

УДК-340

*Мусалов Магомед Абдулаевич, к.ю.н., доцент
Дагестанский государственный университет народного хозяйства
г. Махачкала*

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ. ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Аннотация. Статья посвящена анализу состояния современного экологического законодательства Российской Федерации и зарубежных стран. исследуются и выявляются актуальные в настоящее время системные и структурные проблемы экологического законодательства, кодификации природоохранного отечественного законодательства, вносятся предложения по обеспечению экологической безопасности, совершенствованию законодательства по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов.

Ключевые слова: технологические инструменты, общественные институты, кодификация экологического права, антропогенная среда, климат, природа, биоразнообразие

Magomed abdulayevich Musalov, PhD, associate Professor
Dagestan state University of national economy
Makhachkala

CURRENT ISSUES OF ENVIRONMENTAL SAFETY. LEGAL ASPECT

Annotation. The article is devoted to the analysis of the state of modern environmental legislation of the Russian Federation and foreign countries. the article examines and identifies current systemic and structural problems of environmental legislation, codification of national environmental legislation,

and makes proposals to ensure environmental safety, improve legislation on environmental protection and rational use of natural resources.

Keywords: technological tools, public institutions, codification of environmental law, anthropogenic environment, climate, nature, biodiversity

Человек оказывает на природу губительное воздействие с самого начала своего появления на планете. С усложнением человеческой цивилизации ухудшалось и ухудшается общее состояние экологии, эти ухудшения стали носить катастрофический характер в настоящее время. Человек-это неразделимое целое, часть природы. Благополучие человека неотделимо от благополучия общества, окружающей среды. Неконтролируемое усиление антропогенной нагрузки на окружающую среду приведет к значительным экономическим и социальным потерям. Для быстрых темпов промышленного развития через неконтролируемое потребление природных ресурсов человечество не знает предела своих требований к окружающей среде.

Из-за негативных экологических изменений проблемы окружающей среды привлекли внимание общественности в Европе раньше, чем в России. В середине двадцатого века стало ясно, что экологический кризис возможно избежать только посредством централизованно интегрированного изменения не только технологических инструментов, но и также общественных институтов, социальных ценностей и законов. Основная цель состоит в том, чтобы свести к минимуму воздействие на окружающую среду и ее восстановление путем установки строгих стандартов для всех видов выбросов и использование значительных мер ответственности против нарушителей в сочетании со значительными экономическими стимулами для использования ресурсосберегающих и экологически чистых технологий.

Несомненно, экологические механизмы и инструменты для каждой страны выбираются исходя из особенностей экономики, промышленности, национального менталитета. Несколько государств, в соответствии с тенденциями исторического развития правового государства, сделали выбор в пользу кодификации экологического права, например, Франция, Швеция, Колумбия, Казахстан, Россия.

Межпарламентской ассамблеей Совета Европы в странах СНГ № 25-8 был утвержден типовой Экологический кодекс для стран-участниц СНГ [3]. Некоторые государства пошли по пути установления специальных законов, регулирующих основные области антропогенного воздействия на окружающую среду (Германия, Норвегия, Испания).

Европейские страны сосредоточены на экологическом законодательстве, при этом речь идет об экологической безопасности (преамбула к 6-му экологическому документу ЕС). Программа действий указывает на то, что законодательство является центральным ядром для решения экологических проблем, а также полная и надлежащая реализация существующих законов - это приоритет.

Следует отметить, что Европейское экологическое законодательство направлено, в первую очередь, на охрану окружающей среды, его биологического разнообразия, воды и почвы во всем мире,

Далее, под окружающей средой понимается не только земля, климат, вода, воздух, флора и фауна в их взаимодействии, но и антропогенная среда обитания, то есть качество жизни и условия, которые обеспечивают благополучие и здоровье.

Учитывая глобальный характер экологических проблем, их сходство для европейских стран нам необходимо гармонизировать меры по борьбе с загрязнением окружающей среды, последовательно поддерживая свою позицию на международном уровне.

Амстердамский договор (договоры об учреждении Европейских сообществ и некоторые связанные с этим акты 1997 года) содержат следующие правовые принципы экологической политики:

– деятельность стран должна быть направлена на предотвращение ущерба окружающей среде;

– в своих действиях ЕС должен соблюдать разумные меры предосторожности. Даже существование абстрактной возможности о нарушении экологического равновесия необходимо обязательно включить в себя меры по предотвращению и ликвидации загрязнения;

– оптимизация вреда для окружающей среды. В случае невозможности экономического и промышленного развития без ущерба для природы, необходимо минимизировать ущерб и принимать все возможные меры для его скорейшего выздоровления;

– причинитель вреда компенсирует затраты в полном объеме, независимо от степени вины.

6-я Программа действий ЕС в области окружающей среды была одобрена Решением Европейского парламента и Советом 1600/2002/ЕС 22 июля 2002 года. Заявленные объекты приоритетной охраны: изменение климата, природа и биоразнообразие, окружающая среда, здоровье, качество жизни, природные ресурсы и Управление отходами (Официальный вестник Европейского союза, 10.09.2002.).

Эта программа определяет общие цели, задачи и принципы экологической деятельности ЕС на ближайшие 10 лет [4].

Для решения вопросов, затрагивающих окружающую среду в Европе было создано постановлением 1210/90 в 1993 году Агентство (Европейская окружающая среда (Агентство (ЕЭЗ))).

Согласно с его положением агентство осуществляет мониторинг применения природоохранного законодательства Союза, разработку экологических стандартов. Сознвая, что экологические проблемы часто

носят трансграничный характер, Статья 19 регламента дает право на участие в деятельности Агентства стран, которые не являются членами ЕС.

Большой интерес вызывает Экологический кодекс Франции. Учитывая состояние окружающей среды и законодательство европейских стран по охране окружающей среды, нам необходимо учитывать при принятии своих нормативных правовых актов экологическое законодательство Франции. Более 40 лет последовательного системного государственного подхода к решению экологических проблем привели к безусловному признанию авторитета этой страны в области охраны окружающей среды.

Первый экологический правовой акт - это закон от 2 мая 1930 года Об охране памятников природы (*La loi sur la protection des monuments naturels*).

Учитывая потребительское отношение к природе, чтобы предотвратить неконтролируемые отходы природных ресурсов в 80-е и 90-е годы 20-го века принято: закон от 10 июля 1976 года об охране природы (*Ла-Лой-сюр-ла-де-ла*), Горный закон (1985 *la loi Montagne*), закон на набережной (1986) (*Лос-Анджелес loi Littoral*), закон ландшафта (1993) (*La loi Paysage*) и закон об Охране окружающей среды (1995) (*La loi sur le renforcement de la protection de l'environnement*).

Кроме того, экологические нормы вводятся отдельно в Лесной, Градостроительный, Сельскохозяйственный кодексы и т. д. Экологические нормы, договоры и соглашения, заключенные и подписанные Францией были соблюдены во многих международных организациях, Таким образом, долгосрочное экологическое законодательство Франции состоит из различных видов регулировок, каким-то образом обращенных к защите окружающей среды.

Однако противоречия и пробелы потребовали комплексного решения проблем экологического законодательства. Поэтому 18 сентября 2000 года был издан указ 2000-914 о принятии Экологического кодекса.

Такое решение о принятии кодекса позволило систематизировать экологические нормы и упростить применение закона об окружающей среде.

Кодекс состоит из семи книг. Первый - Общие положения (диспозиции коммун), устанавливает общие положения и принципы экологического права, основные экономические принципы охраны окружающей среды. Вторая (*Milieux physiques*) - предназначена для регулирования воздуха и водных ресурсов. Третья – природные территории (*Espaces naturels*). Четвертая – фауна и флора (*Faune et flore*). Профилактика загрязнения, оценка рисков, компенсация убытков – пятая книга. Принимая во внимание особый статус заморских территорий, что касается Франции, то в шестой книге содержатся положения, касающиеся экологических стандартов применимо в Новой Каледонии, Полинезия, Уоллис и Футуна, Южная и Антарктические французские земли и Майотта. Охрана окружающей среды Антарктики (*Protection de l'Environnement en Antarctique*) рассматривается в заключительной книге.[5]

Следует отметить значительную роль общественности в сохранении экологического баланса, который устанавливается по Экологическому кодексу Франции. В соответствии со статьями L. 121-L.121-1 к P. 121-15 и P. 121-1 – 16 Экологического кодекса, все проекты промышленного или городского развития, которые оказывают влияние на окружающую среду и землю, должны пройти через общественные дискуссии. Кроме того, панельные дискуссии могут проводиться по общим вопросам состояния окружающей среды.

Для обеспечения соблюдения этих требований правил создан независимый административный орган – Национальную комиссию для публичных дебатов (La Commission nationale du débat public (CNDP)). Национальная комиссия по общественным дебатам является независимым административным органом ответственный за обеспечение соответствия требованиям при участии общественности в девелоперских или капитальных проектах. Порядок проведения слушания регулируется указом от 22 октября 2002 года "О порядке проведения публичных слушаний" (Décret n° 2002-1275-дю-22 октября 2002).

Вовлечение общественности является важным элементом участия в охране окружающей среды. По данным НКЗН тысячи людей участвуют в общественных слушаниях, проводимых ежегодно в городах различных областей.

Консенсусная конференция - это еще одна форма участия общественности по законам Франции. Это дает возможность для граждан открыто дискутировать с экспертами, политиками, представителями бизнеса и заинтересованными лицами по научно - техническим вопросам, которые создают разногласия и неуверенность. В среднем конференция длится в течение 4-5 дней, по его результатам составляется отчет, учитываемый в будущем. Например, в 1998 году была проведена конференция "ГМО в сельском хозяйстве и пищевой промышленности". Организатором было Парламентское Управление по научным и Технологическим оценкам (ОПЕК) (l'Office parlementaire des choix scientifiques et Technology (OPECST); в 2002 году была проведена конференция французской комиссией по устойчивому развитию (Commission française du développement); в 2003 году – конференция по организованной очистке бытовых сточных вод в рамках национальных дебатов по воде (Débat national sur l'Eau) [6].

Согласно положения Хартии окружающей среды (La Charte de l'Environnement), каждый должен сделать все возможное, чтобы сохранить и улучшить окружающую среду. Несомненно, консолидация положений Кодекса, предоставление гарантий участия общественности в охране окружающей среды поможет переходу от декларативных утверждений к действиям.

Таким образом, благодаря кодификации экологических норм, недостатки старых правовых структур были сняты, отменены неактивные или недостаточно эффективные нормативы, приведены в соответствие экологические нормативы с другими областями права.

Российский закон «Об охране окружающей среды».

Изучение Европейского экологического законодательства ставит вопрос: осуществима ли реформа и кодификация экологического права в России?

Конечно, сейчас в российском законодательстве в сфере охраны окружающей среды отсутствует согласованный и системный подход к нормативному контролю над экологическими отношениями. Принятие закона «Экологический кодекс» как единый правовой акт может обеспечить согласованность экологических правовых норм. Противоречия и двойная интерпретация, межотраслевые конфликты права в настоящее время в законодательстве не только препятствуют развитию экономики, но и создают условия для деградации окружающей среды в стране.

Отсутствие комплексного подхода к развитию экологических отношений без учета гражданских, административных законов создает путаницу российской правовой системе и порождает правовой нигилизм среди граждан.

Федеральный закон от 10 января 2002 "Об Охране окружающей среды" стал значительным шагом в правовом регулировании экологических отношений. Однако отсутствует системный подход к

проблеме экологического законодательства до сих пор. Кроме того, наличие большого количества правил дают право органам власти регулировать само по себе то или иное правоотношение, предоставлены широкие возможности для злоупотреблений.

Фрагментация правовых норм приводит к тому, что одни и те же правоотношения регулируются несколькими законодательными актами. Например, заповедные зоны. Содержится правовое регулирование в Федеральном Законе "Об охране окружающей среды", федеральный закон от марта 14, 1995 г. № 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях", Земельный кодекс РФ Российской Федерации, Лесной Кодекс Российской Федерации, Водный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон "О животном мире". Кроме того, эти районы могут иметь федеральное, региональное или местное значение. Федеральные находятся в федеральной собственности и находятся под юрисдикцией федерального законодательства, за исключением земель, которые расположены в пределах курортов г. федерального значения и переданы в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность.

К областному значению относятся принадлежащие субъектам Российской Федерации, которые подпадают под юрисдикцию органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

К местному значению относится муниципальное имущество, которое подпадает под юрисдикцию местных властей. Все это усиливается количеством актов, регулирующих правовую информацию о состоянии и использовании особо охраняемых природных территорий и, таким образом, повышается непонимание происходящего. В то же время, ряд понятий, которые требуют нормативную консолидацию не находят свое место. Например, понятие "почва". Это природный объект является важной частью окружающей среды, основой человеческого

существования. Существует множество научных определений почвы. Например, почва - это поверхностный слой земной коры. Земная кора, образовавшаяся под совокупным воздействием природных факторов и имеющая особое свойство – плодородие, то есть способность обеспечить растения необходимым количеством влаги, питательных веществ, что определяет его ценность для сельского и лесного хозяйства [2, с. 240]

В Российском законодательстве неоднократно употребляется термин "почва", хотя там не существует юридического определения понятия "почва". Понятие «недр» привязано к понятию «почвенного слоя». "Недра - это часть земной коры под землей, а при его отсутствии – ниже уровня земли, поверхность и дно водоемов и потоки, простирающиеся до доступных глубин для разведки и разработки месторождений (Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. N 2395 – I). Статья 8.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливает административную ответственность за нарушение обязанности по мелиорации земель, обязательных мероприятий по благоустройству земель и охрана почв. Статья 62 Конституции Российской Федерации, Федеральный закон "Об охране окружающей среды" декларируют охрану редких и вымирающих почв. Московский Кодекс об административных правонарушениях в пределах своей компетенции статьей 4.48 предусматривает административную ответственность за нарушение правил охраны и рационального использования городских почв.

Отсутствие законодательного закрепления определение "почва" приводит к понятийной путанице, неопределенности правовых норм [1, 576 с], конструкции этого термина приводит его трудностям использования нормативных правовых актов на практике.

Однако, по мнению автора, основным недостатком российского законодательства является отсутствие правового закрепления системного

экономического подхода к экологическому менеджменту. Так и должно быть отмечено, что в настоящее время нет эффективных экономических стимулов для использования экологических методов ведения бизнеса и экологически ответственного поведения граждан. Существующие правовые механизмы карательные и не обеспечивают баланс общественных и частных интересов.

Между тем, как уже отмечалось, единственным сбалансированным эколого-экономичным механизмом природопользования, сочетающий экономический интерес, административное поощрение позитивного экологического поведения и всесторонняя ответственность за разрешенные нарушения может создать эффективную систему взаимодействия с окружающей средой.

Заключение

Должно быть признано на данном этапе, что действующее российское законодательство не может обеспечить в полном объеме права российских граждан на здоровую окружающую среду, не решает уже существующие экологические проблемы и не предотвращает новые. Реформа Закона «Об охране окружающей среды» является необходимостью. Систематический, интегрированный подход к законодательному укреплению, разработка экологических стандартов должна способствовать развитию новых экологически чистых способов производства, способствовать росту правосознания граждан, обеспечивать совершенствование методов гражданского контроля экологических отношений, бороться с негативным воздействием на окружающую среду и помочь преодолеть существующие проблемы.

Большое количество общих декларативных правил не обеспечивает адекватной Защиты общественных и государственных экологических интересов. Отсутствие эффективного механизма реализации этих

стандартов заключается в защите прав потребителей, окружающая среда только на бумаге.

Во избежание правовой неопределенности двоякого толкования закона требуется закрепить на законодательном уровне концептуальные основы в области экологического права. Правовое закрепление системы, экономический подход к решению экологических проблем - это важная операция, нуждающаяся во введении в реальную жизнь. Такой подход должен сочетать в себе не только суровые и подлежащие исполнению наказания за привычное небрежное отношение к окружающей среде, но и поощрять разумное экологическое поведение.

Список литературы

1. Вернадский В.И. Биосфера и ноосфера. – М.: Айрис-пресс, 2012. – 576 с.
2. Дегтярев И.В. Осипов Л.И. Земельное право и земельный кадастр. – М.: Юрид. лит., 1986. – 240 с.
3. О модельном законодательстве в Содружестве Независимых Государств: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 14 апреля 2005 г. № 25-8. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.buse1.org/texts/cat3ae/id5rwbend.htm
4. Bourg D., Boy D. Conférence de citoyens, mode d'emploi. – Paris: Charles Léopold Mayer, 2005. – 110 p.
5. Commission nationale du débat public. Available at: www.debatpublic.fr
6. Débat national de l'eau (Bassin Hydraulique du Tensift), 2006. Available at: <http://>

[smar.ew.eea.europa.eu/foi112686/foi497757/foi657282/foi351524/
debat_abht. pdf/](https://smar.ew.eea.europa.eu/foi112686/foi497757/foi657282/foi351524/debat_abht.pdf)