

ЭКОЛОГИЯ И ПОЛИТИКА

ОБЗОР ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНОМ ЭКОЛОГИЧЕСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ (март 2000 – май 2002)

Хариш Анастасия, ассистент Каспийской программы ИСАР

1. Федеральный закон от 10.01.02 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» («Российская газета» № 6, 12.01.02).

В законе впервые определены ключевые понятия экологического законодательства: окружающая среда, природная среда, природный объект, охрана окружающей среды, благоприятная окружающая среда, негативное воздействие на окружающую среду и т. д. По сравнению со старым Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды», принятым в 1991 году, в новом законе расширен перечень нормативно-правовых актов, которые регулируют отношения в области охраны окружающей среды. Ранее к природоохранному законодательству относились только упомянутый закон и принимаемые в соответствии с ним законодательные акты РФ и республик в составе РФ. Сейчас систему экологического законодательства составляют: международные договоры РФ, Федеральный закон «Об охране окружающей среды», другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты РФ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации.

Основными принципами охраны окружающей среды закон признает: соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду; научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды; платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде; презумпцию экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности; обязательность ОВОС при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности; обязательность проведения государственной экологической экспертизы проектов и иной документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан; запрещение хозяйственной и иной деятельности, последствия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализацию проектов, которые могут привести к деградации естественных экологических систем, к изменению и (или) уничтожению генетического фонда растений, животных и других организмов, к истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды; соблюдение права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также участие граждан в принятии решений, касающихся

их прав на благоприятную окружающую среду, в соответствии с законодательством; организацию и развитие системы экологического образования, воспитания и формирования экологической культуры и др.

В соответствии с новым законом одним из прав граждан и экоНКО в области охраны окружающей среды является право направлять в органы государственной власти РФ, субъектов Федерации, местного самоуправления, иные организации, а также должностным лицам обращения о получении своевременных, полных и достоверных сведений о состоянии окружающей среды, мерах по ее охране и другой экологической информации. В то же время в новом законе, как и в старом, не содержится обязанность соответствующих организаций предоставлять гражданам и НКО требуемую информацию, что является, на наш взгляд, серьезным упущением законодателей. В свете законодательно закрепленного принципа соблюдения права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды это упущение может рассматриваться как внутреннее противоречие. Кроме того, если старый закон об охране ОПС предусматривал право граждан на возмещение вреда, причиненного здоровью граждан загрязнением окружающей среды, то в новом законе предусмотрено лишь право граждан предъявлять иски о возмещении вреда окружающей среде.

В главе IX «Природные объекты, находящиеся под особой охраной» предусмотрено, что изъятие земель природно-заповедного фонда РФ запрещено, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами. В старом законе об охране ОПС такой оговорки не было.

В новом законе появился термин, не использовавшийся в ранее действовавшем законе: государственный мониторинг окружающей среды (государственный экологический мониторинг). Как сказано в законе, такой мониторинг осуществляется «в целях наблюдения за состоянием окружающей среды» органами государственной власти РФ и ее субъектов. Порядок его проведения устанавливается правительством РФ, однако на данный момент правительством никаких нормативных актов в исполнение этого положения не принято. Порядок предоставления полученной в результате экологического мониторинга информации о состоянии окружающей среды определяется законодательством. Однако на данный момент законодательства, развивающего это расплывчатое положение, не существует.

2. Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденное Приказом Госкомэкологии РФ от 16.05.00 № 372 (Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти» № 31, 31.07.00).

Новое положение расширяет задачи ОВОС. Результатом проведения ОВОС является: информация о характере и масштабах воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности, альтернативах ее реализации, оценке экологических и связанных с ними социально-экономических и иных последствий этого воздействия и их значимости, а также о возможности минимизации воздействий; выявление и учет общественных предпочтений при принятии заказчиком решений, касающихся намечаемой

деятельности; решения заказчика по определению альтернативных вариантов реализации намечаемой деятельности (в том числе о месте размещения объекта, выборе технологий и пр.) или же отказа от нее с учетом результатов проведенной ОВОС. (Положение, действовавшее ранее, предусматривало, что результатом проведения ОВОС является вывод заказчика о допустимости воздействия намечаемой им деятельности на окружающую среду.) Проектные и/или иные решения, содержащиеся в обосновывающей документации, должны быть разработаны с учетом возможных последствий их реализации. Положение также устанавливает обязанность заказчика ОВОС обеспечить участие общественности в подготовке и обсуждении материалов по ОВОС намечаемой хозяйственной и иной деятельности, являющейся объектом экологической экспертизы. Участие общественности на всех этапах проведения ОВОС, начиная с подготовки техзадания, является «неотъемлемой частью процесса проведения ОВОС» (принцип гласности, участия общественных объединений, учета общественного мнения при проведении экологической экспертизы). И хотя санкции за нарушение этого требования в Положении не указаны, можно полагать, что без участия общественности ОВОС не признается выполненным в соответствии с законодательством РФ и, следовательно, отправляется на доработку.

Для информирования общественности на этапе уведомления, предварительной оценки и составления техзадания на проведение ОВОС заказчик публикует краткое сообщение в официальных изданиях федеральных органов исполнительной власти (для объектов экспертизы федерального уровня), в официальных изданиях органов исполнительной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления, на территории которых либо намечается реализация объекта государственной экологической экспертизы, либо намечаемая хозяйственная и иная деятельность может оказать воздействие на окружающую среду. В публикации указываются: «название, цели и месторасположение намечаемой деятельности; наименование и адрес заказчика или его представителя; примерные сроки проведения ОВОС; орган, ответственный за организацию общественного обсуждения; предполагаемая форма общественного обсуждения (опрос, слушания, референдум и т. п.), форма представления замечаний и предложений; сроки и место доступности техзадания по ОВОС; иная информация». Дополнительно это сообщение может распространяться по радио и телевидению, в печати, через Интернет и иными способами.

Если намечаемая хозяйственная и иная деятельность может иметь трансграничное воздействие, то проведение исследований и подготовка материалов по ОВОС осуществляются с учетом положений Конвенции ЕЭК ООН об ОВОС в трансграничном контексте.

3. Федеральный закон от 10.07.01 № 92-ФЗ «О специальных экологических программах реабилитации радиационно-загрязненных участков территории» («Российская газета» № 132, выпуск выходного дня № 28, от 13.07.01).

Закон устанавливает особенности государственного регулирования отношений в области разработки и реализации специальных экологических

программ реабилитации радиационно-загрязненных территорий. «Специальная экологическая программа реабилитации радиационно-загрязненных участков финансируется за счет поступлений от внешнеторговых операций с облученными тепловыделяющими сборками ядерных реакторов». Разработка и реализация комплексных программ социально-экономического развития и экологической безопасности территорий, на которых расположены объекты использования атомной энергии, поручена, в соответствии с ФЗ «Об атомной энергии» от 21.11.95, органам государственной власти РФ и субъектов Федерации. «Программы должны включать в себя: цели, основные мероприятия, этапы и сроки реализации основных мероприятий; информацию о состоянии окружающей природной среды и здоровья населения; ОВОС хозяйственной и иной деятельности; перечень работ по реабилитации радиационно-загрязненных участков территории; наличие или необходимость создания системы экологического контроля и систем экологического и социально-гигиенического мониторинга; результаты выполнения специальных экологических программ с указанием прогноза изменения состояния окружающей природной среды и здоровья населения; объем финансирования указанных программ, в том числе в определенные периоды». Порядок и очередность финансирования программ устанавливаются правительством РФ по согласованию с органами государственной власти субъектов Федерации. Приоритетными являются специальные экологические программы субъектов Федерации, на территории которых осуществляется переработка ввозимых из-за рубежа облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов и их временное технологическое хранение. На финансирование специальных экологических программ перечисляется 75% валютных средств, поступающих от внешнеторговых операций с облученными тепловыделяющими сборками ядерных реакторов.

4. Федеральный закон от 21.11.95 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (с изменениями от 10.02.97, 10.07.01, 30.12.01, 28.03.02) («Российская газета», 28.11.95, последние дополнения опубликованы в СЗ РФ, 01.04.02, № 13, ст. 1180).

Федеральным законом от 10.07.01 № 94-ФЗ в статью 64 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» внесены изменения. В частности, предусматривается, что вывоз из РФ и ввоз в РФ тепловыделяющих сборок ядерных реакторов осуществляется на условиях гражданско-правовых договоров. Ранее закон не предусматривал ввоз и вывоз тепловыделяющих сборок ядерных реакторов. Федеральным законом от 28.03.02 № 33-ФЗ в статью 64 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» внесены изменения, предусматривающие, что ввоз в РФ облученных тепловыделяющих сборок зарубежного производства осуществляется на основании положительного заключения специальной образуемой Президентом РФ комиссии, в состав которой входят председатель и двадцать членов комиссии (по пять представителей Президента, Совета Федерации, Госдумы и Правительства РФ). Положение о специальной комиссии утверждается указом Президента РФ.

Также принят соответствующий Указ Президента РФ от 10.07.01 № 828 «О специальной комиссии по вопросам ввоза на территорию Российской Федерации облученных тепловыделяющих сборок зарубежного производства» («Российская газета» № 132, 13.07.01).

5. Положение о выдаче разрешений Федерального надзора России по ядерной и радиационной безопасности на право ведения работ в области использования атомной энергии работникам пунктов хранения радиоактивных отходов (специализированных предприятий по обращению с радиоактивными отходами) и предприятий (учреждений, организаций), эксплуатирующих радиационные источники. Положение утверждено Постановлением Госатомнадзора РФ от 19.11.01 № 12 («Российская газета» № 251, 26.12.01).

В Положении установлен порядок выдачи упомянутых в его названии разрешений. Положение не распространяется на выдачу разрешений работникам пунктов хранения радиоактивных отходов и радиационных источников, принадлежащих атомным станциям и предприятиям топливного цикла, а также работникам предприятий, выполняющим работы по строительству, ремонту, модернизации и утилизации кораблей с ядерными энергетическими установками военного назначения. Разрешения выдаются на срок от 3 до 5 лет работникам предприятий, имеющих лицензии, выданные Госатомнадзором России на деятельность в области использования атомной энергии на соответствующих объектах. В Приложениях к Положению приведены Перечень работников, которые должны получать такие разрешения, а также форма разрешения.

6. В соответствии с Приказом МПР РФ от 26.07.01 № 562 «Об организации взаимодействия МПР России с общественностью и средствами массовой информации» (текст приказа официально опубликован не был) создано Управление по связям с общественностью и СМИ (включая отделы: формирования общественного сознания, рационального ресурсопотребления и ресурсосбережения; организации ведения работы с общественностью; по работе со СМИ). Основными задачами Управления являются: организация взаимодействия Минприроды с общественностью и средствами массовой информации; формирование единой политики министерства по вопросам связи с общественностью и СМИ; формирование положительного общественного мнения по вопросам деятельности МПР.

7. Постановлением Правительства РФ от 15.12.00 № 973 (с изменениями от 21.08.01) «Об экспорте и импорте ядерных материалов, оборудования, специальных неядерных материалов и соответствующих технологий» (СЗ РФ от 25.12.00, № 52, ч. II, ст. 5153) утверждено Положение «Об экспорте и импорте ядерных материалов, оборудования, специальных неядерных материалов и соответствующих технологий».

Положение определяет порядок экспорта из РФ и импорта в РФ упомянутых в названии материалов, оборудования и технологий, включенных

в Список ядерных материалов, оборудования, специальных неядерных материалов и соответствующих технологий, подпадающих под экспортный контроль, утвержденный Указом Президента РФ от 14.02.96 № 202 (СЗ РФ: 1996, № 8, ст. 742; 1997, № 4, ст. 523; 1997, № 20, ст. 2234; 2000, № 26, ст. 2749).

8. Постановлением Правительства РФ от 15.12.00 № 962 «О порядке ведения государственного учета и контроля ядерных материалов» (СЗ РФ от 25.02.00, № 52, ч. II, ст. 5145) утверждено Положение о государственном учете и контроле ядерных материалов.

Положение определяет задачи государственного учета и контроля ядерных материалов, устанавливает порядок его ведения в системе госучета и контроля, а также порядок взаимодействия заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, Российской академии наук, эксплуатирующих организаций и организаций, осуществляющих обращение с ядерными материалами. Порядок ведения государственного учета и контроля ядерных материалов является обязательным для всех юридических лиц (независимо от их организационно-правовой формы), занимающихся производством, использованием, переработкой, хранением, транспортировкой, экспортом, импортом и перемещением через таможенную границу РФ ядерных материалов. В том числе – порядок обязателен для организаций, осуществляющих обращение с ядерными материалами, а также для органов исполнительной власти РФ и субъектов федерации и РАН, осуществляющих в пределах своих полномочий соответственно государственное управление использованием атомной энергии, государственное регулирование в сфере ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасности при использовании атомной энергии, учет федерального имущества, а также координирующих и контролирующих указанную деятельность. Государственный учет и контроль ядерных материалов включает в себя сбор, регистрацию, обобщение и анализ информации о количестве и движении ядерных материалов; он ведется на федеральном и ведомственном уровнях, а также в организациях, осуществляющих обращение с ядерными материалами.

9. Постановление Правительства РФ от 15.04.02 № 240 «О порядке организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации» (текст постановления официально опубликован не был). Постановлением утверждены Правила организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации.

Правила устанавливают требования к организации мероприятий, направленных на снижение негативного воздействия разливов нефти и нефтепродуктов на жизнедеятельность населения и окружающую природную среду. Мероприятия организуют органы исполнительной власти РФ и субъектов Федерации, органы местного самоуправления и организации, осуществляющие разведку месторождений, добычу нефти, а также переработку, транспортировку и хранение нефти и нефтепродуктов.

10. Приказом МПР РФ от 15.06.01 № 511 утверждены Критерии отнесения опасных отходов к классу опасности для окружающей природной среды («Природно-ресурсные ведомости», ноябрь 2001, № 45).

Класс опасности отходов устанавливается по степени возможного вредного воздействия (непосредственного или опосредованного) на окружающую природную среду в соответствии с приведенными критериями. Отнесение отходов к классу опасности для ОПС может осуществляться расчетным или экспериментальным методами.

11. Постановлением Правительства РФ от 07.12.01 № 860 утверждена Федеральная целевая программа «Экология и природные ресурсы России (2002–2010 годы)» (СЗ РФ от 24.12.01, № 52, ч. II, ст. 4973).

Цель Программы – сбалансированное развитие природно-сырьевой базы для удовлетворения потребностей экономики страны в топливно-энергетических, минеральных, водных, лесных и водных биологических ресурсах, обеспечение конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду.

На первом этапе (2002–2004 годы) осуществляются мероприятия по охране окружающей природной среды с целью стабилизации уровня ее загрязнения в экологически неблагоприятных городах и регионах, по охране и воспроизводству упомянутых и других природных ресурсов для обеспечения текущих потребностей экономики и населения страны. На втором этапе (2005–2010 годы) будут осуществлены мероприятия по снижению уровня загрязнения окружающей природной среды с целью коренного улучшения ее состояния, а также будут выполняться работы по обеспечению устойчивого воспроизводства природных и сырьевых ресурсов в объемах, обеспечивающих среднесрочные и долгосрочные внутренние и экспортные потребности. Для выполнения мероприятий Программы, которая включает в себя 12 подпрограмм, будут привлекаться средства из различных источников.

«Финансирование мероприятий Программы осуществляется за счет средств федерального бюджета, выделяемых целевым назначением на реализацию федеральных целевых программ и предусматриваемых государственным заказчиком подпрограмм на текущие расходы по основной деятельности. Кроме того, для финансирования программных мероприятий будут привлечены средства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также средства предприятий (организаций) и других внебюджетных источников». Организация реализации и управления реализацией Программы, а также контроль ее выполнения возлагается на МПР России (государственного заказчика и координатора Программы) и государственных заказчиков подпрограмм.

№ 16, 2002 г. Журнал Московского ИСАР