

В. В. Вараксин*

ВОПРОСЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И РАЦИОНАЛЬНОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В ПРОМЫШЛЕННЫХ РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Представлена общая характеристика и классификация эколого-правовых требований, закрепленных в российском законодательстве. Автор приходит к выводу, что федеральные и региональные нормативные правовые акты в области охраны окружающей среды и природопользования не обеспечивают достижения целей и задач правового регулирования. Отмечаются недавние изменения, касающиеся управления в сфере охраны окружающей среды. Критически оценивается реализация экологического надзора органами государственной власти. Автором вносятся предложения по повышению качества надзорной деятельности через модификацию структуры и функционала специальных служб.

Ключевые слова: охрана окружающей среды, эколого-правовые требования, природоохранные и природоресурсные требования, экологический надзор, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и охраны окружающей среды

The author presents a general characteristics and classification of the legislated ecological-legal requirements. He concludes that the federal and regional legal acts on environmental protection fail to achieve the aims and objectives of legal regulation. Recent changes to management of environmental protection are considered. Environmental supervision provided by public authorities is critically evaluated. The author makes suggestions for improving the supervisory activities through modification of the structure and functions of special services.

Key words: environmental protection, ecological-legal requirements, environmental and natural-resource requirements, environmental supervision, Federal Service for Supervision of Natural Resources and Environmental Protection

В настоящее время экологическое развитие страны и ее регионов требует новых подходов и прогрессивных решений в сфере правового регулирования экологических отношений, а также государственного и муниципального управления в области охраны окружающей среды и природопользования.

В последние годы Российским государством были значительно уточнены, расширены и усилены эколого-правовые требования и соответствующие им правовые и организационные меры, что свидетельствует о тенденции к совершенствованию экологического законодательства. Обеспечение охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов в промышленных регионах РФ регулируется совокупностью норм не только природоохранного и природоресурсного законодательства, но и других отраслей федерального и регионального законодательства, в том числе Конституцией РФ. Не случайно согласно ч. 1 ст. 9 Конституции РФ использование и охрана земли и других природных ресурсов в Российской Федерации составляют основу жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Итак, в нормах российского законодательства: 1) формулируются общие и специальные правовые экологические требования к производственно-хозяйственной деятельности предприятий; 2) определяются необходимые организационно-контрольные меры

* Вараксин Валерий Владимирович – кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного и экологического права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург). E-mail: ecoland@usla.ru.

и механизмы, направленные на реализацию этих требований; 3) обеспечивается тесная взаимосвязь эколого-правовых требований и организационно-контрольных механизмов с экономико-правовыми и идеологическими гарантиями, а также мерами юридической ответственности за экологические правонарушения.

Первостепенная роль принадлежит нормам экологического законодательства, которые содержат весьма широкий круг эколого-правовых требований к промышленным предприятиям. Эти требования подразделяются на общие и специальные. Первые касаются задач и принципов экологического законодательства, устанавливаемых для промышленных предприятий приоритетов и ограничений, общих эколого-правовых прав и экологических обязанностей и др. Специальные эколого-правовые требования затрагивают вопросы использования отдельных природных объектов в производственно-хозяйственной деятельности промышленных предприятий.

В зависимости от вида деятельности промышленных предприятий эколого-правовые требования подразделяются на природоохранные и природоресурсные. Природоохранные требования в свою очередь включают три вида:

а) запретительные, направленные на недопущение хозяйственной деятельности промышленных предприятий в регионах в пределах особо охраняемых природных территорий (заповедники, национальные и природные парки, памятники природы, ботанические сады, городские леса, курортные и лечебно-оздоровительные зоны и др.);

б) ограничительные, связанные с уменьшением воздействия промышленных предприятий на отдельных природных территориях (природные заказники, зоны хозяйственного назначения национальных и природных парков, охранные зоны особо охраняемых природных территорий, зоны традиционного (приоритетного) природопользования и чрезвычайной экологической ситуации), определяемые правовым режимом этих территорий;

в) разрешительные, касающиеся осуществления производственно-хозяйственной деятельности промышленных предприятий.

Природоресурсные эколого-правовые требования закреплены в нормативных правовых актах природоресурсного законодательства Российской Федерации и ее субъектов (земельном, водном, лесном законодательстве, законодательстве о недрах, об охране атмосферного воздуха и животном мире). Эти требования содержат правила рационального использования земель, вод, лесов, недр и других природных ресурсов и охраны отдельных объектов природы.

В федеральном и региональном экологическом законодательстве были отменены устаревшие правовые нормы, ликвидирован ряд пробелов, в него были также включены новые положения, имеющие принципиальное значение как для природоохранной и хозяйственной деятельности промышленных предприятий, так и для сферы природопользования в целом. Однако темпы совершенствования федерального и регионального экологического и иного тесно связанного с ним законодательства по-прежнему слишком низки.

Оценивая федеральные и региональные нормативные правовые акты в области охраны окружающей среды и природопользования с позиций комплексного подхода, можно сделать вывод, что они пока еще не соответствуют в полной мере современным экономическим, социально-политическим и правовым реалиям, не могут служить достижению целей и задач правового регулирования. Следовательно, экологическое законодательство Российской Федерации и ее субъектов нуждается в обновлении и дополнении. Чтобы обеспечить его полноту и достаточность для решения экологических и тесно связанных с ними социально-экономических вопросов, законодатель должен учитывать комплексный характер проблем охраны окружающей среды



и особенности отдельных объектов природы, своевременно выявлять пробелы и противоречия в нормах экологического законодательства и определять пути их устранения.

В производственно-хозяйственной сфере и сфере природопользования большое значение принадлежит не только расширению и усилению экологических требований, но и совершенствованию организационных мер и механизмов. Это обусловлено ролью государственного управления в области охраны окружающей среды и природопользования как составной части государственного управления, которое должно быть направлено на решение как перспективных задач, связанных с переходом страны и ее отдельных регионов к устойчивому развитию, так и первоочередных экологических и социально-экономических проблем.

В настоящее время, в частности, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» закреплены такие важные организационно-правовые меры охраны окружающей среды, как экологическая сертификация, лицензирование, оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС), которые ранее регламентировались подзаконными нормативными актами.

Следует обратить особое внимание на изменения в надзорно-контрольной деятельности в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Так, значительно расширена сфера экологического надзора. Кроме того, дополнены виды экологического контроля, который наряду с производственным и общественным контролем в области охраны окружающей среды стал включать муниципальный контроль.

В настоящее время государственные надзорные функции в сфере природопользования возложены на Федеральную службу по надзору в сфере природопользования, которая находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии РФ. Вместе с тем сохраняется нежелательная ситуация, при которой одно и то же Министерство отвечает как за природопользование, так и за государственный надзор в данной сфере, что вряд ли обоснованно. На наш взгляд, нецелесообразно также разделение Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и охраны окружающей среды на Федеральную службу по надзору в сфере природопользования и Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору. Такой подход, во-первых, противоречит единству и взаимодействию природопользования и охраны окружающей среды как двух форм экологической деятельности; во-вторых, не соответствует единству экологического надзора и контроля как основным функциям государственного управления экологической деятельностью; в-третьих, влечет ослабление позиций государственных органов, осуществляющих экологический надзор как самостоятельное направление контрольно-надзорной деятельности.

Несмотря на положительные моменты, связанные с исключением государственного экологического надзора из сферы полномочий Министерства природных ресурсов и экологии РФ и усилением его взаимосвязи с технологическим и атомным надзором, реорганизация Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и охраны окружающей среды носит незавершенный характер и ведет к снижению эффективности государственного экологического надзора.

На наш взгляд, целесообразно продолжить работу по совершенствованию системы органов государственного экологического контроля.

На первом этапе необходимо выделить из Федеральной службы экологического, технологического и атомного надзора Федеральную службу по экологическому надзору, вновь соединить ее с Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и тем самым воссоздать Федеральную службу по надзору в сфере природопользования и охраны окружающей среды. При этом надлежит исключить указанную службу из подчинения Министерства природных ресурсов РФ и передать ее в ведение Правительства РФ.



На втором этапе, после того как Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и охраны окружающей среды накопит опыт контрольной и надзорной деятельности и ее структура и работа стабилизируются, следует передать ее в подчинение Президента РФ. Это связано с тем, что Правительство РФ отвечает прежде всего за социально-экономическое развитие страны и в ряде случаев экономические интересы могут не совпадать с экологическими интересами в отдельных регионах, что будет препятствовать, в частности, решению государственными органами, органами местного самоуправления, юридическими лицами и гражданами комплексных экологических проблем. Подчинение же Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и охраны окружающей среды Президенту РФ может стать гарантией реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду, других экологических прав, а также обеспечения рационального использования, охраны и воспроизводства природных ресурсов и охраны окружающей среды.

Следует отметить, что в целом работа органов государственного экологического надзора в сфере производственно-хозяйственной деятельности и природопользования недостаточно результативна. Эти органы не выполняют в полной мере своего предназначения, что связано с несовершенством как правового регулирования, так и правоприменительной деятельности надзорных органов.

Необходимо развитие всей системы государственного управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды. К сожалению, в нормах Федерального закона «Об охране окружающей среды» не сформулированы основные цели и задачи, принципы и функции государственного и муниципального управления, а также нет четкого разграничения полномочий государственных и муниципальных органов управления в этой сфере. Тем самым не гарантируются достаточный уровень и комплексность государственного управления в данной области, в частности, не предусмотрены необходимые организационные меры по обеспечению рационального использования природных ресурсов, экологической безопасности и охраны окружающей среды.