



Вывод из эксплуатации старых энергоблоков АЭС

ДЕКОМИССИЯ

СЕТЬ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

ДЕЭКОЛОГИЗАЦИЯ НОРМ ПРИРОДООХРАННОГО И ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И УМЕНЬШЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТИ ОБЩЕСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ

De-ecologization standards of environmental and natural resource legislation and reduce the possibility of public environmental control



Аналитический отчет

ТАЛЕВЛИН АНДРЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ, к.ю.н.

Челябинское региональное движение «За природу»

Введение

Характеризуя современное природоохранное и природоресурсное законодательство можно выделить общие тенденции его развития. Наряду с некоторыми положительными тенденциями (унификация, систематизации и др.) наблюдаются и регрессные моменты. На эти обстоятельства обращают внимание и многие ученые (Боголюбов С.А., Бринчук М.М., Дубовик О.Л., Тангиев Б.Б., Яблоков А.В. и др.) и экологи практики. В настоящее время в указанные отрасли законодательства вносятся изменения, ослабляющие требования охраны окружающей среды или расширяющие возможности бесконтрольного природопользования.

Деэкологизация природоохранного и природоресурсного законодательства

Учитывая конституционный принцип разделения государственной власти в Российской Федерации, гарантирующий невмешательство тех или иных ветвей власти в деятельность друг друга, следует выделять в качестве самостоятельных явлений: деэкологизацию законодательства и деэкологизацию государственного управления.

Проявление процесса деэкологизации экологического и природоресурсного законодательства можно найти в следующем.

С 2002 года действует Федеральный закон «Об охране окружающей среды», в который также были внесены изменения. Так, Федеральным законом от 9 мая 2005 года № 45-ФЗ в пункт 2 статьи 34, пункт 1 статьи 66 были внесены изменения, сокращающие полномочия государственных инспекторов в области охраны окружающей среды. Было изъято одно из эффективных полномочий - приостанавливать хозяйственную и иную деятельность юридических и физических лиц при нарушении последними законодательства в области охраны окружающей среды. В настоящее время такое право предоставлено только судебным органам. Учитывая длительные сроки принятия судами решений и исполнения уже вступивших в силу решений, указанное изъятие данного полномочия у природоохранных инспекторов будет негативно сказываться на



пресечении экологических правонарушений.

С 1 января 2006 года исчез институт муниципального экологического контроля, ранее существовавший в природоохранном законодательстве. Прекратил существование целый кластер института экологического контроля. На практике указанное изменение законодательства привело к ослаблению осуществления природоохранных функций в крупных мегаполисах. Имея определенные кадровые ресурсы и необходимый опыт работы, органы местного





самоуправления вынуждены заниматься проблемами обращения с отходами потребления и некоторыми другими малозначительными функциями. Вопросы охраны атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, зеленых насаждений, иные важные вопросы деятельности мегаполисов остаются неподконтроль-

ными органам местного самоуправления.

Новый Лесной кодекс Российской Федерации в корне поменял концепцию правового регулирования, так как в Лесном кодексе Российской Федерации 2006 года преобладают нормы, регулирующие аспекты лесопользования. Лесная





охрана в нем выражена менее отчетливо, по сравнению с Лесным кодексом Российской Федерации 1997 года. Ярким примером служит о тех видах деятельности, для проведения которых не требуется перевод земель лесного фонда в иные категории земель. К таким видам деятельности законодатель отнес строительство дорог, линий электропередачи, линий связи (в том числе линейно-кабельных сооружений), нефтепроводов, газопроводов и иных трубопроводов, объектов обустройства, находящихся в границах предоставленных в пользование участков недр, а также на период проведения геолого-разведочных и геофизических работ, добычи полезных ископаемых. Указанные положения представляют широкие права пользователям для осуществления деятельности, не связанной с лесопользованием, что способствует более широкому использованию лесного фонда в «нелесных» целях.

3 июня 2006 года была принята новая редакция Водного кодекса Российской Федерации. Нормы кодекса сократили размеры водоохраных зон и ослабляют правовой режим защиты водных объектов. Например, в соответствии с Водным кодексом РФ 2006 года для осуществления специального водопользования не потребуется получение лицензии. Водопользователям водные объекты передаются на основе договора либо решения исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления. Новый Водный кодекс РФ закрепляет также и порядок заключения договора или вынесения решения о предоставлении водного объекта в пользование. Указанный порядок не пред-

усматривает прохождение проекта договора или решение процедуры экологической экспертизы. Вместе с тем, действовавший ранее порядок предоставления водных объектов для специального водопользования на основании лицензии предусматривал обязательную процедуру прохождения государственной экологической экспертизы.

Если суммировать вышеизложенные выводы, касающиеся новых аспектов правового регулирования Лесного кодекса РФ и Водного кодекса РФ, то можно выделить тенденцию сдвига данных актов в сторону природопользования, с одной стороны, и ослабления норм природоохранных требований - с другой.

В соответствии со статьей 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации не допускается проведение иных государственных экспертиз проектной документации, за исключением государственной экспертизы проектной документации, предусмотренной указанной статьей. Таким образом, проектная документация объектов капитального строительства и результаты инженерных изысканий, выполняемых для подготовки такой проектной документации, с 1 января 2007 года были исключены из объектов



государственной экологической экспертизы.

Федеральный закон от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» также претерпел существенные изменения, вступившие в силу с 1 января 2007 года. Во-первых, поменялся подход законодателя к содержанию понятия «экологическая экспертиза». Ранее под экологической экспертизой понималось установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы.

В современное содержание рассматриваемого понятия включается установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

Таким образом, происходит сужение

понятия, придание институту экологической экспертизы нового содержания.

Во-первых, теперь проверка на соответствие экологическим требованиям будет осуществляться только в отношении определенных документов (документации).

Во-вторых, объектов экологической экспертизы стало намного меньше, по сравнению с предыдущей редакцией статей 11 и 12 указанного закона. Большинство объектов природоресурсного направления исключено из редакции закона. Кроме того, до изменения Федерального закона «Об экологической экспертизе» перечень объектов экологической экспертизы носил открытый характер. Главным критерием включения объектов в перечень объектов экологической экспертизы являлась возможность оказания прямого или косвенного воздействия на окружающую природную среду.

Более того, в 2014 году была попытка еще уменьшить количество объектов экологической экспертизы. В Государственную Думу Российской Федерации был внесен соответствующий законопроект. Предлагалось отменить экологическую экспертизу для объектов которые возводятся или реконструируются: в исключительной экономической зоне Российской Федерации; на континентальном шельфе Российской Федерации; во внутренних морских водах, в





территориальном море Российской Федерации; на землях особо охраняемых природных территорий; проектная документация объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I - V класса опасности; искусственных земельных участков на водных объектах. Пока данный законопроект не рассматривался.

Значительное уменьшение количества объектов экологической экспертизы не может быть направлено на реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на благоприятную окружающую среду посредством предупреждения негативных воздействий хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду уже на стадии проектирования, как это указано в данном законе.

В-третьих, проведение экологической экспертизы объектов регионального уровня было передано органам федеральной власти субъектов Российской Федерации. На практике на местах такая передача полномочий не была подготовлена на должном уровне. У многих субъектов Российской Федерации отсутствует необходимый кадровый потенциал, методическая основа проведения экологической экспертизы. Все эти обстоятельства уменьшают значимость экологической экспертизы как правового института, призван-

ного обеспечить права граждан Российской Федерации на благоприятную окружающую среду.

Представляется, что в настоящее время существуют законотворческие процессы, направленные на ослабление законодательства в области охраны окружающей природной среды.

Ситуация усугубляется еще и низкой культурой правотворческой техники законодательных органов власти Российской Федерации, что нашло отражение в юридической литературе. Изменения в законодательство в области природопользования и охраны окружающей среды вносятся с завидным постоянством, хотя предыдущие акты еще не успели потерять свою актуальность, а в некоторых случаях даже не сформировался правоприменительный процесс. Например, упомянутый институт муниципального экологического контроля просуществовал всего один год в рамках Федерального закона «Об охране окружающей среды».

При изменении Федерального закона «Об экологической экспертизе» в части сокращения объектов экологической экспертизы не были исправлены иные положения, находящиеся в системном единстве с упраздненными положениями. Например, действующая в настоящий момент редакция пункта 5 статьи 18 вышеназ-



ванного закона предусматривает наличие заключения государственной экологической экспертизы такого объекта, как проект нормативного правового акта Российской Федерации. Однако данный объект экологической экспертизы изъят из перечня объектов федерального уровня, установленного статьей 11 данного закона.

Только тщательный анализ действующего экологического законодательства и правоприменительной практики поможет понять и объективно оценить причины недостаточной эффективности существующих правовых механизмов, определить и устранить проблемные зоны в законодательстве.

Регулирование отношений в сфере обращения с радиоактивными отходами

Если говорить о тенденциях деэкологизации законодательства, регулирующего обращение с радиоактивными отходами, то, прежде всего, нужно отметить некоторые коллизии указанного законодательства, которые не позволяют оптимизировать правоприменительный процесс.

Например, пункт 2 статьи 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды» противоречит нормам Федерального закона «О недрах». Если природоохранный закон содержит категоричный запрет на захоронение радиоактивных отходов в недра, то по смыслу норм Федерального закона «О недрах» такая деятельность разрешается.

Статья 1 Федерального закона «О недрах» указывает на то, что специфические отношения, связанные с геологическим изучением и добычей отдельных видов минерального сырья, а также захоронением радиоактивных отходов и токсичных веществ, могут регулироваться другими федеральными законами с соблюдением принципов и положений, установленных данным законом. В статье 9 отмечается, что пользователями недр при ведении работ по добыче радиоактивного сырья и захоронению радиоактивных материалов, токсичных и иных опасных отходов могут быть только юридические лица, зарегистрированные на территории Российской Федерации и имеющие разрешения (ли-

цензии). Следовательно, одним из видов права пользования недрами является захоронение радиоактивных материалов. Однако если мы обратимся к статье 6 указанного федерального закона, то захоронение радиоактивных отходов как вид пользования недрами данная статья не предусматривает. Причем перечень видов пользования недрами является исчерпывающим.

Пункт 1 статьи 10 Федерального закона «О недрах» закрепляет в качестве одного из оснований возникновения права пользования участками недр решение Правительства Российской Федерации, принятое для целей захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов. Согласно статье 16 закона порядок рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для целей захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов, а также при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению участков недр, внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации за счет собственных средств, для целей разведки и добычи полезных ископаемых такого месторождения устанавливается Правительством Российской Федерации.

В соответствии с указанным положением было принято Постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2004 года № 827 «Об утверждении Положения о рассмотрении заявок на получение права пользования недрами для целей захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов», которое детализирует требования, предъявляемые к субъектам деятельности по захоронению радиоактивных отходов, и регламентирует перечень документов, необходимых для осуществления такой деятельности.

А с июля 2011 года действует федеральный закон № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Закон разрешает осуществить окончательное захоронение долгоживущих жидких радиоак-



тивных отходов в глубоких геологических формациях, т.е. без необходимой изоляции от компонентов природной среды (статья 30 закона). Более того, законодатель пошел еще дальше, признав под пунктом размещения особых радиоактивных отходов и пунктом консервации таких отходов природный объект, что является своего рода революцией в области экологического права. Такая концепция не применяется ни в одной стране в мире. Данное «регулирование» в условиях российской действительности явно противоречит принципу равной экологической безопасности настоящего и будущего поколений, следовательно, нарушает право каждого на экологическую безопасность.

Наряду с этим статья 31 закона предусматривает захоронение на территории России зарубежных РАО в виде различных источников ионизирующего излучения, что также не является гарантией права на радиационную безопасность настоящего и будущих поколений.

Наличие вышеназванных норм позволяет сделать вывод о закреплении в законодательстве права пользования недрами для целей захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов. Таким

образом, в текущем законодательстве присутствует коллизия между нормами Федерального закона «Об охране окружающей среды» с одной стороны и Федеральных законов «О недрах», «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» с другой.

Кроме того, закачка жидких радиоактивных отходов в глубокие подземные горизонты может быть сопряжена с соприкосновением таких отходов с подземными водами, подземными водными объектами (бассейнами подземных вод, водоносными горизонтами). Если проанализировать генезис норм водного законодательства, то здесь также можно выявить тенденции дезэкологизации данной отрасли законодательства применительно к институту обращения с радиоактивными отходами.

Водный кодекс РФ 1995 года в статье 104 содержал категорический запрет на такой вид деятельности, как захоронение и сброс радиоактивных отходов. Наряду с радиоактивными запрещалось захоранивать и сбрасывать токсичные вещества (материалы). В действующем Водном кодексе РФ правила обращения с радиоактивными отходами при захоронении отличаются от правил при их сбросе. Однако четкое законодательное раз-



граничение в рассматриваемом нормативном правовом акте отсутствует. С одной стороны, запрещается захоронение в водных объектах ядерных материалов и радиоактивных веществ. С другой стороны, разрешается сбрасывать сточные воды, содержащие радиоактивные вещества в пределах установленных нормативов допустимого воздействия на водные объекты (часть 6 статьи 56 Водного кодекса РФ 2006 года). Под сточными водами Водный кодекс РФ понимает воды, сброс которых в водные объекты осуществляется после их использования или сток которых осуществляется с загрязненной территории. Совершенно ясно, что сброс радиоактивных веществ в водные объекты со сточными водами является одновременно и их захоронением, так как изъять данные материалы в дальнейшем из водных объектов практически невозможно. Исходя из этого тезиса и учитывая, что под радиоактивными отходами понимаются ядерные материалы и радиоактивные вещества, дальнейшее использование которых не предусматривается, законодатель опосредованно разрешает захоронение радиоактивных отходов в водных объектах. Следовательно, Водный кодекс Российской Федерации содержит коллизионные моменты применительно к правовому режиму при «за-

хоронении» и «сбросе» радиоактивных отходов.

Рассматриваемые положения Водного кодекса РФ состоят в противоречии и со статьей 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», запрещающей сбрасывать радиоактивные отходы в поверхностные и подземные водные объекты.

Представляется, что легализация сбросов, содержащих жидкие радиоактивные отходы, в водные объекты не может снизить опасность радиационного воздействия на здоровье населения и на природную среду в целом.

С момента принятия в 1991 году Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» в него неоднократно вносились изменения, направленные на ослабление экологической функции государства. Нормативное регулирование защиты окружающей природной среды при обращении с радиоактивными отходами в рамках указанного закона также претерпевало изменения определенного характера.

Так, в связи с принятием Федерального закона от 10 июля 2001 года № 93-ФЗ «О внесении дополнения в статью 50 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» был снят запрет на ввоз на территорию России зарубежного отработавшего ядерного топлива. Данные



изменения нашли свое отражение и в Федеральном законе «Об охране окружающей среды».

Существо указанных изменений сводятся к легализации деятельности по приему на хранение и (или) переработку зарубежного отработавшего ядерного топлива и других ядерных материалов и радиоактивных веществ, имеющих признаки радиоактивных отходов. Статья 50 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» до ее изменения запрещала ввозить на территорию России любые радиоактивные отходы и иные материалы в целях хранения либо захоронения. При внесении изменений в данную статью в 2001 году законодатель установил исключения из данного правила, в частности для облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов.

Пункт 4 статьи 48 Федерального закона «Об охране окружающей среды» устанавливает возможность ввоза в Российскую Федерацию из иностранных государств облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов для осуществления временного технологического хранения и (или) их переработки. Закон устанавливает, что порядок ввоза в Российскую Федерацию облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов устанавливается Правительством Российской Федерации исходя из основных принципов обеспечения нераспространения ядерного оружия, охраны окружающей среды и экономических интересов Российской Федерации, принимая во внимание приоритетность права возвратить образовавшиеся после переработки радиоактивные отходы в государство происхождения ядерных материалов или обеспечить их возвращение.

В настоящее время в соответствии с Постановлением № 418 на территорию Российской Федерации возможно легально ввозить отработавшее ядерное топливо, в том числе и для целей хранения, причем на неограниченный срок. Законно также оставление на территории Российской Федерации зарубежных радиоактивных отходов, образующихся после переработки отработавшего ядерного топлива. Указанные виды деятельности (ранее запрещенные) не могут увеличивать меры радиационной безопасности населения Российской Федерации, а также будущих поколений.

В связи с принятием Федерального закона от 5 февраля 2007 года № 13-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в статью 48 Федерального закона «Об охране окружающей среды» снова были внесены изменения.

Ранее пункт 3 статьи 48 вышеназванного закона запрещал ввоз в Российскую Федерацию как радиоактивных отходов, так и ядерных материалов из иностранных государств в целях их хранения или захоронения, а также затопление, отправку в целях захоронения в космическое пространство радиоактивных отходов и ядерных материалов, кроме случаев, касающихся ввоза отработавшего ядерного топлива.

Действующая редакция указанного закона запрещает ввоз в Российскую Федерацию только радиоактивных отходов из иностранных государств на основании договоров хранения, в том числе в целях захоронения, а также затопления, отправки в целях захоронения в космическое пространство радиоактивных отходов и ядерных материалов, кроме случаев, касающихся ввоза отработавшего ядерного топлива.

Таким образом, во-первых, стало возможным ввозить на территорию Российской Федерации любые ядерные материалы из иностранных государств, в том числе в целях их хранения или захоронения. Во-вторых, из буквального толкования нормы следует, что на территорию Российской Федерации возможно ввозить и иностранные радиоактивные отходы на основании любых других договоров (например, для переработки с последующим оставлением радиоактивных отходов, образовавшихся в результате переработки, на территории Российской Федерации), кроме договоров хранения.

Данные изменения законодательства связаны с конкретными правоотношениями, сложившимися между российскими коммерческими организациями и их зарубежными партнерами. Так, в 1996 году между открытым внешнеэкономическим акционерным обществом «Техснабэкспорт» и компанией URENCO был заключен контракт на поставку в Россию низкообогащен-



ного урана (урановых хвостов) на переработку с последующим оставлением большей части продуктов переработки на территории Российской Федерации. По указанному соглашению на территорию России ввозится низкообогащенный гексафторид урана, образовавшийся на немецких предприятиях при изготовлении реакторного топлива. Данное вещество относится к ядерным материалам, так как содержит изотопы делящихся элементов. После дообогащения на предприятиях Федерального агентства по атомной энергии (в городах Ангарске и Первоуральске) до 90 % объема ввезенных веществ остается на территории указанных предприятий. Контракт действует до 2009 года.

Подводя итог сказанному, во-первых, следует констатировать нестабильный характер развития федерального законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования, тенденции его дезэкологизации; во-вторых, на сегодняшний день в Российской Федерации отсутствует системный подход к решению проблем обращения с радиоактивными отходами. Отсутствие такого подхода отражается и на сфере правового регулирования в исследуемой области: система правовых норм, регулирующих обращение с радиоактивными отходами, не сформирована. Существующее правовое регулирование обращения с радиоактивными отходами подвержено тенденциям дезэкологизации, крайне противоречиво и не отражает интересов настоящих и будущих поколений граждан России и окружающей среды в целом.

Антидемократические законодательные новеллы

В настоящий момент дезэкологизация природоресурсного и природоохранного законодательства усугублена с изменениями, которые носят антидемократический характер.

Так в 2012 году вступили в силу поправки в Уголовный кодекс. Во-первых, было расширено понятие государственная измена. Уголовное преследование предусматривается не только за выдачу сведений, составляющих гостайну (было до изменений в кодекс), но и за любую помощь иностранному государству, международной или иностранной организации, если их деятельность



направлена против безопасности России. По новым правилам обвинение в государственной измене могут предъявить не только тому, кто прямо работает на иностранные разведки. В число изменников попадает гражданин, сотрудничающий с международными организациями, если их деятельность направлена против безопасности страны. Подсудными становятся консультации, финансовая и материально-техническая, а также любая другая помощь таким организациям.

Даже официальная работа по контракту с зарубежными гражданскими организациями может быть признана преступной, если следствие докажет, что эти структуры действовали против нашего государства. А отвечать перед судом за выдачу государственной тайны будет лицо, которому секретные сведения стали известны не обязательно по работе, но и по учебе или в других случаях.

В свою очередь, шпионажем объявлен сбор иностранным гражданином любых сведений, не обязательно составляющих гостайну, для передачи их с целью использования против безопасности России.

Кроме того, расширяется круг лиц, которых могут привлечь к ответственности за распространение гостайны. Новый закон предусматривает наказание за раскрытие секретных сведений, полученных не только на работе, но и во время учебы и "в иных случаях".

В Уголовный кодекс был введен новый состав преступления. Новая статья 283.1 предусматривает наказание в виде штрафа от 200 до 500 тысяч рублей или лишение свободы на срок до четырех, а при отягчающих обстоятельствах



- до восьми лет за незаконное получение сведений, составляющих государственную тайну.

Также было ужесточено законодательства, регулирующее порядок проведения массовых мероприятий. В конце 2012 года были внесены изменения как в федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетирования", так и в соответствующие законы субъектов Российской Федерации. В результате таких изменений стало практически невозможно проводить публичные мероприятия с привлечением большого количества участников.

Народные избранники дополнили закон такими условиями, выполнение которых заранее невозможно. Например, Челябинский закон обязует будущих организаторов публичного мероприятия предоставлять справки органов внутренних дел об отсутствии у организаторов судимости. Учитывая сложившуюся практику, такая справка готовится очень долго, и получить ее можно не во всех городах. А само уведомление о проведении, например, митинга согласно федеральному закону не может подано ранее, чем 15 дней до дня предполагаемого события. И кто же согласится стать организатором такого публичного мероприятия?

Кроме этого, законодатели ограничили места проведения массовых мероприятий. Их перечень определяют органы местного само-

управления. Как правило, таких мест совсем немного и находятся они по дальше от центра.

Еще одним негативным моментом стали изменения в законодательство, регулирующие деятельность общественных объединений. Изменились Федеральные законы «О некоммерческих организациях» и «Об общественных объединениях». Исходя из указанных изменений и дополнений объединения, получающие финансовую поддержку от иностранных источников или российских, но имеющих также иностранное финансирование именуется иностранными агентами. Теперь Общественное объединение обязано до начала участия в указанной политической деятельности подать в орган, принявший решение о государственной регистрации данного общественного объединения, заявление о включении его реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента (ст. 29 ФЗ «Об общественных объединениях»). В связи с этим на объединение накладываются дополнительные и существенные обязанности: дополнительно вести финансовый учет и ежеквартально отчитываться перед государственными органами, во всех своих публикациях делать пометку об «иностранном агенте», встать на специальный учет в налоговых органах или органах юстиции. Сам по себе термин «иностранный агент» носит оскорбительный характер и не может быть принят российским



гражданским сектором. Поэтому многие организации прекращают свою деятельность или ищут другие, полулегальные формы работы.

К сожалению приходится констатировать, что перечисленные изменения законодательства (а это неполный перечень) направлены на ослабление влияния гражданского общества на внутреннюю политическую жизнь в России. Общественный контроль теряет свою значимость, что негативно сказывается и на состоянии окружающей среды, позволяет природопользователям бесконтрольно эксплуатировать российские природные ресурсы, принимая решения в обход интересов населения России.

Summary

Характеризуя современное природоохранное и природоресурсное законодательство можно выделить общие тенденции его развития. Наряду с некоторыми положительными тенденциями (унификация, систематизации и др.) наблюдаются и регрессные моменты. В настоящее время в указанные отрасли законодательства вносятся изменения, ослабляющие требования охраны окружающей среды или расширяющие возможности бесконтрольного природопользования.

Учитывая конституционный принцип разделения государственной власти в Российской Федерации, гарантирующий невмешательство тех или иных ветвей власти в деятельность друг друга, следует выделять в качестве самостоятельных явлений: деэкологизацию законодательства и деэкологизацию государственного управления.

Проявление процесса деэкологизации экологического и природоресурсного законодательства можно найти в следующем:

- сокращающие полномочия государственных инспекторов в области охраны окружающей среды;
- с 1 января 2006 года исчез институт муниципального экологического контроля, ранее существовавший в природоохранном законодательстве;
- новый Лесной кодекс Российской Федерации в корне поменял концепцию правового регулирования, так как в Лесном кодексе Российской Федерации 2006 года превалируют нормы, регулирующие аспекты лесопользования;

- 3 июня 2006 года была принята новая редакция Водного кодекса Российской Федерации. Нормы кодекса сократили размеры водоохранной зоны и ослабляют правовой режим защиты водных объектов;
- в соответствии со статьей 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации не допускается проведение иных государственных экспертиз проектной документации, за исключением государственной экспертизы проектной документации, предусмотренной указанной статьей. Таким образом, проектная документация объектов капитального строительства и результаты инженерных изысканий, выполняемых для подготовки такой проектной документации, с 1 января 2007 года были исключены из объектов государственной экологической экспертизы;
- в сфере экологической экспертизы поменялся подход законодателя к содержанию понятия «экологическая экспертиза», произошло сужение понятия, придание институту экологической экспертизы нового содержания, и объектов экологической экспертизы стало намного меньше. Кроме этого, проведение экологической экспертизы объектов регионального уровня было передано органам федеральной власти субъектов Российской Федерации.

Ситуация усугубляется еще и низкой культурой правотворческой техники законодательных органов власти Российской Федерации, что нашло отражение в юридической литературе. Изменения в законодательство в области природопользования и охраны окружающей среды вносятся с завидным постоянством, хотя предыдущие акты еще не успели потерять свою актуальность, а в некоторых случаях даже не сформировался правоприменительный процесс.

Происхо Характеризуя современное природоохранное и природоресурсное законодательство можно выделить общие тенденции его развития. Наряду с некоторыми положительными тенденциями (унификация, систематизации и др.) наблюдаются и регрессные моменты. В настоящее время в указанные отрасли законодательства вносятся изменения, ослабляющие требования охраны окружающей среды или расширяющие возможности бесконтрольного природопользования.

Учитывая конституционный принцип разделения государственной власти в Российской Федерации, гарантирующий невмешательство тех



или иных ветвей власти в деятельность друг друга, следует выделять в качестве самостоятельных явлений: деэкологизацию законодательства и деэкологизацию государственного управления.

Проявление процесса деэкологизации экологического и природоресурсного законодательства можно найти в следующем:

- сокращающие полномочия государственных инспекторов в области охраны окружающей среды;
- с 1 января 2006 года исчез институт муниципального экологического контроля, ранее существовавший в природоохранном законодательстве;
- новый Лесной кодекс Российской Федерации в корне поменял концепцию правового регулирования, так как в Лесном кодексе Российской Федерации 2006 года преобладают нормы, регулирующие аспекты лесопользования;
- 3 июня 2006 года была принята новая редакция Водного кодекса Российской Федерации. Нормы кодекса сократили размеры водоохранной зоны и ослабляют правовой режим защиты водных объектов;
- в соответствии со статьей 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации не допускается проведение иных государственных экспертиз проектной документации, за исключением государственной экспертизы проектной документации, предусмотренной указанной статьей. Таким образом, проектная документация объектов капитального строительства и результаты инженерных изысканий, выполняемых для подготовки такой проектной документации, с 1 января 2007 года были исключены из объектов государственной экологической экспертизы;
- в сфере экологической экспертизы поменялся подход законодателя к содержанию понятия «экологическая экспертиза», произошло сужение понятия, придание институту экологической экспертизы нового содержания, и объектов экологической экспертизы стало намного меньше. Кроме этого,
- проведение экологической экспертизы объектов регионального уровня было передано органам федеральной власти субъектов Российской Федерации.

Ситуация усугубляется еще и низкой культурой правотворческой техники законодательных органов власти Российской Федерации, что нашло отражение в юридической литературе. Изменения в законодательство в области природопользования и охраны окружающей среды вносятся с завидным постоянством, хотя преды-

дущие акты еще не успели потерять свою актуальность, а в некоторых случаях даже не сформировался правоприменительный процесс.

Происходят тенденции деэкологизации законодательства, регулирующего обращение с радиоактивными отходами.

Выводы

Во-первых, следует констатировать нестабильный характер развития федерального законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования, тенденции его деэкологизации;

во-вторых, на сегодняшний день в Российской Федерации отсутствует системный подход к решению проблем обращения с радиоактивными отходами. Отсутствие такого подхода отражается и на сфере правового регулирования в исследуемой области: система правовых норм, регулирующих обращение с радиоактивными отходами, не сформирована. Существующее правовое регулирование обращения с радиоактивными отходами подвержено тенденциям деэкологизации, крайне противоречиво и не отражает интересов настоящих и будущих поколений граждан России и окружающей среды в целом.

В настоящий момент деэкологизация природоресурсного и природоохранного законодательства усугублена с изменениями, которые носят антидемократический характер.

К сожалению приходится констатировать, что перечисленные изменения законодательства (а это неполный перечень) направлены на ослабление влияния гражданского общества на внутреннюю политическую жизнь в России. Общественный контроль теряет свою значимость, что негативно сказывается и на состоянии окружающей среды, позволяет природопользователям бесконтрольно эксплуатировать российские природные ресурсы, принимая решения в обход интересов населения России.