

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

УДК 349.6

УПРАВЛЕНИЕ ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ТРАНСГРАНИЧНЫХ РЕГИОНАХ РФ, КНР И МОНГОЛИИ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

© **Бальчиндоржиева Оюна Баировна**

доктор философских наук, доцент,
Бурятский государственный университет
Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Сухэ-Батора, 6
E-mail: baoyu2008@yandex.ru

В статье отражены основные проблемы в области охраны окружающей среды в трансграничных регионах РФ, КНР и Монголии. Автором сделан вывод о необходимости системности и комплексного подхода и согласования императивов экономического развития и экологической безопасности при реализации государственной политики в области охраны окружающей среды. Проведен сравнительный анализ законодательных актов в области охраны окружающей среды РФ, КНР и Монголии, выявлена специфика различных государственных программ экологического развития в трансграничных регионах.

Ключевые слова: экология; охрана окружающей среды; Байкальский регион; Монголия; Автономный район Внутренняя Монголия.

Для цитирования:

Бальчиндоржиева О. Б. Управление охраной окружающей среды в трансграничных регионах РФ, КНР и Монголии: сравнительно-правовой аспект // Вестник Бурятского государственного университета. Юриспруденция. 2019. Вып. 1. С. 18–23.

Трансграничные регионы РФ и КНР, а также территория Монголии, входящие в район Внутренней Азии, обладают значительными природными ресурсами — полезными ископаемыми, иными природными ресурсами, рекреационными объектами. Кроме того, в этих регионах расположены объекты всемирного наследия по версии ЮНЕСКО (оз. Байкал в РФ, оз. Хубсугул в Монголии). Именно по этим причинам данные регионы испытывают огромную техногенную нагрузку на природные ландшафты, водные и иные ресурсы.

Значительные экологические проблемы возникли в Автономном районе Внутренняя Монголия (АРВМ) КНР в связи с добычей угля, урбанизацией, чрезмерным выпасом скота и т. д. Запасы угля превышают в АРВМ совокупные запасы трех соседних провинций (Ляонин, Хэйлунцзян и Цзилинь). К экологическим проблемам, характерным для данного региона, относятся уничтожение пастбищ, загрязнение грунтовых и поверхностных вод химическими отходами, эрозия почвы, уменьшение биоразнообразия [1, с. 1590–1591].

В. А. Родионов отмечает, что «экономика современной Монголии основывается на добыче и экспорте полезных ископаемых, в первую очередь, угля и цветных металлов. Именно вопросы экологии стали в 2000-х гг. одной из самых актуальных тем в Монголии. Уровень загрязненности воздуха в Улан-Баторе стал угрозой здоровью почти половины населения страны. В сельской местности частыми стали случаи конфликтов между скотоводами и добывающими компаниями, имеющими притязания на их пастбища... С одной стороны, стремительное развитие добывающего сектора стало источником увеличения экологических проблем страны — высыхания рек и озер, деградации почв, опустынивания, выбросов газов и промышленной пыли в атмосферу. С другой стороны, потребности экономического развития диктуют необходимость продолжения инвестирования, в первую очередь, в добывающий сектор» [2, с. 79–81]. Такое противоречие между требованиями экономического развития и необходимостью охраны окружающей среды в интересах ныне живущих и будущих поколений характерно не только для монгольского общества, это общий момент и общая проблема для тех трансграничных регионов, которые мы указали выше. Мы все помним, какой диссонанс вызвал в свое время вопрос о строительстве ГЭС на р. Селенга и ее притоках в Монголии. Данная проблема рассматривалась в экологическом (со стороны РФ) и экономическом (со стороны Монголии) измерении.

И, наконец, нельзя не выделить в качестве важнейшей проблемы антропогенное и техногенное загрязнение экосистемы трансграничного бассейна оз. Байкал и Байкальского региона в целом. З. А. Данилова выделяет следующие риски и угрозы: сбросы неочищенных сточных отходов горнодобывающей промышленности в бассейн р. Селенга и других рек, опустынивание трансграничной территории бассейна р. Селенга, особенно с монгольской стороны, интенсивная вырубка лесов, лесные пожары, угрозы от неорганизованной туристической деятельности и т. д. [3, с. 85]. В связи с вышеперечисленными проблемами актуальным представляется проведение анализа и сравнительного исследования законодательства в области охраны окружающей среды трех стран и особенностей государственных программ экологического развития в трансграничных регионах.

Перечень нормативно-правовых актов природоохранного характера, действующих на территории Республики Бурятия, включает более двадцати единиц.

Среди основных выделим ФЗ Российской Федерации «Об охране окружающей среды» от 20 декабря 2001 г., ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ, ФЗ «О животном мире» от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ, Водный кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» и другие. Эти законы регулируют правовые основы охраны окружающей среды: охраны атмосферы и нормативы предельно допустимых концентраций (ПДК) и предельно допустимых выбросов (ПДВ), а также платы за выбросы в атмосферу загрязняющих веществ; охрану земель и защиту окружающей природной среды от возможного вредного воздействия при использовании земли; правовые отношения в области использования и охраны водных объектов от загрязнения, засорения и истощения; рационального использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, повышения их экологического и ресурсного потенциала; охраны и использования животного мира, а также в сфере сохранения и восстановления среды обитания в целях обеспечения биологического разнообразия, устойчивого использования всех его компонентов, создания условий для устойчивого существования животного мира, сохранения генетического фонда диких животных и иной защиты животного мира как неотъемлемого элемента природной среды и т. д.

Исследователи Е. Б. Тютюкина и другие рассматривают государственную политику в области экологии как пассивную, в большей степени направленную не на упреждение нарушений в области природопользования, а на устранение их последствий, несмотря на то, что экологическое законодательство в ряде областей является более жестким по сравнению с нормативами многих развитых стран [4, с. 16].

С другой стороны, на государственном уровне принимаются различные программы развития охраны окружающей среды. Например, принятая постановлением Правительства Республики Бурятия 31 июля 2009 г. «Об утверждении республиканской целевой программы «Экологическая безопасность в Республике Бурятия на 2009–2011 гг. и на период до 2017 г.» № 301, которая предусматривала:

- ликвидацию негативных воздействий на окружающую среду техногенных хвостов обогащения полезных ископаемых;
- рекультивацию нарушенных земель;
- снижение негативного воздействия выбросов загрязняющих веществ на состояние окружающей среды, здоровье и условия жизнедеятельности населения;
- развитие системы экологического образования и формирование экологической культуры.

А также концепция федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 гг.» (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 июля

2011 г. № 1274-р), постановление Правительства РФ от 30.08.2001 г. № 643 с Перечнем видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории. Данные программы в последнее время становятся предметом острых дискуссий. Существует мнение о том, что подобные программы сдерживают экономическое развитие. Поднимается вопрос об интересах населения, проживающего вблизи оз. Байкал, а также проблемы расширения или сокращения водоохранной зоны. Так, например, высказывается мнение, что «получить разрешение на строительство для жителей Байкальской природной территории часто становится непреодолимым препятствием» [5]. Все же можно согласиться с пресс-секретарем Минприроды РФ Николаем Гудковым, что «проблема Байкала — не в ВЗ (*водоохранная зона*. — Примеч. автора), а в непостроенных в Улан-Удэ очистных сооружениях, в срыве сроков проектирования и строительства полигонов и их рекультивации» [6]. Действительно, экологическая проблема — это всегда комплексная проблема, и она требует очень взвешенного сбалансированного решения.

Вообще противоречие между требованиями экономического развития и экологической безопасности одно из основных противоречий современного общества. Данное противоречие возможно разрешить только общими усилиями государственных органов, частных бизнес-структур, населения в целом. Для разрешения данного противоречия требуется комплексный, системный подход. Обращение к зарубежному опыту также может способствовать осознанию возможных методов, путей и перспектив решения экологических и экономических проблем.

Закон Монголии «Об охране окружающей среды» (1995) содержит как основные понятия, принципы, формы и методы охраны окружающей среды, так и конкретные нормы, регулирующие:

- процедуры экологического мониторинга, права и обязанности государственных инспекторов в области охраны окружающей среды;
- предельно допустимые нормативы биологического, химического, радиационного загрязнения или выброса токсичных веществ в атмосферу, воды, почву;
- санкции в виде штрафов за нарушение статей данного закона для коммерческих организаций, органов государственной власти и граждан, а также возмещение ущерба за нанесенный окружающей среде вред;
- режим лицензирования за использование природных ресурсов и т. д. [7]

Интересным представляется, что в данном акте среди основных задач охраны окружающей среды предусмотрена необходимость экологического воспитания, в том числе основанного на национальных традициях и обычаях. Действительно, мы уже говорили о том, что традиционные этнокультурные ценности, ориентирующие на благоговение перед жизнью, уважение к природе и к человеку, бережное отношение к земле, воде, лесам, живым существам, имеют большое зна-

чение для формирования современного экологического сознания. Для России обращение к подобному опыту также может способствовать осознанию возможных методов, путей и перспектив решения острых экологических проблем. Вдохновляющее значение имеют также те шаги, которые предпринимает Китай в деле развития зеленой экономики и экологической цивилизации.

В последние десятилетия законы КНР в сфере охраны окружающей среды претерпели значительную эволюцию. Так, например, Закон о предупреждении загрязнения вод (хотелось бы отметить, что в редакции от 2017 г. данный акт по сравнению с редакцией 1996 г. увеличивает размер наказания за загрязнение вод максимально до 1 млн юаней) [8]. Также создано Министерство охраны окружающей среды, которое разрабатывает макростратегию национальной политики охраны окружающей среды на основе соответствующих законов, административных мер и экономического регулирования.

Центральное правительство требует от регионов не экономического роста в ущерб экологии, а более сбалансированного экологического и экономического развития. Принято множество нормативно-правовых актов по внедрению низкоуглеродных производств и «зеленой» экономики, они вводят более строгие нормативы предельно допустимых выбросов в атмосферу, почву и воды, требуют вводить циркулярные (безотходные) методы производства, а также предусматривать значительные расходы на рекультивацию природных ресурсов.

В приграничном к РФ районе КНР (автономный район Внутренняя Монголия) острее всего стоит экологическая проблема сохранения пастбищ, которые являются основой традиционных методов хозяйствования, базой мясного производства. В Китае разработана серия программ по строительству экологической цивилизации, некоторые из этих программ направлены на сохранение или восстановление степных зон, пастбищ. Так, например, программа «Система субсидий и стимулов, направленных на сохранение пастбищ и лугов» с 2001 по 2014 г. заметно улучшила состояние дел в данной сфере, о чем пишет Мин Лю в диссертации на соискание ученой степени PhD «Политика КНР и степи Внутренней Монголии». Однако некоторые факторы социально-экономического характера (повышение цен) и климатические проблемы (резкие колебания температурного режима) не позволили достичь желаемых высоких результатов в этой сфере. Также «Программа перевода пахотных угодий в пастбища и леса», по результатам которой с 2001 по 2010 г. в 25 провинциях КНР было выделено 225 млрд юаней по переводу пахотных угодий, расположенных на склонах или пустынях, в леса и пастбища. Закон КНР «О пастбищах и лугах» (2002) также претерпел изменения в свете новой программы экологического развития. Согласно нынешней редакции индивидуальные хозяйства могут арендовать пастбища, сенокосные угодья на срок от 30 до 50 лет [9, с. 163].

Таким образом, мы видим, что если в нашей стране исследователи отмечают, что «природоохранные инвестиции в России занимают ничтожно малую долю в инвестициях в целом по экономике, более того она сокращается» [4, с. 17], то в КНР же, наоборот, инвестиции в «зеленую экономику» несоизмеримо больше. Е. А. Борисова в своей статье приводит следующие данные: «Структура потребления энергии пересматривается в пользу увеличения использования неископаемых энергетических ресурсов... Китайское правительство также поставило задачу разработки стандартов для развития низкоуглеродного производства. 12-м пятилетним планом предусмотрено установление новых экологических стандартов как по выбросам транспортных средств, так и по промышленным предприятиям. Эти стандарты также касаются очистки сточных вод и обработки твердых отходов. Особый упор делается на их повторное использование и переработку. На защиту окружающей среды в 12-й пятилетке выделено в общей сложности 5 трлн юаней (более \$800 млрд). Акцент на развитие солнечной энергетики делается в таких районах, как Тибет, Внутренняя Монголия, Ганьсу, Нинся, Цинхай, Синьцзян и Юньнань [10, с. 30–31].

Таким образом, мы можем согласиться с утверждением, что «охрана окружающей среды должна рассматриваться не как статья затрат (препятствие) для экономического роста, а как движущая сила развития и основа долгосрочной экономической устойчивости» [4, с. 18]. А также гармонизация двух императивов — экономического развития и экологической безопасности — бесспорно необходима.

Подводя итог, отметим необходимость более глубокого и системного сравнительно-правового исследования законодательства в сфере экологии вышеназванных стран. Поскольку проблемы экологии носят глобальный характер и затрагивают каждого из нас, где бы мы ни находились, представляется полезным изучать зарубежный опыт решения сложнейших экологических проблем.

Литература

1. У Ц., Чжан Ц., Ли А., Лян Ц. Динамика изменения ландшафта Внутренней Монголии: формы, причины и факторы // Экология ландшафта. 2015. № 30. С. 1579–1598.
2. Родионов В. А. Экологический дискурс как фактор конкуренции за полезные ископаемые Монголии // Социальные эффекты развития горнорудной отрасли трансграничных регионов (на материале России, Монголии, Китая). Улан-Удэ, 2017.
3. Данилова З. А. Оценка уровня управления охраной окружающей среды в трансграничном регионе // Вестник Бурятского государственного университета. 2014. № 14(2). С. 84–87.
4. Тютюкина Е. Б., Седаш Т. Н., Данилов А. И. Государственная политика России в области охраны окружающей среды: проблемы и пути решения // Экономический анализ: теория и практика. 2015. № 45. С. 15–24.

5. Тен С. Сохраняя экологию уникального озера, нельзя нарушать права людей [Электронный ресурс]. URL: <http://www.snews.ru> (дата обращения: 01.11.2018).

6. Скращук В. Байкал: сражение за прибрежные плацдармы [Электронный ресурс]. URL: <https://tjournal.ru> (дата обращения: 01.11.2018).

7. Об охране окружающей среды: закон Монголии. 1995.

8. О контроле загрязнения вод: закон КНР [Электронный ресурс]. URL: [Spina-news.com](http://spina-news.com) (дата обращения: 11.04.2018).

9. Мин Л. Политика КНР и степи Внутренней Монголии: канд. дис. Университет Вагенинген. Нидерланды, 2017.

10. Борисова Е. А. КНР. Экологические проекты в области энергетики // Азия и Африка сегодня. 2016. № 2. С. 26–32.

ENVIRONMENTAL PROTECTION MANAGEMENT IN TRANSBOUNDARY REGIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION, PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA AND MONGOLIA: A COMPARATIVE LEGAL ASPECT

Oyuna B. Balchindorzhieva

Dr. Sci. (Philosophy), A/Professor,

Buryat State University

6 Sukhe-Batora St., Ulan-Ude 670000, Russia

E-mail: baoyu2008@yandex.ru

The article describes the main problems in the field of environmental protection in the trans-boundary regions of the Russian Federation, China and Mongolia. The author makes a conclusion about the necessity for a systematic and integrated approach and the harmonization of the imperatives of economic development and environmental safety in the implementation of state policy in the field of environmental protection. A comparative analysis of legislative acts is made in the field of environmental protection of the Russian Federation, the People's Republic of China and Mongolia, specific features of various state programs of environmental development are revealed in the trans-boundary regions.

Keywords: ecology; environmental protection; Baikal region; Mongolia; Inner Mongolia Autonomous Region.