

Г.Г. Гогоберидзе, Л.М. Карелина, А.И. Богдаш, П. Анттила, К. Ловен, М.Р. Кононенко, Ю.А. Леднова, М.А. Мамаева

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ПОДХОД В АНАЛИЗЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ФИНЛЯНДИИ

G.G. Gogoberidze, L.M. Karelina, A.I. Bogdash, P. Anttila, K. Loven, M.R. Kononenko, Yu.A. Lednova, M.A. Mamaeva

COMPARATIVE APPROACH TO THE ANALYSIS OF THE ENVIRONMENTAL LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION AND FINLAND

В статье представлено сравнение базовых нормативных законодательных актов сфере экологии и охраны окружающей среды России и Финляндии как соседствующих стран с целью создания единых принципов и подходов по сохранению окружающей среды и устойчивому экологическому развитию.

Ключевые слова: экология, законодательство, трансграничное сотрудничество.

Comparison of ecological and environmental protection basic normative legal acts of in Russia and Finland as the neighboring countries in order to establish common principles and approaches of environmental conservation and sustainable environmental development are presented.

Key words: ecology, legislation, cross-border cooperation.

Введение

Экологическое законодательство — это совокупность законов, которые регулируют отношения, образующие предмет экологического права. Основываясь на критерии объекта правового регулирования, совокупность таких законов можно подразделить на три группы: законодательство об окружающей среде, о природных комплексах и природоресурсное законодательство. Объектом экологических отношений, регулируемых законами первой группы, является окружающая среда (природа) в целом, второй — природные комплексы, третьей — отдельные природные объекты [1].

На сегодняшний момент у России и Финляндии нет единого принятого законодательства в области экологии и охраны окружающей среды. Унифицированными на головном уровне законодательства являются законы и директивы Европейского Союза, членом которого является Финляндия. Однако на уровне стран законодательство уточняется локальными законодательными актами, содержащими в себе особенности проведения той или иной политики в зависимости от стран.

Результаты сравнительного анализа экологического законодательства Российской Федерации и Финляндии по 11 основным сферам позволяют сделать следующие выводы.

1. Конституции России и Финляндии

Основной закон Финляндии направлен на взаимодействие между государством, природопользователями и населением страны. В России основной закон представляет собой декларационные принципы, уже на базе которых, не противореча им, разрабатываются нормативно-правовые акты, в том числе по рациональному природопользованию и охране окружающей среды. Таким образом, Финляндия является изначально более открытой к обсуждению проблем с населением во избежание дальнейших экологических конфликтов, что способствует более устойчивому развитию в области охраны окружающей среды в концепции не конфликтности и минимизации актов недовольства и прочих проявления несогласия граждан.

2. Основные направления стратегического развития в области экологии

Стратегическое планирование в области экологии является неотъемлемым элементом в современном развитии стран. Однако принципиальное внимание следует уделять не только тому, как нужно развивать экономическую деятельность, но также и закладывать в основу рискологический подход, отражающий вероятность возникновения и методы предотвращения катастрофических воздействий на окружающую среду. На сегодняшний момент основные механизмы экологических взаимоотношений в стратегии России не прописаны, нет четко прописанной структуры как и в какой последовательности нужно проводить те или иные оценки на пред-проектном и проектных уровнях в стратегии России. В Финляндии такая практика есть, что способствует снижению количества конфликтов, происходящих в период строительства и эксплуатации различного типа объектов.

3. Закон об охране окружающей среды

В отличие от российского, финский закон об охране окружающей среды предполагает использование принципов минимизации нанесения вреда и ущерба окружающей среде, наименьшего использования ресурсов, а также использование передовых методов предотвращения загрязнения окружающей среды. Закон об охране окружающей среды основан на комплексной системе природоохранных разрешений. Однако российское предполагает сохранение в первую очередь еще ненарушенных территорий, создавая ООПТ, а также сохранение объектов Всемирного наследия.

4. Качество воздушной среды

В России развито отраслевое законодательство и закон «Об охране окружающей среды» носит общий декларативный характер. Основой законодательства Финляндии является аналогичный по названию Закон «Об охране окружающей среды», который расписывает разнообразные стороны природоохранных отношений, в том числе и в отношении воздуха и соответствует вышестоящему законодательству ЕС. В связи с

этим Финляндия может только уточнять имеющийся закон, но не создавать что-либо концептуально новое.

По директивам оценки качества воздуха, в России все методики, которые могут быть применимы, описываются в других классах законодательных документов. Базовый закон определяет только направление политики по качеству воздуха и определяет общие положения объектов и субъектов данного вида природопользования.

5. Качество водной среды

Закон о воде Финляндии с соответствующим отраслевым законодательством рассматривает различные возможные виды водопользования, а также ответственность за невыполнение тех или иных обязательств. Водный Кодекс России является декларативным документом и приводит только общие направления деятельности, а различные нарушения либо возможности водопользования приводятся в соответствующих актах. Следует также отметить, что финское водное законодательство имеет более жесткие и точные разграничения для выполнения тех или иных требований и прописывает и систему штрафов, без обращения к каким-либо иным законодательным источникам.

6. Качество морских вод

В законе Российской Федерации значительная роль отводится правилам прохождения иностранных и местных судов через территориальные воды, в том числе и по препятствованию нарушения экологического состояния вод и загрязнения химическими, отравляющими и боевыми веществами. Закон только частично рассматривает экологическую составляющую морских отношений. Более детально рассмотрение методов и методик оценки экологического состояния, нормы содержания веществ и предотвращение попадания загрязняющих веществ приводятся в подзаконных актах в нормативной документации.

Законодательство Финляндии в области сохранения морской среды является детализированным и предусматривает оценку воздействия на морскую среду, в том числе и сельскохозяйственных полей, что не отмечается в российском законодательстве. Наиболее интересным пунктом в финском законодательстве является формирование «модели чистого судоходства» как наиболее экологического чистого, что в дальнейшем можно применять на практике и для других стран, в особенности в условиях соседского расположения с целью минимизации трансграничных аспектов.

7. Защита почв и земель

По сравнению с российским законодательством, в законодательстве Финляндии не существует отдельных отраслевых законодательных актов, связанных с охраной и использованием почв. Все нормы регулирования прописаны в иных общих отраслевых актах, что возможно не дает в полной мере использовать землю как природный ресурс.

8. Оценка воздействия на окружающую среду

В отличие от российского законодательства, в законодательстве Финляндии существует перечень объектов, обязательно подвергающихся экологической оценке. В России существует два типа экологической экспертизы – государственная и общественная, причем Оценка Воздействия на Окружающую Среду (ОВОС) является частью экологической экспертизы. Однако в России нет законодательного акта федерального, который бы всецело описывал процедуру проведения ОВОС.

9. Законодательство в области сохранения биоразнообразия

Российское законодательство отдельным федеральным законом рассматривает использование и сохранение курортных и лечебных мест, относя их к Особо Охраняемым Природным Территориям (ООПТ). Кроме того в России прописывается обязательное ведение кадастра не только ООПТ, курортных зон, но и животных видов, а также проведение мониторинга и учета состояния видов. Однако в российском законодательстве не прописаны какие-либо четкие действия по необходимости сохранения объектов животного мира и их мест обитания.

10. Отходы

Финское законодательство в области обращения с отходами является более развитым относительно российского, и включает в себя обращение с различными типами отходов, различных классов опасности и происхождения. Однако во многом директивы являются общеевропейскими, и во многом не уточнены на уровне стран. Под правило уточнения не попадает директива об обращении с радиоактивными отходами, которое действует только в рамках общеевропейского законодательства. Однако финское законодательство включает в себя обращение с различными типами отходов, а также различные методы их переработки. Кроме того законодательство Финляндии описывает правила и условия транспортировки различного типа отходов.

11. Экологические риски и ущербы

Подходы к оценке рисков в России и Финляндии значительно отличаются ввиду исторически сложившихся правил и приемов составления, как нормативных документов, так и порядков прохождения данной процедуры. Ключевым словом в подходе к оценке рисков в Российской Федерации является слово «предотвращение», а в Финляндии – «недопущение/исключение» рисков. Это является одним из ключевых различий в подходах в оценке рисков обеих стран.

Финское законодательство делает акцент на предотвращении воздействия на окружающую среду путем введения обязательного страхования деятельности, в особенности непосредственно связанной с возможными значительными экологическими рисками. Кроме того, формирование прозрачного страхового фонда позволяет

ликвидировать аварии сразу, без поиска спонсорской помощи, а уже после ликвидации учитывать штрафы, создавая таким образом, более жесткие меры по отношению к природопользователям.

Заключение

В целом, российское законодательство является в большей степени описательным. Такая система может приводить к запутыванию действий и их меньшей скоординированности. Однако при должном уровне соблюдения законодательства меры, прописанные в подзаконных актах, будут являться эффективными на уровне мировых стандартов.

Конечная цель, заключающаяся в предотвращении воздействия, является общей для обеих стран. Но в России большая часть уделена правилам устранения неполадок, что является выигрышным в случае возникновения реальной чрезвычайной ситуации. Но в целом концепция является несовершенной, ввиду отсутствия четких критериев недопущения рисков, причем именно вследствие технического применения моделирования и анализа данных.

Следует отметить, что в Российской Федерации в проектной документации часть по оценке экологических рисков является обязательной при составлении тома ОВОС, что не является обязательным условием для Финляндии, но с той оговоркой, что проект изначально не несет никаких сколь значимых рисков. Кроме того, если в Финляндии существует угроза того, что хозяйственная деятельность может нанести вред окружающей среде и населению, то оценка рисков проводится специализированным учреждением, что будет способствовать более точным оценкам. В противовес этому, в России зачастую расчет экологических рисков производится без привлечения дополнительных компетентных организаций, только в случаях масштабных проектов.

Исходя из анализа существующего экологического законодательства России и Финляндии следует отметить несколько принципиальных отличий существующих законодательных систем:

- действующее на данный момент экологическое законодательство Финляндии полностью подчинено правилам Европейского Содружества, где зачастую разработка национальных актов является по своей сути переработкой уже имеющихся сводов правил;
- более развитыми являются те области законодательства, которые имеют приоритетное направление в обоих государствах;
- большая часть действующих на сегодняшний день экологических законодательных актов России принимались в 1990-х гг., когда проработать детально закон в условиях сильнейшей нестабильности в стране крайне сложно, что привело к недоучету большого количества аспектов деятельности. Многие нормативно-методические акты были приняты либо в конце существования СССР, либо в ранних 1990-х гг. в уже старой системе, где еще не существовало значительное количество экологических технологий поддержания состояния окружающей среды;
- основным направлением улучшения нормативной документации в Российской Федерации относительно оценки энвайронментальных рисков является ее

систематизация, что могло бы способствовать более удобному и четкому подходу к оценке рисков;

- географические, климатические и социально-экономические причины являются значительными механизмами регуляции в обеих странах, что в свою очередь во многом влияет на базовые акты и соответственно на подзаконные акты ввиду подчинения.

Приведение нормативно-правовой базы к некоему общему стандарту будет способствовать развитию не только экологического, но и экономического диалога с развитием различных отраслей хозяйства. На сегодняшний день ввиду некоторых принципиальных различий довольно затруднительно проводить совместные исследования, работы, вследствие того, что в одной стране принята одна методика а в другой – другая. Особенно важным является данный аспект для приграничного расположения территорий: Санкт-Петербург и Ленинградская область с одной стороны и Финляндия – с другой.

Работа выполнена в рамках реализации проекта «ILEPRA – Создание межкластерной лаборатории по защите окружающей среды и оценке экологических рисков» по программе Комиссии Европейских Сообществ и Инструмента Европейского Соседства и Партнерства ЕИСП – ПС 2007–2013 «Юго-Восточная Финляндия – Россия». Проект инициирован консорциумом партнеров: Санкт-Петербургской торгово-промышленной палатой, Российским государственным гидрометеорологическим университетом, Финским Метеорологическим Институтом, Университетом Хельсинки и Торговой палатой г.Хаме (Häme). Проект реализовывается при поддержке Комитета по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности Санкт-Петербурга. Результаты, полученные в работе, докладывались на проектном российско-финском семинаре «Формирование комплексного «зеленого» подхода в деятельности предприятий», состоявшемся в марте 2013 г. в Санкт-Петербургской торгово-промышленной палате. Материалы проекта размещены на сайте: <http://ilepra.rshu.ru/>.

Литература

1. *Бринчук М.М.* Экологическое право. Серия Российское юридическое образование. – Изд-во Эксмо, 2010. – 672 с.