

РОЛЬ ГОСУДАРСТВА И ЕГО СТРУКТУР В ОБЛАСТИ КОНТРОЛЯ ЗА СОСТОЯНИЕМ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И СОБЛЮДЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В процессе формирования нашего общества, увлеченные идеей приоритета права, прав человека, мы совершенно оставили в стороне такой важный институт, как государство, которое является источником действующего законодательства. Либо, напротив, выказывается негативное отношение к государству, государственной власти, государственным структурам. Они трактуются как исключительно тоталитарные явления.

Между тем государство представляет собой национальную и социальную ценность. Во-первых, государство – источник устойчивого правопорядка и безопасности общества, в том числе экологической его безопасности, защитник прав и свобод человека и гражданина, поддержка человека, в случае если он окажется

в неблагоприятных экологических условиях. Во-вторых, государство обладает уникальными средствами управления, в числе которых законодательство, государственный бюджет, профессиональные управленцы. В-третьих, это организация, объединяющая все население страны независимо от социальных, национальных, религиозных различий и т.д.

Другое дело, что необходимо заставить государство служить обществу, поставить под контроль общества, сделать методы его управления исключительно правовыми.

Роль государства и его законодательной деятельности с учетом разнообразия интересов и потребностей отдельных слоев и групп населения велика. Оно формирует правовой климат в обществе, если его органы, структуры и должностные лица действует не вопреки закону, а в строгом соответствии с ним.

В переходный же период, в котором находится сейчас белорусское общество, активная роль государства должна увеличиваться. Государство не может быть сторонним наблюдателем того, что делается в белорусских городах с промышленным потенциалом в области загрязнения окружающей среды, а должно направлять происходящие процессы в нужное для общества направление и полезное для его развития русло.

Возмещение вреда здоровью человека от неблагоприятных воздействий антропогенного характера относится к видам ответственности за вред. Основанием возникновения обязанности возмещения вреда служит не нарушение каких-либо экологических, санитарных и иных норм, не вина причинителя вреда, отсутствие которой по существующему порядку он должен доказывать, а факт причинения вреда либо реальная угроза его наступления.

Причинение вреда здоровью жителей города Могилева существует и будет существовать при непосредственном участии государства, его исполнительной власти и первенца большой химии в республике – Могилевского завода искусственного волокна. Можно говорить, что завод строился во времена отсутствия законодательства об экологической экспертизе, об уменьшении количества выброса отравляющих веществ в атмосферу города, но реальное несоблюдение, а в других случаях отсутствие прецедента по применению законодательства по охране атмосферного воздуха со стороны государственных структур, их последовательность в неприменении мер принуждения в соответствии с экологическим законодательством уже не поражает. И только инертность граждан говорит о том, что суды не завалены исковыми заявлениями по возмещению ущерба, причиненного здоровью жителей Могилева. Только на МПО "Химволокно" существует 196 источников выброса вредных веществ в атмосферу. Их держит под контролем Областной комитет природных ресурсов и охраны окружающей среды. Основная газопылеулавливающая установка была остановлена в 1996 году. С той поры предприятие так и не имеет проекта нормативов предельно допустимых выбросов, который является научно-техническим документом, позволяющим дать объективную оценку загрязнения воздушного бассейна города вредными выбросами завода. Областной комитет по природным ресурсам и охране окружающей среды, выдавал предписания, которые соответственно не выполнялись. Существует постановление: с 1 марта 1999 года приостановить технологические производства завода искусственного волокна. Срок, как обычно, несколько раз переносился.

Горисполком явился естественным противником остановки предприятия, ведь оно является одним из основных налогоплательщиков и основным поставщиком средств в городской бюджет. Явно вырисовывается преобладание эконо-

мической политики исполнительной власти перед экологической, то есть промышленные интересы выше здоровья граждан. Генеральный проектировщик газоочистительной установки и независимая экспертиза пришла к выводу о невозможности эксплуатации сероуглеродной части установки. Вредные выбросы направлены непосредственно в атмосферу. В августе 2000 года проверкой выявлено превышение в ней выбросов по сероводороду в 2,62 раза выше допустимого. Максимальная разовая концентрация сероводорода и сероуглерода в 2001 году достигали 4 ПДК. В 1999 – 2000 гг. на стационарных постах наблюдения среднегодовые концентрации сероуглерода были выше предельно допустимых концентраций.

Государство в ответ на это либерально предлагает МПО "Химволокно" и концерну "Белнефтехим" провести реконструкцию завода и ликвидировать выбросы сероводорода и сероуглерода. О принятом решении информировать Минприроды и Облкомитет по природным ресурсам и охране окружающей среды до 1 мая 2002 года. Похоже, государство не беспокоит, когда же его соответствующие органы (Минприроды, Санэпидемнадзор, Прокуратура, Специализированная инспекция госконтроля за использованием и охраной атмосферного воздуха и др.) позаботятся о своих гражданах и будут принимать меры в соответствии с законодательством.

В городе Могилеве не решена проблема ливневых стоков. В городе нет общегородской ливневой канализации и все стоки с улиц уходят прямо в р. Днепр. Кроме того сбросы в р. Днепр осуществляет завод "Трансмаш" и завод им. Кирова, а во впадающую в Днепр р. Дубровенку вагонное депо. Качество питьевой воды соответствует химическим нормативам и это лишь потому, что вода артезианская. Но есть следующая опасность: водопроводы стареют, не обновляются, что повышает риск аварий. В 2001 году, к примеру, на ведущем водопроводе в Польшовичах было шесть крупных аварий. Надо ли говорить, что аварии грозят загрязнением воды и, как следствие, бедой?

Уровень загрязнения воздуха в Могилеве специалисты называют неблагоприятным, многокомпонентным, диффузным. Причины загрязнений – в частности за счет ТЭЦ и автомобильного транспорта. Сегодня уже не говорят, что преобладают специфические загрязнители МПО "Химволокно".

Согласно исследованиям в атмосфере города обнаруживалось до 180 (!) компонентов. На сегодня лидирует формальдегид. 3 ноября 2001 года в районе ул. Челюскинцев был зарегистрирован чрезвычайно высокий уровень содержания формальдегида в атмосфере.

"Грязными" районами в городе остаются районы Заднепровья, железнодорожного узла, Западный район. Кроме того, территория Могилева еще и радоноопасна.

Существует областной фонд охраны природы, который формируется за счет экологического налога, штрафов и исков. Экологический налог распределяется следующим образом: 60% – в городской фонд, 30% – в областной и 10% – в республиканский фонд. Однако городские власти не возвращают все средства, полученные от экологического налога, для их целевого использования, т.е. охраны окружающей среды и восстановительных и оздоровительных экологических мероприятий.

Отрицательно сказались на контроле за экологической обстановкой и охраной окружающей среды эксперименты государственной исполнительной власти по упразднению экологических прокуратур. Экологическая милиция не может входить в противоречия с городскими властями по причине ее финансирования из городского бюджета.

Задачами природоохранительного законодательства Республики Беларусь является регулирование отношений в сфере взаимодействия общества и природы

с целью сохранения природных богатств и естественной среды обитания человека, предотвращения экологически вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности, оздоровления и улучшения качества окружающей природной среды, укрепления законности и правопорядка в интересах настоящего и будущего поколений людей.

При осуществлении хозяйственной, управленческой и иной деятельности, оказывающей отрицательное воздействие на состояние окружающей природной среды, Советы депутатов, другие государственные органы, предприятия, учреждения, организации, а также граждане Республики Беларусь, иностранные юридические и физические лица обязаны руководствоваться следующими основными принципами:

- приоритетом охраны жизни и здоровья человека, обеспечения благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха населения;
- научно обоснованным сочетанием экологических и экономических интересов общества обеспечивающих реальные гарантии прав граждан на здоровую и благоприятную для жизни окружающую природную среду;
- рациональным использованием природных ресурсов с учетом законов природы, потенциальных возможностей окружающей природной среды, необходимости воспроизводства природных ресурсов и недопущения необратимых последствий для окружающей природной среды и здоровья человека;
- соблюдением требований природоохранительного законодательства, неотвратимостью наступления ответственности за их нарушение;
- гласностью в работе и тесной связи с общественными организациями и населением в решении природоохранительных задач;
- международным сотрудничеством в охране окружающей природной среды.

Благоприятна или нет окружающая человека среда зависит от того соблюдены ли нормативы устанавливающие предельно допустимые концентрации (ПДК) вредных веществ в воде, почве, атмосферном воздухе и предельно допустимые уровни (ПДУ) физических воздействий на окружающую среду (воздействие шума, вибрации, магнитных полей). На значительной части территории Республики Беларусь и, в частности г. Могилева, они не только не соблюдаются, но и превышаются в десятки раз (а ведь, по определению, концентрация является предельно допустимой, т.е. недопустимо любое сколь угодно малое ее превышение). И это там, где ПДУ и ПДК еще можно как-то определить. 67% точечных источников загрязнения атмосферного воздуха на территории республики не имеют оборудования по контролю за выбросами в атмосферу отходов производства¹.

Отсутствие контроля приводит к загрязнению окружающей среды, масштабы которого трудно представить. Причем речь идет не только о загрязнении атмосферного воздуха, которое проявляется наиболее наглядно, но и почв, вод. К тому же проблема загрязнения имеет один весьма существенный нюанс. Дело в том, что ПДК и ПДУ определены далеко не по всем видам вредного воздействия, т.е. во многих случаях оно никак не регламентируется. Более того, для значительного количества видов воздействия нормативы в ближайшее время просто не могут быть установлены, в силу того, что отсутствует техническая возможность контролировать их соблюдение. Разумеется, такая окружающая природная среда не может быть благоприятной, хотя в статье 46 Конституции РБ записано: "Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду...". На лицо несоблюдение и попираание исполнительной властью наших конституционных прав.

¹ Данные на 1.06.2000 г.

Тем самым, одновременно с несоблюдением нормативов качества окружающей среды нарушаются не только нормы экологического законодательства, юридически закрепляющие их, но и нормы целого ряда статей Конституции РБ (в первую очередь ст.46 и корреспондирующей ей ст.55, предусматривающей обязанность сохранять природу и окружающую среду, а также ст.7, устанавливающей более общую обязанность соблюдать Конституцию и законы).

Кроме того о несанкционированных выбросах в атмосферный воздух отравляющих веществ МПО "Химволокно" в г.Могилеве мы узнаем из зарубежных средств массовой информации, и в лучшем случае через неделю из республиканских, хотя тот же источник гарантирует нам право на точную, своевременную и достоверную информацию. Уголовный Кодекс РБ ст.268, 274 предусматривает уголовную ответственность за сокрытие либо умышленное искажение сведений о загрязнении окружающей среды, а также за загрязнение атмосферы, но почему-то должностные лица, виновные в последнем несанкционированном выбросе в атмосферу города 40 тонн отравляющих веществ, несут дисциплинарную ответственность, а это прежде всего говорит о несовершенстве закона.

В законе Республики Беларусь "Об охране окружающей среды" нормы, регламентирующие общественные отношения, связанные с экологически неблагополучными территориями содержатся в разделе X "Зона чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия", состоящей из двух статей, определяющих два вида таких территорий: зоны чрезвычайной экологической ситуации и зоны экологического бедствия². Статус зоны экологического бедствия у нас имеют территории, пострадавшие от аварии на Чернобыльской АЭС. И с этим все понятно. Судя по имеющемуся законодательству и в частности по Закону "Об охране окружающей среды" зонами чрезвычайной экологической ситуации могут объявляться территории Республики Беларусь, где в результате хозяйственной или иной деятельности, разрушительного влияния стихийных сил природы, имевшей место аварии происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей среде, угрожающие здоровью людей, состоянию естественных экологических систем природному и генетическому фонду.

Зоны чрезвычайной экологической ситуации объявляются Советом Министров Республики Беларусь.

В зоне чрезвычайной экологической ситуации приостанавливается деятельность юридических лиц и объектов, отрицательно влияющих на окружающую среду и здоровье человека, ограничиваются отдельные виды природопользования, принимаются определенные меры по восстановлению экологической ситуации.

Финансирование мероприятий по оздоровлению зон чрезвычайной экологической ситуации производится в первую очередь за счет средств юридических лиц, по вине которых произошла авария или катастрофа, а также за счет местных и республиканских бюджетов, и других источников.

Территория объявляется зоной чрезвычайной экологической ситуации на основе заключения государственной экологической экспертизы. На государственную экологическую экспертизу предоставляются материалы о состоянии окружающей среды и здоровья населения, а также проект программы неотложных мер по оздоровлению экологически неблагополучной территории. Если экологическая обстановка соответствует критериям, разработанным Минприроды РБ, государственная экологическая экспертиза дает заключение о придании такой территории необходимого статуса, а программе по оздоровлению территории придается статус государственной целевой программы.

² ст. 38,39 Закона "Об охране окружающей среды", "Звезда",1993 г.

В настоящее время под данную категорию попадают ряд городов Беларуси, в том числе и Могилев, однако не одна территория не признана зоной чрезвычайной экологической ситуации, не говоря о том, чтобы им был придан соответствующий статус. Причин, как представляется, несколько. Прежде всего, следует обратить внимание на объективно существующее противоречие между экономическими и экологическими интересами человека. На самых различных уровнях (от государства в целом до каждого конкретного природопользователя) приходится решать вопрос об их соотношении. Человечество, в принципе, совсем недавно встало перед такой проблемой. Поэтому инертность общественного сознания, по крайней мере, в нашей стране, выступает в качестве могучего фактора, не позволяющего в полной мере учитывать экологические интересы.

С другой стороны, именно в нашей стране не менее мощным сопутствующим фактором является экономический кризис, который объективно влияет на обеспечение экологических интересов, поскольку не позволяет сформировать необходимую для этого материально-финансовую основу. Нежелание выбирать между экономическими и экологическими интересами в пользу последних стимулируется тем, что возможность такого выбора весьма ограничена.

Что касается непосредственно зон чрезвычайной экологической ситуации, можно выделить три основных направления вложения средств в их оздоровление:

- Внесение изменений в структуру хозяйственной и иной деятельности на соответствующей территории с целью прекратить негативное воздействие на окружающую среду;
- Оздоровление окружающей среды;
- Компенсация вреда здоровью населения, причиненного воздействием загрязненной окружающей среды.

При этом лишь первое направление – экологизация хозяйственной деятельности – позволяет рассчитывать на получение в обозримом будущем экологического эффекта, остальные два подразумевают только затраты (хотя в ретроспективном плане они есть не что иное, как расходование, сэкономленных в свое время на природоохранных мероприятиях).

Поэтому в придании тем или иным территориям статуса зоны чрезвычайной экологической ситуации Правительством Республики Беларусь объективно не заинтересовано, так как на их оздоровление необходимо будет выделять средства из государственного бюджета, исполнение которого возложено именно на Правительство. Поскольку закон РБ “Об охране окружающей среды” предусматривает, что оздоровление этих зон производится в первую очередь за счет министерств и ведомств – непосредственных виновников деградации окружающей среды, то позиция соответствующих министерств и ведомств совпадает с позицией Правительства. Причем субъекты Республики Беларусь также не заинтересованы в появлении таких зон на своей территории, потому что это повлечет в каждом случае затраты из бюджета соответствующего субъекта.

Применительно к бюджетам различных уровней признание определенной территории зоной чрезвычайной экологической ситуации подразумевает не только прямые затраты. Здесь предполагается, что средства предприятий-загрязнителей также пойдут на оздоровление окружающей среды. Больше всего перечисляют налогов наиболее мощные предприятия в экономическом отношении, которые одновременно больше всего загрязняют окружающую среду. Следовательно, с началом финансирования ими программы оздоровления экологически неблагополучной территории налоговые поступления в бюджеты различных уровней сократятся.

Все вышеперечисленные причины, безусловно, схожи по характеру. Однако представляется необходимым упомянуть еще одно обстоятельство, объясняющее отсутствие в РБ территорий, которым официально придан статус зоны чрезвычайной экологической ситуации. Ныне действующие (а скорее бездействующее) нормы Закона "Об охране окружающей среды" лишь обозначают контуры механизма приобретения такого статуса. Это позволяет на различных этапах, вплоть до самого последнего – принятия решения – замедлять и даже, по сути, останавливать процесс его получения. Законодательство не детализирует обязанности субъектов этого процесса, более того, сам круг субъектов очерчен недостаточно четко. Разумеется, не установлена их ответственность за несоблюдение обязанностей, которые до сих пор не сформулированы.

В нормативно-правовых актах не только не детализирован порядок придания территории зоны чрезвычайной экологической ситуации, но и механизм ее оздоровления. А ведь первое без последнего теряет смысл, так как получение статуса – не самоцель а лишь предпосылка к нормализации обстановки на экологически неблагополучной территории.

Нужно подчеркнуть, что в законе должен быть закреплён механизм получения территорией статуса зоны чрезвычайной экологической ситуации, так и выхода из этого состояния, а также критерии перехода зоны экологического бедствия в зону чрезвычайной экологической ситуации и обратно. В таком случае игнорировать интересы населения в зонах чрезвычайной экологической ситуации будет намного сложнее, чем в существующей ситуации. Наличие специального акта высшей юридической силы значительно облегчит жителям зон чрезвычайной экологической ситуации реализацию конституционных прав на благоприятную окружающую среду и затруднит чьи бы то ни было попытки воспрепятствовать его реализации.

В зонах чрезвычайной экологической ситуации просто охраны окружающей среды для обеспечения ее благоприятного состояния недостаточно. Необходимо оздоровление окружающей среды, нейтрализация результатов длительного неблагоприятного воздействия на нее, которое к тому же продолжает оставаться длящимся.

Решать данную проблему следует по двум направлениям: 1) прекращение вредного воздействия на окружающую среду; 2) оздоровление социально-экологической обстановки. Каждое из направлений, в свою очередь, реализуется в двух аспектах: применительно к окружающей среде и к проживающему в зоне населению. Исходя из этого, можно сформулировать четыре взаимопроникающих идеи: экологизация хозяйственной деятельности (необходимая для прекращения длящегося неблагоприятного воздействия на окружающую среду и здоровье населения); социальная поддержка населения в ходе экологизации хозяйственной деятельности; нейтрализация негативных последствий воздействия на окружающую среду (в целях восстановления нарушенных систем); компенсация вреда здоровью проживающего в зонах чрезвычайной экологической ситуации населения.

В таких зонах возникает целый комплекс общественных отношений, связанных с выводом их из состояния экологического неблагополучия. Эти отношения и составили бы предмет закона о зонах чрезвычайной экологической ситуации, которым предусматривается его цель – создание правовых условий для перехода таких зон к устойчивому развитию.

Данная цель может быть достигнута путем решения следующих задач:

- Четкая классификация зон чрезвычайной экологической ситуации по объектам природы, загрязненным антропогенным воздействием, а также по

химическому составу воздействия на эти объекты (включая определение видов зон и критерии их разграничения, правовые последствия объявления территории такой зоной, соотношение зон экологически чрезвычайной ситуации с зонами экологического бедствия, а также с зонами радиоактивного загрязнения);

- Разработка порядка объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации, снятие с нее этого статуса или его изменения (обоснование необходимости присвоения статуса, особенности государственной экологической экспертизы соответствующих материалов, порядок и сроки принятия решения);
- Создание организационно-правового механизма оздоровления зон чрезвычайной экологической ситуации (управление зоной, порядок финансирования деятельности, мероприятия по оздоровлению окружающей среды и развитию территории, контроль за реализацией программы);
- Определение путей обеспечения прав граждан и хозяйствующих субъектов (обеспечение прав на охрану здоровья, на труд, на социальное обеспечение, на получение экологической информации, ограничения и стимулы хозяйственной деятельности, экологическое страхование);
- Установление ответственности за экологические правонарушения в зонах чрезвычайной экологической ситуации.

Основанием для постановки к обсуждению данной проблемы послужило безразличное отношение к нижеприведенным показателям со стороны соответствующих органов, так как инициатива по проведению государственной экологической экспертизы в зонах чрезвычайной экологической ситуации принадлежит правительству, и то, что г.Могилев в республиканской иерархии занимает ведущее место по заболеваниям дыхательных путей, онкологическим заболеваниям, фактическим отсутствием иммунитета к этим заболеваниям у детей дает для этого законное право.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изм. и доп. 1996 г.). – Мн., 1997.
2. Закон Республики Беларусь “Об охране атмосферного воздуха” от 15.04.1997 г.
3. Закон Республики Беларусь “Об охране окружающей среды” от 26 ноября 1992 г.
4. Уголовный Кодекс. – Мн., 1999 г

SUMMARY

The article deals with the problem of defining the zone of extreme ecological situation and its status according to the actual ecological legislation, arising contradictions between executive power and the law being paid special attention to.