

Колодина М.В., Рысаев Ф.Б.

Оренбургский институт (филиал)

Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина

E-mail: post@oimsla.edu.ru

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРИОРИТЕТЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

В статье рассматриваются проблемы реализации мер административно-правового воздействия в сфере охраны окружающей среды. Обозначена роль федеральных и региональных целевых программ, направленных на решение природоохранных задач. Делаются предложения о повышении эффективности использования финансовых средств для решения задач охраны окружающей среды. В условиях роста числа природных катаклизмов и техногенных аварий роль административно-правового регулирования в сфере экологического регулирования возрастает. Следует признать, что рыночная саморегуляция не может обеспечить адекватных мер на фоне масштабных изменений экологии планеты. Государственное вмешательство в данную область неизбежно. Должна быть сформулирована научно обоснованная стратегия государственного регулирования с выделением основных приоритетов государственной природоохранной деятельности. Необходимо включение экологических компонентов в программу международного экономического сотрудничества для дальнейшего обеспечения более эффективной защиты земель и других объектов экосистемы, подвергающихся промышленному воздействию.

В условиях кризиса приобретает особое значение фактор экономичности природоохранных мер. Финансовым механизмом организации взаимодействия разноотраслевых органов исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды являются целевые государственные программы, обеспечивающие планомерное, целесообразное и результативное использование бюджетных средств в данной области. В современных условиях возникают новые угрозы в сфере экологической безопасности, в том числе, криминологического свойства. Для борьбы с ними необходимо полнее использовать потенциал правоохранительных органов. В рамках государственных целевых программ должно быть предусмотрено взаимодействие природоохранных и правоохранительных органов.

Ключевые слова. Административно-правовое регулирование охраны окружающей среды, федеральные и региональные целевые программы, роль правоохранительных органов в обеспечении экологической безопасности.

В условиях роста числа природных катаклизмов и техногенных аварий роль административно-правового регулирования в сфере экологического регулирования возрастает. При этом потенциал административно-правового регулирования охраны окружающей среды используется не в полной мере. В частности, необходимо усилить превентивное воздействие в борьбе с экологическими правонарушениями, которые в большинстве своём имеют латентный характер. С усилением антропогенного воздействия, увеличивается число охраняемых объектов окружающей среды.

Так, Концепцией развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2011 г. №2322-р, и программными документами субъектов Российской Федерации предусматривается создание новых особо охраняемых природных территорий. В частности ожидается, что к 2020 году доля площади Российской Федерации, занимаемая особо охраняемыми природными

территориями всех уровней, превысит средний уровень по странам Европейского Союза [1], Установление охранительного режима должно предполагать четкий контроль за деятельностью человека на этих территориях. При этом многие природные изменения не могут быть обнаружены без применения специальных технических средств, зачастую не воспринимаются своевременно как угроза безопасности.

Только по истечении определенного времени происходит оценка негативной ситуации в окружающей среде и тогда уже требуются значительные усилия материального характера по исправлению опасных тенденций (например таких, как вялотекущие процессы деградации почв, исчезновение различных видов флоры и фауны, обмеление рек, изменения климата, тектонические явления), вызванных неумеренным вмешательством человека в природные процессы. Поэтому ограничительным мерам должен сопутствовать общий мониторинг состояния природных объектов, который позволит оценивать результативность применяемых мер и перспективы дальнейшего регулирования.

Административно-правовое регулирование охраны окружающей среды включает в себя следующие функции: прогнозирования, планирования, координации, контроля, надзора и учета. Данные управленческие функции выражаются в экологическом мониторинге, прогнозировании и планировании, лицензировании, государственной регистрации предприятий, экологическом нормировании, сертификации и стандартизации, экологическом воспитании и образовании.

Реализация мер по охране окружающей среды и обеспечению экологического благополучия населения в первую очередь возлагается на уполномоченные государственные органы. В системе органов исполнительной власти имеются специализированные структуры, отвечающие за охрану окружающей среды, однако данная деятельность не замыкается на одном министерстве, она имеет комплексный межотраслевой характер, в нее включаются мероприятия социально-экономического, культурно-воспитательного, финансового, правоохранительного направления.

Вопрос реализации административных мер воздействия в сфере охраны окружающей среды и природопользования неразрывно связан с вопросом о распределении полномочий и финансовых ресурсов между органами государственной власти и управления, а также по разным их уровням. Поэтому эффективная реализация государственных мер в области охраны окружающей среды может быть достигнута только на основе среднесрочного и долгосрочного финансового планирования. Финансовым механизмом организации взаимодействия разнотраслевых органов исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды являются целевые государственные программы, обеспечивающие планомерное, целесообразное и результативное использование бюджетных средств в данной области. На сегодняшний момент на федеральном уровне реализуется несколько таких программ.

Так, Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 326 утверждена государственная программа РФ «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы. Данная программа реализуется под руководством Министерства природных ресурсов и экологии РФ. В числе

ожидаемых результатов реализации государственной программы – создание эффективной системы государственного регулирования и управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; стимулирование предприятий, осуществляющих программы экологической модернизации производства и экологической реабилитации соответствующих территорий; создание условий для разработки и внедрения экологически эффективных инновационных технологий, обеспечивающих снижение удельных показателей выбросов и сбросов вредных (загрязняющих) веществ, размещения отходов; повышение уровня защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от воздействия опасных природных явлений, изменений климата (обеспечение гидрометеорологической безопасности [2]. Одним из основных направлений реализации Государственной программы является повышение эффективности функционирования системы экологического надзора и государственной экологической экспертизы, в том числе, за счёт их осуществления органами государственной власти субъектов РФ. Предполагается также ужесточение административной ответственности за нарушения режима особо охраняемых природных территорий; расширение полномочий должностных лиц по пресечению экологических правонарушений в сфере особо охраняемых природных территорий. Кроме этого, Программа предусматривает применение мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для снижения негативного воздействия на окружающую среду. К числу таких мер отнесены: поэтапное увеличение коэффициентов, применяемых к нормативам платы за сверхнормативное воздействие до уровня, сопоставимого с затратами на природоохранные мероприятия; предоставление налоговых льгот и льгот по неналоговым платежам; введение для оборудования наилучших доступных технологий коэффициента амортизации, равного 2.

Распоряжением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. №322 утверждена государственная программа Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» [3]. Задачами программы являются обеспечение воспроизводства минерально-

сырьевой базы, рационального использования минерально-сырьевых ресурсов. Участниками данной целевой программы являются Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральное агентство по недропользованию, Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство по рыболовству. Общий объём финансирования из федерального бюджета по данной программе составляет 699 053 727,38 тыс. рублей. Программа также рассчитана до 2020 года.

Федеральная политика в области усиления природоохранных и экологических мер осуществляется в тесном взаимодействии с регионами. На уровне отдельных субъектов РФ приняты и реализуются соответствующие региональные целевые программы. Примером может служить утверждённая в Оренбургской области на 2014-2020 годы государственная программа «Охрана окружающей среды Оренбургской области». [4] Общий объём бюджетных средств, направляемых на реализацию данной программы составит 1469872,1 тыс. рублей, в том числе, в 2015 году – 130077,1 тыс. рублей. Так, за счёт средств регионального бюджета планируется переоснащение техническими средствами органов государственного экологического мониторинга. Меры, обозначенные в региональной программе, реализуются в соответствии с основными приоритетами экологической политики, определенными в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утверждена Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 года) [5]. Характеризуя роль главы государства в решении экологических проблем, можно также отметить Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. №537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», где подчёркивается, что «стратегическими целями обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования являются: сохранение окружающей природной среды и обеспечение ее защиты; ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической

активности и глобальных изменений климата» [6]. В качестве факторов, угрожающих национальной безопасности, обращено внимание на истощение мировых запасов минерально-сырьевых, водных и биологических ресурсов, на наличие в Российской Федерации экологически неблагоприятных регионов, сохранение значительного количества опасных производств. Одним из путей решения данных проблем является установление взаимодействия сил обеспечения национальной безопасности с институтами гражданского общества. В рамках этого взаимодействия должны быть созданы условия для внедрения экологически безопасных производств, поиска перспективных источников энергии, формированию стратегических запасов минерально-сырьевых ресурсов, достаточных для обеспечения мобилизационных нужд Российской Федерации и гарантированного удовлетворения потребностей населения и экономики в водных и биологических ресурсах.

Полагаем, что сформулированные под патронажем Президента и Правительства РФ задачи и меры по охране окружающей среды позволят комплексно решать проблемы восстановления экосистем. Однако следует подчеркнуть, что обеспечение экологической безопасности невозможно без применения мер принуждения. Охрана окружающей среды, как функция исполнительной власти, в значительной мере реализуется не только Министерством природных ресурсов и экологии РФ, но и Министерством внутренних дел РФ. Поэтому в целях экономии средств бюджета следует не милитаризировать другие органы охраны окружающей среды, а уделить внимание совершенствованию деятельности МВД РФ, резервы которого в данной области, по нашему мнению, не полностью использованы. Привлечение правоохранительных органов к комплексной реализации государственных программ в сфере охраны окружающей среды с соответствующим финансированием их деятельности может стать более результативным.

Считаем, что необходимо обратить больше внимания на криминологический аспект экологической безопасности в современных условиях, когда у правонарушителей появляется возможность применения химических отравляющих и биологически опасных веществ,

технических средств в своих преступных целях, нанося при этом масштабный экологический вред. Такая актуальная на сегодня проблема, как терроризм, в том числе терроризм, имеющий экологический характер, требует грамотных и своевременных действий правоохранительных органов. С учетом сложившегося положения в области экологической безопасности требуется создание подразделений экологической полиции, внутри которых необходимо организовать отделы химического и биологического мониторинга.

Таким образом, необходимо говорить об экологизации административно-правового регулирования в сфере охраны окружающей среды как о процессе опосредования экологическими правовыми нормами управляющего воздействия исполнительной власти на общественные отношения в сфере природопользования. Методы административного права – убеждение и принуждение – должны приобрести экологический спектр, должны играть главную роль в деле упорядочения взаимодействия человека и общества с окружающей средой.

27.09.2015

Список литературы:

1. Концепция развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2011 г. N 2322-р/ Собрании законодательства Российской Федерации от 16 января 2012 г. N 3 ст. 452.
2. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 326 “Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Охрана окружающей среды” на 2012 – 2020 годы”/ Собрание законодательства Российской Федерации от 5 мая 2014 г. N 18 (часть III) ст. 2171.
3. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 322 “Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Воспроизводство и использование природных ресурсов”/ Собрание законодательства Российской Федерации от 5 мая 2014 г. N 18 (часть III) ст. 2168
4. Постановление Правительства Оренбургской области от 30 августа 2013 г. N 736-пп “Об утверждении государственной программы “Охрана окружающей среды Оренбургской области” на 2014 – 2020 годы”/ “Оренбуржье” от 28 ноября 2013 г. N 192.
5. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утверждены Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 года)/ Текст официально опубликован не был. Правовая система ГАРАНТ.
6. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. N 537 “О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года”/ Собрание законодательства Российской Федерации от 18 мая 2009 г. N 20, ст. 2444.

Сведения об авторах:

Колодина Майя Владимировна, доцент кафедры административного и финансового права Оренбургского института (филиала) Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина, кандидат юридических наук
460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, тел.: 8(3532) 72-22-77, e-mail: post@oimsla.edu.ru

Рысаев Фархитдин Бадритдинович, доцент кафедры административного и финансового права Оренбургского института (филиала) Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина, кандидат юридических наук
460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, тел.: 8(3532) 72-22-77, e-mail: post@oimsla.edu.ru