

УДК 349.6

Правовое обеспечение экологической безопасности в субъектах Российской Федерации: сравнительно-правовой анализ

Абанина Елена Николаевна

Кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры земельного и экологического права,
Саратовская государственная юридическая академия,
410056, Российская Федерация, Саратов, ул. Вольская, 1;
e-mail: elena-abanina@yandex.ru

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00416.

Аннотация

Обеспечение экологической безопасности на любом уровне (международном, федеральном, региональном, местном) должно поддерживаться структурно-целостной, комплексной и непротиворечивой системой законодательства. В статье проводится сравнительно-правовой анализ правового обеспечения экологической безопасности на территории всех субъектов Российской Федерации. Предметом исследования являются нормативно-правовые акты, использующие термин «экологическая безопасность» и включающие иные (родственные) термины. Анализируются их форма, статус, содержание. Количество исследованных нормативных актов – 158, количество исследованных субъектов Российской Федерации – 85. Делаются выводы о состоянии и проблемах правового обеспечения экологической безопасности на уровне субъектов Российской Федерации. Результаты исследования могут быть интересны как для теории экологического права (для дальнейших исследований в этой сфере), так и для российских правотворческих органов.

Для цитирования в научных исследованиях

Абанина Е.Н. Правовое обеспечение экологической безопасности в субъектах Российской Федерации: сравнительно-правовой анализ // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 6А. С. 96-103.

Ключевые слова

Экологическая безопасность, обеспечение экологической безопасности, цели экологической безопасности, региональная безопасность, субъекты Российской Федерации.

Введение

Президент РФ Владимир Путин в своем послании Федеральному Собранию 20 февраля 2019 г. заявил, что «требования к вопросам экологической безопасности, безусловно, должны быть высокими», и подчеркнул, что «решение проблем в сфере экологии – это задача для нашей промышленности и науки, ответственность каждого из нас» [Послание..., www]. К сожалению, это заявление не является популистским на фоне актуализации экологических проблем. Состояние окружающей среды на территории Российской Федерации в настоящее время таково, что, действительно, задача решения экологических проблем становится задачей каждого. Например, наиболее актуальными экологическими проблемами регионов являются следующие: обращение с отходами производства и потребления (52 региона); проблемы в водохозяйственном комплексе (51 регион); проблемы, связанные с деятельностью лесного хозяйства и функционированием особо охраняемых природных территорий (31 регион); проблемы загрязнения атмосферы (24 региона); ликвидация накопленного экологического ущерба (23 региона).

Целью настоящей работы является сравнительно-правовое исследование правового обеспечения экологической безопасности на территории всех субъектов РФ, для чего предполагается сравнить нормативно-правовую базу и основные правовые категории в сфере правового обеспечения экологической безопасности.

Основная часть

Стратегия экологической безопасности РФ на период до 2025 г. фиксирует цифры, отражающие экологическое состояние регионов России как крайне неблагоприятное: окружающая среда в городах и на прилегающих к ним территориях, где проживает 74% населения страны, подвергается существенному негативному воздействию; 17,1 млн человек (17% городского населения страны) проживает в городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения воздуха; 30-40% населения страны регулярно пользуются водой, не соответствующей гигиеническим нормативам; в 27 субъектах наблюдается в той или иной мере опустынивание земель и т. д.

Обеспечение экологической безопасности на любом уровне (международном, федеральном, региональном, местном) должно поддерживаться структурно-целостной, комплексной и непротиворечивой системой законодательства. Дополнительным требованием к системе законодательства на уровне регионов является соответствие федеральному законодательству. На федеральном уровне правовое обеспечение экологической безопасности выражается в следующих нормативных актах: Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»; Стратегии национальной безопасности РФ, утвержденной Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683; Концепции внешней политики РФ, утвержденной Президентом РФ 12 февраля 2013 г.; Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р; Экологической доктрине РФ, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р; Стратегии экологической безопасности РФ на период до 2025 г., утвержденной Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176, и др.

Перечисленные правовые акты в области обеспечения экологической безопасности образуют «специальную систему правового обеспечения экологической безопасности» с

установленной иерархией, определенными целями, механизмом реализации и ожидаемыми результатами от реализации каждого из правовых средств. Не проводя детальный анализ каждого из федеральных правовых актов, что является предметом исследования отдельной научной работы, можем предложить следующую условную структуру обозначенной системы:

- 1) научная основа всей системы – Экологическая доктрина РФ, документ, закрепляющий цели, направления, задачи и принципы проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии на долгосрочный период (обеспечение экологической безопасности страны признается стратегической целью государственной политики в области экологии);
- 2) система взглядов руководства государства на состояние, проблемы и перспективы развития Российской Федерации в различных сферах, закрепляющие принципы политики в этих сферах, в том числе в сфере обеспечения экологической безопасности, отражены в Концепции внешней политики РФ (расширение международного сотрудничества в целях обеспечения экологической безопасности относится к приоритетам России в решении глобальных проблем), Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ (обеспечение экологической безопасности экономики является одним из основных направлений социально-экономического развития страны);
- 3) долгосрочные приоритеты, планы, цели, задачи, направления, параметры развития государства в установленной сфере с предусмотренными целевыми показателями реализации указанных актов содержатся в Стратегии национальной безопасности РФ (экологическая безопасность признается одним из видов национальной безопасности) и Стратегии экологической безопасности РФ (это основной документ, служащий основой для формирования и реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности на федеральном, региональном, муниципальном и отраслевом уровнях);
- 4) основной «регулятор» общественных отношений в сфере обеспечения экологической безопасности, принятый высшим представительным органом государственной власти, устанавливающий требования, обязательные для исполнения субъектами отношений, обеспечиваемый мерами государственного принуждения, – Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»;
- 5) специальным «регулятором» отношений в сфере обеспечения экологической безопасности должен быть отдельный, специальный Федеральный закон «Об экологической безопасности», о необходимости принятия которого уже долго говорится в научных кругах [Абанина, Сухова, 2017; Гончаров, 2010; Краснова, 2018].

На уровне субъектов РФ вопросы экологической безопасности также должны быть четко урегулированы правовыми нормами. В идеале должна быть выстроена подобная специальная система правовых актов (совокупность взаимосвязанных нормативно-правовых актов [Абанина, Сухова, 2017]). Отдавая себе отчет в сложности построения такой системы, да и в целом сложности правотворческого процесса, особенно в такой специфической сфере отношений, можем надеяться хотя бы на то, что процесс создания и развития правовых актов в сфере обеспечения экологической безопасности будет управляемым, подчиненным единым целям, задачам, критериям результативности.

Предметом настоящего исследования являются нормативно-правовые акты, использующие термин «экологическая безопасность» и включающие иные (родственные) термины.

Количество исследованных нормативных актов – 158, количество исследованных субъектов РФ – 85, т. е. 100% генеральной совокупности – общего количества субъектов РФ. Статистический анализ самого факта наличия нормативно-правовых актов в сфере правового обеспечения экологической безопасности, их юридической силы, формы и вида позволил выявить следующее.

Определены субъекты РФ, законодательство в области обеспечения экологической безопасности которых включает:

- 1) экологическое законодательство общего характера, регулирующее все экологические правоотношения, в том числе отношения в сфере экологической безопасности (есть статьи, разделы, посвященные экологической безопасности): законы об охране окружающей среды (31); экологические кодексы (3); стратегии социально-экономического развития регионов, включающие разделы по экологической безопасности (3); программы по экологии / охране окружающей среды / рациональному природопользованию с разделом по экологической безопасности (67); экологические концепции (3);
- 2) специальное экологическое законодательство, принятое в целях урегулирования отношений в сфере экологической безопасности: законы об экологической безопасности (8 действующих, 3 утративших силу); концепции экологической безопасности (5 действующих, 1 утратившая силу); стратегии экологической безопасности (2); программы экологической безопасности (11 действующих, 1 утратившая силу).

Системный подход в сфере регулирования правоотношений в области экологической безопасности в правовых актах субъектов РФ – от идеи (концепции) до воплощения (принятия регулятивных норм (законов)) в том или ином сочетании – обнаружен в 7 субъектах РФ, что составляет всего 8% от всей совокупности:

- концепция экологической безопасности и программа экологической безопасности (Республика Саха (Якутия), Свердловская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра);
- закон об экологической безопасности и программа экологической безопасности (Чувашская Республика, Нижегородская область);
- закон об экологической безопасности и концепция экологической безопасности (Красноярский край);
- стратегия экологической безопасности и программа экологической безопасности (Хабаровский край).

Количество субъектов РФ, имеющих хотя бы один нормативный акт, специально принятый для регулирования отношений в сфере экологической безопасности, – 19. Количество субъектов РФ, регулирующих отношения в области обеспечения экологической безопасности нормами общего экологического законодательства, без принятия специальных актов, – 59.

Анализ содержания нормативно-правовых актов субъектов РФ на вопрос понимания смысла экологической безопасности, понятия и цели обеспечения экологической безопасности позволяет сформулировать ряд предварительных выводов.

Во-первых, можно отметить различный подход к определению экологической безопасности. Все правовые акты подразделяются на три группы, где две первые группы используют простой подход, лишенный самостоятельности и специфики региона, а третья группа использует свои определения:

- 1) правовые акты содержат определение экологической безопасности, дублирующее определение экологической безопасности, содержащееся в Федеральном законе от 10

января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»: «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» (например, в таких субъектах, как Нижегородская область, Свердловская область, Чувашия, Красноярский край);

- 2) в правовых актах установлено, что для целей правового регулирования используются основные понятия, установленные Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (например, Воронежская область, Республика Адыгея);
- 3) используется определение, разработанное самостоятельно соответствующими субъектами РФ (например, Волгоградская область: «экологическая безопасность – защита жизненно важных экологических интересов человека, прежде всего прав на здоровую, благоприятную окружающую природную среду»; Оренбургская область: «экологическая безопасность – состояние защищенности личности, общества от последствий антропогенного воздействия на окружающую среду, а также стихийных бедствий и катастроф»).

Можно признать, что во всех регионах экологическая безопасность понимается как «состояние защищенности». Вопросы возникают по поводу содержания определения: защищенности чего и от чего, т. е. определения объекта и угроз экологической безопасности.

Во-вторых, понимая, что экологическая безопасность как состояние защищенности не может быть само по себе, без поддержки и развития, субъекты в своих правовых актах попытались определить средства, с помощью которых экологической безопасности будет обеспечиваться, т. е. системы обеспечения экологической безопасности. Можно отметить, что подход к пониманию системы обеспечения экологической безопасности в регионах един. Если объединить все признаки, то можно вывести модельное определение: обеспечение экологической безопасности понимается как система мероприятий или действий по предотвращению возникновения, развития экологически опасных ситуаций и по ликвидации их последствий, включая отдаленные. При этом указанные меры (мероприятия, действия) могут носить правовой, организационный, инженерно-технический, санитарно-гигиенический, медико-профилактический, воспитательный характер.

В-третьих, показательной характеристикой является цель обеспечения экологической безопасности. Именно от верного определения цели правового обеспечения экологической безопасности (потенциальной достижимости с помощью имеющихся средств, адекватности современным угрозам и средствам обеспечения, соразмерности общественным потребностям, возможности контроля ее соблюдения) зависит эффективность обеспечения экологической безопасности в целом. Цели обеспечения экологической безопасности на региональном уровне должны соответствовать целям обеспечения экологической безопасности на федеральном уровне. На федеральном уровне цели установлены в Стратегии экологической безопасности РФ на период до 2025 г. Это сохранение и восстановление природной среды, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека и устойчивого развития экономики, ликвидация накопленного вреда окружающей среде вследствие хозяйственной и иной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

В регионах цели обеспечения экологической безопасности сформулированы в стратегических и программных документах. Весь нормативный массив можно подразделить на группы в зависимости от нацеленности на объект:

- 1) объект – человек, его право на благоприятную окружающую среду (например, целью обеспечения экологической безопасности Республики Бурятия является обеспечение безопасного состояния окружающей среды как условия улучшения качества жизни и здоровья населения; целью обеспечения экологической безопасности Карачаево-Черкесской Республики является соблюдение прав человека на благоприятную окружающую среду за счет стабилизации экологической обстановки);
- 2) объект – окружающая среда (например, цель обеспечения экологической безопасности Республики Саха (Якутия) – сохранение благоприятной окружающей природной среды; цель обеспечения экологической безопасности Республики Мордовия – предотвращение биологического загрязнения окружающей среды);
- 3) объект – природные ресурсы (например, цели обеспечения экологической безопасности Республики Мордовия – сбалансированное развитие природных комплексов, сохранение их биоразнообразия; сохранение и воспроизводство охотничьих животных; в Республике Северная Осетия-Алания – восстановление водных объектов; обеспечение сохранения, воспроизводства, устойчивого существования и использования объектов животного мира; обеспечение увеличения численности охотничьих ресурсов; в Республике Татарстан – сохранение и рациональное использование природных ресурсов; в Саратовской области – защита природных систем);
- 4) «трудноопределяемый» объект, т. е. качества, свойства и виды отношений, которые с точки зрения экологического права не могут выступать объектом обеспечения (например, цели обеспечения экологической безопасности Карачаево-Черкесской Республики и Республики Мордовия – стабилизация, сохранение и улучшение экологической обстановки; в Республике Саха (Якутия) – достижение гармоничных отношений между окружающей средой и социально-экономической системой; в Республике Северная Осетия – Алания – оздоровление экологической обстановки; в Хабаровском крае – улучшение экологической ситуации).

Как видим, в региональном законодательстве наблюдается разный подход к определению целей обеспечения экологической безопасности, что позволяет сделать вывод о недопонимании самой категории «экологическая безопасность» на уровне регионов. Цели, сформулированные как относящиеся к обеспечению экологической безопасности, на самом деле являются целями охраны окружающей среды, рационального природопользования, экологической политики, образования и воспитания и т. п. Кроме указанного, в субъектах РФ наблюдаются различный подход к определению угроз и рисков региональной экологической безопасности, разный набор методов и средств обеспечения экологической безопасности, разные критерии, индикаторы и показатели эффективности обеспечения экологической безопасности.

Заключение

Анализ правовой базы регионов Российской Федерации позволяет сделать следующие выводы. Вопросы экологической безопасности урегулированы правовыми нормами во всех субъектах РФ; правовые акты имеют различные формы и статусы; уровень правового регулирования по статусу, силе правовых актов различен – от одной статьи в общем законе до специального закона. В то же время следует отметить, что в субъектах РФ отсутствует четкое понимание категории «экологическая безопасность», ее идеи, смысла, содержания, целей и задач обеспечения и соотношения с категорией «охрана окружающей среды», хотя именно на

региональном уровне должны проводиться основные мероприятия по обеспечению безопасности всех экологических систем с учетом специфики расположения объектов промышленности и сельского хозяйства, состояния природных ресурсов и географического своеобразия на территории регионов. Выявленные недостатки, безусловно, требуют самостоятельно исследования в целях разработки предложений по совершенствованию правовой базы обеспечения экологической безопасности.

Библиография

1. Абанина Е.Н., Сухова Е.А. Региональная политика в сфере экологической безопасности: правовое обеспечение // Правовая политика и правовая жизнь. 2017. № 4. С. 46-50.
2. Гончаров В.В. Обеспечение экологической безопасности в Российской Федерации как перспективный приоритетный национальный проект // Юрист. 2010. № 5. С. 58-64.
3. Краснова И.О. Политико-правовые акты в регулировании экологических отношений // Экологическое право. 2018. № 4. С. 37-41.
4. Максимова Ю.Г. Создание системы экологического нормирования в условиях развития экологического законодательства Российской Федерации // Экологическое право. 2012. № 6. С. 18-21.
5. О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_215668/
6. Об охране окружающей среды: федер. закон Рос. Федерации от 10.01.2002 № 7-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20.12.2001: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26.12.2001. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/
7. Послание Президента Российской Федерации от 20.02.2019. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/44032>

Legal support for environmental safety in the constituent entities of the Russian Federation: comparative legal analysis

Elena N. Abanina

PhD in Law, Docent,
Professor at the Department of land and environmental law,
Saratov State Academy of Law,
410056, 1, Volskaya st., Saratov, Russian Federation;
e-mail: elena-abanina@yandex.ru

Abstract

The article aims to reveal the features of legal support for environmental safety in the constituent entities of the Russian Federation by carrying out a comparative legal analysis. It points out that ensuring environmental safety at any level (international, federal, regional, local) should be supported by a structurally holistic, integrated and consistent system of legislation. The author carries out a comparative legal analysis of legal support for environmental safety in all the constituent entities of the Russian Federation. The article makes an attempt to study the regulatory acts of the Russian Federation using the term "environmental safety" and including other (related) terms and analyses their form, status and content. The number of the regulatory acts, analysed by the author, is 158, and the number of the constituent entities of the Russian Federation is 85, i. e. all of them. Having considered federal regulatory acts, including the Strategy on the ecological safety of the Russian Federation for the period until 2025 and Federal Law of the Russian Federation

No. 7-FZ of January 10, 2002 “On environmental protection”, the author identifies the current state and problems of legal support for environmental safety at the level of the constituent entities of the Russian Federation.

For citation

Abanina E.N. (2019) Pravovoe obespechenie ekologicheskoi bezopasnosti v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii: sravnitel'no-pravovoi analiz [Legal support for environmental safety in the constituent entities of the Russian Federation: comparative legal analysis]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (6A), pp. 96-103.

Keywords

Environmental safety, ensuring environmental safety, objectives of environmental safety, regional safety, constituent entities of the Russian Federation.

References

1. Abanina E.N., Sukhova E.A. (2017) Regional'naya politika v sfere ekologicheskoi bezopasnosti: pravovoe obespechenie [The regional policy in the sphere of environmental safety: legal support]. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'* [Legal policy and legal life], 4, pp. 46-50.
2. Goncharov V.V. (2010) Obespechenie ekologicheskoi bezopasnosti v Rossiiskoi Federatsii kak perspektivnyi prioritetnyi natsional'nyi proekt [Ensuring environmental safety in the Russian Federation as a promising priority national project]. *Yurist* [Lawyer], 5, pp. 58-64.
3. Krasnova I.O. (2018) Politiko-pravovye akty v regulirovanii ekologicheskikh otnoshenii [Political legal acts in the regulation of environmental relations]. *Ekologicheskoe pravo* [Environmental law], 4, pp. 37-41.
4. Maksimova Yu.G. (2012) Sozdanie sistemy ekologicheskogo normirovaniya v usloviyakh razvitiya ekologicheskogo zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii [Creating a system of environmental regulation in the context of the development of environmental legislation in the Russian Federation]. *Ekologicheskoe pravo* [Environmental law], 6, pp. 18-21.
5. *O Strategii ekologicheskoi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii na period do 2025 goda: ukaz Prezidenta RF ot 19.04.2017 № 176* [On the Strategy on the ecological safety of the Russian Federation for the period until 2025: Decree of the President of the Russian Federation No. 176 of April 19, 2017]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_215668/ [Accessed 30/05/19].
6. *Ob okhrane okruzhayushchei sredy: feder. zakon Ros. Federatsii ot 10.01.2002 № 7-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 20.12.2001: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 26.12.2001* [On environmental protection: Federal Law of the Russian Federation No. 7-FZ of January 10, 2002]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/ [Accessed 30/05/19].
7. *Poslanie Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 20.02.2019* [The presidential address delivered on February 20, 2019]. Available at: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/44032> [Accessed 30/05/19].