

Варченко Игорь Александрович

кандидат юридических наук, начальник
кафедры публичного права Государственного
морского университета им. адм. Ф.Ф. Ушакова
igorvarchenko@yandex.ru

Севастова Ирина Александровна

главный эколог лицензионного отдела
ГНЦ ФГУГП «Южморгеология»
irina.sevastova@gmail.ru

Igor A. Varchenko

candidate of legal Sciences,
head of the Department of Public law
the Admiral Ushakov Maritime State University
igorvarchenko@yandex.ru

Irina A. Sevastova

Senior environmental engineer of the License department
State Scientific Centre «Yuzhmorgeologiya»
irina.sevastova@gmail.ru

**ОБЗОР НЕКОТОРЫХ ИЗМЕНЕНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ
В ЧАСТИ, КАСАЮЩЕЙСЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

**OVERVIEW OF CERTAIN LEGISLATIVE AMENDMENTS OF THE
RUSSIAN FEDERATION REGARDING THE ENVIRONMENTAL
PROTECTION**

Аннотация. В последние годы человечество стало уделять особое внимание экологическим темам и проблемам. Конец XX и начало XXI века можно назвать временем окончания экологической беззаботности человечества – сложившаяся модель технического прогресса, экономики, культуры потребления современной человеческой цивилизации привела к экологическим проблемам и угрозам, требующим к себе особого внимания. Все больше и больше публикаций, репортажей и научно-популярных фильмов посвящаются вопросам экологической тематики и попыткам переосознания роли и значения человека на планете. Отрадно отметить в этой связи, что осмысление сущности глобальных экологических проблем происходит, в том числе, и в плоскости правовой науки, подвергшейся за последние годы серьезным реформациям.

В настоящей статье рассматриваются основные проявления данного процесса – реформирование правовой базы в части охраны окружающей среды на примере изменений экологического законодательства Российской Федерации, регулирующего отношения в сфере нормирования, контроля и надзора, планирования природоохранных мероприятий на государственном

уровне, обращения с отходами производства и потребления и т.д.

Ключевые слова: экологическое законодательство, экологическое право, государственная экологическая политика, реформирование природоохранного законодательства, снижение административных барьеров.

Abstract. Over the last years mankind has put an emphasis on the environmental matters. The late XX - early XXI centuries could be defined as the end of the unthoughtful behavior towards the environment. The long-established pattern of technology development, economics and responsible consumption of modern civilization has resulted in environmental problems, seeking the immediate solving.

There is a growing number of publications, journalistic stories, comments and documentaries dedicated to environmental issues and efforts to re-think the human factor on the planet. It is pleasant to note, that understanding the matter point of a global environmental problem is present in legal science, which have been undergone alterations over the last years.

The article deals with the main demonstrations of this process – the regulatory reform related to the environmental protection through the example of the environmental law amendments of the Russian Federation, governing the relations in the following activities: regulation, monitoring and supervision; planning of environmental actions at the national level; production/ consumer waste management, etc.

Key words: environmental legislation, environmental law, state environmental policy, environmental legislation reforms, reduction of administrative barriers.

Решение руководства страны о проведении в 2013 году в Российской Федерации Года охраны окружающей среды можно назвать знаковым, так как оно не только призвано популяризировать идеи сбережения природы, но и является одним из проявлений направленности вектора Государственной экологической политики и символом начала важных реформ в Российском природоохранном законодательстве, первые из которых мы можем наблюдать уже в 2010-2012 годах.

Реформирование природоохранного законодательства начато на всех уровнях правовой системы – принимаются как стратегические, так и «тактические», локальные решения, вносятся изменения как в основополагающие законы в области охраны окружающей среды, так и в подзаконные акты, методики и др. В настоящей статье будет приведен краткий обзор некоторых нововведений и тенденций в указанной области права.

Впервые с 1999 года разработана и утверждена Распоряжением Правительства РФ от 27 декабря 2012 года №2552-р Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы [1], содержащая глубокий анализ основных (в масштабе страны) экологических проблем и стратегию действий по изменению экологической ситуации, взаимосвязанная с другими направлениями Государственной стратегии. Так, прогноз развития сферы реализации Государственной программы разработан с учетом положений Энергетической стратегии России на период до 2030 года [2], Транспортной стратегии Российской Федерации [3],

Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года [4], Стратегии развития металлургической промышленности России на период до 2020 года [5], параметров социально-экономического развития, предусмотренных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [6], Основных направлениях бюджетной политики Российской Федерации на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов [7], а также Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2013 год и плановый период 2014-2015 годов [8] и Сценарных условиях долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года (инновационный сценарий) [9]. При расчете прогнозных значений показателей Государственной программы также учитывались тенденции изменения состояния окружающей среды в зарубежных странах.

Предыдущий Национальный план действий по охране окружающей среды Российской Федерации на 1999-2001 годы [10] был лишь одобрен Правительством РФ и носил рекомендательный характер. В Федеральной целевой программе «Экология и природные ресурсы России» на 2002-2010 годы [11] вопросам охраны окружающей среды внимание практически не было уделено, основной целью реализации данной программы являлось повышение эффективности использования природно-ресурсного потенциала страны.

Впервые за продолжительное время разрабатываются новые методики в области оценки воздействия хозяйственной деятельности и техногенных источников на различные компоненты природной среды.

Так например, оценка ущерба водным биоресурсам на протяжении 23 лет, с 1989 года, осуществлялась по Временной Методике оценки ущерба, наносимого рыбным запасам в результате строительства, реконструкции и расширения предприятий, сооружений и других объектов и проведения различных видов работ на рыбохозяйственных водоемах (утв. Минрыбхозом СССР 18.12.1989, Госкомприроды СССР 20.10.1989). В 2011 году разработана и утверждена Приказом Росрыболовства от 25 ноября 2011 года №1166 новая Методика исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам (вступила в силу 13.07.2012г.).

В связи с увеличением автотранспорта на дорогах страны и использованием современных видов топлива весьма актуальным является введение в 2010 году новой Методики определения выбросов автотранспорта для проведения сводных расчетов загрязнения атмосферы городов [11]. Методика 1999 года содержала указания по расчету удельных выбросов от автотранспорта старого образца и с применением топлива, не соответствующего современным экологическим требованиям (бензин марки А-76). Показатели удельных пробеговых выбросов от автотранспорта в новой методике учитывают тенденции повышения уровня экологичности автомобильного парка на перспективу за счет увеличения доли иномарок, отвечающих требованиям Euro-3-5 и достижения на отечественных автомобилях уровня Euro 2-4 согласно требованиям к выбросам техники, выпускаемой в обращение на территории РФ.

В 2012 году дополнено и переработано Методическое пособие по расчету, нормированию и контролю выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, являющееся единственным в своей области важнейшим документом, при помощи которого возможно определить степень воздействия хозяйственной деятельности на атмосферный воздух.

Принят ряд мер по снижению административных барьеров в природоохранной деятельности предприятий и устранению избыточного регулирования. В качестве примера можно привести п. 30 ст. 12 Федерального закона №99-ФЗ от 04 мая 2011 года «О лицензировании отдельных видов деятельности» в редакции Федерального закона №93-ФЗ от 25 июня 2012 года.

Благодаря данному новшеству, предприятие вправе использовать образующиеся у него отходы на собственные нужды, ранее же даже для того, чтобы использовать, к примеру, шлам от газосварки (карбидный ил) в качестве побелки бордюров, предприятию необходимо было проходить ряд крайне долгих и дорогостоящих процедур (государственная экологическая экспертиза, получение лицензии). При этом предусмотрены исключения – отработанные люминесцентные лампы (содержащие ртуть и относящиеся к первому классу опасности), предприятия обязаны сдавать на обезвреживание организациям, имеющим соответствующую лицензию.

Минприроды России и Росприроднадзором РФ дан ряд разъяснений, не имеющих статуса нормативных правовых актов, но крайне важных в работе с территориальными органами Росприроднадзора – в качестве примеров можно назвать письма Минприроды России от 19 апреля 2012 года №12-47/6022 об отсутствии необходимости разрабатывать проекты нормативов образования отходов и лимитов на их размещение и вносить плату за негативное воздействие от отходов производства и потребления в случае их временного накопления на предприятии в течение не более чем 6 месяцев [13]; от 23 января 2012 года №05-12-44/714 об отсутствии необходимости лицензирования деятельности по сортировке отходов [14]; письмо Росприроднадзора РФ от 27 апреля 2011 года №КТ-08-03-36/5150 о том, что технический отчет неизменности производственного процесса и используемого сырья предоставляется в уведомительном порядке, и отказ в принятии технического отчета недопустим.

Так же в 2012 году Минприроды России утвержден Административный регламент Росприроднадзора по контролю и надзору над полнотой и качеством осуществления органами государственной власти полномочий в области государственной экологической экспертизы [16]. Данным правовым актом природопользователям даны новые механизмы защиты прав при прохождении процедуры Государственной экологической экспертизы. Так, регламентом предусмотрена возможность досудебного (внесудебного) обжалования действия (бездействия) и решений должностных лиц территориальных органов Росприроднадзора, осуществленных (принятых) в ходе исполнения государственной функции, в Росприроднадзор или в Минприроды России. Возможностью досудебного обжалования действий должностных лиц

Росприроднадзора в ходе Государственной экологической экспертизы могут воспользоваться также и органы местного самоуправления, и граждане.

Безусловно, пока остаются и неурегулированные моменты, делающие природопользователей «заложниками» несовершенства законодательной системы. Так например, не регламентирован порядок утилизации твердых бытовых и промышленных отходов в тех муниципальных образованиях, где отсутствуют лицензированные полигоны и свалки ТБО. В соответствии с действующим законодательством твердые бытовые и производственные отходы возможно размещать только на объектах захоронения (размещения) отходов, на которые эксплуатирующей организацией получена лицензия. Причем, как правило, получение данной лицензии сопряжено со значительными сложностями финансового, временного, территориального характера – необходимы капитальные дорогостоящие мероприятия по рекультивации старых полигонов, значительные территории, находящиеся на достаточном расстоянии от объектов социальной и жилой застройки, соблюдение многих ограничений и выполнение природоохранных мероприятий, необходимых для охраны окружающей среды в процессе эксплуатации объектов размещения отходов. Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ от 06 октября 2003 года (в ред. от 05.04.2013) организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов отнесена к вопросам местного значения, обеспечивать решение которых должны органы местного самоуправления. По причинам, указанным выше, в большинстве муниципальных образований страны городские свалки не лицензированы, и все природопользователи, вывозящие твердые бытовые и промышленные отходы на данные свалки (ввиду полного отсутствия альтернатив) автоматически оказываются вне закона. Единственным возможным вариантом действий для ускорения решения вопроса является обращение в органы прокуратуры с жалобой на бездействие органов местного самоуправления.

Еще одним примером проблем применения новых документов могут являться неясности с их правовым статусом. Так, упоминаемое выше Методическое пособие по расчету, нормированию и контролю выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух от 2012г. не является ни нормативным правовым актом, обязательным к применению, ни документом в области стандартизации, применяемым на добровольной основе (ст. 12 Федерального закона «О техническом регулировании» №184-ФЗ). Оно применяется на основании письма Минприроды России от 29 марта 2012 №05-12-47/4521 об использовании предприятиями-природопользователями методических пособий при осуществлении деятельности по охране атмосферного воздуха.

Имеется и стратегически важная область экологического права, не охваченная до настоящего времени – экологическое образование и повышение уровня экологической культуры. Высокий уровень экологического сознания населения страны, от рядового гражданина до чиновника высшего уровня, является главным фактором, определяющим судьбу родной природы. Мусор,

выкинутый на обочину дороги, решение о строительстве экологически опасного объекта без необходимых природоохранных сооружений, приоритетность экономических интересов в законодательстве без должного учета экологических последствий имеют одну основную причину – низкий уровень экологического образования, отсутствие стратегического экологического мышления. В ряде субъектов РФ приняты и действуют региональные программы экологического просвещения и воспитания экологической культуры населения, однако последний нормативный правовой акт, утверждающий всероссийский перечень основных мероприятий в области экологического образования населения был принят в 1995 году (Приказ Минприроды РФ от 13.01.1995 №8). В новой государственной программе «Охрана окружающей среды» экологическое просвещение указано лишь как один из положительных эффектов функционирования особо охраняемых природных территорий.

Тем не менее важность развития экологического сознания признается высшим руководством страны, заявлена в основополагающих нормативных правовых актах. Таким образом, дальнейшее совершенствование экологического права остается лишь вопросом времени и зависит от консолидированных усилий органов власти, природопользователей и граждан.

Литература:

1. *Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы. Распоряжение Правительства РФ от 27.12.2012 №2552-р // Собрание законодательства РФ. 07.01.2013. - №1. - С. 71.*

2. *Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года. Распоряжение Правительства РФ от 13.11.2009 №1715-р // Собрание законодательства РФ. 30.11.2009. - №48.- С. 5836.*

3. *О Транспортной стратегии Российской Федерации. Распоряжение Правительства РФ от 22.11.2008 №1734-р // Собрание законодательства РФ. 15.12.2008.- №50. - С. 5977.*

4. *Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года. Приказ Минпромторга РФ №248, Минсельхоза РФ №482 от 31.10.2008 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»*

5. *Об утверждении Стратегии развития металлургической промышленности России на период до 2020 года. Приказ Минпромторга РФ от 18.03.2009 №150 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»*

6. *О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 №1662-р (в ред. от 08.08.2009) (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»*

7. *Основные направления бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов // Текст документа приведен в*

соответствии с публикацией на сайте <http://www.minfin.ru> по состоянию на 30.07.2012.

8. О реализации Национального плана действий по охране окружающей среды Российской Федерации на 1999-2001 годы. Приказ Госкомэкологии РФ от 31.12.1998 №786 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»

9. О Федеральной целевой программе «Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)». Постановление Правительства РФ от 07.12.2001 №860 // Собрание законодательства РФ. 24.12.2001.- №52 (ч. II). - С. 4973.

10. Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам. Приказ Росрыболовства от 25.11.2011 №1166 (Зарегистрировано в Минюсте РФ 05.03.2012 №23404) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. №27. 02.07.2012.

11. О применении системы сводных расчетов при нормировании выбросов. Приказ Госкомэкологии РФ от 16.02.1999 №66 (вместе с «Методикой определения выбросов автотранспорта для проведения сводных расчетов загрязнения атмосферы городов», «Методическим пособием по выполнению сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха выбросами промышленных предприятий и автотранспорта города (региона) и их применению при нормировании выбросов», «Рекомендациями по определению допустимых вкладов в загрязнение атмосферы выбросов загрязняющих веществ предприятиями с использованием сводных расчетов загрязнения воздушного бассейна города (региона) выбросами промышленности и автотранспорта») // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»

12. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Федеральный закон от 25.06.2012 №93-ФЗ (в ред. от 21.10.2013) // Собрание законодательства РФ. 25.06.2012. №26. Ст. 3446.

13. О рассмотрении обращения по хранению отходов. Письмо Минприроды России от 19.04.2012 №12-47/6022 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»

14. О лицензировании деятельности по сортировке отходов производства и потребления. Письмо Минприроды России от 23.01.2012 №05-12-44/714 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»

15. О представлении технических отчетов. Письмо Росприроднадзора от 27.04.2011 №КТ-08-03-36/5150 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»

16. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по контролю и надзору за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий в области государственной экологической экспертизы с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц,

исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий. Приказ Минприроды России от 29.06.2012 №190 (Зарегистрировано в Минюсте России 19.12.2012 №26191) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. №14. 08.04.2013.

Literature:

1. On approval of the state program of the Russian Federation «environmental Protection» in 2012-2020. Decree of the RF Government of 27.12.2012 №2552-R // collected legislation of the Russian Federation. 07.01.2013. - №1. - P. 71.
2. About the Energy strategy of Russia until 2030. Decree of the RF Government from 13.11.2009 №1715-R // collected legislation of the Russian Federation. 30.11.2009. - №48. - P. 5836.
3. The Transport strategy of the Russian Federation. Decree of the RF Government from 22.11.2008 №1734-R // collected legislation of the Russian Federation. 15.12.2008. - №50. - P. 5977.
4. On approval of Strategy of development of the forest complex of the Russian Federation for the period until 2020. Order of the Ministry of industry and trade of the Russian Federation №248, the Ministry of agriculture of the Russian Federation №482 of 31.10.2008 // legal-reference system ConsultantPlus»
5. On approval of the Strategy of development for the metallurgical industry in Russia until 2020. Order of the Ministry of industry and trade of the Russian Federation from 18.03.2009 №150 // legal-reference system ConsultantPlus»
6. The Concept of socio-economic development of the Russian Federation for the period until 2020. Decree of the RF Government dated 17.11.2008 №1662-R (as amended on 08.08.2009) (together with the «Concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2020») // legal-reference system ConsultantPlus»
7. Main directions of budget policy for 2013 and the planning period of 2014 and 2015 // Text of the document is in accordance with the publication on the website <http://www.minfin.ru> as of 30.07.2012.
8. On implementation of the National plan of actions on environmental protection of the Russian Federation in 1999-2001. The order of SCEP from 31.12.1998 №786 // legal-reference system ConsultantPlus»
9. On Federal target program «Ecology and natural resources of Russia (2002-2010)». Decree of the RF Government dated 07.12.2001 №860 // collected legislation of the Russian Federation. 24.12.2001. - №52 (ch. II). - P. 4973.
10. On approval of Methodology for calculation of damage caused to water biological resources. Order of the Federal Agency for fishery, 25.11.2011 №1166 (Registered in Ministry of justice of the Russian Federation 05.03.2012 №23404) // Bulletin of statutory acts of Federal enforcement authorities. №27. 02.07.2012.
11. On the application of the system of aggregate calculations for rationing emissions. Order of the state ecological Committee of the Russian Federation of 16.02.1999 №66 (together with the «Methodology for determination of emissions from motor vehicles for the conduct of summary calculation of air pollution in

towns», «Methodical manual on the implementation of summary calculations of atmospheric emissions of industrial enterprises and motor transport of the city (region) and their use in the standardization of emissions», the «Guidelines on the definition of allowable contributions to atmospheric pollution emissions of polluting substances by using collective settlements pollution the air basin of the city (region) emissions industry and motor transport») // legal-reference system ConsultantPlus».

12. *On amending certain legislative acts of the Russian Federation on issues of state control (supervision) and municipal control. Federal law of 25.06.2012 no. 93-FZ (as amended on 21.10.2013) // Collection of legislation of the Russian Federation. 25.06.2012. - №26. - P. 3446.*

13. *Consideration of the treatment of waste storage. Letter of the Ministry of natural resources 19.04.2012 №12-47/6022 // legal-reference system ConsultantPlus»*

14. *About licensing of activity on the sorting of waste production and consumption. Letter of the Ministry of natural resources 23.01.2012 №05-12-44/714 // legal-reference system ConsultantPlus»*

15. *On submission of technical reports. Letter from Rosprirodnadzor 27.04.2011 number KT-08-03-36/5150 // legal-reference system ConsultantPlus»*

16. *On approval of Administrative regulation of the Federal service for supervision of nature management on the performance of state function of control and supervision over the completeness and quality of the exercise of state power bodies of subjects of the Russian Federation transferred powers in the field of state environmental expertise with the right directions instructions to eliminate the violations and the bringing to responsibility officials, acting on the implementation of the delegated powers. Order of the Ministry of natural resources, 29.06.2012 №190 (Registered in Ministry of justice of Russia 19.12.2012 №26191) // Bulletin of statutory acts of Federal enforcement authorities. №14. 08.04.2013.*

..