УДК 349.6

ЯСТРЕБОВ А.Е.

Основные направления совершенствования экологического законодательства РФ

В статье рассматриваются актуальные проблемы развития экологического законодательства РФ. Автор анализирует законодательное регулирование основных правовых инструментов охраны окружающей среды. Содержатся предложения по совершенствованию отдельных аспектов природоохранного законодательства в целях повышения эффективности государственной экологической политики.

Ключевые слова: экологическое законодательство, охрана окружающей среды, экологическое нормирование, государственный экологический надзор, экологический контроль, экологическая экспертиза.

Одной из наиболее актуальных проблем развития России является неблагополучная экологическая обстановка. Современное состояние окружающей среды характеризуется крупномасштабным загрязнением атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, почв. Проблема загрязнения окружающей среды становится одной из первостепенных, создавая угрозу национальной безопасности страны. В этих условиях решение задач по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности должно стать одним из приоритетных направлений государственной политики.

Система экологического законодательства начала формироваться в Российской Федерации с начала 1990-х гг. В 2002 г. был принят и вступил в силу Федеральный закон «Об охране окружающей среды» – базовый акт экологического законодательства, регулирующий основные направления государственной политики в данной сфере. На сегодняшний день в Российской Федерации действуют десятки законодательных актов, регулирующих различные аспекты отношений в области охраны окружающей среды и природопользования. Однако приходится констатировать, что существующий правовой механизм регулирования природоохранных отношений не обеспечивает реализацию права на благоприятную окружающую среду, защиту экологических прав и законных интересов населения. В этой связи представляется необходимым рассмотреть вопрос об основных проблемах в развитии экологического законодательства, необходимых путях его совершенствования.

Конституция РФ в числе основных прав и свобод закрепила экологические права – право на благоприятную окружающую среду, на достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба здоровью и имуществу граждан, причиненного экологическим правонарушением. Несмотря на установленное Конституцией РФ право судебной защиты нарушенных прав, граждане редко защищают свои экологические права. В первую очередь это относится к праву на возмещение вреда здоровью человека, причиненного загрязнением окружающей среды.

Сложность правоприменительной практики по делам о возмещении экологического вреда заключается в том, что граждане, обратившиеся с подобными исками в суд, должны представить доказательства причинения вреда здоровью и наличия причинной связи между причинённым вредом и деятельностью предприятий, организаций, загрязняющих окружающую среду. Установление причинной связи и соответственно возможность возмещения ущерба пострадавшим от экологических правонарушений осложняются многими факторами. Например, влияние вредных веществ на организм человека, воздействие на него неблагоприятной экологической ситуации обычно растянуто во времени, длится годами и даже десятилетиями. Таким образом, юридически значимый момент причинения вреда размывается и не может быть определённо увязан с фактом конкретного экологического правонарушения. Кроме того, негативное воздействие окружающей среды обычно не порождает новые виды болезней, а усугубляют уже существующие: аллергию, рак, сердечно-сосудистые, лёгочные заболевания и др.

Все это приводит к тому, что на практике доказать причинение экологического вреда здоровью практически невозможно. В этой связи имеет смысл обсудить возможность внесения изменений в гражданско-процессуальное законодательство с целью облегчения установления причинной связи в делах о причинении экологического вреда здоровью населения. Для этого стоит использовать имеющийся зарубежный опыт регулирования таких отношений. Так, в германском праве действует презумпция причинности, то есть если в условиях конкретного случая вред мог быть нанесен данным объектом, то считается, что вред нанесен именно этим объектом, а все сомнения толкуются в пользу потерпевшего. В судебной практике японских судов был применен аналогичный принцип, согласно которому при причинении вреда предприятием, деятельность которого представляет большую опасность для здоровья, достаточно установить лишь максимальную вероятность наступления вреда[1].

Важным направлением совершенствования законодательства в области охраны окружающей среды должен стать переход на новую систему экологического нормирования и связанного с ней экономического стимулирования природоохранной деятельности, активно применяемых в зарубежных странах и доказавших там свою эффективность.

Установившаяся в Российской Федерации система экологического нормирования базируется на методической основе, сформированной в 1980-х гг., которая остается практически неизменной до настоящего времени. Кроме того, система экологического нормирования не подкреплена эффективными экономическими методами стимулирования субъектов хозяйственной и иной деятельности в целях снижения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

В качестве базового принципа реформирования системы экологического нормирования и связанной с ней платы за негативное воздействие на окружающую среду предлагается переход на систему наилучших существующих (допустимых) технологий, действующую в государствах Евросоюза и других развитых странах. Надо сказать, что Федеральный закон «Об охране окружающей среды» еще в 2002 г. закрепил аналогичное понятие «наилучшая существующая технология» и провозгласил принцип предоставления налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий. Однако за годы, прошедшие со времени принятия закона, никаких практических шагов по внедрению этих технологий сделано не было. То же самое относится и к установленным в законе мерам экономического стимулирования. Почти все они пока остаются невостребованными по причине отсутствия в законодательстве необходимых норм и пробелов в правовом регулировании.

В настоящее время Министерством природных ресурсов и экологии РФ разработан поэтапный план перехода на наилучшие существующие технологии. Для каждой отрасли экономики планируется установить перечень таких технологий и

разработать на их основе технологические нормативы воздействия на окружающую среду. Это большая и сложная работа, которая потребует не менее четырех лет. Такое же время потребовалось для организации данного процесса в Евросоюзе. Одновременно предполагается ввести реальные меры экономического стимулирования предприятий к переходу на наилучшие существующие технологии. Они заключаются в серьезном повышении платы за негативное воздействие на окружающую среду для предприятий, не предпринимающих мер по модернизации своего производства, и снижении платы для предприятий, осуществляющих переход на новые технологии[2].

Для проведения этой реформы потребуется переходный период, на протяжении которого должна применяться смешанная система экологического нормирования, включающая в себя систему нормирования на основании индивидуальных разрешений и систему нормирования, основанную на применении наилучших существующих технологий.

В целях повышения эффективности решения экологических задач необходимо совершенствовать правовое регулирование организации и проведения государственного экологического надзора (ранее – государственный экологический контроль). В 2008 г. в Российской Федерации приняты важные нормативные правовые акты, определившие перечень лиц, осуществляющих государственный экологический контроль, и единый федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный экологический контроль[3]. В 2009 г. утверждены Правила осуществления государственного экологического контроля, определены объекты, подлежащие федеральному экологическому контролю[4]. Тем не менее в данной сфере правового регулирования имеется ряд проблем, затрудняющих эффективное осуществление экологического надзора.

В настоящее время порядок организации и проведения проверок хозяйствующих субъектов уполномоченными на то органами государственного экологического надзора регулируется Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[5]. Законом предусмотрено проведение плановых проверок не чаще чем один раз в три года, а внеплановых – при наличии ограниченного круга оснований. Кроме того, для проведения внеплановой проверки субъектов малого или среднего бизнеса органам государственного экологического надзора необходимо заручиться согласием органов прокуратуры.

Установленные действующим законодательством требования к порядку проведения государственного экологического надзора в части периодичности, оснований и сроков его проведения являются столь существенными, что в первую очередь это приводит не к защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а к нарушению конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду: в предложенных законодателем условиях органы государственного экологического надзора не способны осуществлять его эффективно.

Представляется обоснованным либо вообще исключить отношения в области государственного экологического надзора из круга отношений, регулируемых Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», либо отнести их к отношениям, для которых предусмотрена возможность установления особенностей организации и проведения проверок другими федеральными законами.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» 2002 г. в числе других видов экологического контроля предусмотрел муниципальный экологический контроль. Однако с 2006 г. нормы о муниципальном контроле были исключены из указанного закона[6]. Ликвидация муниципального экологического контроля объяснялась тем, что часть муниципальных образований не имели достаточных кадровых и материальных

ресурсов для реализации данного полномочия, поэтому муниципальный экологический контроль в них фактически не осуществлялся. Однако, на наш взгляд, это решение оказалось ошибочным.

Во-первых, территории, занимаемые муниципальными образованиями, сильно различаются по численности населения, объему негативного воздействия на окружающую среду. Различаются также их финансовые возможности, количественный состав муниципальных служащих и структура администраций. В муниципалитетах многих городских округов действуют отдельные управления и отделы по охране окружающей среды, что позволяет им решать вопросы местного значения в области охраны окружающей среды, в том числе осуществлять муниципальный экологический контроль.

Во-вторых, существует много хозяйственных объектов местного значения, не оказывающих серьезного воздействия на окружающую среду и не требующих контроля со стороны субъектов РФ. Ликвидация муниципального экологического контроля привела к чрезмерной нагрузке на органы исполнительной власти субъектов РФ, в том числе финансовой.

Необходимо восстановление института муниципального экологического контроля, поскольку без участия органов местного самоуправления сложно будет создать эффективную систему контроля за соблюдением хозяйствующими субъектами требований природоохранного законодательства.

Одним из основных правовых инструментов в области охраны окружающей среды в 1990-е гг. стала государственная экологическая экспертиза, направленная на установление соответствия документации, обосновывающей намечаемую хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, и проводимая в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду. С 2007 г. в результате изменений, внесенных в Федеральный закон «Об экологической экспертизе», был значительно сокращен круг объектов государственной экологической экспертизы за счет проектов нормативных правовых актов РФ и субъектов РФ, проектной документации по строительству, реконструкции, расширению практически всех объектов хозяйственной деятельности, градостроительной документации[7]. По сути дела из перечня объектов экспертизы исключены почти все объекты, способные оказать неблагоприятное воздействие на окружающую среду.

В сложившихся условиях это означает, что экологические требования при принятии решений о реализации многих видов хозяйственной деятельности в обязательном порядке учитываться не будут, что неизбежно приведет к снижению эффективности государственного экологического контроля, дестабилизации всей системы охраны окружающей среды и к ухудшению экологической обстановки во многих регионах страны.

По нашему мнению, необходимо в ближайшее время ликвидировать это законодательное упущение и внести поправки в Федеральный закон «Об экологической экспертизе», расширяющие перечень объектов государственной экологической экспертизы, включив в него все экологически опасные виды хозяйственной деятельности. При этом целесообразно сформулировать четкие критерии, позволяющие отнести объекты к объектам государственной экологической экспертизы, сформировать перечень видов деятельности, которые не подлежат экологической экспертизе, что позволит не тратить средства и силы на проведение экспертизы по экологически не опасным проектам.

Проведенный анализ показывает, что действующее экологическое законодательство решает не все поставленные перед ним задачи. Совершенствование правового регулирования экологических отношений предполагает существенную модернизацию как государственного экологического управления, так и основных природоохранных инструментов: экологического нормирования, экологического надзора и контроля, экологической экспертизы, платы за негативное воздействие на окружающую среду и других. Без этого невозможны качественное

оздоровление окружающей среды и успешное развитие страны в будущем.

[1] См.: Петров В.В. Окружающая среда и здоровье человека (три формы возмещения вреда здоровью) // Экологическое право. 2002. № 1. С.15; Васильева М.И. Правовые проблемы возмещения вреда, причиненного здоровью граждан неблагоприятным воздействием окружающей среды // Государство и право. 2008. № 10. С. 34.

[2] Трутнев Ю.П. Реформирование законодательства в сфере охраны окружающей среды Российской Федерации // Использование и охрана природных ресурсов в России. 2010. № 3. С. 55–56.

[3] Постановление Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2581.

[4] Постановление Правительства РФ от 27 января 2009 г. № 53 «Об осуществлении государственного контроля в сфере охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)» // СЗ РФ. 2009. № 5. Ст. 625.

[5] Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч.1). Ст. 6249.

[6] Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 10.

[7] Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 52 (ч.I). Ст. 5498.