политики» — является логическим продолжением первой главы. В ней рассматривается теоретическая модель природоохранительного закона, характеризуется механизм обеспечения регулятивного действия природоохранительного закона.

Поскольку природоохранительное законодательство является основой экологической политики, важное значение имеет совершенствование природоохранительного закона. Теорети-

ческая модель природоохранительного закона играет роль мостика в этом сложном процессе.

Одним из важнейших параметров, характеризующих природоохранительный закон, является его качество. Качественным может быть признан тот природоохранительный закон, который характеризуется научной обоснованностью его содержания и формы. Под качеством природоохранительного закона следует понимать совокупность свойств, обуславливающих его пригодность удовлетворять определенные потребности как общества в целом, так и отдельной личности в охране окружающей среды.

Качество данного закона должно быть представлено тремя взаимосвязанными аспектами: социальным, характеризующим фактическое содержание закона, экономическим, отражающим уровень напряженности того или иного аспекта природоохраны и юридическим, отражающим качество его юридической формы или адекватность формы фактическому содержанию природоохранительного закона.

Социальная адекватность природоохранительного закона представляет собой обобщенную характеристику, от которой в решающей мере зависит мотивация человеческих поступков в сфере действия природоохранительного права, их направленность. В то же время социальная адекватность природоохранительного закона есть его соответствие коренным интересам и потребностям общества, социальных групп, отдельной личности в области природоохраны.

Понятие социальной адекватности природоохранительного закона может быть сформулировано как социальное по своей природе свойство закона, которое характеризует соответствие его положений общественным ожиданиям, природоохранительным потребностям и интересам участников регулируемых отношений и при этом отвечает объективным закономерностям развития общества, общечеловеческим ценностям и приоритетам.

Экономическая адекватность природоохранительного закона находится в тесной связи с социальной. Рыночные отношения несовместимы с искусственной дешевизной природных ресурсов, свойственной командно-административной си-

стеме. Законы рынка диктуют более высокий уровень цен на природное сырье относительно цен конечной продукции. Рыночный механизм расширяет границы прибыльных вложений в сбережение природных ресурсов, чем и объясняется достижение многих стран с развитой экономикой в области снижения природоемкости общественного производства. Природоохранительный закон должен регламентировать введение прямых фиксированных платежей, что объективно заинтересует природопользователей в сохранении и улучшении качества окружающей среды, рациональном использовании и воспроизводстве ее ресурсов. В этом случае конечные результаты работы предприятий получают прямую зависимость от эффективности проводимых ими природоохранительных мероприятий.

Однако как социальные, так и экономические свойства природоохранительного закона могут сработать лишь при условии, что получают выражение в адекватной им юридической форме. Юридическая адекватность природоохранительного закона охватывает способы, приемы придания его содержанию специально-юридической формы или, другими словами, означает адекватный перевод на язык права природоохранительных целей, задач, требований, составляющих содержание этого закона.

Юридический аспект качества природоохранительного закона характеризуется требованиями фундаментального и прикладного характера.

К фундаментальным мы относим:

- определение типа правового государства;
- достаточность специальных юридических средств, или их соответствие целям природоохранительного закона;
- гарантированность правовых возможностей, закрепленных в природоохранительном законе;
- установление юридического механизма реализации содержащихся в природоохранительном законе материально-правовых предписаний;
- обязательность для природоохранительного закона свойств акта непосредственно регулирующего действия.

К прикладным требованиям мы относим четкость юридической конструкции природоохранительного закона, что предполагает стилистически безупречное языковое построение нормативно-правового материала; качество дефинитивных казасов и т.д.

Необходимым условием качества природоохранительного закона является также профессионально-правовая культура законотворческого органа.

В последние годы важной формой выражения экологической политики являются новые виды законодательных актов — договоры и соглашения об экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве по вопросам экологии, заключаемые между государствами. Такие акты могут быть как двухсторонними, так и многосторонними. Так, договором между Россией и Украиной предусматривается сотрудничество в области охраны окружающей среды на своих территориях, включая меры по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы, участие в создании всеобъемлющей международной системы экологической безопасности¹. Многостороннее Соглашение об экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве подписано Правительствами Узбекистана, Казахстана, Таджикистана и Туркменистана 23 июня 1990 г. В его преамбуле говорится, что Соглашение заключается на основе общности территориальных и природно-климатических условий и необходимости экологического оздоровления территорий. Одним из объектов усилий взаимной интеграции стороны считают экологическую политику

Договор о сотрудничестве в области охраны окружающей среды подписан между Сирией и Иорданией и другими арабскими странами. Все это говорит о том, что межгосударственные договоры и соглашения — важная форма осуществления экологической политики. Они несомненно послужат не только охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, но и укреплению дружбы и взаимопонимания между народами.

В диссертации подчеркивается, что для успешной реали-

1) См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 27. Ст. 353.

защиты экологической политики необходимо создать широко-масштабный международно-правовой механизм, основанный на системе международных отношений и ставящий целью достижение благоприятного качества окружающей среды в планетарном масштабе. Назрела необходимость в разработке и принятии международной конвенции по охране окружающей среды, так как все в природе взаимосвязано: состояние лесов влияет на полноводность рек, на климат; есть реки, протекающие по многим государствам, и другие водоемы, омывающие берега не одной страны; животные мигрируют по своим законам, не обращая внимания на государственные границы; атмосферный воздух является достоянием всех земель. В связи с этим необходима разработка определенных общих природоохранных понятий и правил поведения. Например, авария на Чернобыльской АЭС вызвала крупнейшую по масштабам радиоактивного загрязнения биосферы экологическую катастрофу, стала общенародным бедствием, затронувшим судьбы миллионов, проживающих в различных странах. Однако, ни в законах Белоруссии, Украины и России, ни в международном праве нет понятия зон чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия. Создание общего международно-правового акта по охране окружающей среды способствовало бы координации и объединению усилий всех государств в достижении благоприятного качества окружающей среды.

Наряду с совершенствованием экологического законодательства, устранением его пробельности, декларативности, усилением согласованности отдельных нормативных положений, актуальной проблемой остается обеспечение регулятивного действия природоохранительного закона, полное использование возможностей, заложенных в действующем законодательстве, повышение эффективности правоприменительной деятельности в рассматриваемой сфере общественных отношений.

Механизм действия природоохранительного закона — это его совокупная характеристика, позволяющая составить целостное представление о путях, способах достижения им целей природоохраны в обществе: уяснить факторы, способствующие распространению социально-правовой природоохраны.

тельной активности в обществе или блокирующие его. Центральное место в механизме действия природоохранительного закона занимают социальный субъект, его личностные ресурсы, мотивация действий, интересы и потребности. Однако удовлетворение природоохранительных интересов и потребностей социального субъекта требует соответствующих юридических средств, надлежащих социально-правовых условий)

Рассматриваемые в единстве и во взаимодействии перечисленные компоненты (субъект, юридические средства, социально-правовые условия) характеризуют механизм действия природоохранительного закона.

Теоретический анализ механизма обеспечения реализации природоохранительного закона позволяет сделать вывод о том, что это комплекс взаимосвязанных мер материально-технического, организационно-управленческого, социально-психологического и специально-юридического характера осуществляемых государством, его органами и должностными лицами и имеющих своей целью обеспечение реального действия природоохранительного закона.

Как подчеркивается в диссертации, первостепенными в понимании указанного механизма являются меры, или используемые государственными органами и их должностными лицами специальные средства, способные придать природоохранительному закону реально действующий характер. Эти меры должны характеризоваться оптимальным сочетанием мер неюридического и специально-юридического характера, которое зависит как от целей, преследуемых природоохранительным законом, так и от содержания регулируемых природоохранительных отношений. К неюридическим требованиям следует отнести материально-техническое, организационное и социально-психологическое обеспечение.

К специально-юридическим средствам обеспечения регулятивного действия природоохранительного закона относят: постзаконодательную нормотворческую деятельность, средства индивидуальной правовой регуляции, социально-правовой контроль.

Учитывая тот факт, что автор диссертации является гражданином Йеменской Республики, **третья глава** исследова-

ния посвящена «Состоянию и перспективам развития природоохранительного закона в Йемене». В главе дана общая характеристика природных ресурсов и экологической практики Йемена на современном этапе, рассмотрены перспективные направления развития экологической политики Йеменской Республики.

С учетом теоретических посылок, опыта состояния экологической политики ряда стран мира, оценки природных ресурсов и их анализа на перспективу в Йемене автором предложена концепция Закона об охране окружающей среды Йеменской Республики.

Ее основные положения следующие:

— в Законе должны быть даны четкие дефиниции, представлен тот понятийно-категорийный аппарат, который выработан теорией и отражен в практике природоохраны;

— содержание Закона должно исходить из приоритета общечеловеческих ценностей;

— в Законе должны быть зафиксированы права и обязанности граждан в области охраны окружающей среды с указанием основных гарантий их осуществления;

— в Законе должно быть закреплено правовое обеспечение доступности экологической информации;

— Закон должен исходить из обеспечения оптимального соотношения между экологическими и экономическими интересами общества и государства;

— Закон должен отразить действующую систему управления качеством окружающей среды;

— в Законе должны содержаться общие условия юридической ответственности, ее виды;

— в Законе должны быть определены основы международного сотрудничества в области природоохраны, формы такого сотрудничества.

Таковы некоторые особенности принятия, а затем и реализации природоохранительного закона. Соблюдение его норм призвано смягчить, а по возможности полностью устранить последствия экологического кризиса и обеспечить необходимые гарантии для осуществления прав человека на благоприятную окружающую природную среду. Вместе с тем законотворческий процесс в этой области продолжается, ибо переход к рыно-

чной экономике, разгосударствление собственности, демонополизация, развитие частного предпринимательства могут стать серьезным фактором дальнейшего обострения экологической обстановки.

Предлагаемые меры помогут бывшим социалистическим государствам сформировать экологическую политику, которая будет не только способствовать эффективной реализации природоохранительного закона, но и станет важным элементом в формировании открытого гражданско-правового демократического общества, где свято будут соблюдаться права человека в области охраны окружающей среды.

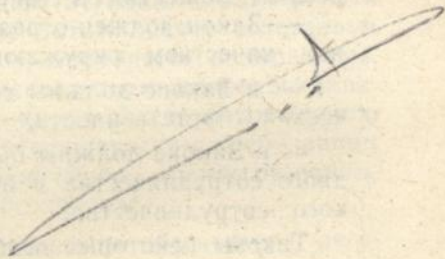
В заключении сформулированы выводы, вытекающие из проведенного исследования, касающиеся как совершенствования правовой формы осуществления экологической политики, так и формирования экологической политики в целом.

В работе имеется также **приложение** — проект Закона об охране окружающей среды Йеменской Республики, в разработке которого принимал участие автор диссертационного исследования.

По теме диссертации имеются следующие публикации:

1. Международно-правовая охрана Черного моря от загрязнения. Тезисы научной конференции «Правовые проблемы использования Черного и Азовского морей и защиты их от загрязнения». 28—30 октября 1991 г. Киев, 1992.

2. Для охраны окружающей среды нужен закон //Окружающая среда. 1991. № 1. С. 7—8. (на араб. языке).



471070

AB 26.852

AB 26.852