УДК 349.6:711.455

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОХРАНЫ КУРОРТНОЙ РЕКРЕАЦИИ

Пономаренко Г.В., аспирант

Донецкий институт экономико-правовых исследований НАН Украины

Окружающая среда выступает источником ресурсов для развития, а ее сохранение — предметом постоянного внимания в процессе развития.

В экологическом законодательстве Украины понятие охрана окружающей природной среды, это рациональное использование природных ресурсов, обеспечение экологической безопасности, жизнедеятельности человека, которое является неотъемлемым условием устойчивого экономического и социального развития страны.

Государство с помощью Основных направлений определило свое видение выполнения возложенных на него экологических обязанностей перед обществом через охрану окружающей среды (ст.16 Конституции Украины).

Такой подход постепенно закрепляется в Украине и законодательно [1], несмотря на то, что до настоящего времени основной природоохранительный нормативный акт называется Законом «Об охране окружающей природной среды».

Окружающая среда – это сложное понятие, включающее в свое содержание как социальные, так и природные факторы, которые находятся в неразрывной связи, объективно обусловленные взаимодействием общества и природы.

Здесь важно подчеркнуть, что природа существовала до появления человека, а человек без природы существовать не может. Из этого следует, что приоритетное положение занимает природа; общество также выступает неотъемлемой частью окружающей среды, поэтому эти явления в совокупности образуют ее содержание.

Окружающая среда не относится к правовому явлению, поскольку она включает в себя и общество, и природу [2]. Применительно к целям исследования это понятие можно рассматривать как социально-экологическое явление. В этой статье рассматривается только конкретная часть данного явления — правовая охрана окружающей среды. Цель такой охраны состоит в обеспечении правовыми средствами надлежащих условий для жизнедеятельности общества и его членов с соблюдением экологических требований. В этом единстве практически решаются две задачи:

-обеспечение экологического равновесия;

- охрана здоровья людей.

В большинстве случаев не правовое явление имеет определенную правовую основу — совокупность правовых предписаний, обеспечивающих функционирование и развитие не правового явления. По этой причине между правовым и не правовым явлениями существует сложная взаимосвязь. Право не может непосредственно воздействовать на природные объекты, составляющие в совокупности единую экологическую систему (земельный участок, водоем, атмосферный воздух и т. п.). Оно воздействует на поведение социальных субъектов, состоящих в определенных общественных отношениях, путем регулирования их деятельности в соответствии с нормами законодательства или договорами.

Логично возникает необходимость выяснения понятий «правовой охраны окружающей среды» и «охраны окружающей среды». Оба эти понятия не тождественные, поскольку первое охватывает только правовые вопросы охраны, а второе — всю совокупность мер по охране окружающей среды, следовательно, оно по своему содержанию шире первого понятия. Экологические правоотношения, возникающие в других сферах, например, по поводу принадлежности природных ресурсов соответствующим субъектам на праве собственности или же на праве пользования, в процессе использования и их воспроизводства, не должны входить в совокупность природоохранных правовых предписаний, поскольку они обеспечивают достижение в окружающей среде других целей, хотя эти правовые нормы тесно связаны с природоохранительными нормами права. Четкое разграничение правовых норм по основным направлениям человеческой деятельности в сфере окружающей среды является методологическим подходом к дифференциации правовых норм при их установлении. Все

изложенное дает основание для вывода о том, что приведенное в литературе определение о понятии правовой охраны окружающей среды является в своей основе приемлемым, но требует дополнительного анализа.

Поскольку экологическая система находится в постоянном развитии и изменении, то целью деятельности по охране окружающей среды в этом случае должно быть не просто сохранение природы, а недопущение в экологической системе разрушения от антропогенной деятельности тех связей, которые и обеспечивают устойчивость природной среды [3], предотвращая условия, при которых она деградирует или может деградировать. Поэтому знание и соблюдение гражданами и обществом законов развития природы переходит для них в практическую плоскость и становится жизненно важным.

В теории можно выделить две цели деятельности по охране окружающей среды, но в реальной действительности поддержание благоприятных условий жизни человека невозможно обеспечить без сохранения природы, а значит, и отделить оба процесса друг от друга. Отсюда целесообразно говорить не только об охране окружающей природной среды, но и о сохранении ее экологической устойчивости. Только в этом случае может быть обеспечено поддержание благоприятных условий жизни человека и сохранение природной среды.

Устойчивость экологического развития предполагает не просто охрану природных объектов и природной среды от антропогенной деятельности, но и сохранение экологических связей окружающей среды от воздействия этой деятельности путем правового ее регулирования на создание экологически безопасной.

В силу многообразия природных объектов и процессов действующее законодательство Украины берет под правовую охрану только наиболее важные для общества, жизни и здоровья человека, а также самой природной среды. Таковыми согласно Закону Украины «Об охране окружающей природной среды» (ст. 5) являются три вида объектов правовой охраны окружающей природной среды:

1) окружающая природная среда как совокупность природных и природно-социальных условий и процессов, природные ресурсы как вовлеченные в хозяйственный оборот, так и не используемые в народном хозяйстве в данный период (земля, недра, воды, атмосферный воздух, лес и иная растительность, животный мир), ландшафты и другие природные комплексы [3];

2) особо охраняемые территории и объекты;

3) здоровье и жизнь людей от отрицательного воздействия неблагоприятной экологической обстановки.

Данный Закон не дает четкого ответа на вопрос: от чего необходимо охранять вышеназванные объекты? Однако он определяет следующие способы их охраны:

а) окружающую природную среду в целом – путем установления экологических прав и обязанностей граждан, определения полномочий советов и органов управления, проведения экологической экспертизы, стандартизации и нормирования, осуществления контроля и надзора в области охраны окружающей природной среды, проведения мероприятий по обеспечению экологической безопасности, организации наблюдения, прогнозирования, учета и информирования в области окружающей природной среды (разделы II-VIII, X, XI);

б) природные ресурсы — путем правового регулирования их использования (раздел IX);

в) особо охраняемые территории и объекты — способами, определенными природоресурсовым законодательством (лесным, водным, земельным и другим), специальными нормативно-правовыми актами с учетом их типов (раздел XII);

г) здоровье и жизнь людей — с помощью возмещения нанесенного им ущерба в полном объеме (ст. 69), а также привлечения виновных к дисциплинарной, административной и уголовной ответственности (ст. 68).

Как видно из анализа Закона, способы правовой охраны перечисленных объектов природной среды не предусматривают защиты их экологических связей от различных видов деятельности и установленного порядка природопользования.

Тем самым законодательно охраняются лишь отдельные объекты природной среды без их взаимосвязи друг с другом и с окружающей средой. Такой подход не может обеспечить устойчивость экологических систем регионов и страны в целом. Значит, чтобы достичь желаемого результата государству необходимо совершенствовать методы охраны окружающей среды, в том числе и правовые, которые бы обеспечивали сохранность экологических связей в процессе антропогенной деятельности. Что же касается вопроса, от чего необходимо охранять природную среду, то по этому поводу в специальной литературе высказываются различные мнения. Предлагается охранять природную среду от вредных воздействий человеческой деятельности: химического, физического и биологического загрязнения с целью обеспечения оптимальной возможности для реализации экологической функции природы, а также от деградации, неблагоприятных изменений ее качественных характеристик и истощения природных ресурсов [5]. Причинами же кризисного состояния окружающей среды являются: отсутствие

политической воли государства к последовательному, эффективному осуществлению деятельности по охране окружающей среды и обеспечению рационального природопользования; слабо развитое законодательство в области окружающей среды; дефекты организации государственного управления охраной окружающей среды и обеспечением рационального природопользования; предпочтение отдается развитию экономики и удовлетворению экономических интересов без необходимой увязки с экологическими потребностями человека и экологическими возможностями природы; ведомственные интересы, удовлетворяемые главным образом за счет игнорирования экологических интересов общества; дефицит финансирования программ и мероприятий по охране окружающей среды; дефицит специалистов-экологов (юристов, экономистов, социологов, инженеров и др.); крайне низкий уровень правосознания, экологических знаний и экологической культуры.

Фактически такие же причины деградации окружающей природной среды в Украине указываются и в Основных направлениях.

Например, негативная деятельность человека по отношению к природной среде проявляется объективно в трех взаимосвязанных формах: загрязнении окружающей природной среды, истощении природных ресурсов, разрушении природной среды [6].

Загрязнением окружающей природной среды считается физико-химическое изменение состава природного вещества (воздуха, воды, почвы), которое угрожает состоянию здоровья и жизни человека, окружающей его естественной среды. Загрязнение бывает космическое — естественное, которое земля в значительном количестве получает из космоса, от извержения вулканов, и антропогенное, совершенное в результате хозяйственной деятельности человека.

Антропогенное загрязнение окружающей среды подразделяется на несколько видов: пылевое, газовое, химическое (в том числе загрязнение почвы химикатами), ароматическое, тепловое, биологическое. Последний вид загрязнения за последнее десятилетие проявился весьма остро для Украины и серьезно повлиял на экологическое состояние лесов.

В целях разрешения этой проблемы в 1998 г. Парламент Украины принял Закон «О защите растений», предусматривающий сохранение экологических связей при осуществлении деятельности в этой сфере путем выполнения следующих требований: соблюдение технологии выращивания растений; экологическое и экономическое обоснование целесообразности защиты растений от вредных организмов; строгое соблюдение регламентов хранения, транспортирования и применения средств защиты растений.

Истощение и загрязнение природной среды могут стать вторичными факторами, способствующими разрушению экологических связей, образованию районов и регионов с полностью или частично деградированной природной средой, не способной осуществлять обмен веществ и энергии. В Украине такие процессы привели к тому, что экологическая ситуация в стране признана кризисной [7]. В связи с этим некоторые экологи считают, что проблема устойчивого развития является более социальной и экономической, чем экологической, если рассматривать ее в масштабах глобальной системы «общество — природа» [8].

С учетом изложенного требует уяснения, какие общественные отношения по охране окружающей среды выступают предметом правового регулирования.

Если некоторые природные объекты (животные, лес, водные объекты, атмосферный воздух) можно действительно сохранить, улучшить их качественное и количественное состояние, восстановить и более эффективно использовать с наименьшим вредом для состояния окружающей среды при условии согласованности действий международного сообщества в этом направлении, то экосистемы вряд ли можно сохранить (они постоянно находятся в естественном развитии), восстановить и улучшить.

Акцент в исследовании предмета правового регулирования охраны окружающей среды должен быть сделан не только на отношениях, упреждающих появление отрицательных факторов и разрушающих экологические связи (например, эксплуатация природных ресурсов без соблюдения экологических требований) и делающих тем самым природные геосистемы неустойчивыми, так и на отношениях, способствующих сохранению экологических связей (например, гармонизация экологических и экономических интересов с помощью правовой нормы; закрепление в правовых актах экономических стимулов развития малоотходных и ресурсосберегающих технологий; создание правовой базы для проведения эффективной экологической политики государством через экологические налоги, различного рода платежи и штрафы за загрязнение окружающей среды и т. д.).

Таким образом предметом правового регулирования охраны окружающей среды является сложная система общественных отношений по поводу сохранения экологических связей в окружающей природной среде, охраны особо ценных природных территорий и объектов, природных комплексов, а также жизни и здоровья людей от отрицательного воздействия антропогенных факторов, вызванных в первую очередь несовершенством современной технологии производства и установленного порядка

природопользования и, кроме того, законодательной базы в сфере технологии и экологизации экономики.

Организация надлежащей охраны окружающей среды основывается на определенных предпосылках разной направленности, обусловленных многочисленными потребностями общественной жизни.

Охрана окружающей среды охватывает несколько элементов разной направленности, каждая из которых имеет несколько предпосылок для возникновения правоотношений в этой сфере. Представляется, что здесь можно выделить социальные, экологические, экономические, технологические, научные, организационные и правовые предпосылки. Все они связаны между собой и имеют единую направленность – обеспечить определенными способами надлежащую охрану окружающей среды. Анализ законодательства, литературных источников по этой проблеме позволяет, на наш взгляд, под предпосылкой понимать совокупность объективно существующих определенных факторов, способствующих возникновению конкретных явлений для достижения социальными субъектами своих полезных целей по надлежащей охране окружающей среды.

Должная охрана окружающей среды обусловливает необходимость выделения значительных капитальных вложений, квалифицированного управления этой сферой, совершенной технологии при осуществлении охранительных мероприятий, научных обоснований охранительной системы и пр. Поэтому в процессе охраны возникает целый комплекс различных правоотношений с участием государственных органов, собственников природных ресурсов, природопользователей [9]. Эти правоотношения направлены на создание благоприятной экологической обстановки для жизнедеятельности человека и нормального развития природы.

Природная среда служит одним из главных условий нормальной жизни человека, территорией, на которой он живет, пределом осуществления государственной власти, местом для размещения объектов промышленности, сельского хозяйства, культурно-бытового назначения и пр. Человек, взаимодействуя с природой, в определенной степени может изменять ее, не нарушая естественных законов развития природы, приспосабливать ее для решения своих практических, хозяйственных и других задач. Игнорирование естественных законов природы либо недооценка их в законодательстве может привести к тяжким или катастрофическим последствиям.

Следовательно, деятельность человека в значительной степени зависит от природной среды и ее состояния. В свою очередь, состояние природных геосистем в государстве во многом зависит от понимания обществом законов природы и умелого использования их органами государственного управления. К сожалению, незнание экологических законов или их игнорирование на практике приводит к обострению противоречий между экологией и экономикой, а следовательно, между экологическими и экономическими интересами общества, между отдельными регионами страны. По этой же причине в стране время от времени возникают чрезвычайные экологические ситуации. Все это побуждает общество, государство осуществлять меры по надлежащей охране окружающей среды. Таким образом, экологическая предпосылка является объективной реальностью, которая оказывает существенное влияние на формирование системы охраны окружающей среды.

Охрана окружающей среды требует больших капитальных вложений за счет средств государственного бюджета, средств регионов, предприятий, учреждений и организаций и других источников. А это непосредственно связано с экономикой. При всей огромной потребности в большинстве природных ресурсов для удовлетворения нужд общества государство все же планирует только оптимальное изъятие из природной среды соответствующих ресурсов. Именно с этой целью устанавливаются лимиты на изъятие природных ресурсов из окружающей среды в объемах, не опасных для существующих природных геосистем. Изъятые же из природной среды или загрязненные природные ресурсы по возможности необходимо восстанавливать. Без вложения определенных экономических средств это едва ли возможно. Не случайно ежегодно в государственном бюджете планируется выделение капитальных вложений на охрану окружающей среды.

В целях правильного соотношения экологических и экономических требований в ст. 3 Закона Украины «Об охране окружающей природной среды» предусмотрена приоритетность требований экологической безопасности, обязательность соблюдения экологических стандартов, нормативов и лимитов использования природных ресурсов при осуществлении хозяйственной, управленческой и иной деятельности. Из этого следует, что хотя экономические требования сами по себе важны для экологии, тем не менее, в определенных и очень важных ситуациях приоритетность отдается экологическим факторам. Правильность такого положения сомнений не вызывает, поскольку причиненный большой вред экологии непременно отрицательно отразится на решении экономических задач.

Правовой основой научных исследований является ст. 8 Закона Украины «Об охране окружающей природной среды». Она предусматривает проведение систематических комплексных научных исследований окружающей природной среды и природных ресурсов в целях разработки научных основ их охраны, рационального использования, обеспечения экологической безопасности.

Научные правовые исследования природоохранительных проблем направлены на выявление методологических подходов к пониманию правового обеспечения должной охраны окружающей среды; выяснение сущности экологического права и его структурных подразделений, экологического законодательства, соотношения между ними; выявление научных тенденций развития внутреннего и международного экологического законодательства, включая природоохранительное законодательство, уровня совершенства либо недостаточного совершенства разрешения дискуссионных вопросов этого законодательства, соответствия научных предложений по совершенствованию текущего законодательства теории и практике и пр. [10] Особенность научных правовых исследований состоит в том, что развитие экологии базируется на объективно существующих законах развития природы, общества, других естественных наук. В связи с этим их необходимо познавать и на основе полученных знаний создавать научно обоснованную базу правового обеспечения охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов.

Правовая охрана окружающей среды состоит в научно обоснованном управлении процессами охраны окружающей среды. Можно иметь большие капитальные вложения, передовую технологию промышленного производства и охраны природной среды, квалифицированные кадры, однако без планомерной, надлежащей организованной работы по использованию всех факторов в сфере природоохранной деятельности едва ли можно ожидать положительного результата. Это, в свою очередь, диктует необходимость создания надлежащей системы управления в сфере экологии снизу доверху.

На мой взгляд, правовые проблемы государственного управления в сфере экологии требуют более всестороннего научного исследования, в ходе которого основное внимание следует уделить изучению функций и роли в этой сфере местных органов государственной власти. Согласно Законам Украины «Об охране окружающей природной среды» (разделы III и IV) и «О местных государственных администрациях» (ст. 21) именно на них возлагается ответственность за состояние окружающей среды и эффективное использование природных ресурсов на подведомственных им территориях. Министерство экологической безопасности Украины и его органы на местах обеспечивают лишь проведение единой научно-технической политики по вопросам охраны окружающей природной среды и использования природных ресурсов, осуществляют координацию деятельности министерств, ведомств, предприятий, учреждений и организаций в данной области.

Правовая предпосылка охраны окружающей среды обусловлена объективными факторами. Прежде всего, это - необходимость ликвидации в Украине чрезмерного энерго- и ресурсоемкого структурно деформированного производства; формирования сбалансированной системы управления экономикой и социальной сферой страны с учетом территориальных объемов природных геосистем, где основная роль должна отводиться органам управления на региональном и местном уровнях; экономического стимулирования экологизации формирующихся в стране рыночных отношений. Выработка эффективных государственных и рыночных регуляторов экономики с обеспечением экологической безопасности государства позволит, как нам представляется, более успешно, чем в настоящее время, разрешать экологические проблемы на всех уровнях — национальном, региональном и местном. В свою очередь, правовая наука призвана вырабатывать правовые механизмы формирования общественных отношений, которые обеспечивали бы создание энерго- и ресурсосберегающего производства и способствовали выработке законопроектов, закрепляющих в нормативно-правовых актах процессы преобразования во всех сферах общества.

Эффективное использование рассмотренных предпосылок правовой охраны окружающей среды позволит сформировать довольно стройную ее систему.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Украины (ст.85); Основные направления (п.1); Закон Украины "О местной государственной администрации" от 09.04.99 г. (ст.21).
2. Петров В.В. Экология и право. - М., 1981. - С.203.
3. Устойчивость геосистем. - М., 1983.
4. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды). –М., 1999. - С. 14, 27-31, 41-42, 71.
5. Шульга В.М. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. - Харьков, 1998. - С. 147-148.
6. Петров В.В. Экологическое право России. - М., 1996. - С. 3-7.
7. Ведомости Верховной Рады Украины, 1998. - № 38-39. - С. 248.
8. Урсул А. Нужен закон о переходе Российской Федерации к устойчивому развитию. Проблемы доработки правительственного проекта концепции // Зеленый мир, 1995. - № 16. - С. 9.

9. Ерофеев Б.В. Экологическое право России. - М., 1996. - С. 96.

10. Экология и экономика природопользования / Под реакцией проф. Э.В. Гирусова: Учебник. - М. ЮНИТИ, 1998. - С.217.