

освобожденными из мест лишения свободы по инициативе органа внутренних дел;

♦ отсутствие налаженной системы межведомственного взаимодействия, в том числе и отсутствие специального программного обеспечения между территориальными органами МВД России и территориальными органами УФСИН России и ФМС России при осуществлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;

♦ недостаточная эффективность норм действующего законодательства, направленного на оказание

индивидуального профилактического воздействия на граждан, освобожденных из мест лишения свободы и имеющих непогашенную либо неснятую судимость, подпадающих под действие Федерального закона об административном надзоре в целях защиты государственных и общественных интересов.

Значимость поднятых нами вопросов на практике достаточно велика. В этой связи полагаем, что решение выявленных проблем становится приоритетной задачей современного реформирования органов внутренних дел РФ.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

А.В. ГОРБУНОВА,

адъюнкт кафедры административного права Московского университета МВД России, капитан полиции
Научная специальность: 12.00.14 — административное право; административный процесс

E-mail: levit-alla@yandex.ru

Научный руководитель: кандидат юридических наук В.В. Власенков

Аннотация. В статье представлен анализ административных правонарушений, посягающих на окружающую природную среду; даются авторские рекомендации по совершенствованию механизма нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Ключевые слова: административные правонарушения, посягающие на окружающую природную среду; механизм нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

A. V. GORBUNOVA,

graduated in a military academy of chair of administrative law of the Ministry of Internal Affairs Moscow university of Russia, police captain

Annotation. The analysis of the administrative offenses encroaching on surrounding environment and author's suggestions for improvement of the mechanism of standard legal support of environmental protection and ecological safety is presented in article.

Keywords: the administrative offenses encroaching on surrounding environment; mechanism of standard legal support of environmental protection.

В современных условиях нередко вопросы административно-правовой охраны окружающей среды остаются без должного внимания. Позволим себе предположить, что тому есть несколько объективных и субъективных причин. Действительно, административно-правовая охрана окружающей среды является процессом финансово затратным, а в условиях установления режима жесткой экономии государственных средств, проблема обеспечения благоприятного качества окру-

жающей среды нередко остается без должного внимания представителей органов власти всех уровней.

Не менее важной причиной сложившейся обстановки является низкий уровень эколого-правовой культуры как граждан, так и представителей органов власти. Это приводит к тому, что граждане не знают о своих конституционных правах, а представители исполнительной власти — не принимают мер по надлежащей охране природы.

В итоге экологическая обстановка на территории России остается напряженной. Основными экологическими проблемами, по-прежнему, являются: загрязнение водных объектов (Поволжье, Урал, Северный Кавказ); загрязнение атмосферного воздуха в результате выбросов промышленных предприятий (г. Норильск, г. Нижний Тагил, г. Магнитогорск, г. Новокузнецк, г. Череповец и др.); постоянно увеличивающееся количество отходов производства и потребления, в том числе токсичных (Московская, Кемеровская, Тюменская области); загрязнение почв, опустынивание и деградация растительного покрова в ряде регионов, сокращение видового состава флоры и фауны. Особенно неблагоприятно состояние окружающей среды в бассейне р. Волги.

В 40 субъектах Российской Федерации более 54% городского населения находится под воздействием высокого и очень высокого загрязнения атмосферного воздуха. Объем сточных вод, сбрасываемых в поверхностные водные объекты без очистки или недостаточно очищенных, остается высоким. Практически во всех регионах сохраняется тенденция к ухудшению состояния почв и земель. Интенсивно развиваются процессы, ведущие к потере плодородия сельскохозяйственных угодий и к выводу их из хозяйственного оборота. Опустыниванием в той или иной мере охвачены 27 субъектов Российской Федерации на площади более 100 млн га. Количество отходов, которые не вовлекаются во вторичный хозяйственный оборот, а направляются на размещение, возрастает. При этом условия хранения и захоронения отходов не соответствуют требованиям экологической безопасности.

В подобных условиях государство вынуждено предпринимать серьезные шаги в стратегическом планировании осуществления административно-правовой охраны окружающей среды в РФ. В данном контексте интересной и своевременной, на наш взгляд, является инициатива по разработке и принятию Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г. (далее — Основ). Разработка этого документа была обусловлена необходимостью обеспечения экологической безопасности при модернизации экономики и в процессе инновационного развития. Предполагается, что государственная политика в области экологического развития будет осуществляться в соответствии с планом действий по реализации данных Основ, утвержденным Правительством РФ.

В Основах определяются стратегическая цель, основные задачи государства в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности и механизмы их реализации.

Стратегическая цель государственной политики в области экологического развития заключается в решении социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

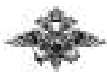
Среди прочих, к основным задачам государственной политики в области экологического развития отнесены:

- а) формирование эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, предусматривающей взаимодействие и координацию деятельности органов государственной власти;
- б) совершенствование нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности;
- в) научное и информационно-аналитическое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Это в очередной раз убеждает нас в актуальности настоящего исследования.

При решении задачи совершенствования нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности планируется использовать следующие механизмы:

- а) принятие законодательных и иных нормативных правовых актов в целях реализации государственной политики в области экологического развития;
- б) создание структурно-целостной, комплексной и непротиворечивой системы законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования;
- в) создание нормативно-правовой базы внедрения и применения стратегической экологической оценки при принятии планов и программ, реализация которых может оказать воздействие на окружающую среду;



г) усиление ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды и обеспечение неотвратимости наказания за экологические преступления и иные правонарушения.

Совершению правонарушений, посягающих на окружающую среду, конечно, способствуют и социально-экономические обстоятельства. Но следует отметить, что правонарушения в сфере экологии прогрессируют в большей степени из-за несовершенства законодательства.

На сегодняшний день природоохранное законодательство нашей страны является одним из самых объемных и противоречивых¹. В нем содержится множество отсылочных норм, где наблюдается явное несоответствие между различными правовыми актами и нормами.

Вопросы законодательного регулирования охраны окружающей среды находится в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации. В регионах приняты уже сотни нормативных актов в области охраны окружающей среды и природопользования на своих территориях.

Именно в области охраны окружающей среды законодательная деятельность субъектов Российской Федерации наиболее активна и многогранна. Практика содержит и положительные, и отрицательные примеры. В числе положительных — опыт Республики Саха (Якутия), которая приняла свой закон об административных правонарушениях в области охраны окружающей природной среды. В целом в субъектах РФ законодательство, в первую очередь, касается ресурсных основ. Такая ситуация логична и понятна и, следовательно, вытекает из географических, природных, климатических особенностей этих регионов. Так, если в Карелии 54% территории занято лесами, то естественно, что этот субъект РФ преуспел в законодательстве по охране лесных массивов.

Задача обеспечения соответствия актов субъектов РФ федеральным законам (ст. 76 Конституции РФ) остается по-прежнему актуальной, поскольку, по официальным данным, наблюдается тенденция к увеличению числа правовых актов в области охраны природы, принимаемых органами власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и противоречащих федеральному законодательству.

Существуют недостатки и в деятельности государства в сфере взаимодействия общества и природы

в контексте Конституции РФ. Прежней остается юридическая техника написания законов. Действующие законы по традиции формулируют нормы преимущественно в общем виде, не прямого действия. Отсюда множество норм отсылочно-го характера. Государством не обеспечено эффективное исполнение ст. 18 Конституции РФ, которая указывает, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Особенно явно неисполнение законодателем обязанности по созданию административно-правового механизма обеспечения права на благоприятную окружающую среду.

Нередко в процессе осуществления полномочий Российского государства как собственника природных ресурсов по распоряжению игнорируются экологические интересы будущих поколений.

Предусмотренные в ст. 42 Конституции РФ экологические права оказались во многом виртуальными, не подкрепленными юридическими предписаниями и судебной, административной практикой.

В России создано и существует разветвленное законодательство о рациональном использовании природных ресурсов и охране окружающей среды. Законом урегулированы важные общественные отношения в области использования и охраны основных шести природных ресурсов: земли (Земельный кодекс РФ 2001 г.), недр (Закон РФ «О недрах» 2005 г.), вод (Водный кодекс РФ 1995 г.), лесов (Лесной кодекс РФ 1997 г.), животного мира (Федеральный закон «О животном мире» 1995 г.), атмосферного воздуха (Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» 1999 г.).

Таким образом, можно сказать, что выработана основная масса законодательства, охватывающего важнейшие сферы правового регулирования в области охраны окружающей среды. Продолжается работа над ФЗ «Об экологической информации». Однако, на сегодняшний день так и не приняты федеральные законы «Об охране растительного мира», «Об опасных химических веществах», «Об охоте», «Об охране водных биоресурсов» и некоторые другие.

¹ Талевлин А. Что несет в себе новый закон об охране природы // Экология и право. 2002; Васильева М.И. Природоохранные полномочия органов местного самоуправления: проблемы реализации и правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 12.

Следует отметить, что качество правового регулирования, предусмотренного федеральными законами, принятыми за последнее десятилетие, порой существенно различается. Задачи совершенствования профильного законодательства и его эффективной реализации вызывают необходимость обновления концепции его формирования, переосмысления накопленного опыта, учета стабильных и временных, традиционных и новых факторов, оказывающих влияние на его содержание, структуру, формы творчества. Многие из них, например потеря интереса обществом и отдельными социальными группами к вопросам защиты окружающей среды, деэкологизация государственной власти, снижение профессионального уровня и качества работы правоохранительных органов, снижение уровня финансирования природоохранных мероприятий в госбюджете РФ, носят отрицательный характер².

Закономерным следствием этого становится рост числа административных правонарушений, посягающих на окружающую среду.

Условно их можно разделить на четыре группы.

В *первую* группу входят составы, устанавливающие ответственность за нарушение общих правовых требований, действующих в отношении всех или большинства объектов окружающей среды. К их числу относятся: нарушение законодательства об экологической экспертизе (ст. 8.4 КоАП РФ), сокрытие или искажение экологической информации (ст. 8.5 КоАП РФ) и т. д.

Во *вторую* группу входят составы, устанавливающие ответственность за нарушение правил по охране отдельных компонентов окружающей природной среды (природных ресурсов). К ним относятся: порча земель (ст. 8.6 КоАП РФ), нарушение правил охраны атмосферного воздуха (ст. 8.21 КоАП РФ), нарушение правил охраны водных объектов (ст. 8.13 КоАП РФ), нарушение требований к охране лесов (ст. 8.31 КоАП РФ), уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений и животных (ст. 8.35 КоАП РФ) и ряд других составов.

В *третью* группу входят составы, устанавливающие ответственность за нарушение правового режима территорий с особым эколого-правовым статусом. К таким составам относятся: нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях (ст. 8.39 КоАП РФ), нарушение порядка предоставления в пользование и

режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах и прибрежных полосах водных объектов (ст. 8.12 КоАП РФ), нарушение порядка отвода лесосек, освидетельствования мест рубок в лесах, не входящих в лесной фонд, и др.

В *четвертую* группу входят составы, устанавливающие ответственность за нарушение требований в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной или иной деятельности (в промышленности, на транспорте, в сельском хозяйстве и т. д.). В их числе — несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами (ст. 8.2 КоАП РФ), нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами (ст. 8.3 КоАП РФ), выпуск и эксплуатация механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума (ст. 8.23 КоАП РФ), нарушение требований при осуществлении работ в области гидрометеорологии, мониторинга загрязнения окружающей природной среды и активных воздействий на гидрометеорологические и другие геофизические процессы (ст. 8.40 КоАП РФ) и т. д.

В заключении отметим, что управленческая деятельность в области охраны окружающей среды осуществляется исключительно органами государственной власти и органами местного самоуправления. Только они имеют внешние полномочия властного характера, со всеми вытекающими отсюда последствиями (подчинение своей воле от лица государства, вплоть до применения мер государственного принуждения).

Управление в области охраны окружающей среды и природопользования касается не только экологических, но и других отношений в сфере общественного производства, влияющих на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов.

Специфика государственного управления в области охраны окружающей среды обусловлена как объективными факторами, связанными с обострением социально-экономических и экологических проблем, характерных для происходящих процессов в условиях рыночной экономики, так и субъективными факторами и обстоятельствами, в том числе переоценкой роли и значения рыночных механизмов.

² Бринчук М.М., Дубовик О.Л. Федеральный закон «Об охране окружающей среды»: теория и практика // Государство и право. 2003. № 3. С. 30—41.