

А.И. Лагунова

ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ЭКОЛОГИЧЕСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИИ И ЕЕ РЕГИОНОВ

Конституционные основы обеспечения экологической безопасности Российской Федерации развиты в специальных нормативно-правовых актах.

Так, анализ экологического законодательства России и ее регионов (после 1993 г.) показывает, что оно значительно обновилось; принято много законов, иных подзаконных актов; сформирована серьезная законодательная база; были приняты и введены в действие природоресурсные акты по всем природным объектам (земли, воды, леса, недра, атмосферный воздух и т. д.) [1-7]; разработан новый природоохранный акт [8] и множество иных федеральных законов [9,10]. В самостоятельное направление (область) экологического законодательства выделяется законодательство об обеспечении экологической безопасности, формируя данную область экологических норм и норм о безопасности Российской Федерации.

Как следует из анализа актов природоресурсного права, в них урегулированы отношения по использованию природных объектов (ресурсов), их охране; вопросы обеспечения экологической безопасности вообще не обозначены либо урегулированы лишь поверхностно, хотя фактически имеют место. Например, гл. 11 Водного кодекса РФ (охрана водных объектов) содержит отдельные нормы, регламентирующие, по сути, не столько охрану водных объектов, сколько их защиту, хотя последний термин отсутствует (ст. 97,107,111,116,117).

Лесной кодекс РФ вводит нормы по обеспечению рационального и неистощительного использования лесов, их охране, «защите и воспроизводству» исходя из принципа устойчивого управления лесами и сохранения биологического разнообразия лесных экосистем, повышения экологического и ресурсного потенциала лесов, удовлетворения потребностей общества на основе научно обоснованного, многоцелевого лесопользования (ст.2 Закона). Закон, в отличие от других природоресурсных актов, ставит вопрос «защиты и восстановления лесов» как одну из важнейших функций государственных органов управления, как условие жизни природного объекта, а значит, и человека на Земле.

Раздел III Закона регламентирует государственное управление «в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов». Так, в частности, к полномочиям субъектов РФ в данной области (наряду с другими полномочиями) отнесено: приостановление, ограничение и прекращение работ, представляющих опасность для состояния и воспроизводства лесов; организация выполнения мероприятий по «охране лесов от пожаров и защите лесов от вредителей и болезней леса...» (ст.47). Безусловно, последняя часть нормы относится к мерам защиты, а не к мерам охраны лесов РФ.

Все леса России в данном акте, в соответствии с экономическим, экологическим, социальным значением, их местоположением и выполняемыми функциями, разделены на три группы. Первая группа лесов (кроме того) разделена на категории защитности, к которым, в частности, отнесены: запретные полосы лесов по берегам водных объектов; запретные полосы лесов, защищающие нерестилища ценных промысловых рыб; противозрозионные леса; леса вдоль дорог; леса зеленых зон поселений и другие, что, вне всякого сомнения, свидетельствует об их активной защите с целью обеспечения экологической безопасности территории России и ее регионов, хотя, к сожалению, акт не использует данный термин, а ограничивается термином «защита» (ст.56).

Иные акты природоресурсного права ограничиваются лишь «использованием и охраной природных объектов», что, несомненно, является их недоработкой и требует совершенствования в данной части, поскольку каждый природный объект исключительно необходим для жизни на Земле, незаменим, выполняет только ему присущие функции, следовательно, требует своей защиты, приведения его в состояние защищенности как одного из основ жизни на Земле.

В отличие от природоресурсных, отдельные нормативные акты природоохранного права содержат нормы, регламентирующие экологическую безопасность, хотя и далеко недостаточно. Так, комплексный Федеральный закон «Об охране окружающей среды» [8] (вслед за Конституцией РФ [11]) регламентирует «право каждого на благоприятную окружающую среду», являющуюся «основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории РФ»; определяет правовые основы государственной политики в области «охраны окружающей среды, сохранения благоприятной среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности» (преамбула Закона).

На наш взгляд, в приведенной норме и ряде последующих Закон смешивает понятия «сфера» и «область» управления, хотя, как следует из теории административного права, природоохранение является «сферой», а обеспечение безопасности - «областью» управления. Кроме того, формы использования природы (охрана природы, использование природных ресурсов, обеспечение экологической безопасности) в Законе также смешаны. К примеру, термин «сохранение» заменяет такую форму, как «использование» природных объектов, что нельзя признать идентичными понятиями, и в данной части Закон, очевидно, требует совершенствования.

Рассматриваемый Закон впервые вводит законодательное закрепление понятия «экологической безопасности», под которой понимается «состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и

техногенного характера, их последствий» (ст.1), с чем вполне можно согласиться, хотя (как показывает анализ правовой литературы) вопрос долгие годы дискутируется.

Среди принципов охраны окружающей среды в Законе названы: соблюдение прав человека на благоприятную окружающую среду; обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека; охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности (ст.3).

Рассматривая содержание данной статьи Закона, следует отметить, что понятие «обеспечение экологической безопасности» не признано формой использования природы, поскольку выведено из ряда таковых, а именно -охраны природы, рационального использования природных ресурсов. В то же время «воспроизводство» природных ресурсов названо в одном ряду с последними, что вполне можно принять за самостоятельную форму использования природы, хотя фактически вряд ли это можно считать верным. Как отмечено в отдельных работах [12], существуют три самостоятельные формы использования природных объектов; воспроизводство к ним не относится; оно входит в понятие «охрана» природы. Иными словами, рассматриваемая статья требует устранения такого рода терминологических неточностей.

Исследование основ управления в области охраны окружающей среды (гл.II Закона) позволяет выявить, что полномочия по обеспечению экологической безопасности не закреплены Законом ни за одним органом, хотя охрану окружающей среды выполняют некоторые из них; это органы государственной власти РФ, одноименные органы субъектов РФ, органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление данной сферой, органы местного самоуправления.

Общественным и иным некоммерческим объединениям, осуществляющим деятельность в сфере охраны окружающей среды, предоставлено право участвовать в принятии решений, способных оказывать негативное воздействие на окружающую среду, жизнь, здоровье и имущество граждан, организовывать слушания по вопросам проектирования, размещения объектов, которые могут нанести вред окружающей среде, создав угрозу жизни, здоровью, имуществу граждан (ст. 12 Закона), что на практике (чаще всего) нарушается.

Анализ системы государственных мер по обеспечению прав на благоприятную окружающую среду, установленных Законом, показывает, что исследуемый вопрос также не урегулирован. Система государственных мер по обеспечению данного права включает: обязанность органов государственной власти РФ, ее субъектов, местного самоуправления, должностных лиц оказывать содействие гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в реализации их прав «в области охраны окружающей среды»; реализовывать экологически значимые объекты с учетом мнения населения или результатов референдума; нести ответственность должностных лиц за препятствия в осуществлении деятельности «в области охраны окружающей среды и реализации прав на благоприятную окружающую среду» (ст. 13), т.е. фактически сведена к охране природы; к тому же не имеет действенных механизмов реализации данного права, обеспечения экологической безопасности в России, что на практике ведет к массовому нарушению данных норм, превращая их в нормы-декларации.

Закон вводит традиционные для охраны природы меры, которые в итоге ведут к обеспечению экологической безопасности; вместе с тем Закон (чаще всего) не заостряет внимание на данном исключительно важном, на наш взгляд, моменте, а должен бы вывести его в число приоритетных.

Изучение практики решения данного вопроса в регионах России приводит к пониманию того, что исключительно действенная природоохранная правовая мера не реализуется должным образом. Мировая и общероссийская практика идет по пути разработки и реализации нормативов без наличия достоверных данных о состоянии окружающей среды, а значит, и должного учета экологической емкости (возможностей) Земли, одноименной емкости конкретного государства (регионов, объектов и т. д.), без чего решение глобальной, государственной, региональной, местной и локальной проблемы практически невозможно.

На наш взгляд, нормирование в данной сфере необходимо вести с учетом этих составляющих, что должно стать основой при расчете нормативов для каждого субъекта прав на природные объекты (вплоть до физических лиц).

Для решения данного вопроса в качестве концепции можно предложить следующую модель.

Экологическая (природная) емкость Земли должна быть разделена между государствами сообразно территории и ресурсного потенциала государств мира, участия их природы в пополнении последнего. (На этом уровне деление возможно лишь по глобальным природным объектам - атмосферный воздух, озоновый слой Земли, международные воды, мигрирующие объекты животного мира.)

Деление природной емкости конкретных государств, на наш взгляд, можно провести сообразно регламентированной международным сообществом нормы по государственной значимости регионов, фактическому и планируемому размещению производительных сил, плотности населения, состоянию окружающей природной среды.

Региональная природная емкость, в свою очередь, может быть разделена исходя из регламентированной государством нормы с учетом наличия необходимых производительных сил в регионе, экологически значимых объектов, фактических мест расселения людей, их численности, состояния жизнеобразующих прав человека и экологической ситуации территорий.

В основу деления местной природной емкости, которую необходимо регламентировать правовым актом органов власти субъекта РФ, должен быть положен фактор фактического состояния жизнеобразующих прав человека, их

обеспеченность и возможность реализации; значимость и необходимость производительных сил, размещенных на территории, их влияние на экологическое состояние и безопасность территории.

Локальная природная емкость предполагает деление (утвержденное органом местного самоуправления) норматива предоставленной природной емкости между структурными подразделениями конкретных юридических лиц с учетом условий каждого звена (цеха, участка, отдела и т. д.), где за основу следует взять значимость и необходимость «звена», степень его экологической опасности, влияние на человека и природную среду.

Локальная природная емкость включает и составляющую природной емкости, выделяемой для осуществления жизнедеятельности каждого (и всех) физических лиц на территории. Для регламентации данной составляющей, вероятно, следует исходить из состояния жизнеобразующих прав человека, их фактической реализации на территории, численности постоянно и временно пребывающих, учета мест расселения людей и другого. Данная составляющая должна иметь приоритет при нормировании со значительным превышением нормы природной емкости для 100%-й обеспеченности физических лиц территории.

Как нам представляется, деление природной емкости Земли на подобные составляющие предполагает юридическое закрепление данных норм в правовых актах различных уровней, установление жесткого контроля за их выполнением, периодического пересмотра нормативов на всех уровнях, предоставление заниженных нормативов при их нарушении. Предоставляемые нормативы следует ранжировать по годам с выводом территории и планеты Земля (в ближайшей перспективе) на гармоничное сочетание системы общество - природа (безопасный уровень жизни). Только при таком подходе природная (экологическая) емкость Земли и территорий займет преобладающее положение в жизни каждого человека, в осуществлении любой деятельности на планете, а при должном государственном нормировании и контроле будет основой обеспечения экологической безопасности всего живого на Земле. Основным природоохранительным актом РФ обязан регламентировать данные подходы, взяв за основу экологическую емкость Земли и получение достоверной информации о ее состоянии.

Необходимо проведение кодификации экологического законодательства и принятие Экологического кодекса РФ [13], который должен иметь Общую и Особенную части. Последняя должна включать нормы трех четко отграниченных направлений: природоресурсного, природоохранного и обеспечения экологической безопасности, что во многом соотносится с современным развитием экологического законодательства, хотя в большинстве своем оно развивается по объектам природной среды. Общая часть должна содержать нормы, объединяющие все направления, а иные нормативно-правовые акты природоохранного права содержать наряду с понятием «охраны природы» словосочетание «обеспечение экологической безопасности».

Итак, следует признать, что нормы существующего природоресурсного законодательства фактически не регулируют отношения обеспечения экологической безопасности, а природоохранного - лишь поверхностно касаются их. Акты данного законодательства требуют освобождения от не свойственных им норм и ориентации на установление принципиальных положений, определяющих скоординированную деятельность всех структур общества, ведомств в области обеспечения экологической безопасности России и ее регионов.

Законодательные основы обеспечения экологической безопасности России в целом противоречивы, с пробелами, требуют своего совершенствования; необходима большая законодотворческая работа, в том числе по оформлению самостоятельного направления (подотрасли) экологического права - обеспечения экологической безопасности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ И ПРИМЕЧАНИЯ

1. Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 25 октября 2001 г. №136-ФЗ // Рос. газ. - 2001. - 30 окт.
2. Водный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 18 октября 1995 г. №167-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 1995. - №47. - Ст.4471.
3. О недрах: Закон РФ от 21 декабря 1992г. №2395-1 (в ред. ФЗ от 30 марта 1995г. №27-ФЗ) // Собрание законодательства. - №10, — Ст.823.
4. О животном мире: Федеральный закон от 24 апреля 1995г. №52 - ФЗ // Собрание законодательства. - 1995. - №17. - Ст. 1462.
5. Лесной кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29 января 1997г. №22-ФЗ // Собрание законодательства.-1997. - №5. -Ст.610.
6. О континентальном шельфе Российской Федерации: Федеральный закон от 25 октября 1995 г. // Собрание законодательства РФ. -1995. - №49. - Ст.4694.
7. Об охране атмосферного воздуха: Федеральный закон от 4 мая 1999 г. №96-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 1999. - №18. - Ст.2222.
8. Федеральный закон от 10 января 2002г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Парламентская газ. - 2002. -12 янв.
9. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 11 ноября 1994 г. // Рос. газ. - 1994. - 24 дек.
10. Об экологической экспертизе: Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ.-1995.-№48.-Ст.4556.
11. Конституция Российской Федерации: Основной закон. - М., 1993. - 64 с.

12. См., например: Голиченков А.К. Охрана окружающей природной среды, обеспечение экологической безопасности, обеспечение рационального использования природных ресурсов: термины, содержание, соотношение / А.К. Голиченков // Экологическое право России: Сб. материалов науч.-практ. конф. 1995- 1998 гг. / Под . ред. А.К.Голиченкова. — М., 1999. - С.37 - 43, а также другие работы автора.
13. В правовой литературе давно дискутируется вопрос разработки и принятия Экологического кодекса (или хотя бы проведения «продвинутой систематизации» экологических норм) как правового акта более высокой юридической силы, акта, вобравшего в себя многочисленные разрозненные нормы экологического права, однако пока этот вопрос не решен. Подробно об этом см.: Голиченков А.К. Основные подходы к разработке концепции проекта Экологического кодекса РФ / А.К. Голиченков // Право и политика. - 2000. - № 10. - С. 123-131; Он же. Концепция Экологического кодекса Российской Федерации. Основные положения // Современное экологическое право в России и за рубежом. - М., 2001. - С. 19-28.