

Дулатова К.Р.
Магистрант 2 курса Магистерская программа
«Государственное и муниципальное управление»
НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ В МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Вопросы охраны окружающей природной среды и экологической безопасности населения являются достаточно актуальными. Во многих регионах состояние окружающей среды является фактором риска как для населения, проживающего на данной территории, так и для окружающей среды, что, в конечном счете, налагает ряд ограничений на возможности дальнейшего нормального развития. Данные ежегодных государственных докладов свидетельствуют об увеличении нагрузки антропогенного воздействия на окружающую природную среду в российской Федерации. Примерно 10 млн. граждан Российской Федерации проживает на территориях с высоким уровнем накопленного антропогенного загрязнения окружающей среды [3]. Данные экспертных оценок, показывают, что около 15 % территории Российской Федерации по экологическим показателям находится в критическом состоянии [5]. Главной причиной сложившейся неблагоприятной экологической ситуации выступает не совершенство законодательной базы в области охраны окружающей среды. В реформировании нуждаются системы природоохранного регулирования, государственные функции управления и контроля природоохранной деятельности, мотивационный механизм внедрения и использования на предприятиях-природопользователях современных «зеленых» технологий, позволяющих минимизировать ущерб, причиняемый окружающей природной среде при эксплуатации данных предприятий. На данном этапе в решение проблемы охраны окружающей среды задействованы в основном технологические и технические возможности.

Статья подготовлена в рамках научно-учебной группы Факультета менеджмента НИУ ВШЭ СПб «Корпоративное управление и корпоративный контроль» рук. к.ю.н. доц. Беляков В.Г.

Обеспечение экологической безопасности и решение экологических проблем на территории страны достигается путем разработки и применения экологической политики. В Российской Федерации основы экологической политики закреплены в Конституции Российской Федерации, в федеральных и региональных законодательных актах, международных правовых актах, в разрабатываемых стратегических документах, с целью улучшения состояния окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. На данный момент действенная и согласованная экологическая политика на территории Российской Федерации отсутствует. Данное утверждение подтверждается фактом принятия в 2002 году Правительством Российской Федерации Экологической доктрины Российской Федерации, которая действовала до 2010 года. Целью данной доктрины прежде всего выступало привлечение внимания к экологической обстановке на территории страны и консолидация усилий общества, государства и бизнеса с целью поддержания и улучшения состояния окружающей природной среды [9]. Реализация доктрины должна была проходить в три этапа: подготовительный, исполнительный и итоговый. Задачами подготовительного этапа являлись: модернизация системы государственного управления и нормативной правовой базы, обеспечивающей эффективное сочетание административного регулирования и рыночных механизмов, корректировка стратегии социально-экономического развития страны, разработка планов действий по реализации Экологической доктрины на федеральном, региональном, муниципальном уровне и отраслей хозяйства. Данные задачи необходимо было выполнить в течение 2002 года, так как с 2003 по 2010 планировалось перейти к исполнительному этапу на протяжении, которого должны были осуществляться преобразования в экономике и социальной сфере, путем реализации федеральных, региональных и отраслевых планов действий. На этом этапе ожидалось получение первых результатов, а также улучшение состояния окружающей среды. На 2010 год планировалось оценить результаты выполнения Экологической доктрины, влияния ее реализации на социально-экономическое развитие страны, обобщить

накопленный опыт и пересмотреть и обновить Экологическую доктрину. Подведения итогов и обновления Экологической доктрины не произошло, по ряду объективных причин, одной из которых является недостаточная проработка временных затрат, в частности, практическая невозможность значительной модернизации нормативно правовой базы направленной на улучшение окружающей среды до конца действия доктрины. Только в 2011 году Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации был подготовлен пакет из восьми экологических законопроектов из которых четыре законопроекта поступили на рассмотрение в Правительство Российской Федерации в этом же году. На данный момент в несогласованном состоянии находятся Знаиболее значимых законопроекта, а именно:

- Проект Федерального Закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий»;

- Проект Федерального Закона «Об отходах производства и потребления и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами»;

- Проект Федерального Закона «О ликвидации экологического ущерба, в том числе. связанного с хозяйственной деятельностью» [6].

Основные положения законопроекта «О совершенствовании системы нормирования и экономического стимулирования в области охраны окружающей среды» сводятся к ранжированию и делению предприятий по степени негативного воздействия на окружающую среду, в проекте представлено три таких группы:

1. незначительным воздействием на окружающую среду;
2. умеренным воздействием на окружающую среду;
3. особо опасные экологические объекты

Для первых двух групп с незначительным и умеренным воздействием на окружающую природную среду облегчаются процедуры выплат, для группы особо опасных экологических объектах предусматривается переход на наилучшие существующие доступные технологии (НСДТ), основанных на последних достижениях в науке и технике. В странах, входящих в состав Европейского союза начиная с 1996 года внедрение данных технологий для предприятий является обязательным требованием. Таким образом, нормирование воздействия на окружающую среду за счет внедрения НСДТ приведет к снижению последствий негативного воздействия на окружающую природную среду. По проекту данные предприятия будут обязаны провести модернизацию производств до 2020 года. Проект закона также предусматривает повышение платы за сверхнормативное воздействие на природную среду и комплекс мер по экономическому стимулированию перехода предприятий на НСДТ.

Законопроект «Об отходах производства и потребления» определяет полномочия муниципальных и региональных органов власти Российской Федерации в сфере управления отходами. В данном проекте представлена возможность освобождения от платы за размещение отходов для предприятий деятельность которых не оказывает негативного влияния на окружающую среду, вводится понятие «залогового механизма» для производства продукции многоразового использования.

Разработка законопроекта «О ликвидации экологического ущерба» связана прежде всего с необходимостью устранения накопленного экологического ущерба в разных областях России.

Примером региональной законотворческой инициативы направленной на улучшение экологической обстановки и сокращение и минимизации ущерба окружающей среде при ликвидации предприятий-природопользователей является действующий на территории Кемеровской области областной закон «Об устранении последствий негативного воздействия хозяйственной деятельности предприятий на окружающую среду при их ликвидации» принятый Советом народных депутатов Кемеровской области [2, 12].

Принятие данного законодательного акта направленного именно на устранение последствий негативного воздействия ликвидируемых предприятий на окружающую среду, открывает перспективу по улучшению экологической обстановки территорий области подверженных антропогенному воздействию. Этот законодательный акт может послужить отправной точкой для создания федерального законодательного акта направленного на устранение последствий негативного воздействия хозяйственной деятельности предприятий на окружающую среду.

Для обеспечения экологической безопасности и качественной охраны окружающей среды на уровне Российской Федерации необходимо обозначить четкую и структурированную позицию государства данному вопросу. Для этого необходимо, во-первых, выработать политику в области охраны окружающей среды, экологической безопасности созданию экологической промышленности Российской Федерации. Данная мера обеспечивает комплексное видение перспектив правотворчества субъектов РФ в сфере охраны природной среды, использования природных ресурсов и служит сбалансированному развитию регионов, а так же дает возможности для определения реальной возможности дальнейшего функционирования существующих систем. Откроет возможности для внедрения эффективного экономического механизма управления природно-промышленным комплексом России, восстановлению утраченных природных свойств регионов в допустимые сроки при экологически и экономически оправданных вложениях. Во-вторых, необходимо ввести разграничение и спецификацию прав собственности на природные ресурсы и охрану окружающей среды. Статья 72 Конституции РФ определяет предмет совместного ведения РФ и ее субъектов по вопросам природопользования и охраны окружающей среды. Так же в статье 73 Конституции РФ установлено правило «остаточной» компетенции, по мнению ряда ученых, все это позволяет расширительно толковать полномочия РФ в сфере ее исключительной и совместной с субъектами РФ компетенции. На взгляд автора, это является фактором, тормозящим и препятствующим формированию экологического законодательства способному дать адекватный ответ на вызовы

сегодняшнего дня. Первым шагом в разграничении прав в сфере охраны окружающей среды и природопользования является принятие закона, четко регламентирующего разграничение функций и прав, определение исключительных предметов ведения субъектов РФ по вопросам экологии между тремя уровнями власти, закрепляющего ресурсно-финансовую базу для выполнения региональными и муниципальными органами своих функций. Для разграничения прав собственности подошел бы подход на основе критерия «соответствия» функций федеральных и региональных органов власти.

Для этого так же необходимо внести серьезные изменения в налоговый и бюджетный кодексы, направленные на закрепление за местными бюджетами дополнительных источников доходов и стимулирования муниципалитетов к более активной работе в направлении повышения в бюджете доли неналоговых доходов. Данные меры позволят расширить административные и ресурсные возможности для охраны окружающей среды на территории России.

В 2012 году приняты Основы экологической политики России на период до 2030 года, в связи с этим реформирование законодательства в области экологии будет выстраиваться с учетом гармонизации с международными актами [8].

Таким образом, реформирование российского законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования, а так же обеспечения экологической безопасности и приведения его в соответствие с международными нормами находится на стадии зарождения.

Список литературы

1. Конституция РФ
2. Областной закон «Об устранении последствий негативного воздействия хозяйственной деятельности предприятий на окружающую среду при их ликвидации» № 11-ОЗ от 06.02.2009. – Кемерово: ИНТ, 2009. – С. 12.
3. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2010 году» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=128153>

4. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 30 ноября 2010 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/transcripts/9637>
5. Стенограмма совещания «О комплексе мер по улучшению экологической обстановки в России» Правительство РФ. 30 марта 2011 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://правительство.рф/docs/14655>
6. Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.mnr.gov.ru>
7. Официальный сайт правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://правительство.рф>
8. Закон природы. Теперь новый Министерство природных ресурсов и экологии подготовило пакет экологических инициатив. 29.04.2011, 00:23 «Российская газета» - Экономика «Экология» №5469 (93)
9. Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 г. 1225-р «Об одобрении Экологической доктрины Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.seu.ru/documents/doctrin>