

УДК 351.78

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГРАЖДАН В РОССИИ

Н. В. Галицкая

Саратовская государственная юридическая академия

Поступила в редакцию 12 июля 2017 г.

Аннотация: *исследуются административно-правовые аспекты обеспечения экологической безопасности жизнедеятельности граждан в России. Анализируются полномочия и формы управленческой деятельности, используемые компетентными органами государственной власти, призванными обеспечивать экологическую безопасность, осуществлять защиту граждан от негативного воздействия природной и техногенной среды. Рассматриваются законодательные нормы, мнения ведущих ученых в данной сфере, обозначаются проблемы и их решения.*

Ключевые слова: *административное право, органы государственного управления, экологическая безопасность, исполнительная власть, права и свободы граждан, загрязнение окружающей среды, угрозы природного характера.*

Abstract: *in the scientific article administrative and legal aspects of providing ecological health and safety of citizens in Russia are investigated. Powers and forms of administrative activity used by the competent authorities of the government designed to ensure ecological safety, to carry out protection of citizens against negative impact of the natural and technogenic environment are analyzed. Legislative rules, opinions of the leading scientists in this sphere are considered, problems and their decisions are designated.*

Key words: *administrative law, state bodies, ecological safety, executive power, rights and freedoms of citizens, environmental pollution, threats of natural character.*

Экологическая безопасность в нашей стране является важнейшим фактором, определяющим развитие государственно-правовых отношений. Только достойное и безопасное существование индивидуумов может выступить залогом реализации успешной государственной политики в какой-либо сфере. Природные богатства служат источником удовлетворения разнообразных, всё возрастающих по мере развития человека его материальных потребностей. По мере развития хозяйства и расширения масштабов природопользования возникла потребность в создании экономико-правового механизма по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду и на пользование ее ресурсами. Конституционные права граждан на безопасную окружающую среду, защиту от природных и техногенных угроз формируют целостный административно-правовой механизм обеспечения экологической безопасности.

Базовым нормативным документом, регулирующим данный вид государственной безопасности, является Федеральный закон от 10 января

2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹, содержащий легитимное определение экологической безопасности, заключающееся в следующем: «экологическая безопасность – 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». При этом отдельными авторами указывается, что это понятие носит ярко выраженный «природно-антропогенный» характер, поскольку оно определяется в тексте закона через состояние защищенности как природной, но не окружающей среды и жизненно важных интересов человека. Можно спорить о том, что относится к жизненно важным интересам человека вообще. Видимо, кроме обеспечения возможности дыхания, питания, продолжения рода, крыши над головой (и то не для всех это важно) интересы людей существенно разнятся в зависимости от исторических, культурных, религиозных и иных традиций и условий. Но даже если принять во внимание только первичные потребности человека, то необходима их защита от негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, поскольку таковая создает угрозу условиям существования и источникам удовлетворения этих потребностей. Наиболее остро угрозы проявляются при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, неконтролируемости или медленном снижении их последствий². Как представляется, данное высказывание обладает определенной мировоззренческой глубиной, которая не нашла необходимого отражения в правовых актах.

Следует полностью разделить точку зрения В. В. Петрова о том, что экологическая безопасность – это состояние защищенности жизненно важных экологических интересов человека, прежде всего его прав на чистую, благоприятную для жизни окружающую природную среду. Автор отмечает, что в экологическую безопасность переросла третья форма природоохранительной деятельности – защита окружающей человека среды. К окружающей человека среде относятся: города и другие населенные пункты, промышленные, агропромышленные сельскохозяйственные зоны, зеленые, пригородные, лесопарковые зоны вокруг городов и промышленных центров, курорты, зоны активного отдыха³.

Хотя, по мнению В. В. Вербицкого, в приведенном законодательном определении экологической безопасности отсутствует комплексный подход к решению проблемы ликвидации экологической угрозы существованию человека, между тем он отмечает, что «на современном этапе развития общества экологическая безопасность личности, общества и государства в равной степени зависит от охраны окружающей человека

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

² См.: Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» / М. В. Андросов [и др.] ; под ред. О. Л. Дубовик. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

³ См.: *Петров В. В.* Экология и право. М., 1981. С. 36.

среды и от того, насколько рационально, экономно настоящие и будущие поколения людей будут использовать природные ресурсы для удовлетворения своих возрастающих потребностей»⁴.

В настоящее время действует Указ Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития»⁵. Данная стратегия представляет собой основу для конструктивного взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления, предпринимателей и общественных объединений по обеспечению комплексного решения проблем сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей среды. Кроме того, данный нормативный акт закрепляет такие положения, как охрана среды обитания человека, обеспечение экологически безопасного устойчивого развития в условиях рыночных отношений, оздоровление (восстановление) нарушенных экосистем в экологически неблагоприятных регионах России, участие Российской Федерации в решении глобальных экологических проблем.

На наш взгляд, положения рассматриваемого нормативно-правового документа требуют существенных изменений и дополнений, связанных как с изменением законодательной базы рассматриваемой области, так и с реальным изменением среды обитания человека во всем мире и на территории Российской Федерации.

Следует отметить, что попытка обновления анализируемого правового акта была сделана в 2010 г., когда был представлен проект «Основы государственной экологической политики Российской Федерации до 2030 г.»⁶. Однако данный документ не был принят.

Согласно указанному проекту стратегической целью государственной экологической политики является сохранение естественных природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны.

Кроме того, «Основы...» конкретизируют некоторые направления экологической политики государства. Итак, повышение экологической эффективности и обеспечение «зеленого роста» экономики заключается в технологической модернизации, ведущей к уменьшению загрязнения окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, усилению роли экологических (зеленых) стимулов и налогов; развитии государственной поддержки внедрения ресурсосберегающих, экологически чистых технологий, наилучших доступных технологий;

⁴ Вербицкий В. В. Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности РФ : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 21.

⁵ Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. 1994. № 6. Ст. 436.

⁶ Проект «Основы государственной экологической политики Российской Федерации до 2030 г.». Документ опубликован не был. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

применении современных международных экологических стандартов и др. Устанавливаются абсолютные и удельные целевые показатели эффективности использования природных ресурсов и воздействия на природную среду (использование попутных газов при добыче нефти (95 % к 2012 г.); использования ресурсно-ценных отходов в качестве вторичных материальных ресурсов (например, для отработанных шин – 70 %; для отработанных масел – 70 %; для упаковочных отходов в целом – 50 %, в том числе для металлосодержащих фракций – 80 %, для целлюлозосодержащих фракций – 80 % и т.д.; для древесных отходов – 90 % и т.д.); полная ликвидация территорий, которые отнесены к зонам экологического бедствия). Прогнозируется повышение качества жизни, достигаемое путем сокращения случаев заболевания и смертности, вызванных экологическими факторами, уменьшения выбросов выхлопных газов транспортных средств и др. Сохранение и восстановление природной среды предполагает императивное проведение оценки воздействия на окружающую среду, ответственность субъектов хозяйственной и иной деятельности за экологические последствия своей деятельности. Наконец, предусмотрена необходимость предотвращения опасных климатических явлений и адаптации к глобальному изменению климата, а также обращения и переработки отходов, ликвидации накопленного ущерба.

Следует отметить, что предлагаемые направления государственной экологической политики не содержат конкретизированных задач, более того, лишь одно направление имеет показатели, достижение которых обеспечивает экологическую безопасность личности и общества. Кроме того, сомнение в качественном воплощении данного документа, в случае официального утверждения, вызывает весьма продолжительный срок – до 2030 г.

Стоит согласиться с мнением отдельных исследователей относительно того, что в целях полноценного обеспечения экологической безопасности следует учитывать реальные показатели состояния окружающей среды и природных ресурсов. Согласно официальным данным государственного доклада о состоянии окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации, ежегодно подготавливаемого Министерством природных ресурсов и экологии РФ, анализ всего массива результатов мониторинга загрязнения окружающей среды на территории субъектов РФ показывает, что на протяжении многих лет в местах проживания большей части населения страны сохраняется неблагоприятное качество окружающей среды, прежде всего атмосферного воздуха и поверхностных вод⁷.

По статистическим данным 2015 г., водной эрозии подвержено 18,3 % площади сельскохозяйственных угодий, ветровой – 9,1 %, переувлажненные и заболоченные земли занимают 12,3 %, засоленные и солонцеватые – 22,7 % сельскохозяйственных угодий. Площадь покрытых лесом земель

⁷ См.: *Борисов А. В.* Правовое регулирование экологической защищенности населения в России. М., 2016. С. 56.

лесного фонда (лесопокрытых земель) по отношению к 2012 г. сокращается. Объем образования отходов всех классов опасности из года в год практически в два раза превышает объем использования и обезвреживания отходов, что продолжает увеличивать нагрузку на окружающую среду. Не снижается число нарушений на участках особо охраняемых природных территорий, на территориях заповедников и национальных парков было зафиксировано более 10 тыс. нарушений природоохранного законодательства⁸.

Практически не уменьшается валовый объем выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух от передвижных источников. Несмотря на наметившуюся положительную тенденцию уменьшения антропогенной нагрузки на отдельные водные объекты, адекватного улучшения качества поверхностных вод не происходит. Качество пресной и прибрежных морских вод остается в целом стабильно низким. Потери воды при транспортировке практически не меняются и составляют около 10 % забранной для использования воды⁹.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» в ст. 5 приводит широкий перечень полномочий органов государственной власти, связанных с обеспечением экологической безопасности. Среди них необходимо отметить обеспечение проведения федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации; разработку и издание федеральных законов и иных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды и контроль за их применением; разработку, утверждение и обеспечение реализации федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации; объявление и установление правового статуса и режима зон экологического бедствия на территории Российской Федерации; координацию и реализацию мероприятий по охране окружающей среды в зонах экологического бедствия; установление порядка осуществления государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), порядка организации и функционирования единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), формирование государственной системы наблюдений за состоянием окружающей среды и обеспечение функционирования такой системы и др.

Вместе с тем современная действительность показывает недостаточность рассматриваемого перечня полномочий, необходимость генерирования иных направлений государственной деятельности, способных решать комплексные задачи в сфере защиты окружающей среды. Дополнить данный перечень, на наш взгляд, можно полномочием, связанным с активным внедрением инновационной деятельности.

⁸ См.: Борисов А. В. Указ. соч. С. 49.

⁹ Данные официального сайта Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. URL: <http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/345432data> (дата обращения: 10.05.2017).

Отметим, что быстрое сокращение производственного потенциала и уменьшение затрат на его обновление привели к коренным изменениям в состоянии производственного аппарата. В большей части он физически изношен и морально устарел. Использование устаревших узлов и агрегатов с неконтролируемыми выбросами ухудшает экологическую обстановку. В отраслях промышленности происходит снижение объемов производства наукоемких видов продукции, определяющих технический и технологический уровень. Инновационная активность снижается под воздействием низкого платежеспособного спроса на научно-техническую продукцию как со стороны государства, так и негосударственного сектора экономики. В условиях уменьшения спроса организации в первую очередь сокращают объемы производства наукоемкой продукции, часто заменяя ее технически более простой и дешевой, что в свою очередь ведет к игнорированию экологических приоритетов, являющихся для общества важными, первенствующими и относящимися к природной среде, среде обитания всего живого¹⁰.

Решить проблемы качественного экономического роста и эффективности использования природных ресурсов в России может развитие инновационной деятельности, позволяющей внедрять новые более эффективные технологии, использовать современные механизмы во всех без исключения отраслях экономики. Это позволит не только более грамотно и полно использовать имеющиеся природные ресурсы, но и в перспективе главный акцент сделать на восстановлении возобновляемых ресурсов, в первую очередь хвойных лесов, а также снижении объемов добычи таких невозобновляемых ресурсов, как нефть, газ и уголь, постепенном переходе от сырьевой экономики к высокотехнологичной инновационной экономике, основанной на знаниях.

Особое значение имеют экологические приоритеты инновационной деятельности во всех без исключения отраслях. Только посредством использования современных технологий и ноу-хау можно кардинально повлиять на улучшение состояния окружающей среды и обеспечение экологической безопасности. Поэтому важность обеспечения экологических приоритетов и их баланса в соотношении с иными приоритетами государства в приборостроении, электронике, информатике и вычислительной технике, электротехнике, связи, легкой и пищевой промышленности, сельском хозяйстве, медицинской технике, фармакологии, в разработке стратегии устойчивого социально-экономического развития территорий¹¹ является неоспоримой. Взаимосвязь и развитие приоритетов, в частности инновационного, должны обеспечиваться экологизацией неэкологических приоритетов в российском праве. Что для этого нужно сделать?

Во-первых, осуществить разработку и совершенствование нормативно-правового обеспечения инновационной деятельности, механизмов ее

¹⁰ См.: *Бринчук М. М.* Экологическое право : учеб. для высших учебных заведений. М., 2005. С. 166.

¹¹ См.: *Степановских А. С.* Прикладная экология : охрана окружающей среды : учеб. для вузов. М., 2005. С. 113.

стимулирования. Главным методом реализации инновационной политики является формирование законодательных условий для позитивных изменений в инновационной сфере. В законодательном плане должны предусматриваться меры по разработке правовых актов, в первую очередь федерального закона об инновационной деятельности и государственной инновационной политике в Российской Федерации, указа Президента РФ о государственной политике по развитию рынка интеллектуальной собственности и вовлечению в хозяйственный оборот результатов интеллектуальной деятельности, постановления Правительства РФ о неотложных мерах по развитию рынка интеллектуальной собственности и вовлечению в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности. В данных нормативных правовых актах должны получить свое правовое закрепление экологические приоритеты инновационной деятельности с учетом экологических приоритетов, уже определенных в законодательстве различных отраслей российского права и в международном праве.

Во-вторых, в ст. 5 Федерального закона «Об охране окружающей среды» необходимо закрепить полномочие органов государственной власти в экологической сфере, связанное с необходимостью внедрения инновационных подходов к реализации механизмов защиты окружающей среды.

Саратовская государственная юридическая академия

Галицкая Н. В., кандидат юридических наук, доцент

E-mail: naykla@mail.ru

Тел.: 8-927-161-76-92

Saratov State Legal Academy

Galiczkaya N. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor

E-mail: naykla@mail.ru

Tel.: 8-927-161-76-92