УДК 34

Лабушкина И.Е.[1]
Дорофеева Ж.А.[2]
Решетняк С.Р.[3]

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИИ

Аннотация. В данной статье исследуются нормы действующего экологического законодательства, не отвечающие современным требованиям в сфере природохраны и требующие совершенствования. В статье вносятся предложения по внесению изменений в текст основного федерального закона регулирующего отношения, возникающие в области охраны окружающей среды как основы жизни и деятельности народов.

Ключевые слова: охрана окружающей среды, эколого-правовой статус муниципальных образований, экологической благополучие, компоненты природы, ответственность за экологические правонарушения.

Labushkina I.E.,
Dorofeeva J.A.,
Reshetnyak S.R.

PROBLEMS OF IMPROVING ECOLOGICAL LEGISLATION IN RUSSIA

Abstract. This article examines the norms of current environmental legislation does not meet modern requirements in the field the nature conservancy and improvement. The article makes suggestions to amend the text of the basic Federal law regulating relations arising in the field of environmental protection as the basis of life and activity of peoples.

Keywords: environment, environmental-legal status of municipalities, environmental welfare, components of nature, responsibility for environmental violations.

Федеральное законодательство Российской Федерации в сфере охраны окружающей природной среды сделало существенный качественный скачок в своем развитии. Анализ действующей редакции Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «Об охране окружающей среды» с предыдущими редакциями и с Законом РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-I «О местном самоуправлении в РСФСР». Закон РСФСР (с изм. и доп. от 21 февраля 1992 г. и 2 июня 1993 г.) показал, что существующие на настоящий момент положения более детально регламентируют существующие правоотношения в сфере охраны окружающей природной среды четче разграничивают полномочия федеральных и региональных властей в вопросах правового регулирования природоохранных отношений. Нормы действующей редакции, базирующиеся на правоприменительной практике, более

[1] *Лабушкина Инна Евгеньевна*, кандидат педагогических наук, заведующий кафедрой правового обеспечения деятельности органов власти, Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, Пятигорск, e-mail: in-na_26@list.ru, 89054660121

Labushkina Inna, Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor, Department of public services and management, The North Caucasus institute-branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: inna_26@list.ru, 89054660121

[2] *Дорофеева Жанна Агзамовна*, старший преподаватель кафедры правового обеспечения деятельности органов власти, Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, dorofeeva.janna@ya.ru, 89283237453

Dorofeeva Janna, senior teacher of department of legal support of activity of authorities, The North Caucasus institute-branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: dorofeeva.janna@ya.ru, 89283237453

[3] *Решетняк Сергей Романович*, старший преподаватель кафедры правового обеспечения деятельности органов власти, Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, e-mail: reshs@rambler.ru, 89187454489

Reshetnyak Sergey, senior teacher of department of legal support of activity of authorities, The North Caucasus institute-branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: reshs@rambler.ru, 89187454489

применимы к реальным правоотношениям, приобретают статус эффективных регуляторов, а не декларативных положений.

Существенный сдвиг в позитивную сторону можно ожидать в вопросах нормирования вредоносных для окружающей среды выбросов после вступления в законную силу изменений, вносимых Федеральным законом от 29.12.2015 № 404-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельными законодательными актами Российской Федерации». Это стало возможно не по причине того, что вносимые изменения более детально регламентируют отношения в сфере контроля за нормированием выбросов, и не по причине повышения юридической техники редакции новых норм, а за счёт смены вектора. Вступившие в силу поправки, есть первый шаг в сторону ухода от дозволительного режима в сфере нормирования, при котором, по факту, сами по себе выбросы не запрещались, а лишь вводились экономические регуляторы к запретительному характеру, направленные на сокращение вредоносного воздействия, Новый подход направлен на создание экологически чистого производства на территории Российской Федерации и на достижение, в том числе, и тех целей, которые были обозначены Президентом РФ В.В. Путиным во время его выступления на пленарном заседании юбилейной 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в Нью-Йорке 28 сентября 2015 года, в которой была отмечена проблема глобального изменения климата и была поставлена конкретная цель по сокращению к 2030 году выбросов парниковых газов до 70–75 процентов от уровня 1990 года [1].

Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 – 2020 годы» утверждена новая редакция госпрограммы «Охрана окружающей среды на 2012-2020 гг.» [2]. Мероприятия программы направлены на создание экологически безопасной и комфортной обстановки в местах проживания населения, снижение его заболеваемости, вызванной неблагоприятными экологическими условиями, рост продолжительности жизни городского населения.

Однако, при всех положительных сдвигах в вопросах совершенствования природоохранного законодательства, нельзя не отметить, что оно до сих пор не в полной мере отвечает предъявленным к нему требованиям. И в первую очередь речь идёт о фундаментальном для всего природоохранного законодательства акте – Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «Об охране окружающей среды».

Вместе с тем, эффективность регулирования отношений по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности по природопользованию продолжает оставаться не самой высокой, о чем свидетельствуют прежде всего состояние окружающей среды на значительной части территории Российской Федерации, ухудшение здоровья населения и истощение природных ресурсов. Так, на основании Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2014 году», подготовленного Министерством природы и экологии Российской Федерации, можно констатировать, что несмотря на наметившееся сокращение выбросов по ряду показателей, например, выбросов в атмосферу или водные ресурсы, снижение хотя и наблюдается, но не столь быстрыми темпами, как хотелось бы. А показатели корректируются вследствие сопутствующих факторов. Так В 2014 году наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха в России проводились в 252 городах, на 697 станциях, из них регулярные наблюдения Росгидромета выполнялись в 229 городах на 636 станциях, в 3 населенных пунктах дополнительно проводились эпизодические наблюдения. По данным Росгидромета, в 51 городе (24% городов) уровень загрязнения воздуха характеризуется как высокий и очень высокий. В этих городах проживает 19% городского населения [3; 8].

В 2013 году высокий и очень высокий уровень загрязнения отмечался в 123 городах (57% городов), что составляло 52% городского населения России [3;8].

Резкое изменение показателя загрязнения воздуха в городах обусловлено не улучшением качества воздуха, а связано лишь с установлением в 2014 г. нового значения среднесу-

точной предельно допустимой концентрации (ПДКс.с.) формальдегида - более чем в 3 раза выше использовавшегося ранее значения. При использовании для оценки прежнего значения ПДКс.с. формальдегида, количество городов, в которых уровень загрязнения атмосферы оценивается как высокий и очень высокий составило бы 107 городов.

Общий объем сбросов загрязненной (без очистки или недостаточно очищенной) воды в Российской Федерации продолжает сокращаться. Темпы рассогласования скорости сокращения объема выбросов и скорости роста ВВП оцениваются значениями декаплинг-фактора (DF). Однако при экономической деятельности, относящейся к разделу Е (Водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений) Общероссийского классификатора видов экономической деятельности ОКВЭД [4], «ответственной» за более чем половину всего объема сбросов загрязненной воды, надлежащего сокращения объема сбросов не происходит [3;23].

А по федеральным округам, можно наблюдать и вовсе рост валового объёма загрязнений окружающей среды. Таким образом, внесённые изменения, предусмотренных Федеральным законом от 29.12.2015 № 404-ФЗ как раз и призваны изменить положение вещей, и содействовать наметившемуся снижению (если сравнивать в промежутке за последние десять лет) уровня загрязнения окружающей среды. Но это же есть и демонстрация неэффективности действующего законодательства, несмотря на огромное количество нормативно-правовых актов, регламентирующих сферу природоохранных отношений. И хотя сейчас можно наблюдать большую согласованность в смежных нормативных актах, ситуация наличия в них противоречий всё ещё не является невероятной.

Увеличение количества узкопредметных актов, требует более тщательного подхода к фундаментальному закону «Об охране окружающей среды», который призван стать связующей нитью всего природоохранного законодательства. Однако, даже сейчас назвать его абсолютно функциональным невозможно в силу наличия в тексте откровенно декларативных и нередко малосвязанных с правовым регулированием фрагментов, а также в виду наличия неопределенности при раскрытии ряда основных понятий, используемых в Законе.

Анализ статьи 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», а также изучение научной литературы, показал, что в Законе содержатся два понятия, имеющих одно и то же значение и фактически подменяющих друг друга. Речь идёт о понятиях «окружающая среда» и «природная среда» («природа») [5]. Такое положение вещей недопустимо, поскольку приводит к неопределенности относительно содержания фундаментальных понятий не только для Закона, но и для отношений в сфере охраны природной среды в целом.

Конституция РФ, содержит понятие «экологическое благополучие», которое не нашло раскрытия в федеральном законодательстве. Закон «Об охране окружающей природной среды» как раз и является тем документом, в котором должно быть освещено определение данного понятия, особенно с учётом наличия в нём статьи первой, в которой даётся раскрытие основных понятий в сфере защиты окружающей природной среды.

Изменить содержание частей 4 и 5 статьи второй, с целью создания более грамотного и точного с точки зрения юридической техник подхода к использованию норм международного права в качестве источника природоохранных отношений.

В пункте втором статьи 11 Закона говорится о том, что граждане могут обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в органы местного самоуправления и иные организации с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы. В статье 12 предусмотрены аналогичные права, но принадлежащие общественным объединениям и некоммерческим организациям (обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и иные организа-

ции с жалобами, заявлениями, исками и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы). Однако, в статье 7 не говорится о том, что органы местного самоуправления обладают полномочиями по рассмотрению таких жалоб. Отсутствует указание на это и в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Обозначенные мероприятия по управлению охраной окружающей средой не дают окончательного ответа на вопрос - включаются ли в них работы по реагированию на подобного рода жалобы? А главное, в них не прописан фактически механизм этого реагирования.

Глава XII «Научные исследования в области охраны окружающей среды», содержащаяся в Законе, состоит из одной единственной статьи декларативного содержания.

По своему содержанию данная статья определяет цели и содержание научных исследований в области охраны окружающей среды.

Среди целей обозначены:

- разработки концепций, научных прогнозов и планов сохранения и восстановления окружающей среды;
- оценки последствий негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;
- совершенствования законодательства в области охраны окружающей среды, создания нормативов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды;
- разработки и совершенствования показателей комплексной оценки воздействия на окружающую среду, способов и методов их определения;
- разработки и создания наилучших технологий в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов;
- разработки программ реабилитации территорий, отнесенных к зонам экологического бедствия;
- разработки мероприятий по сохранению и развитию природного потенциала и рекреационного потенциала Российской Федерации.

Необходимо отметить, что достижение поставленных целей не требует законодательного их закрепления. Комплекс мероприятий, который можно считать практической реализацией положений статьи 70, вполне успешно реализуется и без отражения их в тексте Закона, поскольку такие мероприятия проводятся в рамках экологической политики государства в целом, а также в рамках управления в области охраны окружающей среды. Вопросы совершенствования законодательства и вовсе являются составной частью правовой действительности в целом и функций Федерального Собрания в частности.

Нахождение данных положений в «теле» закона имело бы смысл, если бы конкретно прописывалась компетенция органов, на которые бы возлагалась задача по достижению обозначенных целей. Однако, в статье не только данные органы, а, следовательно, их компетенция не обозначена. Помимо этого, статья носит отсылочный характер: научные исследования в области охраны окружающей среды проводятся научными организациями в соответствии с федеральным законом от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (ред. от 13.07.2015).

Также, намечается противоречие с принятой трактовкой понятия «экологическое законодательство», которое рассматривается, как система нормативных правовых актов, содержащих правила поведения в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Положения статьи 70 явно не согласовываются с данной трактовкой.

Декларативный характер носит и статья 74 («Экологическое просвещение»). Её правовой вес несущественен, поскольку по своему содержанию статья, фактически, лишь рекомендует проводить мероприятия в области экологического просвещения. Соответственно перечень таких мероприятий, содержащихся в статье, не может рассматриваться как обязательный. Что подтверждается отсутствием санкции за несоблюдение положений статьи.

«Статья 75. Виды ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды»

За нарушение законодательства в области охраны окружающей среды устанавливается имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность в соответствии с законодательством».

Статья 75 содержит термин «устанавливается ответственность».

Исходя из норм русского языка этот термин может быть применен исключительно к введению в действие новых правовых норм (Установить - назначить, утвердить, ввести в действие. (Толковый словарь русского языка Ожегова)), в контексте наименования главы «Глава XIV. Ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды и разрешение споров в области охраны окружающей среды» данная норма должна носить кардинально иной смысловой характер. Юридически правильней было бы применение термина «привлечение к ответственности» (Привлечь-заставить отвечать за свои действия, проступки [7]).

Данная правовая норма предполагает привлечение к ответственности только за нарушение законодательных актов, с то время как большинство предписывающих экологических норм содержаться в подзаконных актах Правительства РФ и Министерства природных ресурсов и экологии. И, поскольку суды толкуют закон буквально, то от ответственности могут уйти лица, нарушившие подзаконные акты (например, Приказ Минприроды России от 1 августа 2011 г. № 658 «Об утверждении такс для исчисления размера вреда, причиненного объектам растительного мира, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, и среде их обитания вследствие нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования»).

Статья 76 предусматривает только судебный порядок разрешения споров в области охраны окружающей среды. Однако, самого определения понятия «экологический спор» Закон не даёт. Противоречия, возникающие в связи с реализацией защиты прав граждан, также могут быть рассмотрены в качестве экологического спора. Однако, такие вопросы могут быть разрешены в административном порядке.

Решения, осуществляемые (принятые) в ходе исполнения государственной функции Росприроднадзором, могут быть обжалованы в административном и судебном порядке. В административном порядке обжалуются: решения Росприроднадзора могут быть обжалованы руководителю Росприроднадзора; решения руководителя Росприроднадзора - Министру природных ресурсов и экологии РФ [6].

Помимо этого, речь может идти о спорах и иного характера. В частности, вопросы о компетенции. Такие вопросы также нередко решаются в административном порядке.

Таким образом, статья не в полной мере отвечает существующему положению вещей. Более того, в данной редакции её можно рассматривать как ограничивающую права граждан на защиту их нарушенных прав.

Также, необходимо отметить, что, следуя содержанию нормы, спор с области охраны окружающей среды может быть рассмотрен любым судом, в том числе арбитражным судом, судом общей юрисдикции, и, даже третейским судом. Однако по своей юридической природе недопустимо рассматривать такие споры третейскими судами.

На основании проведённого анализа можно констатировать, что положения Главы XII, а также статья 74 не отвечают целям и задачам Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «Об охране окружающей среды». По этой причине, уместно признать статьи 70 и 74 утратившими силу и отменить их действие.

В статью 1 внести следующие изменения:

- исключить понятия «окружающая среда» и «природная среда», заменив его понятием «природа», с внесением соответствующих изменений в смежные нормативно-правовые акты,
- содержание понятие «природа» изложить следующим образом: «совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов,
- термин «компоненты природной среды» заменить на «компоненты природы», сохранив ныне существующее определение

понятия «компоненты природной среды» в качестве определения «компоненты природы»,

- внести определение понятия «экологическое благополучие» следующего содержания: «Экологическое благополучие - состояние природы, при котором отсутствует вредное воздействие на неё».

Изложить пункты 4 и 5 ст. 2 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в следующей редакции: «Отношения, возникающие в области охраны окружающей среды как основы жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации, в целях обеспечения их прав на благоприятную окружающую среду основываются на общепризнанных принципах и нормах международного права и регулируются международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации» [5].

Статьи 11 и 12 изложить в следующей редакции:

- статья 11: «обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и иные организации, с учётом их компетенции, с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы»;
- статья 12: «обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и иные организации, с учётом их компетенции, с жалобами, заявлениями, исками и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы.

Предлагается принять статью 75 в следующей редакции:

«Статья 75. Виды ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды и иных актов, содержащих нормы экологического права»

Лица, виновные в нарушении законодательства в области окружающей среды и иных актов, содержащих нормы экологического права, привлекаются к дисциплинарной, гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности в порядке, установленном федеральными законами.»

В статью 76 внести изменение. В новой редакции статья должна иметь следующее содержание: «Споры в области охраны окружающей среды разрешаются судами общей юрисдикции и арбитражными судами, а также в административном порядке в соответствии с законодательством».

Предложения по внесению изменений в Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «Об охране окружающей среды» предлагается внести на рассмотрение Правительства РФ Министерством природных ресурсов и экологии РФ.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Выступление Владимира Путина на 70-й сессии Генассамблеи ООН. Полный текст // ИА REGNUM // [Электронный ресурс] URL: http://regnum.ru/news/polit/1980377.html
2. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 годы// Собрание законодательства Российской Федерации от 5 мая 2014 г. 18 (часть III).
3. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2014 году» // [Электронный ресурс] URL: http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=142679
4. Приказ Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст (ред. от 10.11.2015) «О принятии и введении в действие Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД2)

ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2) и Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД2) ОК 034-2014 (КПЕС 2008)» // Экономика и жизнь (Бухгалтерское приложение). – 2014. – № 21.

5. Железинский, Александр Александрович. Конституционные основы охраны окружающей среды в Российской Федерации: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Железинский Александр Александрович; [Место защиты: Сарат. гос. ун-т им. Н.Г. Чернышевского] – Саратов, 2011. 25 с.
6. Волков А.М. Лютягина Е.А. Об административных способах разрешения административно-правовых споров. // Правовая инициатива // [Электронный ресурс] URL: http://49e.ru/ru/2012/1/9.
7. Игнатьева Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. – М.: Оникс, 2010 г.