УДК 349.6

Патюков Андрей Вячеславович – адъюнкт Дальневосточного юридического института МВД РФ (г. Хабаровск). Email: bolshevik@mail.ru

A.V. Patyukov

Actual issues of the realization of ecological safety in the Russian President's message to the Federal Assembly of the Russian Federation

In the article a study of the message of the President of Russia to the federal meeting of the Russian Federation of 2010 is made, in which the directions and the tendencies of development of the political, economic and social system of state are given.

Keywords: President of the Russian Federation, protection of environment, message, ecological safety, ecological policy.

Актуальные вопросы реализации экологической безопасности в Послании Президента России Федеральному собранию Российской Федерации

В статье проведено исследование Послания Президента России Федеральному собранию Российской Федерации 2010 г., в котором определены направления и тенденции развития политической, экономической и социальной системы государства.

Ключевые слова: Президент РФ, послание, охрана окружающей среды, экологическая безопасность, экологическая политика.

Развитие Российского государства, реализация основных функций и достижение задач предусмотрены законодательством России. Так, в соответствии с пунктом «е» ст. 84 Конституции Российской Федерации [1], Президент РФ ежегодно обращается к Федеральному собранию с посланием о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

30 ноября 2010 г. Президент Российской Федерации Д.А. Медведев изложил в ежегодном обращении Федеральному собранию Российской Федерации свою позицию по основным направлениям развития экономики, социальной сферы, политической системы страны, вопросам безопасности и обороны России, национальной безопасности в области экологии.

Анализируя подходящий к концу «политический год», мы имеем возможность подвести предварительные итоги реализации некоторых положений, отраженных в Послании относительно вопросов, касающихся охраны окружающей среды. Несмотря на всю формальную значимость, на всех уровнях власти разработаны и приняты нормативно-правовые акты, направленные на достижение целей, определенных президентом в ежегодном

обращении. По своей конституционной природе Послание и, следовательно, все представленные в нем положения не могут рассматриваться как юридический документ президента, поскольку Конституцией РФ предусмотрено только два вида правовых актов главы государства – его указы и распоряжения. Но, обращение главы Российского государства с ежегодными посланиями парламенту прямо (предусмотрено действующей Конституцией России). На наш взгляд, справедлива характеристика таких посланий, как политические акты с элементами распорядительных функций [2] или как нормативно-политические формы деятельности главы государства [3]. Однако законами не предусмотрена также и форма реагирования Федерального собрания на Послания Президента РФ [4]. Но, в то же время, Палаты Федерального собрания (по итогам заслушивания президентских посланий) нередко принимают специальные постановления, направленные на реализацию намеченных в посланиях законодательных мероприятий [5].

Вместе с тем, Федеральным законом от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» установлено следующее требование: «Ежегодное Послание Президента Российской Федерации, с которым он обращается к Федеральному собранию, содержит специальный раздел, посвященный анализу выполнения программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу и уточнению указанной программы с выделением задач на предстоящий год» (ч. 2, ст. 5) [6].

В связи с чем, требование президента о том, что «… качество окружающей среды должно стать важнейшим из показателей качества жизни и одним из основных показателей социально-экономического развития территорий и, соответственно, должно стать критерием оценки эффективности органов власти на местах» [7], не просто актуально, а имеет характер чрезвычайности.

Так, 6 декабря 2010 г. Приказом №3534 Президента РФ был утвержден Перечень поручений по реализации Послания Президента РФ Федеральному собранию, в котором было указано, что в срок до 1 октября 2011 г. должны быть разработаны нормативы качества окружающей среды. Они станут основой системы нормирования воздействия хозяйствующих субъектов на нее. Регионам поручено ежегодно до 1 марта опубликовывать доклады об экологической ситуации. Ответственность за реализацию данных поручений он возложил на Председателя Правительства РФ В.В. Путина и руководителей субъектов.

Озвученные проблемы уже достаточно давно осознаны, но узкий перечень данных предоставляемых Федеральной службой государственной статистики, не соответствует современным потребностям. В связи с чем, в 2010 г. Эколого-энергетическое рейтинговое агентство «Интерфакс-ЭРА», подхватив инициативу экологической общественности, приступило к сбору информации об энергоэффективности и воздействии на природную среду для

составления рейтингов экономической, энергетической и экологической эффективности регионов. Эти рейтинги представляют собой объективное сопоставление субъектов Российской Федерации по трем группам показателей, отражающим: физический объем проделанной работы и затраченной энергии, валовый региональный продукт без чистых налогов, уровень воздействия на окружающую природную среду.

Качество принимаемых решений по регулированию отношений между «экономикой», «энергетикой» и «экологией» во многом зависит от правильного понимания того состояния, в котором эти сферы находятся как в стране, в целом, так и в отдельных регионах. Поскольку потенциал регионов Российской Федерации (экономический, социальный, природный) сильно варьирует, актуальным является создание системы оценок их устойчивого развития. Устойчивым развитием считается такое, в процессе которого (при удовлетворении существующих потребностей) в регионах не подрываются основы их дальнейшего развития – природная, экономическая, и социальная.

На наш взгляд, нельзя не согласиться с мнением президента о том, что существует реальная и острая необходимость внедрения современной системы управления в сферу природоохраны, которая невозможна без предварительной оценки существующего состояния и разработки нормативов качества окружающей среды, требований к производственным объектам. А «… решающую роль в охране окружающей среды должно сыграть гражданское общество», где немаловажным фактором является экологическое воспитание и образование [8].

Одним из реальных инструментов решения этой задачи стала независимая эко-энерго-экономическая рейтинговая система, утвержденная 1 июля 2010 г. бюро Высшего совета партии «Единая Россия» в рамках реализации Проекта «Экология России». В рамках этого проекта предусматривается создание федерального рейтинга по оценке экологического состояния регионов России в комплексе с их социально-экономическим развитием. Партнером создания рейтинга выступает Международная информационная группа «Интерфакс» [9]. Такая совокупность независимых рейтингов является важным фактором инвестиционной привлекательности в современной экономической системе и значимым элементом конкуренции регионов и предприятий за инвестиционные ресурсы. В целях исполнения на предоставление необходимых данных был направлен запрос руководителям всех субъектов Российской Федерации партийным руководителем проекта председателем Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии Государственной думы Е.А. Туголуковым.

В настоящее время данный проект уже довольно эффективно работает, сервис становится более автоматизированным и доступным. И так как субъекты Российской Федерации имеют право принимать собственные нормативные акты, [10] то новый рейтинг является более комплексным и, помимо фундаментальной эффективности хозяйственного комплекса регионов, учитывает состояние и динамику природного потенциала

(сохранение устойчивости природных экосистем), а также состояние и экологические факторы формирования человеческого потенциала – сохранение жизнеспособности человеческой популяции в каждом регионе [11].

Что касается идеи «экологической амнистии», высказанной Президентом РФ Д. Медведевым в Послании, то и здесь его концепции было уделено должное внимание. В результате чего, в случае утверждения одноименного законопроекта во втором чтении Государственной думой до конца 2011 г. предприятия смогут подавать заявки на «экологическую амнистию» с 1 января 2012 г. По данному законопроекту предприятия, которые имеют план, согласованный с региональными властями, обладают правом на получение временного разрешения на выбросы загрязняющих веществ с превышением допустимых нормативов в обмен на оздоровление окружающей территории.

Следует отметить, что идея экологической амнистии не имеет статуса новоиспеченной и уже применялась в отечественном законодательстве [12], но из-за отсутствия должного механизма реализации говорить об ее успешном исполнении не приходится. Можно согласиться с мнением некоторых экологов, таких как М.М. Бринчук, которые считают амнистию своего рода общественным договором, который может сыграть положительную роль для наиболее ответственных компаний, в свете чего особенно важно, как именно будет реализован механизм природоохранного контроля заинтересованных предприятий.

По нашему мнению, на сегодняшний день в рамках реализации Послания Президента РФ проделана значительная работа как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов. Внесены поправки в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» [13], отражающие требования, обозначенные Президентом РФ. Практически принят Законопроект об «Экологической амнистии», доработана и «принята на вооружение» экологическая рейтинговая система оценки состояния окружающей среды регионов, создана система контроля над исполнением поручений главными федеральными инспекторами через полномочных представителей президента, осуществляются ежеквартальные доклады правительства о проделанной работе по исполнению поручений и информирование общественности о степени их исполнения.

Таким образом, только на практике по форме и способам реализации обозначенных в послании позиций, в частности по вопросам экологической безопасности, можно судить об эффективности и реальной значимости данного конституционного метода. Анализ мер, направленных на реализацию актуальных вопросов экологической безопасности и воплощение в жизнь аспектов экологической политики, представленных в Послании, демонстрирует целесообразность и грамотность выдвинутых предложений, доказывая состоятельность данного политического акта, несмотря на его конституционную природу.

Литература и источники:

1. *Конституция Российской Федерации. Ст. 84 СЗ РФ от 26 января 2009 г. № 4.*
2. *Кубатаев, М. Г. Правовые акты Президента Российской Федерации : автореф. дисс. канд. юрид. наук. – М., 2000.*
3. *Погорелко, М. Ю. Нормативно-политические и нормативно-правовые источники и основания государственных политик / М. Ю. Погорелко // Научный эксперт. – 2008. – Вып. 5. – С. 29 – 49.*
4. *Бобылёва, К. Н. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти [Электронный ресурс] –. – Режим доступа: lawrf.ru.(дата обращения 12.10.2011).*
5. *См., напр. : Постановление ГД ФС РФ от 19.03.1997 г. № 1259-II ГД «Об информировании Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации о ходе выполнения Послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию», Постановление СФ ФС РФ от 13.03.1998 г. № 101-СФ «О Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию “Общими силами – к подъему России (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)” и основных направлениях законодательной деятельности Совета Федерации в 1998 году» [Электронный режим] –. – Режим доступа: http://www.pravoteka.ru/pst/201/100054. (дата обращения 17.10.2011).*
6. *См.: Федеральный закон от 20.07.1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» [Электронный режим] –. – Режим доступа: http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=2558. (дата обращения 11.10.2011).*
7. *См.: // Российская Газета. – Федеральный выпуск. – № 5350 (271).*
8. *По материалам Третьего Невского международного экологического конгресса («круглый стол» № 4), 14.05.2010 г. [Электронный режим] –. – Режим доступа: http://www.council.gov.ru/ (дата обращения 02.10.2011).*
9. *Сбор данных для подготовки рейтинга регионов за 2010 г. [Электронный режим] –. – Режим доступа: http://www.interfax-era.ru (дата обращения 02.10.2011).*
10. *См., напр.: Постановление правительства Хабаровского края от 22.03.2011 г. № 70-пр «О Плане мероприятий правительства Хабаровского края по реализации основных положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 г.» [Электронный режим] –. – Режим доступа: http://www.khabkrai.ru/ (дата обращения 01.11.2011).*

11. См.: Состояние и экологические факторы формирования человеческого потенциала. 26 января 2011 г. [Электронный режим] –. – Режим доступа: http://www.interfax-era.ru/ (дата обращения 15.10.2011).

12. Еще в 1990-х гг. предприятиям начали выдавать индивидуальные разрешения на временно согласованные сверхлимитные выбросы, эти разрешения и по настоящее время ежегодно утверждаются Росприроднадзором. А предприятие платит за них повышенный коэффициент к нормативной плате. Например, за выброс 10 загрязняющих веществ (тот же диоксид азота и проч.) в объемах, которые превышают ПДК, но согласованы с Росприроднадзором, предприятие может заплатить 103 123 руб., т. е. на 74% больше «нормативного».

13. См.: Федеральный закон от 02.01.2011 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в ред. от 19.07.2011 № 248-ФЗ [Электронный режим] –. – Режим доступа: http:// base.consultant.ru/cons/ (дата обращения 29.10.2011).