

Ю.А. Халимовский (4 курс, каф. юриспруденции), Г.И. Гнилицкий, доц.

ОТРАЖЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРИНЦИПОВ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИИ

Декларация Рио 1992 г. содержит общепризнанные (к Декларации присоединилось 178 государств) принципы международного права охраны окружающей природной среды, которые в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ являются составной частью правовой системы России. Данные принципы отражают принятую в цивилизованном мире концепцию устойчивого развития. С учётом того, что основным актом в этой сфере – Закон об охране окружающей природной среды – был принят раньше Декларации (в 1991 г.), актуальным представляется вопрос: нашла ли отражение концепция устойчивого развития в правовых актах России?

Так, например, в ФЗ «О животном мире» (ст.12) рассматривается обеспечение устойчивого существования и установление устойчивого использования животного мира в качестве основного принципа в области охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания. В Водном кодексе РФ (ст. 3) провозглашается, что цели водного законодательства реализуются на основе принципа устойчивого развития (сбалансированное развитие экономики и улучшение состояния окружающей среды). Государственное управление в области использования и охраны водных объектов основывается, в частности, на принципе устойчивого развития, то есть сочетания хозяйственных и экологических интересов (ст. 69 Водного кодекса).

Кроме того, существует два акта, детализирующих концепцию применительно к российским условиям. Это «Основные направления государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» (одобрены Указом Президента РФ от 04.02.94 №236) и «Концепция перехода РФ к устойчивому развитию», утверждённая Указом от 01.04.96 №440 (далее – Концепция). В исполнение Концепции также принято Постановление Правительства.

Устойчивое развитие России понимается в Основных направлениях государственной стратегии в четырёх аспектах:

1. Обеспечение экологически безопасного устойчивого развития России в условиях рыночной экономики (т.е. баланс экономических и экологических интересов): хозяйственная деятельность ориентируется на достижение экономического благосостояния в сочетании с экологической безопасностью России.
2. Охрана среды обитания человека (выделено в самостоятельное направление в соответствии с первым принципом Декларации), в том числе улучшение качества продуктов питания, создание здоровой среды обитания в населённых пунктах, радиационная безопасность.
3. Оздоровление (восстановление) нарушенных экосистем в экологически неблагоприятных регионах России (например, упоминается программа «Возрождение Волги»).
4. Участие России в решении глобальных экологических проблем: охрана озонового слоя, биоразнообразие, лесов, лесовосстановление и др.

Однако Основные направления нормативной силой не обладают и ставят только общие ориентиры. Вместе с тем в Концепции перехода к устойчивому развитию доктрина устойчивого развития излагается более пространно, но лишь чуть более конкретно. Так, обосновывается необходимость перехода на устойчивое развитие, первый раздел Концепции так и называется: «Устойчивое развитие – объективное требование времени».

Утверждается, что «идеи устойчивого развития оказываются чрезвычайно созвучными традициям (!), духу и менталитету России». Далее, «к началу экономических реформ российская экономика оказалась структурно деформированной и неэффективной... Груз накопленных в прошлом проблем и специфика переживаемого переходного периода в экономике предопределяют сложность и болезненность необходимых преобразований».

В процессе перехода к устойчивому развитию должен быть решён ряд принципиальных задач:

1. В процессе выхода страны из кризиса обеспечить стабилизацию экологической ситуации.
2. Добиться экологизации экономической деятельности в рамках институциональных и структурных преобразований, становления новой модели хозяйствования и управления и, как следствия, коренного улучшения состояния окружающей среды.
3. Ввести хозяйственную деятельность в пределы ёмкости экосистем (изменение технологий, структуры экономики, структуры личного и общественного потребления и т.п.).

Вновь указаны основные направления перехода к устойчивому развитию:

1. Создание правовой основы перехода к устойчивому развитию, включая совершенствование действующего законодательства.
2. Разработка системы стимулирования хозяйственной деятельности и установление пределов ответственности за её экологические результаты, при этом биосфера должна пониматься не только как поставщик ресурсов, но как фундамент жизни. Её сохранение – неперемное условие функционирования экономической системы.
3. Оценка ёмкости экосистем и допустимого антропогенного воздействия на них.
4. Формирование эффективной системы пропаганды идей устойчивого развития.

Совершенно обоснованно провозглашается важнейшее значение науки как основы этих преобразований, усиление роли основных социальных групп населения в осуществлении перехода. Подчёркивается, в том числе, что особое место здесь принадлежит молодёжи, которой должно быть гарантировано безопасное будущее (она же в нём и будет жить) и возможность участия в принятии решений. Устанавливается необходимость проведения комплекса мер, направленных на сохранение жизни и здоровья человека, решение демографических проблем, борьбу с преступностью, искоренение бедности. Основным условием перехода должно стать обеспечение прав и свобод человека и гражданина, что предполагает формирование открытого общества, включающего в качестве системных элементов правовое государство, рыночное хозяйство и гражданское общество. Ведущая роль отводится государству, которое должно гарантировать, прежде всего, безопасность в политической, экономической, социальной, экологической, оборонной и других сферах, без чего переход к устойчивому развитию невозможен. Государственное управление при этом предполагает разработку системы программных и прогнозных документов (государственному планированию и прогнозированию на всех уровнях государственной власти). На региональном уровне указывается на необходимость создания каждым регионом своей программы перехода в соответствии с федеральной, но с учётом местных особенностей, а уж затем – интеграцию этих программ в масштабе всей страны.

В целом, показательной для всего документа представляется следующая цитата: «Переход к устойчивому развитию предполагает строгое соблюдение ряда ограничений, следовать которым будет нелегко...».

В качестве положительного явления можно назвать также провозглашение критериев принятия решений и показателей устойчивого развития.

Критерии любой хозяйственной деятельности введены такие:

во-первых, выгода от хозяйственной деятельности должна быть больше экологического вреда (никакая хозяйственная деятельность не может быть оправдана, если выгода от неё не превышает вызываемого ущерба»),

во-вторых, ущерб окружающей природной среде от хозяйственной деятельности «должен быть на столь низком уровне, какой только может быть разумно достигнут с учётом экономических и социальных факторов».

При этом для управления процессом перехода к устойчивому развитию и оценки эффективности используемых средств должны быть установлены целевые ориентиры и ограничения с обеспечением процедуры контроля за их достижением (соблюдением).

Целевые ориентиры могут быть выражены в показателях, характеризующих качество жизни, уровень экономического развития и экологического благополучия. Данные показатели должны соответствовать уровням, достаточным для обеспечения безопасного развития в экономическом, социальном, экологическом, оборонном и других аспектах.

Так, называются основные показатели качества жизни:

- продолжительность жизни человека (ожидаемая при рождении и фактическая),
- состояние его здоровья и отклонение состояния окружающей среды от нормативов,
- уровень знаний или образовательных навыков,
- доход (ВВП на душу населения) и уровень занятости,
- степень реализации прав человека.

Для определения степени природоёмкости хозяйства предусматривается система показателей, характеризующих уровень потребления природных ресурсов и уровень нарушенности экосистем в результате хозяйственной деятельности – на единицу конечной продукции и на душу населения, - а также макрохарактеристики соотношения между потребностями в природных ресурсах и их наличием (запасами). В качестве лимитирующих показателей могут устанавливаться уровни удельного (на душу населения и на единицу валового внутреннего продукта) потребления ресурсов (особенно энергии) и производства отходов. Упомянуты также характеристики качества окружающей среды (атмосферы, вод и т.д.).

Предусматривается, что переход России к устойчивому развитию будет совершён в два этапа.

Начальный этап характеризуется необходимостью решения острых экономических и социальных проблем, их решение – основная цель развития на этом этапе, поэтому выделяется важность строгого соблюдения экологических ограничений на хозяйственную деятельность. Одновременно «следует разработать программы оздоровления окружающей среды... наметить комплексные меры по нормализации обстановки... подготовить организационную основу».

На следующем этапе должны осуществляться структурные преобразования экономики, технологическое обновление, экологизация процесса социально-экономического развития.

Вместе с тем, Концепция и Основные направления далеко не идеальны:

- документы носят декларативный, очень неконкретный и пафосный характер («Движение человечества к устойчивому развитию в конечном счёте приведёт к формированию... сферы разума (ноосферы), когда мерилom национального и индивидуального богатства станут духовные ценности и знания Человека, живущего в гармонии с окружающей средой»);
- неясна их юридическая сила;
- практически не упоминается борьба с нищетой и отсталостью (5-й и 6-й принципы Декларации);
- крайне расплывчато оговаривается вопрос правовой ответственности;
- постоянно упоминаются многочисленные трудности, как в оправдание предстоящей неудачи («следовать которым будет нелегко»);
- в целом просматривается прежний потребительский подход к проблеме – принцип правомерного (допустимого) вреда (например, первый критерий хозяйственной деятельности);
- много возлагается на самостоятельность и инициативу регионов.

В качестве конкретного примера можно указать на ситуацию с нормативами предельно допустимых воздействий - предельно допустимыми выбросами и сбросами (ПДВ, ПДС), которые, согласно ст. 27 Закона об охране окружающей природной среды, устанавливаются индивидуально с учётом мощности объекта, мутагенного фактора и т.д. в соответствии с нормативами качества окружающей среды – предельно допустимыми концентрациями. Вместо установленных пределов разрешается применять временно согласованные нормативы выбросов и сбросов - ВСВ (ст. 45 Закона об охране окружающей природной среды). Таким образом, налицо законодательное установление приоритета экономических интересов над экологическими, разрешение вопреки нормам международного права и принципам той же Концепции нарушать в течение неопределённого времени нормы-пределы допустимых воздействий (т.н. «правомерный вред»). А ВСВ стали постоянными.

Подводя итог, можно сказать, что положения указанных документов были продекларированы для того, чтобы формально-юридически соответствовать требованиям мирового (в особенности – европейского) сообщества. Вряд ли можно говорить о реализации концепции устойчивого развития в стране, чьё благосостояние зависит от экспорта сырья, где не существует реального механизма привлечения нарушителей к ответственности. Да и массовое сознание не готово к тому, чтобы принести насущные экономические интересы в жертву не менее насущным, но менее очевидным экологическим. Несомненно, что и все традиции государственного управления и хозяйствования, стереотипы поведения в этой сфере, связанные с общей слабостью экологического правосознания и экологического воспитания и образования, мешают проведению необходимых преобразований. Немалую роль играет и сложившаяся в политической системе олигархия, равно как и монополизм в важнейших экономических отраслях. С этим связано и то, что в 1997 году не прошёл проект ФЗ «Об основах федеральной политики по обеспечению устойчивого развития России». Следовательно, формально в РФ восприняты и даже установлены законодательно общепризнанные международные принципы охраны окружающей природной среды, фактически же они остались декларацией.