

УДК 349.6

СЕРГЕЙ НИКОЛАЕВИЧ ЧЕРНОВ

доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой международного и конституционного права, декан юридического факультета, Петрозаводский государственный университет
schernov@karelia.ru

ВАДИМ ИГОРЕВИЧ БУРЦЕВ

аспирант кафедры международного и конституционного права юридического факультета, Петрозаводский государственный университет
schernov@karelia.ru

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ КОНЦЕПЦИЙ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Государственная и региональная экологическая политика – самостоятельная сфера общественной жизни в области охраны окружающей среды и природных ресурсов, вершина экологической функции государства. Государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или под их контролем не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции.

Ключевые слова: природоохранная деятельность, природные ресурсы, окружающая среда, систематизация экологического законодательства, Экологический кодекс Российской Федерации

Экологическая безопасность является составляющей национальной безопасности, и основная задача государства по ее обеспечению – сохранение и бережное отношение к природным ресурсам, предотвращение экологических катастроф в результате технических аварий. Современное состояние экономики в условиях ограниченного использования ресурсосберегающих технологий, несовершенства законодательной основы природоохранной деятельности угрожают ухудшением экологической ситуации в стране с истощением ее природных ресурсов.

В соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и принципами международного права государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды. Государства несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или под их контролем не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции (Конвенция о биологическом разнообразии, ратифицирована ФЗ РФ № 16 от 17.02.95).

Юристы считают, что официальная экологическая политика должна рассматриваться не только с точки зрения идеологических или деятельностных характеристик собственно государственной власти, но, несомненно, и как сфера существования права.

Для развития гражданского общества как условия реализации государственной политики в области экологии необходимо совершенствование

законодательства. Это необходимо для создания правовых условий, позволяющих гражданам участвовать в принятии и реализации экологически значимых решений, в том числе путем проведения опросов, общественных слушаний, общественных экспертиз и референдумов, в целях развития общественного экологического контроля, в том числе общественных инспекций [1; 212].

Курс на осуществление социально-экономических реформ в Российской Федерации, сопровождающийся расширением экономических свобод, созданием льготных режимов налогообложения, приводит к превалированию экономических интересов над экологическими, не сопровождается мерами по повышению ответственности хозяйствующих субъектов за негативные экологические последствия своей деятельности [2; 117].

Современная кодификация законодательства об охране окружающей среды и природоресурсных отраслей законодательства (земельного, водного, лесного, законодательства о недрах, о животном мире, об охране атмосферного воздуха), начало которой было положено в 1991 году, повлекла за собой создание разветвленной системы законодательных и иных нормативных правовых актов. В некоторых сферах правового регулирования кодификация проведена за данный период дважды (земельное, водное законодательство, законодательство об охране окружающей среды) и даже трижды (лесное законодательство). Таким образом, стадия формирования нового экологического законодательства в основном завершена, начался этап его совершенствования.

Вместе с тем эффективность регулирования отношений по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности по природопользованию продолжает оставаться низкой, о чем свидетельствует прежде всего состояние окружающей среды на значительной части территории Российской Федерации, ухудшение здоровья населения, истощение природных ресурсов. Практика показала, что рост числа актов в экологическом законодательстве слабо способен влиять на такую ситуацию. Более того, он приводит к усилению несогласованности между нормативными правовыми актами, а иногда и прямому противоречию, конкуренции норм действующих законов и иных нормативных правовых актов, появлению актов с неоправданно узким предметом правового регулирования («мелкотемье законов»). Тревогу вызывает тенденция к замене действующих законодательных актов новыми, в том числе при сохранении во многом прежней их структуры. Во-первых, тем самым нарушается один из принципов развития законодательства – принцип стабильности, позволяющий при необходимости обновлять закон путем внесения в него изменений и дополнений. Во-вторых, новые законодательные акты и их проекты, к сожалению, демонстрируют отход от завоеванных в правовом регулировании экологических отношений позиций, все чаще отвечают сиюминутным экономическим интересам общества и даже отдельных его групп в ущерб экологическим и иным перспективным общественным интересам. Наконец, нередко при этом снижается качество правового регулирования в целом, нарушаются правила юридической техники [5; 8–21].

Проблема низкой эффективности правового регулирования в рассматриваемой сфере осложняется отсутствием системности экологического законодательства как единого законодательного комплекса. До сих пор отрасли законодательства, регулирующие общественные отношения по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности, по использованию и охране отдельных природных ресурсов, формировались как вполне самостоятельные и в значительной мере самодостаточные правовые образования. Вместе с тем органическая связь всех компонентов окружающей среды, объективно существующая взаимозависимость в регулировании отношений по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности с отношениями по природопользованию побуждают к поиску новых направлений в систематизации отрасли экологического законодательства. В ряду мер, которые реально можно противопоставить данным процессам в законодательстве, негативно отражающимся на состоянии окружающей среды и здоровья человека, важное место занимает систематизация экологического законодательства, которая позволяет упорядочить правовое регулирование соответствующих

общественных отношений и одновременно повысить его действенность. Однако для достижения позитивных результатов процессы систематизации должны быть скоординированы с научным осмыслением проблемы, нуждаясь в целенаправленном теоретическом обосновании.

Показательно, что практика правотворческой деятельности нередко свидетельствует об игнорировании более доступных и простых форм систематизации – официальной и официальной инкорпорации, консолидации, в то время как перспектива применения самой глубокой формы упорядочения и развития законодательства – кодификации в виде Экологического кодекса Российской Федерации – сейчас предлагается и в некоторых документах программного характера, и в публицистике без серьезной проработки вопроса. Особую актуальность на этом фоне приобретают создание концепции систематизации экологического законодательства и ее практическое применение. Через отраслевую теорию должен осуществиться объективно обусловленный переход к систематизации экологического законодательства. Указанные обстоятельства предопределяют необходимость формирования единой, логически выверенной, всесторонне обоснованной теории систематизации экологического законодательства, учения о ее возможных и наиболее приемлемых формах, повлиявшего на выбор темы и обуславливающего ее актуальность [3; 3–4].

Как отмечает профессор И. А. Игнатьева [3; 5], систематизация экологического законодательства России должна осуществляться на основе единой научной концепции, основные положения которой заключаются в определении: целей и задач систематизации данной отрасли; комплекса исходных условий систематизации, а также факторов, влияющих на фиксирование условий и границ систематизации экологического законодательства; форм систематизации применительно к конкретному этапу развития экологического законодательства, их особенностей в связи со спецификой современного состояния, тенденций и проблем развития экологического законодательства; критериев отбора систематизируемых нормативных правовых актов применительно к избираемым формам систематизации; базовых правовых ориентиров систематизируемого законодательства (целей, задач, принципов, системы дефинируемых правовых понятий).

Важнейшей задачей государства является устранение в экологическом законодательстве коллизий и пробелов правового регулирования. Необходимо всестороннее повышение качества содержания законодательства: совершенствование понятийного аппарата, формулировок конкретных эколого-правовых норм, механизмов реализации экологического законодательства.

Надо преодолеть неоправданную узость предмета правового регулирования, повысить качество экологического законодательства с точ-

ки зрения учета в нем достижений юридической науки и экологии. Назрела необходимость инвентаризации экологических актов и актов, где необходимо выявление обоснованности наличия или отсутствия в них эколого-правовых норм.

Важно определить необходимую степень детализации правового регулирования экологических отношений на законодательном уровне. Необходимо строгое соответствие систематизируемого экологического законодательства Конституции Российской Федерации. В деятельности исполнительных органов власти, ответственных за соблюдение экологического законодательства, слабо используются акты судебной практики. Проблематично сохранение достигнутых в правовом регулировании экологических отношений позиций.

В настоящее время много говорится об устранении административных барьеров в экономике. Так, целями устранения административных барьеров в строительстве объяснялась отмена экологической экспертизы предпроектной и проектной документации. Вместе с тем подобная экспертиза, несмотря на имеющиеся недостатки в проведении и организации, выполняла роль центрального звена в механизме предупреждения нанесения вреда окружающей природной среде и населению.

По данным Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, при строительстве капитальных объектов на природную среду может оказывать негативное воздействие, в том числе: осуществление выбросов и сбросов загрязненных веществ; неосторожное обращение с отходами производства и потребления; нарушение поверхностного почвенного слоя и гидрологического режима земель; уничтожение объектов растительного мира; загрязнение окружающей территории; вредные физические воздействия на атмосферный воздух.

Обеспечить соблюдение экологических требований при строительстве в настоящее время призваны такие средства, как государственная экспертиза проектной документации объектов капитального строительства и результатов инженерных изысканий, а также государственный строительный надзор. При этом и государственная экспертиза проектной документации, и государственный строительный надзор ориентированы на проверку соблюдения в первую очередь требований технических регламентов. Однако технические регламенты, устанавливающие экологические требования, до сих пор не приняты. В связи с этим при осуществлении государственной экологической экспертизы Главгосэкспертиза руководствуется строительными нормами и правилами (СНИПы). Вместе с тем из более чем 300 СНИПов разделы об экологических требованиях и охране окружающей среды содержат только 45 [4].

Вопросы предоставления финансовых гарантий на случай нанесения вреда окружающей при-

родной среде, и в первую очередь страхование экологических рисков, приобретают все большее значение в связи с необходимостью обеспечения экологической безопасности, предупреждения и ликвидации последствий негативного воздействия на окружающую среду и привлечения государственных ресурсов в сферу природопользования и охраны окружающей среды.

Федеральными законами № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 года, № 33-ФЗ «Об использовании атомной энергии» от 28 марта 2002 года, № 147-ФЗ «О космической деятельности» от 29 ноября 1996, № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» от 21 июля 1997 года, № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» от 30 ноября 1995 года, № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» от 30 декабря 1995 года предусмотрено страхование ответственности на случай нанесения ущерба природной среде при осуществлении определенных видов хозяйственной деятельности. Однако в них лишь декларируется обязательность страховой защиты, в результате подобное страхование либо не осуществляется вовсе, либо осуществляется без разработанной адекватно ущербам тарифной политики. Условия и порядок его проведения, о которых договариваются страховщик со страхователем самостоятельно, зачастую не отвечают целям реального страхования и сути экономических методов охраны окружающей среды в соответствии с Федеральным законом № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года.

Опыт реализации положений этих законов показывает, что в настоящее время на российском страховом рынке отсутствует специальная система страховой защиты объектов окружающей природной среды. Возмещение ущерба происходит в рамках одного полиса. В соответствии с правилами страхования возмещение причиненного вреда окружающей природной среде происходит в последнюю очередь. Поэтому в случае страхового события возникает конкуренция исков о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, с исками о возмещении вреда, причиненного имуществу, жизни и здоровью третьих лиц. В связи с незначительными размерами страховых сумм по договорам обязательного страхования страховые выплаты, как правило, идут на возмещение вреда, причиненного жизни, здоровью и имуществу третьих лиц. Природные же объекты фактически выпадают из сферы действия страховой защиты [2; 119].

Цели, направления и задачи государственной экологической политики в Российской Федерации определены экологической доктриной Российской Федерации, рядом документов экологического планирования.

Таковыми документами являются Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, Национальный план действий по ох-

ране окружающей среды, План действий Правительства РФ в области охраны окружающей среды и природопользования, Государственная стратегия РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития, а также ряд законодательных актов РФ. В соответствии с названными документами стратегической целью государственной политики Мурманской области в области экологии является сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций. Правительство области направляет усилия на повышение качества жизни, улучшение здоровья населения, обеспечение экологической безопасности региона. Мурманская область определила несколько основных направлений государственной природоохранной политики. Это дальнейшее техническое перевооружение предприятий, внедрение в производство новых технологий и технологических процессов с целью сокращения выбросов, сбросов загрязняющих веществ природопользователями области. Очень остро, несмотря на большое количество источников воды, стоит решение проблемы обеспечения населения области питьевой водой нормативного качества за счет использования подземных вод.

Территория Крайнего Севера имеет очень уязвимую структуру земель, и восстановление нарушенных земель на территориях районов, подверженных аэрогенному загрязнению промышленными предприятиями, является очень серьезной проблемой. Законодательство Российской Федерации позволяет контролировать сохранение и развитие сети особо охраняемых природных территорий для обеспечения биологического и ландшафтного разнообразия, сохранения редких и исчезающих видов животных и растений; совершенствование и формирование нормативно-правовых экономических механизмов государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды.

Программно-целевой подход в контексте рассматриваемых проблем имеет ряд стратегических преимуществ: системность решения комплементарных задач, наличие четких критериев и оценочных параметров для принятия обоснованных решений, а также определение средне-долгосрочных ориентиров и перспектив. Все это в наибольшей степени обеспечивает достижение целей общегосударственной и региональной политики в сфере охраны окружающей среды Мурманской области.

Организационной основой государственной политики Мурманской области в сфере охраны окружающей среды является Программа «Охрана и гигиена окружающей среды и обеспечение экологической безопасности в Мурманской области на 2009–2010 годы». В этой программе нашли отражение приоритеты экологической политики нашего государства, заложенные в указах Президента Российской Федерации, Экологической доктрине РФ, Основных на-

правлениях экологической политики РФ, Стратегии социально-экономического развития Мурманской области. Программа является единым по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплексом социально-экономических, научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных мероприятий, обеспечивающих решение системных проблем в области экологического и социально-экономического развития Мурманской области [6]. Ведомственная целевая программа комитета по природным ресурсам и охране окружающей среды Мурманской области направлена на обеспечение экологической безопасности населения и улучшение состояния окружающей среды. Основной целью Программы является обеспечение конституционных прав граждан – жителей Мурманской области на благоприятную окружающую среду. В соответствии с поставленной целью Программа призвана решать ряд важнейших задач. Это дальнейшее техническое перевооружение предприятий в соответствии с экологическими нормами, внедрение в производство новых технологий и технологических процессов с целью сокращения выбросов, сбросов загрязняющих веществ природопользователями области, а также восстановление нарушенных земель на территориях районов, подверженных аэрогенному загрязнению промышленными предприятиями.

Для наиболее крупных предприятий поставленные задачи решаются преимущественно за счет собственных средств. Предприятия – природопользователи области – главный источник инвестиций в основной капитал, направленных на охрану окружающей среды. Их доля составляет порядка 87 % в общем объеме инвестиций. Кроме того, осуществление средств на данные цели ведется в рамках адресной инвестиционной программы Мурманской области и за счет средств федерального бюджета. В 2009–2010 годах затраты на природоохранные мероприятия прогнозируются в объеме 1081,2 млн рублей и 1208,8 млн рублей соответственно [6].

Кроме того, в соответствии с постановлением Правительства Мурманской области № 217-ПП «О порядке корректировки размеров платы за негативное воздействие на окружающую среду природопользователей с учетом освоения ими средств на выполнение природоохранных мероприятий» от 29.06.2004 предусмотрен механизм зачета предприятиям затрат на выполненные природоохранные мероприятия.

Качество окружающей среды в последнее время становится одним из ключевых факторов конкурентоспособности каждого российского региона. Одна из главных задач в данной сфере – создание действенной системы экологической безопасности. В соответствии с законодательством Российской Федерации в Мурманской области осуществляется регулярный сбор информации (ведение территориального мониторинга)

о состоянии окружающей среды с целью обеспечения экологической безопасности населения и реализации его права владением информацией о загрязнении окружающей среды. Государственный мониторинг за состоянием окружающей природной среды осуществляется в целях обеспечения потребностей государства и населения в достоверной информации, необходимой для предотвращения и уменьшения неблагоприятных последствий изменения состояния окружающей среды.

В настоящее время и на ближайшую перспективу система территориального экологического мониторинга будет осуществляться в направлении экологического мониторинга Мурманской области. Цель проекта: сбор, систематизация и анализ сведений по экологическому мониторингу в районах интенсивного техногенного воздействия (пообъектный мониторинг предприятий). Следующая задача – обеспечение функционирования Мурманской территориальной автоматизированной сети контроля радиационной обстановки в городах Мурманской области. Получение своевременной и оперативной информации о радиационной обстановке на территории Мурманской области и принятие оперативных решений в случаях угрозы экологии региона. Проблема качества питьевой воды – насущная проблема во всем мире. Задача органов исполнительной власти Мурманской области – осуществление государственного мониторинга родников Мурманской области. Целевым назначением работ является оценка качества подземных вод в родниках Мурманской области, используемых населением для питьевых целей. Еще одна проблема – развитие территориальной автоматизированной сети контроля за состоянием атмосферного воздуха в городах Мурманской области. Цель мероприятия: получение достоверной и оперативной информации о состоянии загрязнения атмосферного воздуха в городах и населенных пунктах Мурманской области, необходимой для предотвращения и уменьшения неблагоприятных последствий изменения состояния окружающей среды, принятия эффективных управленческих решений.

Природа Севера наиболее уязвима, она требует больше времени для восстановления. Сохранение и развитие сети особо охраняемых природных территорий для обеспечения биологического и ландшафтного разнообразия, сохранения редких и исчезающих видов животных и растений становятся важнейшими эколого-правовыми задачами. Все большую ценность для современного общества приобретают рекреационные ресурсы, способствующие восстановлению и развитию физических и духовных сил человека, охватывающие в комплексе качественную окружающую среду, ее видовое и ландшафтное разнообразие, наличие уникальных природных и историко-художественных памятников и ком-

плексов. Мурманская область обладает уникальным потенциалом рекреационных ресурсов различного характера и содержания. Это разнообразные и редкие, подчас эндемические, ландшафтные комплексы (Хибины, Ловозерские тундры, Кейвы, озера и реки, побережье Белого и Баренцева морей и так далее). К таким объектам относятся фауна и флора Севера Европы, многие виды которых – эндемики; памятники природы; культурные и исторические памятники; своеобразие географического положения и климатических особенностей Евро-Арктического региона (продолжительная зима с формированием устойчивого снежного покрова, частые полярные сияния, полярная ночь и полярный день и так далее), привлекательное для туристов. Все это в совокупности предоставляет неопределимые возможности для развития лечебно-оздоровительного отдыха, туризма, множества редких или сезонных видов спорта, включая альпинизм, традиционные и горные лыжи, парусный спорт, спортивную охоту и рыбалку и многие другие.

Рассматривая проблемы, связанные с экологической безопасностью в России и отдельных регионах, можно отметить, что проблемы эти общие и требуют оперативного вмешательства государства.

Федеральный закон № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» от 24 июня 1998 года был принят двенадцать лет назад. Изменения, которые вносились, касались в основном лома черных и цветных металлов. Вместе с тем указанный Закон не гармонизирован с международными нормами, не приведен в соответствие с принятыми в эти годы в Российской Федерации законодательными актами. Отсутствуют нормативные акты федерального уровня, позволяющие эффективно решать проблемы, связанные с обращением с отходами на местах. Проблема ядерных отходов в настоящее время решается преимущественно посредством их хранения. Это соответствует еще большому их накоплению. В соответствии со статьей 47 ФЗ «Об использовании атомной энергии» хранение радиоактивных отходов должно рассматриваться в качестве этапа их подготовки к переработке или хранению, то есть оно носит временный характер. Проблема же переработки фактически не решена. Пока только небольшая часть отработанного ядерного топлива перерабатывается на заводе РТ-1 в производственном объединении «Маяк» в г. Озерске Челябинской области.

В России назрела необходимость разработки и реализации срочных мер по оздоровлению экологической обстановки в стране. И в этом комплексе мер решающую роль должно сыграть совершенствование нормативно-правовой базы, определяющей механизмы экономического стимулирования бережного природопользования и охраны окружающей среды.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Васильева М. И. Публичные интересы в экологическом праве. М.: Изд-во МГУ, 2003. 302 с.
2. Доклад Совета Федерации Российской Федерации 2007 года. О состоянии законодательства в Российской Федерации. Законодательное обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики. М.: Изд-во Совета Федерации, 2008. 680 с.
3. Игнатьева И. А. Экологическое законодательство России: теория и практика систематизации: Автореф. дис. д-ра юрид. наук. М.: МГУ, 2007. 45 с.
4. Отчет Министерства юстиции РФ по результатам мониторинга административного законодательства 2009 года. www.minjust.ru/ru.institution/ncpi
5. Правовые проблемы формирования идеологического механизма реализации экологического законодательства // Экологическое право России на рубеже XXI века: Сборник научных статей преподавателей и аспирантов кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, посвященный памяти профессора В. В. Петрова / Сост. А. К. Голиченков, Т. В. Петрова; Под ред. А. К. Голиченкова. М.: Зерцало, 2000. 360 с.
6. Региональная целевая программа «Охрана и гигиена окружающей среды и обеспечение экологической безопасности в Мурманской области» на 2009–2010 годы. www.ustoichivo.ru