

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА**

Ответственные редакторы:

доктор юридических наук, профессор *М.М. Бринчук*

доктор юридических наук, профессор *О.Л. Дубовик*

Труды Института государства и права
Российской академии наук
№ 2 /2010

Москва, 2010 г.

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

член-корреспондент РАН *А.Г. Лисицын-Светланов*
(председатель);
академик РАН *В.В. Лаптев*;
заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор *В.Е. Чиркин*;
заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор *Ю.Л. Шульженко*;
доктор юридических наук, профессор *С.В. Максимов*;
доктор юридических наук, профессор *Н.И. Михайлов*;
заслуженный юрист РФ, кандидат юридических наук, академик МАИ *М.М. Славин*.

Главный редактор:
член-корреспондент РАН *А.Г. Лисицын-Светланов*

ISSN 2073–4522



© Институт государства и права РАН, 2010 г.

Содержание

Предисловие.....	5
------------------	---

Теория экологического права

<i>О.Л. Дубовик</i> Экологическое право: реальность и попытки ревизионизма	7
-------------------------------------------------------------------------------------	---

<i>М.М. Бринчук</i> Потенциал природы – новый инструмент экологического права.....	37
------------------------------------------------------------------------------------------	----

<i>Р.Х. Гизатуллин</i> Экологическая функция государства и обеспечение экологической безопасности	70
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

<i>Г.В. Выпханова</i> Теоретико-правовые аспекты информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды	81
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Право природопользования

<i>А.А. Транин</i> Перспективы развития законодательства о традиционном природопользовании коренных малочисленных народов.....	101
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

<i>Ю.Е. Будникова</i> Анализ водного законодательства РФ и выявление пробелов в нем.....	116
------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

<i>Т.А. Вершило</i> Правовые основы администрирования природоресурсных платежей.....	124
--------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Юридическая ответственность за экологические правонарушения

В.В. Сосновский

Современные проблемы профилактики экологических правонарушений 133

Н.С. Куделькин

Дисциплинарная ответственность за экологические правонарушения 142

Экологическое право в европейском союзе и за рубежом

Т.В. Редникова

Основы экологической политики европейского союза 149

В.С. Степаненко

Правовое регулирование обращения с отходами в республике Польша 163

М.М. Каленченко

Уголовная ответственность юридических лиц за экологические преступления: зарубежный опыт и постановка проблемы 173

Аннотации статей и ключевые слова 185

ПРЕДИСЛОВИЕ

Содержащийся в этом выпуске журнала материал отражает состояние современного экологического права России. Хотя экологическое право, как никакое другое в правовой системе России, затрагивает повседневные жизненно важные интересы каждого человека, в настоящее время оно является немощным, деформированным, выхолощенным. По большому счету объяснение этого феномена одно: государство уделяет вопросам обеспечения рационального природопользования и охраны природы чрезвычайно мало внимания. Экологическое законодательство остается крайне слабо развитым, степень его осуществления низка, выделяемые бюджетные средства на охрану природы весьма ограничены (в 2009 г. они составили меньше 0,1% бюджета¹).

Негативный результат подобного отношения к природе, к экологическому праву проявляется повседневно, причем в самых нежелательных для общества формах. По данным Всемирной организации здравоохранения, в 2004 г. в России умерли 493 тыс. человек от загрязнения окружающей среды². Заместителем руководителя Росприроднадзора официально было признано, что «из-за плохой экологии умирают ежегодно более 350 тыс. россиян»³. Эту печальную статистику важно видеть на фоне положений Конституции РФ: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» (ст. 2); «Каждый имеет право на охрану здоровья» (ст. 41); «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду» (ст. 42).

Таким образом, из-за неблагоприятной экологической ситуации и общество, и государство несут значительные материаль-

¹ См.: URL: <http://www.yabloko.ru/news> (последнее посещение – 5 декабря 2009 г.). Опыт других стран показывает, что для стабилизации состояния окружающей среды необходимо затрачивать 2% бюджета, медленного улучшения – 3%, а быстрого – 5%.

² См.: Зеленый мир. 2008. № 23–24. С. 19.

³ Российская газета. 2008. 28 мая.

ные потери. Например, только в связи с потреблением некачественной питьевой воды материальный ущерб от потери здоровья населения в целом по России оценивается почти в 34 млрд руб. в год⁴.

Можно и дальше игнорировать потребности и требования охранять природу. Последствия нетрудно предсказать.

Данный выпуск журнала демонстрирует общую характерную для современного этапа развития науки тенденцию – интерес научного сообщества к исследованию правовых проблем в данной значимой для общества сфере. На основе комплексного научного подхода рассматриваются следующие вопросы: оценка состояния правового регулирования экологических отношений; соответствие потребностям общества; выявление причин несоответствия; формулирование предложений по совершенствованию правового регулирования природопользования и охраны природы. В большей или меньшей мере научный анализ касается экологических интересов всех субъектов экологического права – человека, общественных формирований, предпринимательских структур, муниципальных образований, государства.

Соответствует традиции Института государства и права РАН исследование состояния экологического права за рубежом; большое внимание уделено исследованию положения дел в Европейском союзе.

В статьях представлены новые научные идеи в области теории экологического права, экологических прав, права природопользования, экономико-правового механизма природопользования и охраны природы, а также анализируются важнейшие сферы экологического права в Евросоюзе.

⁴ См.: Российская газета. 2009. 23 июня.

ТЕОРИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

*О.Л. Дубовик**

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО: РЕАЛЬНОСТЬ И ПОПЫТКИ РЕВИЗИОНИЗМА

Постановка проблемы. Экологическое право как отрасль российского права, согласно господствующему мнению, представляет собой в настоящее время чрезвычайно разветвленный, сложный по структуре, значимый для регламентации поведения и обеспечения правопорядка в сфере взаимодействия человека с окружающей средой конгломерат правовых норм, институтов, инструментов, механизмов, законодательных и иных нормативных правовых актов, а также результатов, отраженных в судебной административной практике, в принятых самыми разными субъектами экологически значимых решений, мнений ученых-юристов и экологов.

Экологический кризис, проявления которого фиксируются на всех без исключения уровнях и в разных масштабах (глобальном, региональном, национальном, локальном) и затрагивают каждый компонент окружающей среды¹ – воды, воздух, климат, недра, растительный и животный мир, а также здоровье людей², безопасность населения, территорий, торговых, производственных и экономических отношений, порождает новые задачи в области правового регулирования охраны окружающей среды. Эти задачи призваны решать как законодательная, исполнительная и судебная ветви власти, так и наука, в первую очередь юридическая, но опирающаяся на данные иных общественных и естественных наук.

В данной ситуации более чем странно выглядят попытки нивелирования специфических целей экологического права, замещения его апробированных инструментов публично-

* Главный научный сотрудник ИГП РАН, доктор юридических наук, профессор.

¹ См.: *Моисеев Н.Н.* Современный рационализм. М., 1995.

² См.: *Яблоков А.* Россия: здоровье природы и людей. М., 2007.

правового характера устаревшими средствами частноправового воздействия, расчленения предмета правового регулирования и перемещения его объектов в иные сферы (отрасли). Перечисленные и иные модные тенденции непосредственно сказываются на состоянии эколого-правовой науки, оценках ее полезности и эффективности, определяют перспективы и направления научных изысканий.

Учитывая вышесказанное, представляется целесообразным рассмотреть вопросы становления и функционирования экологического права; факторы, определяющие его содержание и роль в глобализирующемся мире; основные тенденции развития и новые цели, возникающие перед этой отраслью; готовность юридической науки к вызовам времени.

Формирование экологического права как самостоятельной отрасли. Начало этого процесса в России обычно относят к 70-м гг. XIX в.³, в отдельных зарубежных странах, например в ФРГ, – к концу 50-х гг.⁴ При этом отмечается, что и в предыдущие периоды существовали отдельные нормы, их группы, возможно, прообразы правовых институтов, которые активно использовались в целях охраны тех или иных компонентов природы⁵.

³ См., например: *Колбасов О.С.* Экология: политика – право. М., 1975; *Дубовик О.Л.* Формирование экологической политики: история, достижения, тенденции и задачи (анализ теоретического наследия О.С. Колбасова) // *Аграрное и земельное право.* 2007. № 9; *она же.* Уголовно-правовая охрана окружающей среды: история развития, задачи и перспектива (влияние идей В.В. Петрова на формирование и реализацию) // *Экологическое право.* 2009. № 2–3; *Петров В.В.* Экология и право. М., 1981; *он же.* Экологическое право России: Учебник. М., 1998; *Шемшученко Ю.С.* Правовые проблемы экологии. Киев, 1989.

⁴ См.: *Люббе-Вольфф Г.* Основные характеристики права окружающей среды Германии // *Государство и право.* 2000. № 11.

⁵ См.: *Булгаков Н.Б., Ялбулганов А.А.* Природоохранные акты: от «Русской Правды» до петровских времен // *Государство и право.* 1996. № 8; *Голиченков А.К., Новицкая Т.К., Чиркин С.В.* Очерки истории экологического права. Управление и контроль за природопользованием по советскому законодательству 1917–1930 годов // *Вестник Московского гос. ун-та. Серия 11. Право.* 1991. № 3; *они же.* Очерки исто-

В нашей стране определенное отставание в оформлении экологического права в качестве самостоятельной отрасли было обусловлено политическими и экономическими условиями: преобладанием плановой экономики, преобладанием интересов охраны социалистической собственности, наличием командно-административных методов управления во всех секторах, давлением коммунистической (распределительной) идеологии и т.п. Тем не менее реальная ситуация, выразившаяся в снижении эффективности использования природных ресурсов, росте загрязнений водных объектов, признанных и скрываемых от общества экологических катастрофах, привела к необходимости создания специальных актов, регулирующих охрану окружающей среды в СССР. Об этом много и подробно писали Г.А. Аксененок, Р.К. Гусев, О.С. Колбасов, Н.И. Краснов, В.В. Петров и другие исследователи. Здесь нет смысла воспроизводить приводимые ими аргументы. Однако следует отметить, что в 70–80-е гг. прошлого столетия основные точки противостояния определялись по отношению к таким вопросам, как:

а) разграничение экологического и водного, земельного, горного права (т.е. природоресурсного);

б) выявление объекта правового регулирования (т.е., выражаясь современным юридическим языком, круга охраняемых благ/ценностей);

в) поиск специфических методов правового регулирования (так и не увенчавшийся успехом ввиду их отсутствия в любой из комплексных отраслей права);

г) определение принадлежности источников права к той или иной отрасли;

рии экологического права: развитие правовых идей охраны природы // Вестник Московского гос. ун-та. Серия 11. Право. 1991. № 1; Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. 3-е изд. М., 2009; Ефимова Е.И. Становление и развитие эколого-правовых исследований: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 2002; Казанцев Н.Д. Из истории науки советского земельного и природоохранительного права // Экологическое право. 2001. № 2. С. 10–14; Колбасов О.С. Советское законодательство об охране природы за 40 лет // Экологическое право. 2006. № 5; Петров В.В. Экологическое право России. М., 1995; Уголовное право. Особенная часть / Под ред. И.Я. Козаченко и др. М., 1997.

д) формулирование наиболее подходящего для обозначения новой отрасли названия (экологическое право либо право окружающей среды);

е) формирование направлений научных исследований.

В итоге многочисленные и весьма острые дискуссии в научных кругах, равно как и законотворческая, организационно-управленческая практика, а также общественное мнение и профессиональное юридическое сообщество пришли к единому мнению:

экологическое право существует;

оно необходимо для достижения целей охраны природы, защиты здоровья людей, поддержания экономики и правопорядка;

оно потенциально обладает высокой эффективностью;

эта отрасль нуждается в интенсивной разработке;

экологическое право обладает всеми признаками самостоятельной комплексной отрасли;

оно характеризуется рядом специфических черт, означающих в сумме его роль в любой правовой системе (семе) как главенствующей (по выражению О.С. Колбасова, как суперотрасли).

Признаки и сущностные черты экологического права.

Экологическое право – самостоятельная комплексная отрасль права, регулирующая отношения в области взаимодействия общества и человека с окружающей средой.

В качестве отрасли оно признается, поскольку, являясь крупным звеном структуры права в целом, охватывает основные специфические виды отношений и поведения, требующие обособленного, юридически своеобразного регулирования.

Самостоятельность экологического права обусловлена наличием собственного предмета регулирования – экологически значимого поведения людей – и специфических задач, к числу которых относятся: сохранение окружающей среды, улучшение ее состояния и качества, восстановление средообразующих элементов, обеспечение экологической безопасности населения и территорий, экологического правопорядка и др. Данные задачи не могут быть решены другими отраслями права.

Комплексность экологического права объясняется тем, что данная отрасль, не будучи связанной единым методом и механизмом регулирования, объединяет совокупность правовых норм, которые в определенный период выделились в правовой системе. Эти нормы, не разрушив ранее сложившихся основных структур права, существуют в виде новых вторичных правовых образований. По выражению С.С. Алексеева, многие нормы таких отраслей имеют «двойную прописку», т.е. двойной режим. Иными словами, комплексность экологического права объясняется тем, что оно включает и собственно экологические нормы – ядро права и привлекает для решения поставленных перед ним задач нормы других отраслей права, как фундаментальных (уголовного, гражданского, конституционного и административного), так и производных, вторичных (трудового, земельного, водного и т. п.).

Кроме того, эту характеристику трактуют как производную от комплексности объекта регулирования – окружающей среды во всем многообразии ее компонентов и связей между ними и связывают ее с отсутствием единого метода правового регулирования.

В настоящее время в литературе употребляется два основных понятия для обозначения данной отрасли: экологическое право и право окружающей среды. По этому поводу, а также в связи с определением предмета отрасли постоянно ведутся оживленные дискуссии. Так, М.М. Бринчук понимает под правом окружающей среды «совокупность основанных на эколого-правовых идеях норм, регулирующих конкретные общественные отношения собственности на природные ресурсы, по обеспечению рационального использования природных ресурсов и охране окружающей среды от вредных химических, физических и биологических воздействий в процессе хозяйственной и иной деятельности, по охране экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц»⁶. В юридическом энциклопедическом словаре «Эколо-

⁶ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник. М., 1998. С. 74–76. См. также: *он же*. О понятийном аппарате экологического права // Государство и право. 1998. № 9. С. 20–28.

гия» экологическое право определяется как совокупность правовых норм, регулирующих общественные экологические отношения, объединяющих две подструктуры – природоохранное право, т.е. совокупность правовых норм, регулирующих охрану окружающей среды, и природоресурсное, регулирующее отношения по использованию и охране природных ресурсов – земли, вод, недр и т.д. В.В. Петров в начале 80-х гг. XX в. определял экологическое право как правовую общность, призванную регулировать комплекс общественных отношений в сфере взаимодействия общества и природы в национальном или международном масштабе. Позднее он предложил определение экологического права как совокупности норм, регулирующих общественные (экологические) отношения в сфере взаимодействия общества и природы в интересах сохранения и рационального использования окружающей природной среды для настоящих и будущих поколений людей⁷.

Иной позиции придерживается О.И. Крассов. Он сужает понятие экологического права, выводя из него все отношения, которые так или иначе связаны с классическими формами природопользования, и определяет его как самостоятельную отрасль, представляющую собой систему правовых норм, регулирующих отношения в сфере охраны окружающей природной среды (экологические отношения) в целях предотвращения и устранения вредных химических, физических и биологических воздействий на нее, а также отношения по поводу обеспечения правового режима особо охраняемых природных территорий, использования и охраны животного мира⁸. Вряд ли с этим можно согласиться: воздействие на окружающую среду, например при размещении отходов, является не чем иным, как ее использованием.

Описание подходов различных ученых к понятию и предмету экологического права можно продолжить. Но их расхождения касаются терминологии и предметной характе-

⁷ См.: *Петров В.В.* Экология и право. С. 206, 215; *он же.* Экологическое право России: Учебник. С. 2, 53–62.

⁸ См.: *Крассов О.И.* Экологическое право. М., 2001. С. 39–41.

ристики и главным образом сводятся к следующему: а) экологическое, природоохранное или право окружающей среды; б) включает ли данная отрасль права лишь охрану окружающей среды и ее компонентов или регулирует также их использование. Примыкает к этому и проблема дальнейшего расширения предмета за счет включения в него экологической безопасности, экологического правопорядка. В последнее время также возник еще один спорный вопрос: что является объектом правового регулирования? Исходя из приведенных выше определений, им следует считать общественные отношения; учитывая же новые разработки правовой доктрины такими специалистами в области уголовного права, как А.Э. Жалинский, Г.П. Новоселов, А.Н. Матвеева и др., объектами правовой защиты являются правовые блага и ценности. Ими сделана попытка отказаться от догматических подходов, сформированных марксизмом применительно к ситуации XIX в., когда об охране природы говорили только как об охране права собственности на природные объекты и ресурсы, когда об экологическом праве и речи не было, когда незаконная рубка леса приравнивалась к краже дров, но не к уничтожению источника кислорода и элементу биоразнообразия.

Иными словами, сегодня речь идет о широком и узком подходах. Узкий подход, охватывающий лишь сферу охраны окружающей среды, вряд ли отвечает современной социально-экологической ситуации – он не отражает всех направлений взаимодействия общества с природой. В зарубежной литературе узкий подход иногда называют «консервативной охраной природы и ландшафтов» и относят к традиционной природоохранной деятельности как части более глобальной задачи – охраны окружающей среды. Широкий подход позволяет использовать больший набор правовых средств и методов влияния на поведение людей, регулируя больше областей жизнедеятельности человека, адаптируется к масштабности глобальных задач, стоящих перед человечеством.

В отношении четвертой дискутируемой проблемы о готовности юридической науки к вызову времени, носящей заведомо более общий характер, следует обращаться к работам по теории права, уголовному праву, но учитывать при этом,

что право экологическое, видимо, может привнести в ее решение свои аргументы, исходя из присущих ему свойств (специфических черт). Может быть, именно эти аргументы окажутся решающими.

Возражений против признания экологического права комплексной и самостоятельной отраслью права применительно к первым трем спорным проблемам нет, хотя ранее таковые высказывались отдельными учеными (А.И. Бобылев и др.).

Специфические черты экологического права. Экологическое право характеризуется рядом сущностных проявлений, черт, особенностей, которые помогают раскрыть его содержание и предназначение, уяснить его роль в современной правовой системе России и в мировой правовой системе.

Одна из черт данной отрасли права – ее молодость. В отличие от фундаментальных отраслей, таких, например, как уголовное и гражданское право, от подавляющего большинства производных отраслей, например банковского, корпоративного, водного права и т.п., экологическое право начало формироваться как отрасль во второй половине XX в. в связи с обострившейся социально-экологической обстановкой в мире, в первую очередь в послевоенной Европе, усилением воздействия антропогенных факторов, особенно промышленного производства, со сменой технологий, ростом потребления и т.п. В 50-е гг. человечество столкнулось с проявлениями региональных и глобальных кризисов и стало осознавать необходимость разработки новых концепций, нового экологического мировоззрения, частью которого является право. С этого времени шаг за шагом и создавалось экологическое право. Конечно, отдельные нормы, правовые общности и даже институты (например, правовая охрана редких и исчезающих видов животных, охрана животного мира) существовали и ранее, регулировались различные стороны некоторых опасных видов деятельности, но в целом экологические правовые идеи и отражающие их предписания носили разрозненный характер. Более того, отсутствовала постановка самой задачи охраны окружающей среды. Формирование экологического права и на международном, и на национальных уровнях было в основном завершено в 80-е гг. прошедшего века.

С этой чертой экологического права связана и такая его особенность, как чрезвычайная интенсивность развития. Вряд ли можно привести еще какой-либо пример, когда за два-три десятилетия были созданы разнообразнейшее и детальное регулирование, массив различных, хуже или лучше согласованных между собой норм: от заповедного дела до ограничений на производство упаковочных материалов, от охраны редких растений до конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду.

На уровне субъектов РФ законотворчество в рассматриваемой сфере также активизировалось. Так, в Москве было принято несколько актов, в том числе законы г. Москвы от 21 октября 1998 г. «О регулировании градостроительной деятельности на территориях природного комплекса города Москвы»; от 5 мая 1999 г. «О защите зеленых насаждений»; от 30 июня 1999 г. «О регулировании использования редких и исчезающих диких животных и растений на территории города Москвы»; от 14 июля 1999 г. «Об ответственности за реализацию моторного топлива, не соответствующего экологическим требованиям» (в ред. от 21 февраля 2001 г.); от 26 сентября 2001 г. «Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве»; от 12 мая 2004 г. «О государственном экологическом контроле в городе Москве»; от 20 октября 2004 г. «О государственном экологическом мониторинге в городе Москве»; от 2 марта 2005 г. «О комплексном природопользовании» и др., а также десятки других правовых документов природоохранного значения.

К особенностям экологического права относится и специфичность терминологии. Многие акты, особенно подзаконные, ведомственные, насыщены естественно-научной терминологией (например, «бэр», «зиверт», определяющие дозы радиоактивного воздействия, «геном», «ДНК», «стволовые клетки» и т.п.). Однако употреблением специальных терминов дело не ограничивается. Имеется и другой аспект – специализированность юридического языка в целом, или, скорее, узко-профессиональная ориентированность текстов нормативных правовых актов. Недаром отмечается, что статьи об экологи-

ческих преступлениях (и не только они) сформулированы специалистами для специалистов.

Универсальность – характеристика экологического права, проявляющаяся в последние годы все ярче. Она олицетворяет тенденцию сближения различных правовых систем – континентальной, англо-американской, мусульманской и др. Многие отрасли права сегодня стремятся к максимальной унификации правовых принципов, требований и запретов, но в праве экологическом это происходит закономерно, постоянно и во все больших масштабах. Достаточно упомянуть реформу уголовного законодательства об ответственности за экологические преступления: законодатели Испании, России, Германии, Китая и других стран реализовали здесь единый подход, предусмотрев уголовную ответственность за загрязнение окружающей среды, нарушение правил обращения с опасными веществами и отходами и т.п., в то же время сохранив разные позиции в отношении смертной казни, вины и других институтов уголовного права. Вероятно, экологическое право способно внести наибольший вклад в преодоление различий между правовыми системами и действительно активно участвует в этом процессе.

Юстициарность экологического права – свойство, которое еще не получило должного развития, хотя в последнее время и здесь отмечается определенный прогресс. Юстициарность означает создание специальных процедур, закрепленных в законе (позапно, поэлементно, очень подробно), регулирующих, например, судебный порядок обжалования отказа в регистрации или аннулирования лицензии; образование специальных судебных и правоохранительных органов, наделенных соответствующей компетенцией; формирование системы судебной защиты экологических прав граждан; увеличение доли административных решений или иных вопросов, которые можно обжаловать в суде. Иными словами, это свойство характеризует включенность того или иного права в устоявшуюся систему юстиции. Чем выше юстициарность, тем выше уровень охвата юридическими гарантиями данной сферы человеческой деятельности, больше порядка, четче процедуры и сильнее поддержка со стороны стабильных институтов судеб-

ной власти. Еще 10–15 лет назад юстициарность экологического права была минимальной (и не только в нашей стране). Отсутствовала возможность обжалования в суде нарушений экологических прав граждан, например на доступ к информации о состоянии окружающей среды, на возмещение вреда, причиненного здоровью или имуществу в результате совершения экологического правонарушения. Отказ должностных лиц в предоставлении разрешения или иной административный акт можно было обжаловать лишь у вышестоящего чиновника. Пожалуй, единственным примером является создание природоохранных прокуратур в 80-х гг. Ныне в ряде российских регионов действует экологическая милиция. Мировой практике известны примеры создания особых экологических судов (Бразилия).

Кроме того, хотя это характеризует не только экологическое право, но и другие отрасли, следует указать на объемность нормативного материала и одновременно на его разнообразность. Массив актов только специального экологического нормотворчества фактически необозрим. Любой из федеральных законов в этой области подкрепляется рядом постановлений Правительства РФ, десятками, если не сотнями, ведомственных актов. Для применения каждой нормы УК РФ об экологических преступлениях при раскрытии бланкетности требуется проработка нескольких законов и десятков подзаконных актов. Вдобавок они по своему содержанию, по видам регулируемых поведения и отношений очень разные: они касаются и порядка рекультивации земель, и ограничений на использование генно-инженерно-модифицированных организмов растений или животных для производства продуктов питания или веществ, способствующих возникновению парникового эффекта и гибели тропических лесов – производителей кислорода, и оказания ультразвукового, магнитного воздействий, и многого другого. В этой связи возникают сложности не только с кодификацией, но даже с систематизацией экологического законодательства.

С содержанием и предметом экологического права и его разнообразием связана и такая его особенность, как смешанность методов правового регулирования. Экологическое право

нельзя однозначно отнести ни к частному, ни к публичному праву, хотя в тех или иных его разделах могут преобладать частнопрововые либо публично-правовые элементы.

Глобальность и значимость экологического права в современном мире – пожалуй, важнейшие его характеристики. От степени урегулированности вопросов охраны окружающей среды зависит возможность сохранения жизни на Земле, приемлемых условий деятельности человека, надежда на предотвращение катастроф, связанных с глобальным потеплением, подъемом уровня вод Мирового океана и иных. Значимость экологического права и его норм подтверждается включением в в гл. 34 «Преступления против мира и человечества» УК РФ ст. 358 «Экоцид».

Эти черты определяют и такую особенность экологического права, как взаимозависимость (и взаимодополняемость) международного и национального регулирования, которая весьма интересным образом сказалась на его формировании. Одни нормы, институты, правовые идеи возникали вначале на уровне мирового сообщества или его части и впоследствии переносились в национальные системы (например, ответственность за загрязнение морской среды), другие, наоборот, вначале реализовывались, разрабатывались в рамках законотворческой деятельности одного государства, а затем не только воспринимались другими странами, но и приводили к заключению международных конвенций (например, правовое регулирование доступа к экологической информации).

Открытость экологического права – также одно из важнейших его свойств. А.С. Шестерюк отмечает открытость экологического права для плодотворных коммуникаций, обусловленную сущностью социально-природных и социальных взаимодействий, их многоаспектностью, что предполагает междисциплинарность исследований⁹. Данная черта повлияла на развитие экологического права как отрасли интегративного типа с опорой на универсальные стратегии.

⁹ См.: Шестерюк А.С. Экологическое право. Вопросы теории и методологии анализа. СПб., 2000. С. 5–6.

Исключительные обновляемость и новизна экологического права как его свойства проявляются в результате обособления в нем новых, немыслимых еще 15–20 лет назад предметов правового регулирования (отношений). В их числе следует назвать генно-инженерную деятельность, проблемы охраны окружающей среды при уничтожении химического оружия, ответственность за применение биологического оружия, право чрезвычайных (экологических) ситуаций, уголовную ответственность коллективных субъектов за экологические преступления, даже само понятие «экологическое преступление» и такое явление, как торговля окружающей средой (от законной продажи квот на ее загрязнение выбросами до незаконного ввоза за плату на территорию других государств опасных отходов или контрабанды редких и исчезающих видов животных). Указанные свойства отражают современную концептуальность и высокий уровень адаптированности экологического права к реальным проблемам.

Российское экологическое право характеризуется значительной ориентированностью на реализуемую государственную экологическую политику, зависит от нее, более того, иногда может предназначаться для выполнения определенного политического или политико-экономического заказа (например, оперативное принятие в 2001 г. Государственной Думой пакета законов, разрешающих ввоз радиоактивных отходов в Россию). Но одновременно ему, как и любому законодательству, свойствен оппортунизм (или инертность) по отношению к государственной и, в частности, государственной экологической политике благодаря стабильности правовой системы в целом и отдельных ее элементов.

Наконец, можно указать на такую черту экологического права, как конфликтность, которая проявляется в первую очередь между экологическими и экономическими интересами, необходимостью сбережения природных ресурсов и ростом потребления и т.п. и нередко сказывается на поведении людей в сфере охраны окружающей среды. В качестве примера можно привести согласие практически всех без исключения субъектов экологического права (от правительств до отдельных граждан) с его принципами и целями, сформулированными

абстрактно, и несовпадение с ними (т.е. с целями и принципами) реального поведения при реализации конкретных правовых предписаний, будь то принятие решения о ввозе опасных отходов в страну или покупка весной у торговцев цветами фиалок, занесенных в Красную книгу.

Помимо вышеназванных особенностей экологического права следует указать и на такую его черту, как реактивность на кризисные ситуации. Она проявляется в незамедлительной разработке и принятии законодательных и иных нормативных правовых актов, помогающих смягчить возникшие или возникающие социально-экологические кризисы или ликвидировать их последствия, а также в создании управленческих структур, выделении новых функций экологического управления, появлении иных организационных и правовых средств и инструментов, в расширении сферы действия привычных способов правового воздействия на новые отношения (новые виды поведения). Наглядные примеры – развитие такого подраздела экологического права, как право чрезвычайных экологических ситуаций (после катастрофы в Чернобыле), мероприятия по защите тропических лесов, заключение международных соглашений о снижении производства и применения озоноразрушающих веществ и др.

Источники экологического права. Вплоть до начала 90-х гг. XX в. в их число входили в основном нормативные правовые акты, регулирующие традиционную охрану природы, – об охране животного мира, особо охраняемых природных территориях, охране атмосферного воздуха и т.п., в которых, в частности в Законе РСФСР об охране природы и аналогичных законах союзных республик, принятых в конце 50-х – начале 60-х гг., были сформулированы важные принципы, нормы, требования и ограничения. Однако изменение в 90-х гг. социально-экологической и политико-экономической ситуации в стране потребовало необходимости пересмотра действующего законодательства, его тотального обновления. Так, в 1991 г. вступил в силу Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды», а в период 1995–1977 гг. были приняты федеральные законы об экологической экспертизе, о животном мире, об охране атмосферного воздуха, о гидрометеорологической службе, об особо

охраняемых природных территориях, об охране озера Байкал, о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах, о континентальном шельфе РФ, об исключительной экономической зоне РФ, о внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне РФ, серия законов в области охраны и использования земель, а также регулирующих радиационную безопасность населения и территории РФ, права граждан, пострадавших в результате катастроф на объектах атомной энергетики или в результате испытаний атомного оружия и проч., о безопасности гидротехнических сооружений, о промышленной безопасности опасных производственных объектов, об уничтожении химического оружия, о безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами, об отходах производства и потребления, о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, о государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности.

Эти акты федерального законодательства сыграли весьма существенную роль в окончательном оформлении отрасли экологического права как самостоятельного сегмента российской правовой системы. Надо сказать, что законотворческие инициативы и решения указанного периода трудно переоценить: они фактически достигли ряда важнейших целей. Среди таких целей можно назвать:

1) согласование национального российского законодательства с рекомендациями и обязываниями международно-правовых документов;

2) обеспечение основы для конкретизации специальных правил поведения при использовании и охране компонентов (объектов) окружающей среды;

3) ликвидация многих пробелов;

4) выделение групп норм (правовых общностей, институтов), регулирующих отдельные сферы наиболее опасного негативного воздействия на окружающую среду и носящих ярко выраженный профилактический характер;

5) обозначение круга охраняемых благ (ценностей, объектов, отношений)¹⁰;

6) упорядочение и расширение перечня правовых инструментов, используемых для охраны окружающей среды (мониторинг, экологическая экспертиза, регистрация и т.п.).

Указанные цели в основном аналогичным образом достигались и при регулировании земельного, водного и горного, а также градостроительного законодательства¹¹, проведенном в 1990-е гг.¹² Итоги этих преобразований проанализированы в литературе и высоко оценены специалистами¹³.

С начала 2000-х гг. наметились иные тенденции экологического правотворчества, ознаменовавшиеся принятием Федерального закона от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды»¹⁴, пакета законов о ввозе радиоактивных отходов, а также ликвидацией независимого органа экологического управления, преобладанием задач использования природных ресурсов над задачами охраны окружающей среды. Экологическая общественность и многие юристы-экологи обоснованно критиковали такого рода новеллы¹⁵.

¹⁰ Это нашло отражение в УК РФ, в который впервые была включена гл. 26 «Экологические правонарушения».

¹¹ См.: Водный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Закон РФ от 21 февраля 1992 г. «О недрах» (в ред. от 3 марта 1995 г.), Градостроительный кодекс РФ.

¹² Фактически и Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г., хотя и был принят несколько позже, по своему содержанию вписывается в пакет федеральных законов и кодексов этого периода реформ.

¹³ См., например: *Бринчук М.М.* Экологическое право. Право окружающей среды: Учебник. М., 1998; *он же.* Концепция развития экологического законодательства Российской Федерации. СПб., 2009; *Дубовик О.Л.* Экологическое право: Учебник. М., 2003.

¹⁴ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

¹⁵ См.: *Бринчук М.М.* Российское государство и охрана природы // Политика и общество. 2006. № 6. С. 5–25; *Бринчук М.М., Дубовик О.Л.* О проекте Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды"» // Экологическое право. 2001. № 3. С. 23–29; *Боголюбов С.А.* Новый Федеральный закон «Об охране окружающей среды» // Экологическое право. 2002. № 2. С. 16–21; *Васильева М.И.* Новое в Федеральном

Еще более масштабные изменения произошли с середины первого десятилетия XXI в. Здесь следует указать на три группы направлений реформы в области охраны окружающей среды.

Первая группа затронула систему и структуру государственного экологического управления и носит в целом позитивный характер (образование соответствующих федеральных служб – Ростехнадзора и Росприроднадзора, наделенных контрольными и иными (нехозяйственными) полномочиями; возвращение в наименование Министерства природных ресурсов слова «экология»).

Вторая группа – внесение изменений в акты экологического законодательства, как правило, ограничивающие его цели, задачи, сферу действия и используемые средства. Наиболее наглядным примером является действующая редакция Федерального закона от 23 ноября 1995 г. «Об экологической экспертизе»¹⁶. Менее радикальные изменения были внесены в законы о животном мире¹⁷, особо охраняемых природных территориях и др. В основном терминологические уточнения, не всегда необходимые, не меняют сути уголовно-правовых и административно-правовых запретов, сформулированных в УК РФ (гл. 26) и КоАП РФ (гл. 7, 8, 10).

Третья группа изменений носит наиболее радикальный и тотальный характер. Они заключаются в принятии новых версий

закона «Об охране окружающей среды». Комментарий. М., 2002; Дубовик О.Л. Административная ответственность за экологические правонарушения: предварительная оценка реформы законодательства // Экологическое право. 2002. № 2. С. 10–15; Игнатьева И.А. Законотворческие ошибки и иные недостатки действующего экологического законодательства и причины их появления // Экологическое право. 2002. № 1. С. 31–40; Конституция Российской Федерации и развитие экологического права / Под ред. М.М. Бринчука и О.Л. Дубовик. М., 2005; Экологическое право России / Под ред. А.К. Голиченкова. Вып. 1–3. М., 1996–2002.

¹⁶ СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556. Для сравнения см.: Комментарий к Федеральному закону «Об экологической экспертизе» / Отв. ред. М.М. Бринчук. М., 1999 и Комментарий к Федеральному закону «Об экологической экспертизе» / Отв. ред. М.М. Бринчук. М., 2010.

¹⁷ В частности, в связи с принятием Федерального закона от 24 июля 2009 г. «Об охоте».

Водного кодекса РФ, Лесного кодекса РФ и Градостроительного кодекса РФ, которые отражают смену подходов к регулированию использования и охраны водных объектов, лесов и территорий населенных пунктов¹⁸. Наиболее значимые преобразования касаются в ныне действующем водном и лесном законодательстве уменьшения сферы публично-правовых отношений и замены их частноправовыми. Это наглядно демонстрируют нормы гл. 3 Водного кодекса РФ «Договор водопользования. Решение о предоставлении водного объекта в пользование», гл. 6–8 Лесного кодекса РФ. Что касается градостроительного законодательства, то следует указать, что из новой версии Кодекса по сравнению с актом 1998 г. были удалены практически все предписания, регламентирующие охрану окружающей среды в населенных пунктах, гарантии прав граждан на благоприятную окружающую среду, статус зон экологического бедствия и порядок их установления и проч. В основном Градостроительный кодекс РФ содержит ныне технико-информационные нормы, нормы процессуального характера, отдельные материальные нормы. Но все они нуждаются в подзаконной конкретизации, поскольку, несмотря на громоздкость формулировок, чаще носят абстрактный характер.

Основные факторы формирования и развития экологического законодательства в современный период. Задачи совершенствования экологического законодательства и его эффективной реализации требуют обновления концепции его развития, переосмысления накопленного опыта, учета постоянных и временных, традиционных и новых факторов, влияющих на его содержание, структуру, формы правотворчества. Обычно факторы развития экологического законодательства, т.е. обстоятельства, явления и процессы, его формирующие, подразделяются на политические, экономические, нравственно-психологические (этические), социальные, организационно-правовые и иные в

¹⁸ Подробнее см.: Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации / Под ред. О.Л. Дубовик. М., 2008; Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. С.А. Боголюбов. М., 2007; *Красов О.И.* Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации. М., 2007; *он же.* Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. М., 2001.

зависимости от их общей природы. Некоторые из входящих в указанные группы факторов рассматривались в литературе подробно, некоторые только назывались. Это смена политической системы, сопровождающаяся потерей управления и контроля, усилением борьбы за власть и приватизацией власти; передел (первичный и вторичный) собственности; спад производства; переориентация на более интенсивную эксплуатацию природных ресурсов; изменение структуры экспорта и т.п.; отсутствие экологической санации предприятий и даже отраслей производства при смене собственника; утрата интереса обществом и отдельными социальными группами к проблемам защиты окружающей среды; усложнение нормотворческого процесса; конфликтность природоохранительной деятельности; противоречия интересов между Федерацией и ее субъектами, между различными ведомствами и силовыми структурами, участвующими в охране окружающей среды и контроле за использованием природных ресурсов; дезэкологизация экологической функции государства; снижение профессионального уровня и качества работы правоохранительных и природоохранных органов; сокращение финансирования природоохранительных мероприятий федерального государственного бюджета и др.

Как видно из приведенного далеко не полного перечня, многие из названных факторов носят негативный характер. И это не удивительно для нашей страны, переживающей период социально-политической и экономической трансформации. В то же время следует отметить и те явления и процессы, в которых преобладает позитивное начало, а влияние на развитие экологического законодательства, его институтов и норм носит в основном положительный характер. В первую очередь это само существование данной отрасли и принятие за последнее десятилетие ряда федеральных законов, законов субъектов РФ; создание (или воссоздание) специальных структур (экологической милиции, природоохранной прокуратуры, экологической службы Вооруженных Сил РФ и проч.); политико-правовые решения, в которых провозглашается согласие с общепринятыми принципами международного права, охраны окружающей среды, участие в межгосударственной деятельности по рациональному использованию природных ресурсов и т.п.

Указанные факторы можно классифицировать и по иным критериям, например на внешние по отношению к праву и внутренние правовые; по источнику их возникновения; по силе влияния; по значению – на общие и частные и т.п. Но в настоящее время следует, пожалуй, наибольшее внимание уделить так называемым ближайшим факторам формирования и развития экологического законодательства, которые самым непосредственным образом сказываются на: а) его состоянии; б) структуре; в) иерархии источников права; г) качестве закона; д) принципиальной возможности, потенциальной эффективности и стоимости применения и исполнения правовых предписаний. В этой связи необходимо заметить, что специалисты по-прежнему отмечают недостаточно высокое качество вновь принимаемых или обновляемых законодательных или нормативных правовых актов (последние примеры – Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и Лесной кодекс РФ, а также изменения Федерального закона «Об экологической экспертизе»). Указывают они и на имеющиеся пробелы, т.е. нерешенность ряда вопросов (например, до сих пор не принят закон об охране растительного мира). Много пишут о декларативности норм, неотработанности употребляемой в текстах актов терминологии, наличии противоречий между экологическим и иными отраслями законодательства. Особого внимания заслуживает такой феномен, как «абстрактность правотворчества», когда разработчики акта не задумываются о механизмах его реализации, не предлагают параллельного создания условий эффективности применения, не подсчитывают даже приблизительно, во что обойдется налогоплательщикам реализация той или иной нормы. Обратной стороной этого феномена является лоббирование законов, принятие (причем молниеносное) актов, реализация которых предполагает получение материальных сиюминутных выгод. Широко известна история с так называемым пакетом законов о ввозе радиоактивных отходов в Россию. Минатом России и Комитет по экологии (!) Государственной Думы РФ активно пробивали эти законы. В качестве главного аргумента называлась сумма, которую Россия получит в результате ввоза тепловыделяющих сборок ядерных реакторов, – 20 млрд долл. В средствах массовой информации (всего публикаций по этому поводу насчитывается более 15 тыс.) указывалось и

на суммы взяток, и на то «маленькое» обстоятельство, что значительная часть доходов должна быть потрачена на строительство предприятий по переработке радиоактивных отходов и оборадование мест их захоронения¹⁹.

Эти и другие факты свидетельствуют о том, что в целях предотвращения отрицательных для общества и окружающей среды последствий необходимо дополнительно проанализировать следующие факторы развития экологического законодательства:

а) *инерцию* экологического законодательного процесса, т.е. ход работы Федерального Собрания и парламентов субъектов РФ (какие акты принимаются и планируется принять в ближайшее время, кто выступал инициатором, почему, в чьих интересах, насколько подготовлено принятие того или иного акта, какие специалисты привлекались для его разработки, подсчитывались ли хотя бы приблизительно расходы по его реализации и т.п.).

Как известно, процесс правотворчества, особенно законодательства, усложнился после установления процедуры, включающей три чтения в нижней палате, одобрение верхней палатой, утверждение Президентом РФ, а в необходимых случаях – обязательное прохождение государственной экологической экспертизы, возможность проверки акта в целом или его элементов на соответствие Конституции РФ и его отмены в случае установленного Конституционным Судом РФ противоречия. Но такого рода факторы не полностью снимают действие инерционных механизмов и далеко не всегда могут предотвратить принятие некачественных законов;

б) *опыт реализации* нового экологического законодательства, его осуществимость и эффективность;

в) явные и неявные *интересы* не только общества (и (или) государства), но и структурированных сил и интересов (социальных групп, ведомств, групп влияния и проч.);

г) реальное *поведение законодателей* нашей страны и других стран в зависимости от политико-экономической и соци-

¹⁹ Проверки, проведенные депутатами Государственной Думы в начале 2006 г., показали, что и это строительство ведется неудовлетворительным образом.

ально-экологической ситуаций, степени их эгоизма и открытости при принятии актов экологического законодательства либо их реализации (например, отношение США к решениям, принятым в Рио-де-Жанейро, об ограничении производства и применения озоноразрушающих веществ или позиция России по вопросу о присоединении к Орхусской конвенции о доступе граждан к экологической информации);

д) *потребности логики правотворческого процесса*, вытекающие из необходимости создания экологического законодательства как иерархически стройного, последовательного, внутренне согласованного, юридико-технически (по набору использованных средств правового регулирования) единого, построенного в соответствии с фиксируемыми и общепризнанными принципами и презумпциями, исполнимого и эффективного раздела российского законодательства;

е) *задачи преодоления коррупции в сфере природопользования и оказания негативного воздействия на окружающую среду*. Данный фактор существовал и в эпоху планового хозяйствования, но в наши дни приобрел новые черты, стал более «внятным». С одной стороны, коррупция такого рода характеризуется масштабностью и затрагивает все или почти все виды природопользования, торговли окружающей средой, все уровни деятельности органов экологического управления и природоохранных структур, способствует росту как экологических, так и экономических ущербов, уменьшает экологические и иные права граждан, например степень защиты права собственности²⁰. С другой стороны, Россия как участник международных конвенций о борьбе с коррупцией обязана предпринимать соответствующие меры по преодолению этого опасного явления в различных сферах общественной и экономической жизни. Ряд значимых решений и действий уже предприняты, в частности, по преобразованию системы и структуры органов исполнительной власти, перераспреде-

²⁰ См., например: Дубовик О.Л. Незаконная торговля окружающей средой – новая разновидность коррупционной преступности // Экономическая преступность. М., 2002; она же. Исследования коррупционного экологического лицензирования // Юридический мир. 2003. № 3; она же. Новые решения Европейского союза в сфере борьбы с экологической преступностью // Право и политика. 2009. № 5.

лению функций управления, усилению государственного контроля, изменениям законодательства (уголовного и иного). Однако необходимо отметить некую двойственность достигнутых результатов. Так, расширение сферы частноправового регулирования в охране окружающей среды и природопользования аргументировалось (наряду с иными доводами) целью усиления борьбы с коррупцией и произволом чиновников при выдаче лицензий и разрешений путем перевода административных решений и процедур в гражданско-правовые (договорные). Проблема заключается лишь в том, что при заключении договоров, проведении аукционов и т.п. коррупционный потенциал не снижается, а средства давления могут приобретать еще более жесткий характер, вплоть до применения физических угроз и насилия, рэкета и рейдерства. Об этом свидетельствуют и судебная практика, и факты передела прав собственности на земельные участки, и возникновение новых конфликтов по поводу особо охраняемых территорий и объектов.

Зарубежные специалисты также исследуют факторы формирования и развития экологического законодательства в отдельных странах и их союзах. Они выделяют политические, экономические, экологические и иные процессы, сказывающиеся на содержании и реализации требований в области охраны окружающей среды. Например, для вновь принятых в Европейский союз стран значимы меры по гармонизации национального права с европейским, изменение рыночных основ экономики, обеспечение свободного движения товаров и т.п. Для Евросоюза в целом наиболее важными являются задачи дальнейшей интеграции, политическое давление со стороны промышленности и производителей сельскохозяйственной продукции (более половины бюджета ЕС уходит на дотирование сельского хозяйства в ущерб финансированию здравоохранения, науки и образования) и др.

Тенденции развития экологического законодательства. Говорить о четко сформировавшихся тенденциях развития экологического законодательства сегодня достаточно сложно. Во-первых, отсутствуют достоверные оценки его состояния независимыми экспертами. Во-вторых, эти тенденции можно выявлять в качестве текущих, краткосрочных применительно к наиболее

неотложным задачам охраны окружающей среды и перспективных, долгосрочных. В-третьих, данные тенденции могут выглядеть по-разному с учетом того, определяются ли они исходя из интересов отдельного государства (региона) или международного сообщества. Тем не менее с учетом опыта России и ряда других стран можно говорить о наличии следующих тенденций:

а) *кодификация* (систематизация) экологического законодательства. Данная тенденция, как кажется на первый взгляд, ныне достаточно четко проявляется и в России²¹, и в отдельных зарубежных странах, например во Франции, Швеции, где кодификация уже осуществлена²², в Германии (где проекты экологического кодекса разрабатываются и обсуждаются с середины 90-х гг. прошлого века)²³. В то же время анализ принятых экологических кодексов, существующих проектов, в том числе российского – в большей степени и германского – в меньшей степени, показывает, что речь идет о частичной, далеко не полной и характеризующейся существенными пробелами кодификации. Так, в одном из проектов экологического кодекса РФ отсутствует раздел о правовом регулировании обращения с отходами, с опасными веществами, охрана растительного мира вне лесов и многие другие. В ряде стран (например, в Чехии) проекты были разработаны, но положены «под сукно», и их судьба совершенно не ясна, как, впрочем, и судьба проекта экологического кодекса РФ;

²¹ См.: *Голиченков А.К.* Основные подходы к разработке концепции проекта Экологического кодекса РФ // *Право и политика.* 2000. № 10.

²² См.: *Калиниченко В.Т.* Правовая охрана окружающей среды во Франции и Италии. М., 2009; *Паскаль К.* О чудо-кодексе Франции // *Экологическое право.* 2002. № 1; *Редникова Т.В.* Эколого-правовое регулирование производства и оборота продукции в ЕС: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

²³ См.: *Дубовик О.Л.* Экологическое право: Учебник. 3-е изд. С. 126–129; *она же.* Рец. на кн.: *Экологический кодекс ФРГ с комментарием. Проект независимой специальной комиссии по экологическому кодексу при Федеральном министерстве окружающей среды, охраны природы и ядерной безопасности* // *Право и политика.* 2000. № 10; *она же.* Кодификация экологического права в Германии: о проекте Экологического кодекса // *Современное экологическое право в России и за рубежом.* М., 2001.

б) *ликвидация пробелов* законодательства. В России, например, до сих пор не приняты законы об охране растительного мира, обращении с опасными веществами, экологической информации, о жестоком обращении с животными, о питьевой воде и др. В отношении некоторых из них законодательная процедура затормозилась по различным причинам объективного и субъективного характера, другие даже не включены в планы законотворческой деятельности. Были разработаны и приняты законопроекты, обоснованность принятия которых вызывает возражения, например законов об охоте, о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов, «висит» во многом сомнительный проект федерального закона о государственном экологическом управлении. На уровне субъектов РФ эта тенденция дополняется *компенсацией* правового регулирования и стремлением максимально использовать имеющиеся конституционные возможности для решения региональных экологических и часто экономических проблем²⁴;

в) *детализация* правовых предписаний. Эта тенденция значительно четче проявляется в отношении подзаконных актов (постановлений Правительства РФ и ведомственных нормативных правовых актов), чем федеральных законов. Применительно к ним в последние два–три года, пожалуй, складывается обратная тенденция *декларативности* правовых предписаний. Достаточно сопоставить, например, тексты Федерального закона от 1 мая 1999 г. «Об охране озера Байкал»²⁵ и постановлений Правительства РФ от 26 марта 2001 г. «О предельных значениях уровня воды в озере Байкал при осуществлении хозяйственной и иной деятельности»²⁶ и от 30 августа 2001 г. «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной

²⁴ См., например: законы г. Москвы от 14 июля 1999 г. «Об ответственности за реализацию моторного топлива, не соответствующего экологическим требованиям» (в ред. от 21 февраля 2001 г.), от 5 мая 1999 г. «О защите зеленых насаждений» от 20 октября 2004 г. «О государственном экологическом мониторинге в городе Москве», от 2 марта 2005 г. «О комплексном природопользовании», а также проект закона об упаковках.

²⁵ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2220.

²⁶ СЗ РФ. 2001. № 14. Ст. 1366.

экологической зоне Байкальской природной территории»²⁷ или проанализировать нормы Федерального закона «Об охране окружающей среды» и отмененного им Закона РСФСР от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды». Водный и Лесной кодексы РФ содержат множество отсылочных норм к гражданскому законодательству и подзаконным актам, касающихся и материального права, и процессуальных предписаний.

Надо сказать, что и в зарубежном законодательстве тенденция детализации правовых предписаний проявляется чрезвычайно сильно: многие акты ЕС последних лет содержат конкретные правила поведения, сформулированные с учетом мельчайших деталей;

г) *раздробление* сферы правового регулирования, что проявляется в разработке и принятии законодательных актов, посвященных узким, частным вопросам, которые в принципе должны быть решены в рамках более крупного акта. Наглядным примером такого подхода являются федеральные законы «О государственном земельном кадастре»²⁸, «О землеустройстве»²⁹, «О разграничении права государственной собственности на землю»³⁰, «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»³¹, «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»³². Регламентируемые ими вопросы должны были в свое время быть решены в Земельном кодексе РФ. Такая практика, помимо прочего, приводит к бесконечным повторам одних и тех же предписаний в разных актах; правда, если удастся реализовать идею об экологическом кодексе РФ, эта тенденция может быть снята;

д) *дублирование* правовых норм. Возможно, это специфическая тенденция именно российского законодательства, которая имеет несколько форм. Об одном из таких проявлений – о повторе правовых предписаний земельного законодательства – сказано выше. В актах федерального законодательства очень часто воспроизводятся нормы других законов. Классический

²⁷ СЗ РФ. 2001. № 37. Ст. 3687.

²⁸ СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 149.

²⁹ СЗ РФ. 2001. № 26. Ст. 2582.

³⁰ СЗ РФ. 2001. № 30. Ст. 3060.

³¹ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

³² СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5276.

пример – указание на необходимость проведения государственной экологической экспертизы чуть ли не в каждом федеральном законе об охране окружающей среды, о природопользовании, несмотря на то, что данное требование установлено еще в 1995 г. Федеральным законом «Об экологической экспертизе»;

е) *деэкологизация* правового регулирования охраны окружающей среды. По мнению специалистов, эта тенденция может проявляться в деэкологизации государственной власти и управления, т.е. в процессе снижения заинтересованности государства в решении стоящих перед обществом экологических проблем, выражающемся в отсутствии государственной воли к совершенствованию правового, организационного, экономического, идеологического обеспечения выполнения им своей функции (С.Н. Русин). М.М. Бринчук пишет о наличии с середины 1990-х гг. устойчивой тенденции деэкологизации государственной власти, особенно ярко проявляющейся в сфере экологического управления.

В последнее время данная тенденция усиливается и захватывает другие области, в частности, непосредственно правотворчество и право. Так, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» произошла фактическая замена объекта правового регулирования – окружающей среды и ее компонентов, их охраны на иной объект – хозяйственную деятельность и регулирование некоторых видов воздействий, которые она оказывает на состояние окружающей среды. Анализ содержания Водного и Лесного кодексов РФ также подтверждает наличие указанной тенденции, как и процесс раздробления института государственной экологической экспертизы;

ж) *замена сферы публично-правового регулирования частноправовым*. Помимо того, что уже говорилось выше по этому поводу, укажем на попытки перераспределения предметов правового регулирования между гражданским и земельным правом, вызвавшие резкие возражения со стороны специалистов в области экологического и природоресурсного права³³. Представляется, что такие попытки недостаточно обоснованы с научных по-

³³ См.: Бринчук М.М. Соотношение экологического права с другими отраслями // Государство и право. 2009. № 7. С. 25–37.

зиций; свидетельствуют о не соответствующих реальности потребностях не столько усовершенствовать правопорядок в области охраны и использования земель, сколько об амбициях отдельных представителей цивилистической науки, а возможно, и о стремлении вывести из-под государственного контроля оборот одного из наиболее ценных с экономической и экологической точек зрения объектов; расходятся с практикой зарубежного законодательства; потенциально несут в себе огромный конфликтный потенциал и т.д.

При сопоставлении итогов реформы и тенденций развития экологического законодательства РФ видно, что иногда они совпадают. Это может означать устойчивость тенденции, но может свидетельствовать и о слишком сильном давлении фактора, который не сохранит своего влияния в будущем.

Отражение задач и тенденций развития экологического законодательства в научных исследованиях. О состоянии и перспективах науки экологического права написано довольно много³⁴. Обобщенная оценка была дана В.Н. Кудрявцевым в сопоставлении с достижениями иных наук юридического цикла. Поэтому отметим лишь несколько характерных черт эколого-правовой науки в современный период: 1) высокая мобильность; 2) развитость междисциплинарных подходов в широком и узком смыслах; 3) нацеленность на решение новых проблем; 4) распространение интернационального подхода и восприимчивость к идеям и достижениям зарубежной эколого-правовой мысли; 5) практическая ориентированность тематики и результатов исследований.

Остановимся лишь на одной из названных выше черт, а именно на развитости междисциплинарных подходов. В широком смысле это означает, что экологическое право восприимчиво к достижениям иных наук (как общественных, так и естественных), в первую очередь экономической, социологической, психологической, биологической и др. Такая восприимчивость закономерна и обусловлена свойствами объекта правового регулирования и предметов правовой охраны (окружающей среды,

³⁴ См., например: *Дубовик О.Л.* Экологическое право: Учебник. 3-е изд. С. 69–71; *Ефимова Е.И.* Указ. соч. С. 41.

ее компонентов), особенностями средств воздействия на них (опасные вещества и отходы). Указанные свойства не могут быть учтены в правовых нормах без сведений, подготовленных в рамках иных – неюридических – наук. В узком смысле экологическое право использует междисциплинарный подход, органично опираясь на данные других правовых дисциплин (конституционного, административного, уголовного, гражданского, информационного и других отраслей права и законодательства). Это обусловлено самой природой экологического права как отрасли комплексной, которая заимствует для решения стоящих перед ней задач институты, инструменты, группы норм и отдельные нормы из других отраслей, не вырывая их из принятой структуры фундаментальных, вторичных и, тем более, комплексных образований, а предоставляя им «второе дыхание», новые возможности и открывая нередко новые перспективы. Данный вывод можно проиллюстрировать на тематике и структуре диссертационных работ, выполненных, к примеру, на протяжении последних лет в секторе экологического права ИГП РАН. Здесь активно разрабатывался ряд направлений, в том числе о юридической ответственности за экологические правонарушения и о зарубежном, в первую очередь европейском, экологическом праве. Понятно, что в первом случае затрагивались вопросы и уголовной, и административной, и гражданско-правовой, и дисциплинарной ответственности, и криминологии, и теории и социологии права, зачастую и вопросы международного, европейского права. Во втором случае неотъемлемыми элементами исследований были анализ конституционного, административного, гражданского, предпринимательского, информационного, уголовного и иного права зарубежных стран и использование науки международного права.

До последнего времени не возникало вопросов об отраслевой принадлежности такого рода научных исследований; она давно обоснована в трудах, в том числе и учебниках, С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, О.С. Колбасова, О.И. Красова, В.В. Петрова и других специалистов; отражена в государственном стандарте высшего юридического образования и программах преподавания курса экологического права в юридических и неюридических вузах. Но в наши дни высказываются

мнения о ином обозначении эколого-правовых исследований. Например, если речь идет об информационном обеспечении охраны окружающей среды, то утверждается, что главенствующим здесь является слово «информационное», а не термин «окружающая среда». Соответственно изучение процессов информационного обеспечения эколого-значимой деятельности, специфики такого инструмента, как экологический мониторинг и других средств содержания информации о состоянии и изменениях вод, воздуха, недр, почв и иных компонентов окружающей среды, нормативах вредного загрязняющего воздействия на них и проч., должно осуществляться в рамках или под эгидой права информационного³⁵. Если логически развивать такого рода подход, то придется сделать вывод о том, что любая диссертационная работа по тематике юридической ответственности должна защищаться как минимум по четырем – шести специальностям, т.е. по экологическому, административному, уголовному, гражданскому, трудовому, возможно, конституционному праву, криминологии. Понятно, что это противоречит общепринятым правилам и юридической логике. Только один аргумент: уголовно-правовые и административно-правовые запреты посягательств на окружающую среду и ее компоненты, на экологические права граждан сформулированы исключительно как бланкетные нормы. Для раскрытия содержания соответствующих нарушаемых правил в любом случае и субъекты правоприменения (следователи, судьи, прокуроры, должностные лица природоохранных органов), и ученые обращаются к смежному, восполняющему законодательству. Иначе нельзя применять ни одну статью гл. 26 УК РФ, гл. 7, 8, 10 КоАП РФ.

Столь искусственный подход к определению предмета и границ той или иной правовой науки, означающий, по существу, возврат к давно преодоленным в связи с их бесплодностью спорам о классификации отраслей права и законодательства, представляется крайне непродуктивным. Более актуальным и плодотворным, на наш взгляд, является объединение усилий правоведов в решении актуальных задач в условиях глобализации и

³⁵ Без сомнения, информационное право, как и экологическое, является самостоятельной комплексной отраслью российского права.

обострения экологического, экономического кризисов, углубления и распространения межнациональных, религиозных и иных конфликтов.

М.М. Бринчук*

ПОТЕНЦИАЛ ПРИРОДЫ – НОВЫЙ ИНСТРУМЕНТ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА**

Полезные ископаемые – «это тот фундамент, данное Богом преимущество России, которое надо использовать для повышения качества образования, внедрения инноваций, разработки собственных технологий.

Часто предлагают все полезные ископаемые сложить в мешок и не трогать. Это было бы стратегической ошибкой. Мир меняется. Посмотрите, какие сейчас разрабатывают перспективные автомобили. При ходовых характеристиках гоночных они тратят всего 2–3 литра бензина на 100 км. Представляете, к какому падению спроса на нефть это приведет уже на протяжении жизни одного поколения? Начинаешь понимать, что существенное изменение отношения к тем или иным полезным ископаемым – это не научная фантастика. Это может произойти буквально на следующий год. Поэтому *пока у нас сохраняются естественные преимущества, их надо использовать*¹.

Да, потенциал природы России огромен. Никакая другая страна в мире не может с нами сравниться. Наиболее существенный, жизненно важный для общества вопрос в этой связи: как распорядиться этим богатством, национальным достоянием,

* Заведующий сектором экологического права ИГП РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ.

** Данная статья подготовлена с использованием СПС «КонсультантПлюс».

¹ Трутнев Ю. Стрелять в животное с воздуха – это не по-охотничьи // Известия. 2009. 5 июня. И это направление государственной политики реализуется как никакое другое. Россия занимает первое место в мире по добыче нефти. По словам вице-премьера РФ, в текущем году планируется добыть 495–496 млн т (см.: Известия. 2010. 5 марта).

чтобы, удовлетворив свои оптимальные потребности, оставить природу благоприятной для будущих поколений?

На планете Земля имеются государства – Япония, Сингапур, многие другие, которых Бог лишил такого «преимущества», которым обладает Россия. Почему и за счет каких источников эти страны, помимо прочих достойных целей общественного развития, находят ресурсы «для повышения качества образования, внедрения инноваций, разработки собственных технологий»?

В какой мере выраженная федеральным министром природных ресурсов позиция по заявленному им важнейшему эколого-социальному вопросу – использования природы – согласуется с интересами общества, будущих поколений, Конституцией РФ и, наконец, с Положением о Минприроде России? В соответствии с ч. 1 ст. 9 Конституции РФ природа является основой жизнедеятельности человека и общества, поэтому она должна соответствующим образом рационально использоваться и охраняться. Эта задача – рационально использовать природные ресурсы и охранять природу – возложена на всех субъектов экологического права, осуществляющих природопользование и оказывающих вредное влияние на природу. Но прежде всего она возложена на государство, обладающее всем возможным арсеналом средств регулирования и принуждения, в том числе правовых, для ее наиболее эффективного решения.

В системе федеральной публичной власти Министерство природных ресурсов и экологии РФ (Минприроды России) по исследуемому вопросу в системе органов занимает особое место, определенное Положением, утвержденным постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404². С одной стороны, Минприроды России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, с другой – министр несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Министерство полномочий и реали-

² СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2581.

зацию государственной политики в установленной сфере деятельности.

Основы государственной политики в этой области заложены в Законе РФ от 21 февраля 1992 г. «О недрах»³ и во многих других нормативных правовых актах. Указанный Закон определяет правовые и экономические основы комплексного рационального использования и охраны недр, обеспечивает защиту интересов государства и граждан РФ, а также прав пользователей недр. Основной задачей государственного регулирования отношений недропользования является обеспечение рационального использования и охраны недр в интересах нынешнего и будущих поколений народов РФ (ст. 35).

Выраженная министром позиция, очевидно, противоречит названным положениям горного законодательства и Конституции РФ о праве каждого на благоприятную окружающую среду⁴, а также положениям преамбулы Конституции, в которой закреплено, что мы, многонациональный народ Российской Федерации, принимаем ее, стремясь обеспечить благополучие и процветание России, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями.

Рачительный хозяин, ответственный отец семейства по-другому распорядится имеющимся у него богатством, даже если его много. Хотя в истории известно немало случаев разорившихся, обанкротившихся богачей, неумно, неумело использовавших оказавшиеся в их власти богатства, как правило, ими не созданные.

Значение вопроса об обладании обществом, страной природного достояния видится в сравнении практики использования территории и ресурсов природы, а также получаемых при этом

³ СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

⁴ О правовых проблемах нормирования использования недр в контексте конституционного права на благоприятную окружающую среду см.: *Бринчук М.М.* Нормирование как правовая мера предупреждения истощения недр // Правовое регулирование горных отношений в Российской Федерации: история, современность, перспективы развития. Материалы всероссийской научно-практической конференции. М., 2004. С. 128–135.

значимых для общества результатов – положительных и негативных.

Например, в Японии, площадь которой составляет 378 тыс. кв. км, проживает 127 млн человек. В России – 142 млн. В Японии нет полезных ископаемых, сырье она покупает по мировым ценам. Но ее ВВП в четыре с лишним раза больше, чем у нас⁵. Квадратный километр японского пространства в 200 раз продуктивнее российского⁶.

Площадь Красноярского края, одного из субъектов РФ, богатейшего по разнообразию и запасам природных ресурсов, – 2401,6 тыс. кв. км, т.е. более чем в шесть раз превышает площадь Японии.

По словам председателя общественного комитета экологического движения Красноярского края Н. Николаева, несколько десятилетий назад красноярские просторы отличались от индустриальных регионов исключительно чистым воздухом. Реки наполнились ценными видами рыб, таежные массивы изобиловали зверьем и птицей. Однако настали другие времена.

В период с 1956 по 1971 г. была построена Красноярская ГЭС с 12 агрегатами. Параметры гидроэлектростанции поражают огромными территориальными масштабами. Длина водохранилища составляет 400 км, ширина – 15 км, а глубина достигает 100 м. Гидроэлектростанция *много лет демонстрирует жуткие последствия призрачной выгоды. ГЭС исподволь губит местное население. Отнимает у человека здоровье и сокращает жизнь. Колоссальный урон нанесен природе. Затоплено более 200 тыс. гектаров пойменных земель. Под водой оказались 120 тыс. сельхозугодий. Пришлось сносить более 14 тыс. различных строений. В результате пуска гидроэлектростанции в крае резко изменился климат. Ужесточились погодные условия. В летнее время стало намного холодней. В зимнее время красноярцы страдают от переувлажненного морозного воздуха.*

При проектировании строительства ГЭС предполагалось, что после перекрытия Енисея появится незамерзающая полынья

⁵ Об эколого-правовых аспектах ВВП в России см.: *Бринчук М.М. Удвоение ВВП в контексте экологического права // Экологическое право. 2009. № 1. С. 2–11.*

⁶ См.: *Орешкин Д. Пространство и время // Известия. 2007. 24 мая.*

в пределах 20 км. Фактически же она растянулась почти на 300 км. Жестокой сибирской зимой почти миллионный краевой центр дышит очень тяжело: влажность воздуха переваливает за 80 %⁷. Нездоровый климат резко повысил заболеваемость красноярцев. Ситуацию усугубило состояние Енисейского водохранилища, а также фтористые выбросы КрАЗа. Рукотворное море оказалось напичканным гнилостными бактериями. Затопленные кладбища и скотомогильники повлияли на состояние ихтиофауны. Рыбы теперь плавают в Енисее полулежа на боку. Все это отражается на здоровье людей.

По данным Центра санэпиднадзора, в 2005 г. заболеванием органов дыхания страдали 353 человека на тысячу жителей, в 2006 г. – 371,1 человек, в 2007 г. – 371,3 человека. Болезнями костно-мышечной системы страдали в соответствующие годы 151,9, 179,1 и 187,2 человека, болезнями глаз – 148,4, 176,9 и 176 человек. Эти показатели наглядно убеждают в том, что обстановка с заболеваемостью населения в Красноярске с каждым годом становится все сложнее и тревожнее.

Когда возведение Красноярской ГЭС только начиналось, красноярцы искренне надеялись получить для своих нужд самую дешевую электроэнергию. Получилось наоборот. Цена киловатта росла стремительными темпами, и теперь она достигла рекордных высот⁸.

Для оправдания своей политики и убеждения россиян в необходимости новых проектов по возведению новых ГЭС в крае его руководители прибегают к суждению М.В. Ломоносова о том, что «мощь России будет прирастать Сибирью». Спроектированная Богучанская ГЭС представляется как «стройка века», как «огромное благо для красноярцев и россиян»⁹.

Описанная в этом материале практика природопользования в крае демонстрирует приращение мощи России?

В контексте оценки природы в процессе ее использования в энергетических целях и обещаемых благ уместно привести оценку бывшего государственного чиновника. В конце 1980-х гг. замести-

⁷ См.: Зеленый мир. 2010. № 3–4. С. 22.

⁸ См.: Зеленый мир. 2009. № 9–10. С. 44.

⁹ Там же. С. 44.

тель министра энергетики и электрификации СССР говорил: «Экология – это правильно. Строим часто так – трава за нами тридцать лет не растет»¹⁰.

Такое искреннее признание государственного чиновника высокого ранга, участвовавшего в принятии экологически значимых решений, дорогого стоит. Как убедительно показывает практика, строили так, что, эксплуатация объектов всегда сопровождалась деградацией природы.

Сегодня состояние природы в нашей стране существенно отличается от того, каким оно было, к примеру, 50–60 лет назад. В какой степени был оправдан и вызван жизнью такой вариант распорядиться природой? Насколько рационально использован потенциал природы Красноярского края? Какие экономические и социальные достижения мы, народ России, в этот период обрели за счет крупномасштабной эксплуатации природы, которую специалисты оценивают варварской, оправдывающие такое распорядительство государством национальным достоянием?! Чем оправдать происходящее на глазах живущих поколений резкое снижение потенциала природы в стране?

Общество давно, с советских времен, имело возможность наблюдать неэффективность отечественной экономики. В современной России правительство вот уже почти 20 лет демонстрирует неумение и неспособность изменить эту страшную для общества и государства тенденцию, от чего «усиливается экспортно-сырьевая зависимость российской экономики». Как указывает главный редактор журнала «Мировая экономика и международные отношения» А. Рябов, если в 1995 г. нефтяные доходы составляли менее половины российского бюджета, то уже с 2000 г. они намного превысили уровень в 65–70 %¹¹.

Конституция РФ содержит ряд положений, касающихся отношения к природе. Выше уже упоминалась ст. 9, в которой подчеркивается значение природных ресурсов. Согласно ч. 2 ст. 36 владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками сво-

¹⁰ Зеленый мир. 2009. № 7–8. С. 13.

¹¹ См.: *Рябов А.* Модернизации в России и глобальные изменения // Стратегия России. 2009. № 10. С. 84.

бно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду (ст. 42). В какой мере в практической повседневной деятельности государства воспринимаются и как соблюдаются эти нормы?

В то время, когда принималось решение о строительстве Красноярской ГЭС, несмотря на то, что в стране отсутствовали экологические требования современного законодательства, были ли основания, хотя бы нравственные, таким образом распорядиться потенциалом природы, имея в виду наступившие последствия?

Уместно привести слова русского философа И. Ильина: «Национальная территория не есть пустое пространство «от столба до столба», но исторически данное и взятое духовное пастбище народа, его творческое задание, его живое обетование, жилище его грядущих поколений»¹².

Потенциал природы как фактор и инструмент ее правовой охраны. На обширных просторах Российской Федерации состояние природы изначально и в процессе многовекового воздействия на нее различно. Пока в России сохранился крупнейший на планете массив естественных экосистем (8 млн кв. км), который служит резервом устойчивости биосферы. Вместе с тем там, где в течение продолжительного времени эксплуатировались природные ресурсы, к примеру недра, они исчерпались. Под воздействием хозяйственной и иной деятельности человека ухудшались не только количественные характеристики природы, истощалась природа, но деградировало и ее качество, загрязнялись атмосфера, воды, почвы. Катастрофически разрушены естественные экологические системы, что, по оценкам специалистов, является первоосновой экологического кризиса¹³. 16% территории РФ официально признаны экологически неблагополучными.

¹² Цит. по: Зеленый мир. 2009. № 21–22. С. 27.

¹³ См.: Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С., Рейф И.Е. Перед главным вызовом цивилизации. Взгляд из России. М., 2005. С. 12. О значении экосистем в природе и правовых проблемах, связанных с ними, подробнее см.: Бринчук М.М. Экосистемный подход в праве // Экологическое право. 2008. № 1. С. 6–14; он же. Правовой механизм сохранения (восстановления) экологических систем // Экологическое право. 2008.

Основными факторами воздействия на потенциал природы, его изменения являются использование природных ресурсов и негативные воздействия на природу в процессе удовлетворения разнообразных потребностей человека и иных живых видов природы. Однако потенциал природы изменяется также в силу действия естественных чрезвычайных факторов как планетарного масштаба (извержение вулканов, цунами и др.), так и вселенского. Причем изменение состояния природы вследствие естественных процессов также может быть весьма неблагоприятным. Как утверждает директор Зоологического института РАН, гибель динозавров от падения метеорита 67 млн лет назад покажется взрывом хлопушки по сравнению с катастрофой, произошедшей на Земле примерно 251 млн лет назад. По оценкам специалистов, это была самая значительная за всю историю Земли катастрофа, вследствие которой вымерло примерно 90% животного и растительного мира планеты. Предполагается, что тогда на Землю врезалось очень массивное космическое тело, после него началось преобразование всех экосистем Земли¹⁴.

Соответственно деградированная природа может удовлетворять в меньшем объеме, чем ранее, потребности, реализовывать свои функции как в отношении человека, так и иных живых видов – растений и животных. При этом исследование поставленной темы мы основываем на идее, истинной по своей сути, заложенной в Конституции РФ: земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Природа – основа жизни и деятельности человека и общества; без природы, вне природы человек и общество существовать не могут. Поэтому человек и общество «обречены» заботиться о природе, выстраивать свои отношения с ней с учетом ее объективных законов, соблюдая их и подчиняясь им. Сущность объективности этих законов выразил И.В. Ге-

№ 2. С. 2–9. Есть основания предполагать, что происходящие на планете климатические изменения, влекущие тяжелые социальные и экономические последствия, происходят именно из-за катастрофического уничтожения естественных экологических систем.

¹⁴ См.: Зеленый мир. 2009. № 21–22. С. 36.

те: «Люди повинуются законам природы, даже когда действуют против них».

Природа, функционирующая на основе своих законов, как правило, сохраняет потенциал или даже увеличивает его. К примеру, плодородие неиспользуемых, залежных земель со временем увеличивается. В части удовлетворения потребностей других живых видов потенциал также изменяется. Причем такие изменения иногда бывают чрезмерными: как отмечают экологи, при существенном увеличении количества волков соответственно страдают виды животных, являющихся их пищей. Но все, в конечном счете, происходит в рамках законов природы, уравнивается.

Инструментами регулирования отношений человека к природе служат государственная экологическая политика, экологическое право. Важным и исходным условием их эффективности является учет состояния природы, ее реальный потенциал.

Потенциал природы – динамичная характеристика окружающей среды, со временем изменяющаяся как в силу естественных процессов, так и под воздействием деятельности человека, выражающая количественные и качественные показатели состояния природы, с учетом и на основе которых определяется и осуществляется государственная экологическая политика, формируется и реализуется экологическое право, обеспечивая поддержание благоприятного состояния окружающей среды и его восстановление в интересах настоящего и будущих поколений.

Эта категория как методологическое основание призвана играть особую роль на современном этапе общественного развития, породившего экологический, социальный, экономический, цивилизационный кризисы, или, как считают ученые, системный кризис. На основе общепризнанной существенной роли природы в историческом процессе и развитии права¹⁵ методологически крайне важно умело и ответственно использовать ее потенциал как правовой инструмент в национальном и международном экологическом праве для последовательного преодоления системного кризиса и, в частности, экологического.

¹⁵ См.: *Нерсесянц В.С.* Философия права. М., 1997. С. 40.

Потенциал природы как инструмент целесообразно использовать в экологическом праве с учетом уже произошедшей ее деградации и возможностей восстановления. Например, М. Вакернагель и его коллеги сумели оценить нагрузку на окружающую среду со стороны человека (*ecological footprint* – экологический след) и сравнить ее с поддерживающей способностью (потенциальной емкостью) планеты. Они рассчитали размеры территории, которая нужна для того, чтобы обеспечить человечество всеми необходимыми ресурсами и при этом справиться со всеми выбросами и отходами¹⁶.

Предложенный М. Вакернагелем показатель и математические методы затем взял на вооружение Всемирный фонд защиты природы (World Wild Fund for Nature), который теперь каждые полгода публикует данные по экологической нагрузке более чем для 150 стран в своем «Отчете о живой планете» (Living planet report). По этим данным получается, что с 80-х гг. XX в. население планеты каждый год использует больше ресурсов, чем может быть восстановлено за тот же период, т.е. экологическая нагрузка мирового сообщества на внешнюю среду превышает ее способность восстанавливаться¹⁷.

Основной смысл конституционного положения о природе как основе жизни и деятельности человека и общества заключается в выполнении природой в отношении человека определенных функций, чем обеспечивается удовлетворение его потребностей при условии сохранения благоприятного состояния окружающей среды. Реализуя эту конституционную норму, экологическое право регулирует общественные отношения по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды (природы), имея, в частности, целью удовлетворение экологических (физиологических), экономических, эстетических, рекреационных, научных, культурных и иных потребностей.

Вопрос о функциях природы по отношению к человеку лежит также в основе понятия «благоприятная окружающая сре-

¹⁶ См. *Wackernagel M. et al. Tracking the ecological overshoot of the human economy // Proceedings of the Academy of Science. 1999. № 3. P. 9266–9271.*

¹⁷ См.: *Медоуз Д., Рандерс Й., Медоуз Д.. Пределы роста. 30 лет спустя / Пер. с англ. М., 2007. С. 32.*

да», на которую в соответствии со ст. 42 Конституции РФ каждый имеет право. Очевидно, что благоприятной является такая окружающая среда, которая способна удовлетворять экологические (физиологические), экономические, эстетические и иные потребности человека. С юридической точки зрения окружающая среда может оцениваться как благоприятная, если ее состояние соответствует установленным в экологическом законодательстве требованиям, касающимся чистоты (незагрязненности), ресурсоемкости (неистощимости), экологической устойчивости, видового разнообразия, эстетического богатства, сохранения уникальных (достопримечательных) объектов природы с учетом допустимого экологического и техногенного риска.

В экологическом праве категорию потенциала природы представляется целесообразным использовать для решения ряда важных практических задач: 1) планирования размещения новых экологически вредных объектов, если нормативы качества окружающей среды уже превышены; 2) планирования восстановления нарушенного состояния природы и, соответственно, увеличения, восстановления ее потенциала; 3) планирования использования природных ресурсов на основе принципа рациональности¹⁸; 4) планирования экономического развития с учетом потенциала природы.

С учетом дефицита природных ресурсов и мировой тенденции их истощения потенциал природы как правовой инструмент

¹⁸ В контексте исследуемой темы важно, что в науке обращается внимание на те сферы, которые в России даже не охвачены эколого-правовым регулированием. «Сегодня особое значение приобретает организация научно-исследовательской деятельности в сфере *использования ландшафтного потенциала* с привлечением ведущих ученых страны в области природопользования, ландшафтоведения, системного анализа, устойчивого развития и других дисциплин, необходимых для разработки федерального закона о национальном ландшафте» (Независимая газета. 2009. 11 февр.). Об эколого-правовых исследованиях в этой области см.: *Вытханова Г.В.* Ландшафтный подход как способ обеспечения устойчивого развития территорий: концептуальные и правовые аспекты // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2004. № 3. С. 422–430; *Гафина Л.М.* Проблемы правовой охраны ландшафтного разнообразия в Российской Федерации. Димитровград, 2008. С. 208.

может быть весьма полезным и в государственной экономической политике, осуществление которой связано с использованием природных ресурсов в той или иной хозяйственной деятельности. В условиях рыночной экономики, ориентированной на постоянное расширение потребительского рынка, обладание данными о количестве природного ресурса может служить ограничивающим фактором развития предпринимательства.

Важное положение в контексте исследуемой темы содержится в Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утвержденной Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440¹⁹. В ней, в частности, отмечается, что «социально-экономическое развитие общества в XX веке, в основном ориентированное на быстрые темпы экономического роста, породило беспрецедентное причинение вреда окружающей природной среде. Человечество столкнулось с противоречиями между растущими потребностями мирового сообщества и невозможностью биосферы обеспечить эти потребности». Концепция провозглашает в качестве одного из основных направлений перехода России к устойчивому развитию ведение хозяйственной деятельности в пределах емкости экосистем на основе массового внедрения энерго- и ресурсосберегающих технологий, целенаправленных изменений структуры экономики, структуры личного и общественного потребления; со стороны государства – разработку системы стимулирования хозяйственной деятельности и установление пределов ответственности за ее экологические результаты, при которых биосфера воспринимается уже не только как поставщик ресурсов, а как фундамент жизни, сохранение которого должно быть неременным условием функционирования социально-экономической системы и ее отдельных элементов.

Потенциал природы и смежные понятия: емкость экосистем, хозяйственная емкость природных экосистем и биосферы, природоемкость, благоприятная окружающая среда. Категорию «потенциал природы» целесообразно рассматривать в соотношении с другими родственными понятиями, используе-

¹⁹ СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.

мыми в законодательстве и доктрине для решения задач охраны природы.

В соответствии с Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 в качестве одного из основных направлений перехода России к устойчивому развитию Концепция провозглашает ведение хозяйственной деятельности в пределах емкости экосистем.

Экологический энциклопедический словарь не содержит определения понятия «емкость экосистемы», хотя и выделяет его²⁰. В качестве синонимов называются «экологический предел», «хозяйственная емкость экосистемы», «предел устойчивости экосистемы» и делается отсылка к понятию «природно-ресурсный потенциал», определяемому как «способность природных систем при сохранении устойчивости в глобальном масштабе допускать использование человеком в хозяйственной деятельности части ресурсов. При этом на локальных и региональных уровнях использование может быть таким, что оно на этих уровнях не обеспечивает устойчивости локальных природных систем, но в целом в глобальном масштабе устойчивость природной системы (биосферы) обеспечивается»²¹.

Н.Ф. Реймерс выделяет понятия «емкость среды», «емкость среды биологическая», «емкость среды хозяйственная», которые могут использоваться и для решения задач экологического права. В частности, «емкость среды хозяйственная» означает пределы физико-химических возможностей среды, исчерпание которых в процессе хозяйственной деятельности приводит к нежелательным изменениям в ней²². Данное понятие может рассматриваться как часть более широкого понятия «потенциал природы», которое по содержанию и своим функциям в экологическом праве более широкое, универсальное.

В контексте определения пределов, границ использования природных ресурсов и воздействия на природу в науке исследуется понятие «хозяйственная емкость природных экосистем и биосферы». Экологи пришли к выводу, что «границы эти опре-

²⁰ См.: Экологический энциклопедический словарь. М., 2002. С. 232.

²¹ Там же. С. 528.

²² См.: Реймерс Н.Ф. Природопользование. Словарь-справочник. М., 1990. С. 123.

деляются не столько ресурсами недр или доступными источниками энергии, сколько потенциальными возможностями биосферы по нейтрализации растущего антропогенного давления. А последнее неизбежно связано с достижением такого критического момента, что мы, по сути, и переживаем в настоящий период»²³. Как указывают авторы весьма интересной работы «Перед главным вызовом цивилизации...», понятие «хозяйственной емкости биосферы как важнейшего индикатора материальной человеческой деятельности впервые появляется на этих страницах». Хозяйственная емкость природных экосистем и биосферы в целом (другие названия: ассимилирующая, несущая емкость – *carrying capacity*) – своего рода интеграл того предельного антропогенного воздействия, превышение которого приводит ее в возмущенное состояние и угрожает необратимой деградацией. Это понятие позволяет, с их точки зрения, дать ответ на угрозы и степени угрозы биосфере²⁴.

Природоемкость используется в качестве эколого-экономического показателя. Он измеряется как затраты первичных природных ресурсов или объемы загрязнений на единицу конечной продукции.

Современная экономика России характеризуется высокой природоемкостью. Такая ситуация сложилась в основных природоэксплуатирующих секторах, существенно воздействующих на экологическую ситуацию: энергетическом, аграрном, лесном. Так, сравнение природоемкости российской экономики и развитых стран дает довольно показательные результаты. В России энергетические затраты на единицу конечной продукции в среднем в два–три раза превышают энергозатраты развитых стран. По затратам лесных ресурсов на производство единицы бумажной продукции, мебели, лесоматериалов Россия превосходит развитые страны в четыре – шесть раз. Для аграрного сектора резкое падение в последние десятилетия естественного плодородия и отставание обслуживающих сельское хозяйство отраслей и видов деятельности оборачивается 3–4-кратным превышением затрат земельных ресурсов на получение единицы конечной

²³ Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С., Рейф И.Е. Указ. соч. С. 150.

²⁴ См.: там же. С. 153.

продукции сельскохозяйственного происхождения по сравнению с развитыми странами.

Неэффективная природоёмкая экономика вполне обоснованно оценивается как важнейшая причина деградации природы России. Незрелость обрабатывающей и перерабатывающей промышленности, инфраструктуры, сферы распределения, остальные и грязные технологии приводят к сохранению или вынужденному росту нагрузки на природу, колоссальным потерям природных ресурсов и сырья, дополнительному загрязнению²⁵.

В эколого-правовом контексте категория «потенциал природы» соотносится с другой важнейшей категорией – «благоприятная окружающая среда». Если состояние природы на определенной территории по правовым характеристикам оценивается как благоприятная окружающая среда, потенциал природы может быть оценен как наивысший, и наоборот. Несмотря на связь между ними, потенциал природы может иметь свой самостоятельный правовой ресурс в экологическом праве. В аспекте соотношения понятия «потенциал природы» и благоприятной окружающей среды как конституционной правовой категории особенно важно установление правового содержания благоприятной окружающей среды.

Эколого-правовые задачи, решаемые с помощью категории «потенциал природы». Данная категория, будучи признанной, может играть в природоохранной деятельности государства, науке и отрасли экологического права существенную роль. В контексте ст. 9 Конституции РФ потенциал природы важно рассматривать как методологическую основу государственной экологической и экономической²⁶ политики, формирования экологического права. Такая политика может быть наиболее общественно полезной и эффективной, будучи основанной на реальном состоянии природы. Соответственно на макроуровне при разработке и государственной политики, и государственных прогнозов социально-экономического развития необходимо исходить из имеющегося природного потенциала, пла-

²⁵ См.: *Бобылев С.Н.* Экология и экономика: взгляд в будущее // *Экологическое право*. 2001. № 2. С. 15–16.

²⁶ Имеется в виду экологический компонент экономической политики.

нировать его поэтапное повышение. В равной мере обеспечение рационального природопользования и охрану природы на микроуровне, т.е. локально, важно также основывать на учете реального состояния природы. Тем самым потенциал природы может служить существенным методологическим основанием эффективного осуществления экологического права, прежде всего как оперативное средство при подготовке и принятии каждого экологически обоснованного решения.

Планирование с учетом потенциала природы размещения новых экологически вредных объектов на территории, экологически деградированной и благоприятной. Если состояние атмосферного воздуха, воды, почвы не соответствует нормативам качества окружающей среды, что изначально свидетельствует о дрящемся процессе причинения экологического и экогенного вреда, очевидно, требуется рассмотрение вопроса о планировании новой экологически значимой деятельности, осуществление которой будет сопровождаться и новым, дополнительным воздействием на природу²⁷.

При отрицательном потенциале природы, характеризующем высокий уровень загрязнения окружающей среды, целесообразно ли на соответствующей территории размещать новые экологически вредные объекты? Для таких территорий требуется проведение специальных мер по восстановлению благоприятного состояния окружающей среды. В принципе для этого не

²⁷ Реальный вред, причиняемый природе и человеку, в России огромен. В соответствии с Государственным докладом о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2003 г. государством было предъявлено исков на общую сумму 3,2 млрд руб.; в 2004 г. – 1,6 млрд руб.; в 2005 г. – 2,3 млрд руб.; в 2006 г. – 1,9 млрд руб.; в 2007 г. – 8,6 млрд руб. Подробнее об этом см.: *Князев М.А.* Российское государство как субъект возмещения экологического и экогенного вреда: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 39–40.

Загрязненная природа отражается на здоровье человека. Официально признано, что из-за плохой экологии умирают ежегодно более 350 тыс. россиян (см.: Российская газета. 2008. 28 мая). По данным Всемирной организации здравоохранения, в 2004 г. в России от загрязнения окружающей среды умерли 493 тыс. человек (см.: Зеленый мир. 2008. № 23–24. С. 19).

обязательно прекращать экологически вредную деятельность. Но при строгом объективном экологическом контроле ее, очевидно, следует ограничивать.

На многих хозяйственно освоенных территориях страны состояние природы не соответствует нормативам качества окружающей среды, что важно учитывать при территориальном планировании размещения экологически значимой инфраструктуры – населенных пунктов, предприятий, иных объектов.

На стадии оценки потенциала природы, ее состояния выявляются все неблагоприятные экологические характеристики, которые должны учитываться при планировании размещения новых объектов. К примеру, при размещении населенного пункта важно учитывать отсутствие геопатогенных характеристик территории, сейсмоопасности, риски других опасных природных явлений – извержений вулканов, цунами, наводнений и др. Социальная практика подтверждает оправданность и необходимость учета этих факторов. Тем более что в условиях России, с ее пространной территорией, нетрудно найти альтернативные варианты. Или должны быть предложены и использованы технические решения, сводящие к минимуму риски наступления неблагоприятных эколого-социальных последствий. В качестве исторических примеров, которые заставляют учитывать указанные факторы, можно назвать Помпею, уничтоженную вследствие извержения вулкана, на современном этапе – г. Нефтегорск (Сахалин), полностью разрушенный в результате землетрясения в мае 1995 г. Негативный пример планирования землепользования – расположение огромного жилого массива в Марьино (г. Москва) на бывшей свалке отходов – Люблинских полях аэрации.

Аналогичным образом экологические характеристики территории, потенциал природы должны лежать в основе решений о размещении производственных объектов. При этом с учетом потенциала природы важно обратить внимание на два существенных фактора: потенциал природы соответствует критериям благоприятного состояния окружающей среды или не соответствует таким критериям вследствие как деятельности человека, так и неблагоприятных природных явлений. Если потенциал природы характеризуется уровнями загрязнения вод, атмосфер-

ного воздуха сверх предельно допустимых концентраций, проблематичным является строительство новых предприятий и расширение действующих. В этом случае проект должен предусматривать гарантии того, что новый объект не ухудшает экологическую ситуацию. Хотя социальная практика убеждает, что каждое новое предприятие лишь ухудшает состояние природы. Юридически значимым решением в этой ситуации может быть, помимо запрета строительства объектов на экологически деградированной территории, реальная ответственность приемочных комиссий, экспертов государственной экологической экспертизы.

Принципиально важным для экологического права является вопрос об экологических требованиях к деятельности, осуществляемой на территории с благоприятной окружающей средой. Разумный вариант – не допускать ухудшения состояния природы. Такие требования содержатся в зарубежном экологическом законодательстве и частично закреплены в законодательстве РФ. Согласно ст. 4 Федерального закона от 10 января 2002 г.

«Об охране окружающей среды»²⁸ в первоочередном порядке охране подлежат естественные экологические системы, природные ландшафты и природные комплексы, не подвергшиеся антропогенному воздействию. К основным принципам охраны окружающей среды относится запрещение хозяйственной и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда растений, животных и других организмов, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды (ст. 3).

Планирование восстановления нарушенного состояния природы и увеличения ее потенциала. Категория «потенциал природы» может быть успешно использована для решения задачи не только предупреждения нового экологического вреда, но и восстановления нарушенного состояния окружающей среды. Значение как решения задачи восстановления природы, так и

²⁸ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

использования для этого указанной категории важно оценивать с учетом двух обстоятельств:

1) реального состояния деградированной окружающей среды. 16% территории России, где проживает половина населения страны, официально признаны экологически неблагоприятными. Обязанность государства – обеспечивать возмещение вреда и применение всех законных средств для устранения ситуаций, повлекших причинение вреда, в том числе путем восстановления окружающей среды²⁹. Иными словами, применение категории «потенциал природы» имеет конституционные основания;

2) выработки мер, реализация которых позволит восстановить нарушенное состояние, если это практически возможно. С учетом реального состояния природы, отклоняющегося от благоприятного, такими потенциально эффективными мерами могут быть: планирование природоохранной деятельности; нормирование предельно допустимых воздействий и использования природных ресурсов; ограничение экологически значимой хозяйственной и иной деятельности; и др.

Планирование рационального использования природных ресурсов с учетом потенциала природы. Использование природных ресурсов для удовлетворения потребностей, в частности экономических, рекреационных, важно осуществлять с учетом потенциала природы на конкретной территории. При этом использование природных ресурсов, очевидно, целесообразно планировать с учетом экологических особенностей территории. Юридически значимым критерием при этом могут служить нормативы использования природных ресурсов³⁰.

Как методологическое основание учета потенциала природы можно рассматривать попытку внедрения правового регулирования природопользования в Байкальском регионе применительно к обеспечению статуса Байкала как участка всемирного наследия. «На пороге 21 века в мире с истощающимися ресурсами приобретают решающее значение ограничения и ответственности. ...Одним из проявлений осознания этого в странах Запада стало функциональное зонирование земель. Зонирование

²⁹ Подробнее об этом см.: *Князев М.А.* Указ. соч.

³⁰ См. ст. 26 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

земель – установление ограничений на использование земель обществом³¹. Степень ограничений зависит от естественных возможностей земель, характера использования прилегающих участков, потребности в дефицитных ресурсах и культурных норм. В идеале ограничения на использование земель отражают экологические и экономические ценности»³². Ценность подготовленной в начале 1990-х гг. программы видится, в частности, в том, что применительно к каждой категории земель Байкальского региона ее авторы предлагали варианты предпочтительного и возможного использования. В этом видится ценность и самого исследуемого методологического основания. Стоит ли использовать землю уникального озера Байкал или земли курортов для строительства ЦБК, нефтеперерабатывающего предприятия и других экологически опасных объектов?

При подготовке данной статьи в г. Туапсе (Краснодарский край) проводились общественные слушания по проекту «Строительство нового НПЗ мощностью 12 млн т/год на территории ООО «РН-Туапсинский нефтеперерабатывающий завод». До-

³¹ Институт зонирования земель весьма развит в США. Как указывает М.Ю. Галятин, опыт правового регулирования земельных отношений в США оказывает заметное влияние на развитие права и законодательства многих капиталистических стран. «Возникновение и развитие правового института зонирования в США является убедительным подтверждением марксизма о том, что настоятельные потребности общества ...должны быть и будут удовлетворены, изменения, продиктованные общественной необходимостью, сами проложат себе путь и рано или поздно приспособят законодательство к своим интересам...» (Галятин М.Ю. Зонирование как способ правового регулирования земельных отношений в США: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1984. С. 10).

При этом контроль за антропогенным воздействием на окружающую среду при экологическом зонировании осуществляется, в частности, путем установления обязанностей землепользователей осуществлять определенные мероприятия по предотвращению вредного воздействия его хозяйственной деятельности на окружающую среду.

³² Байкальский регион в двадцать первом веке: модель устойчивого развития или непрерывная деградация? Комплексная программа политики землепользования для российской территории бассейна озера Байкал. 1993 г.

черней компанией ОАО НК «Роснефть» на слушания был представлен проект строительства нового нефтезавода на месте, где сейчас расположен существующий Туапсинский нефтезавод – в центре города в пойме р. Туапсе. Согласно проекту предполагается снос технически устаревшего Туапсинского нефтезавода, запущенного еще в 20-х гг. прошлого столетия. В соответствии с официальными документами «Роснефти» этот завод включен в перечень объектов, необходимых для подготовки и проведения зимних Олимпийских игр 2014 г. в г. Сочи, вблизи которого расположен г. Туапсе. Туапсинский нефтезавод эксплуатируется с грубейшими нарушениями законодательства, и наряду с другим дочерним предприятием «Роснефти» – нефтебазой ООО «РН-Туапсенефтепродукт» стал источником катастрофического загрязнения нефтью земель в пойме р. Туапсе, самой этой реки и прилегающей акватории Черного моря. В результате постоянной утечки нефти из хранилищ и трубопроводов нефтезавода и нефтебазы под Туапсе образовалась так называемая нефтяная линза, вследствие чего ПДК по нефти в грунтах и морской воде акватории Туапсинского порта, куда выходит нефтяной поток из этой линзы, превышено в тысячи раз. Снос резервуаров и трубопроводов старого нефтезавода и строительство вместо них новых призваны во многом решить эти экологические проблемы³³.

Соответственно в контексте темы исследования возникает закономерный вопрос о рациональности использования природной территории, обладающей особыми для России как северной страны характеристиками курортного региона. При этом аналогичные предыдущие решения в этом регионе уже привели к тому, что Туапсе является самым «грязным» в экологическом отношении городом Юга России, наряду с Новороссийском, в котором также сложилась критическая экологическая ситуация.

Планирование экономического развития с учетом потенциала природы. В качестве правового инструмента потенциал природы может послужить критерием определения потребительского уровня, удовлетворяемого за счет ресурсов природы. Как известно, к числу основных факторов

³³ См.: Экология и права человека. Сообщение ECO-HR.3368. 2009. 24 окт.

деградации природной среды на мировом уровне относится рост потребления природных ресурсов при сокращении их запасов. Он вызван стимулированием рыночной экономикой роста потребительского спроса на производимую продукцию, что является, в свою очередь, источником получения прибылей. Как с тревогой пишет А.С. Шестерюк, «удовлетворение жизненных потребностей человека путем фронтальной атаки на природу (к чему тысячелетиями сводилось экономическое развитие) вызывают в ней изменения, угрожающие существованию человека как биологического вида»³⁴.

Известно, что у экономически развитых государств для обеспечения высокого уровня экономического развития собственных национальных природных ресурсов, своего потенциала природы недостает. Для этих целей привлекаются природные ресурсы других стран или ресурсы вне пределов национальных юрисдикций. При этом планирование и прогнозирование на определенную перспективу экономического развития, основанного на эксплуатации природы, не может не учитывать фактор сокращения природных запасов в мире в целом.

В этой связи обратим внимание на Декларацию «Глобальная энергетическая безопасность», принятую «Группой восьми» в Санкт-Петербурге 16 июля 2006 г. В ней, в частности, говорится: «Учитывая общую заинтересованность стран-производителей и стран-потребителей в обеспечении глобальной энергетической безопасности, мы, лидеры стран «Группы восьми», заявляем о своей приверженности, наряду с другими задачами и принципами, *мощному глобальному экономическому росту*». Декларируемый мощный глобальный экономический рост, очевидно, требует соответствующих энергетических ресурсов. Как очевидно и то, что и один и другой фактор – и экономический рост, и энергетическая безопасность – будут способствовать, с одной стороны, сокращению невозобновимых энергетических ресурсов недр, а с другой – загрязнению окружающей среды.

³⁴ Шестерюк А.С. Экологическое право: проблемы методологии: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. СПб., 2000. С. 23.

Но в какой степени мощный глобальный экономический рост отвечает потребностям человека и общества в целом? В какой мере в этом заинтересован сам человек, скажем, в экономически развитой стране? Кому действительно нужен этот «мощный глобальный экономический рост»: производителю благ или их потребителю? Создаваемые блага оказываются зачастую навязанными потребителю корпорациями, культивирующими идеи высоких стандартов жизни. «Они заставляют людей «хотеть» значительно больше, чем нужно для удовлетворения действительных потребностей. Рынок превращается в механизм, создающий и формирующий спрос на то, что выходит за рамки разумных человеческих потребностей»³⁵.

Трудно не согласиться с директором Института истории естествознания и техники им. С.И. Вавилова РАН Б.И. Козловым в том, что «при сохранении хозяйственного уклада, сложившегося в индустриальную эпоху, человечество в принципе не может обеспечить полную защиту естественной природы и самой жизни на планете Земля от губительных последствий неограниченного экономического роста.

Что же препятствует переходу человечества от неограниченного к разумно ограниченному потреблению ресурсов природы? ...Сокращению технологической нагрузки на природу и преодолению современного экологического кризиса

³⁵ Вебер А.Б. Устойчивое развитие как социальная проблема. М., 1999. С. 122. И не случайно 80% продуктов массового пользования выбрасывается, по данным Национальной инженерной академии США, уже после единичного употребления, а оставшееся используется не более двух раз. Многие фирмы заинтересованы в том, чтобы их изделия служили потребителю не слишком долго и выходили из строя вскоре после окончания гарантийного срока.

Их ремонт в этом случае, как правило, не предусмотрен и слишком дорог, о чем красноречиво свидетельствуют европейские и американские городские свалки, заполненные едва вышедшей из употребления, но еще годной бытовой аппаратурой. И это тоже относится, так сказать, к «законным» приемам активизации потребительского спроса. См.: Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С., Рейф И.Е. Указ. соч. С. 11–12.

мешает стимулируемый рынком и рекламой образ жизни потребительского общества, признавшего сверхпотребление материальных благ духовной ценностью, смыслом и целью жизни.

Сверхпотреблением я называю потребление продуктов материального производства в количестве, превышающем необходимое и достаточное для беспрепятственного проявления сущностных сил и полной самореализации человека как биологического существа и творческой духовной личности»³⁶.

Заметим: общая характеристика сферы взаимодействия общества и природы в доиндустриальную, индустриальную, постиндустриальную эпоху – потребительское отношение к природе.

«Без коренного изменения сложившегося ранее мировоззрения потребительского общества, без ограничения основанного на нем типа расширенного природопользования человечество не в состоянии остановить глобальную экологическую катастрофу»³⁷.

Можно и дальше игнорировать обоснованные оценки и прогнозы ученых. Но *homo sapiens* (человек разумный) не может не видеть и не осознавать опасности этого направления развития общества. Необходимость внесения корректив в свои поступки и действия, в мировоззрение диктует и переживаемый мировым сообществом цивилизационный кризис. Фактором формирования нового, рационального мировоззрения в контексте определения потребительских интересов общества может быть потенциал природы, имеющий тенденцию к понижению, уменьшению. Данная категория, будучи разработанной в экономической и правовой науке, прежде всего международного и национального экологического права, может служить эффективным методологическим основанием формирования и осуществления согласованной, скоординированной экономической и экологической политики как мирового сообщества в глобализационном контексте, так и отдельных государств, интегрированным критери-

³⁶ Новая газета. 2008. 29 мая.

³⁷ См.: там же.

ем, лежащим в основе разработки и осуществления программ экономического развития, природопользования и охраны природы.

Правовые средства регулирования природопользования и охраны окружающей среды с учетом потенциала природы.

Использование потенциала природы как инструмента, методологического основания государственной экологической политики, развития и осуществления экологического права предполагает наличие в экологическом законодательстве правовых мер, средств как для отслеживания реального состояния природы, так и для оперативного использования данных о ее состоянии в том или ином регионе страны в целях сохранения, поддержания благоприятного состояния окружающей среды и его восстановления.

Для оценки состояния и изменения природы, установления ее реального потенциала важны прежде всего эколого-информационные ресурсы. Такие ресурсы создаются посредством ведения экологического мониторинга и кадастров, реестров природных объектов.

Как указывает Г.В. Выпханова, *экологический мониторинг* выполняет различные функции: экологическую, социальную, предупредительную, а также информационную, которая является основной, что следует из его содержания³⁸. Экологический мониторинг (мониторинг окружающей среды) – система долгосрочных наблюдений за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений ее состояния под воздействием природных и антропогенных факторов. В процессе мониторинга осуществляются сбор, обработка, хранение, обобщение, анализ и использование различных сведений о природе. Получаемые в процессе экологического мониторинга достоверные данные о природе в различных регионах страны часто требуются в оперативном, срочном порядке. Соответственно этот процесс должен иметь адекватное обеспечение. Проведенное Г.В. Выпхановой исследование выявило несовершенство законодательства в данной сфере, а также проблемы научного, методологического,

³⁸ См.: *Выпханова Г.В.* Правовые проблемы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2009. С. 49.

метрологического, финансового, материально-технического и кадрового обеспечения³⁹.

Традиционным эколого-правовым инструментом информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды являются *государственные кадастры природных объектов*. Государственный кадастр природных объектов – свод экономических, экологических, организационных и технических показателей, характеризующих качество и количество природного объекта, состав и категории пользователей. Данные кадастров служат обеспечению рационального использования природных ресурсов и охране окружающей среды от вредных воздействий. На основе кадастров проводится денежная оценка природного ресурса, определяется его продажная цена и система мер по восстановлению нарушенного состояния природы. Данные о качественных и количественных характеристиках природных объектов, содержащиеся в соответствующих кадастрах, служат основой для принятия решения о предоставлении природного ресурса в пользование, для выработки мер по обеспечению рационального природопользования и охраны природных ресурсов и комплексов, экологического планирования.

В доктрине экологического права критически оценивается замена правовых институтов государственных водного и лесного кадастров на государственные водный и лесной реестры, а также введение правовой меры государственного кадастрового учета земельных участков в составе государственного кадастра недвижимости вместо государственного земельного кадастра. В последнем случае произошло замещение правовых норм земельного законодательства, регулирующих публично-правовые кадастровые отношения, государственным кадастром недвижимости как частноправового института гражданского законода-

³⁹ Для преодоления недостатков организации и проведения экологического мониторинга необходимо создание Единой государственной информационно-аналитической системы природопользования и охраны окружающей среды, а также совершенствование федерального и регионального законодательства в области экологического мониторинга на системной основе, что требует принятия федерального закона «Об экологическом мониторинге». См.: *Выпханова Г.В.* Правовые проблемы информационного обеспечения природопользования ... С. 50–51.

тельства, содержащего сведения о лесах, водных объектах и об иных природных объектах, расположенных в пределах земельного участка как объекта недвижимости⁴⁰.

Для целей использования потенциала природы в контексте темы данного исследования важны все виды *экологических нормативов*. Нормативы качества окружающей среды, определяющие пределы допустимых воздействий на природу, являются едиными для всей территории России⁴¹. При этом качественное состояние природы в разных частях страны различно, в том числе и вследствие деятельности человека. Очевидно, что на 16% территории страны, признанных экологически неблагоприятными, единые нормативы ПДК не могут использоваться для эффективного управления охраной природы. Допустимые уровни загрязнения там должны быть другими. Соответственно должны быть пересмотрены и величины вредного воздействия на природу из отдельных источников. В зависимости от реального потенциала природы определяются и нормативы использования природных ресурсов.

Важную роль вышеназванная категория может и должна играть при государственном прогнозировании, разработке и осуществлении государственных программ экономического и социального развития, планировании охраны природы и использования ее ресурсов.

Согласно Федеральному закону от 20 июля 1995 г. «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»⁴² определение перспектив социально-экономического развития осуществляется

⁴⁰ См.: *Выханова Г.В.* Правовые проблемы информационного обеспечения природопользования... С. 50–51.

⁴¹ Для достижения целей охраны природы это неправильно. Начиная с 1980 г., когда был принят Закон СССР «Об охране атмосферного воздуха», в законодательстве формулировалось требование об установлении дифференцированных нормативов качества окружающей среды с учетом природно-климатических особенностей, а также повышенной социальной ценности отдельных территорий. На практике уполномоченными органами исполнительной власти это требование не было исполнено.

⁴² СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2871.

с учетом экологических интересов и потребностей. Государственные прогнозы разрабатываются Правительством РФ на основе комплексного анализа ряда важнейших факторов, включая демографическую ситуацию, научно-технический потенциал, социальную структуру, состояние природных ресурсов, а также некоторых других факторов и перспектив их изменения. При этом прогнозы социально-экономического развития разрабатываются в целом по России, по народно-хозяйственным комплексам и отраслям экономики, по регионам. Отдельно выделяется прогноз развития государственного сектора экономики.

Разрабатываемые на вариантной основе прогнозы социально-экономического развития основываются на системе демографических, экологических, научно-технических, социальных и других прогнозов отдельных общественно значимых сфер деятельности. Они включают, в частности, количественные показатели и качественные характеристики динамики производства и потребления, уровня и качества жизни, экологической обстановки. Практика разработки и реализации государственных программ экономического и социального развития свидетельствует о том, что экологическая обстановка далеко не всегда учитывается.

Само природоохранное планирование, как и планирование использования природных ресурсов, может быть успешным, научно обоснованным лишь в том случае, если будет основываться на существующем потенциале природы в том или ином регионе. Вместе с тем прежде всего планирование, особенно в области охраны окружающей среды, может служить правовым средством сохранения или восстановления благоприятного состояния природы. Именно для этой цели оно предусмотрено в законодательстве⁴³.

⁴³ Федеральный закон «Об охране окружающей среды» содержал ст. 15 «Федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации, целевые программы в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации и мероприятия по охране окружающей среды», утратившую силу в соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ.

На цели восстановления благоприятного состояния окружающей среды была направлена Федеральная целевая программа «Экология и

С учетом потенциала природы, как уже отмечалось, целесообразно принимать решения о размещении, строительстве новых источников вредных воздействий на природу и в целом об экономическом и социальном развитии в стране. Такой учет должен обеспечиваться посредством оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы – это основные правовые инструменты предупреждения экологического вреда, используемые на стадии, предшествующей принятию экологически значимых решений. Так, в соответствии с Положением об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденным приказом Госкомэкологии России от 16 мая 2000 г. № 372⁴⁴, исследования по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности включает, в частности, анализ состояния территории, на которую может оказать влияние намечаемая хозяйственная и иная деятельность (состояние природной среды, наличие и характер антропогенной нагрузки и т.п.).

В процессе проведения экологической экспертизы по каждому отдельному объекту устанавливается соответствие проекта намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям, предусмотренным законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду. При этом должно учитываться реальное состояние природы в месте осуществления намечаемой деятельности.

Можно предположить, что органы государственного экологического контроля должны особо ревностно исполнять свои обязанности на экологически неблагоприятных, загрязненных территориях, т.е. на территориях с отрицательным потенциалом

природные ресурсы России (2002–2010 годы)», утвержденная постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2001 г. № 860 (СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. II). Ст. 4973). Хотя эта Программа была рассчитана до 2010 г. 17 ноября 2005 г. Правительством РФ было принято распоряжение № 1952-р, в соответствии с которым ее реализация завершена в 2005 г. См.: СЗ РФ. 2005. № 48. Ст. 5060.

⁴⁴ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2000. № 31.

природы, где объектам живой природы, здоровью человека ежедневно причиняется реальный экологический и экогенный вред.

Важно также подчеркнуть, что, во-первых, для целей учета потенциала природы при реализации государственной экологической политики, в частности при принятии экологически значимых решений, могут быть полезны и иные эколого-правовые средства, во-вторых, используемые при этом сведения о потенциале природы должны быть достоверными на текущий момент.

Подводя итоги вышесказанному, необходимо отметить следующее.

Категория «потенциал природы» в контексте формирования и осуществления государственной экологической политики, как представляется, может быть весьма полезна для решения главной задачи экологического права – поддержания благоприятного состояния окружающей среды и его восстановления. Учет потенциала природы особенно важен при подготовке и принятии конкретных экологически значимых решений экономического и социального развития.

При этом принципиально не могу разделить позицию федерального министра Минприроды России: «Пока у нас сохраняются естественные преимущества, их надо использовать»⁴⁵. Во-первых, «естественные преимущества» уже интенсивно эксплуатировались отечественным государством в последние 40 лет, можно предположить, в меру имевшихся возможностей. Нефтяные доходы, которые, как уже отмечалось выше, с 2000 г. намного превысили уровень в 65–70%, использовались и на повышение качества образования, и на внедрение инноваций, и на разработку собственных технологий, о чем пишет министр. А результаты? Где видимый социальный эффект?

Во-вторых, развитие в контексте позиции министра, очевидно, ведет к лишению страны и общества этого «естественного преимущества». При этом нельзя не обратить внимания и на то, что, несмотря на нормы Закона РФ «О недрах», пользование недрами ведется крайне нерационально. В нефтегазодобывающей сфере использование нефтяного попутного газа – сама по себе одна из острейших экологических проблем. Ежегодно в

⁴⁵ Трутнев Ю. Указ. соч.

России сгорает в факелах нефтяной попутный газ (НПГ) на сумму свыше 360 млрд руб. Из 55 млрд куб. м ежегодно извлекаемого НПГ в переработку направляется лишь 26%; 47% используется компаниями–недропользователями на нужды промыслов либо списывается на технологические потери, около 27% сжигается в факелах. Возможные потери экономики России от нерационального использования НПГ составляют более 13 млрд долл. – это стоимость высококачественных жидких углеводородов, пропана, бутана и сухого газа, производимых при переработке НПГ. Большинство нефтедобывающих стран перерабатывают попутный газ. На сегодняшний день в сравнимых с российскими объемами нерационально использует НПГ только Иран⁴⁶.

Только на территории Ханты-Мансийского автономного округа на 1 января 2006 г. было учтено 412 факелов по сжиганию НПГ. Предприятиями нефтегазодобывающего комплекса в атмосферу ежегодно выбрасывается порядка 3 млн т загрязняющих веществ. В факелах сжигается порядка 6 млрд куб. м газа. В результате окружающая среда и население подвергаются воздействию экологически вредных продуктов сгорания, в том числе канцерогенных, что приводит к существенному повышению заболеваемости населения в регионах нефтегазодобычи. За год в результате сжигания НПГ в атмосферу выбрасывается 400 тыс. т вредных веществ – окиси углерода, окиси азота, углеводородов, сажи. Платежи за загрязнение окружающей среды от выбросов попутного газа не превышают 0,8–1,2% от стоимости реализуемой нефти. В то же время из-за недостаточного уровня утилизации НПГ мощности нефтехимической промышленности в среднем загружены лишь на 40 %⁴⁷.

Существенным отрицательным следствием проведения работ по разработке месторождений нефти и газа в России, поми-

⁴⁶ См.: URL: <http://www.mnr.gov.ru/part/?act=more&id=2007&pid=11> (последнее посещение – 1 марта 2009 г.)

⁴⁷ См.: Пояснительная записка «К проекту федерального закона «О регулировании использования нефтяного (попутного) газа» // СПС «КонсультантПлюс».

мо острейших экологических проблем с НПП, является, как видим, чрезвычайная деградация природы⁴⁸.

В-третьих, на каком моральном и юридическом основании мы стремимся лишить будущие поколения в России этого естественного преимущества?

Согласно императивам эволюции каждое предшествующее поколение обязано передать следующей генерации природу и культуру в состоянии, позволяющем людям жить и работать в нормальных условиях. Наше поколение, к сожалению, не первое, которое не исполняет этой высшей естественной обязанности. Мы эксплуатируем природу и культуру так, как будто являемся последними живущими на земле людьми; торопливо черпаем из источников природных и культурных богатств, растаскиваем добытое по частным углам, рассовываем по частным карманам. Это не может продолжаться долго, ибо таким образом приближается закат человечества⁴⁹.

Нельзя не согласиться с И. Гординым в том, что отечественная элита «фундаментально недопонимает, какая страна ей волею судеб досталась».

И здесь надо говорить об экологии и эколого-экономических оптимумах. *Природные богатства России не то что кадастрово недооценены – они политэкономически и философски недопоняты. Властью и бизнесом адекватно не осознан даже чисто производственный природно-ресурсный потенциал. Стране нужна экстренная образовательная программа «Созидание и Экология».* Образовательная – в смысле образующая новое, уверенное в себе общество. Именно она в ранге национальной идеи способна синтезировать консолидированный креативный социум, исполненный величием своей планетарной роли и ответственности. Именно она имеет реальный шанс привести

⁴⁸ К примеру, в процессе реализации проекта «Сахалин-2», по оценкам экспертов Счетной палаты РФ, ущерб природе составил 5 млрд руб. См.: Новая газета. 2009. 5 нояб.

⁴⁹ См.: Мальцев Г.В. Развитие права: к единению с разумом и наукой. М., 2005. С. 163.

Россию к достойным и безопасным позициям в бушующем мире и мир – к эколого-политическому миру»⁵⁰.

Надо не пытаться копировать чужие, природным дефицитом продиктованные экономические ориентиры, а без промедления учиться по-хозяйски, экологически мудро использовать собственные уникальные ресурсы. Только тогда можно будет сказать, что государство встало на путь экономической конкурентоспособности, реализации своих главных, Богом данных преимуществ⁵¹, на путь конституционно-правового развития, в основе которого лежит норма: земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями.

Как подчеркивал Генеральный секретарь ООН Бутрос Гали в докладе «Развитие и международное экономическое сотрудничество» на 48-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, «в контексте развития каждое общество должно взяться за решение сложных задач, связанных с *сохранением долгосрочного потенциала своих природных ресурсов*. Необходимо обеспечить баланс между конкурирующими потребностями и интересами. Нынешние социальные и экономические потребности должны удовлетворяться таким образом, чтобы при этом не наносился ущерб долгосрочному наличию этих ресурсов или жизнеспособности экосистем, от которых зависит и наша жизнь, и жизнь будущих поколений»⁵².

⁵⁰ Гордин И. Производственные оптимумы страны богатейших ресурсов // Зеленый мир. 2009. № 17–20. С. 23.

⁵¹ См.: там же.

⁵² Государство и право. 1995. № 1. С. 3.

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ФУНКЦИЯ ГОСУДАРСТВА И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Традиционно в содержание экологической функции государства включают деятельность государства по охране окружающей среды от различных видов негативного воздействия, а также по обеспечению рационального использования природных ресурсов. Вместе с тем в общей теории государства и права и эколого-правовой науке предлагается более широкий подход к содержанию этой жизненно важной функции. В частности, предлагается включить в нее такие виды деятельности государства, как распоряжение в интересах общества природными ресурсами, находящимися в собственности государства; обеспечение соблюдения, охраны и защиты экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц¹; обеспечение экологической безопасности².

* Доцент кафедры аграрного и экологического права Института права БашГУ, кандидат юридических наук.

** Данная статья подготовлена с использованием СПС «КонсультантПлюс».

¹ См.: *Бринчук М.М.* Экологическое право: Учебник. М., 2003. С. 44–45; *Гиззатуллин Р.Х.* О параметрах экологической функции государства // Экологическое право. 2008. № 2. С. 10–14.

² Анализ научных работ по правовым вопросам обеспечения экологической безопасности показывает, что такая деятельность рассматривается не только в качестве ее самостоятельного вида наряду с охраной окружающей среды и обеспечением рационального природопользования (см.: например: *Миняев А.О.* Экологическое право: конституционные основы: Учеб. пособие для вузов. М., 2004; *Сизов В.Е.* Экологическая функция государства и механизм ее реализации: теоретико-правовой аспект: Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2006; *Уханов И.С.* Экологическая функция современного российского государства (теоретико-правовой аспект): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000), но и в качестве деятельности, их замещающей. Например, под экологической функцией понимаются «осуществляемое в экологической сфере объективно необходимое, целенаправленное, законодательно-обусловленное направление (сторона) государственной деятельно-

Для выделения того или иного вида деятельности в рамках функции государства необходимо наличие общественной потребности, а также (учитывая, что любая функция государства реализуется посредством собственных, правовых и организационных форм) особого правового и организационного механизма.

Если деятельность государства по распоряжению природными ресурсами и охране экологических прав имеет в рамках экологической функции свою четкую предметную область (отличающуюся от охраны окружающей среды и рационального использования), обусловлена общественными потребностями, нашедшими свое нормативное выражение в ст. 2, 9, 18, 42 Конституции РФ, имеет особый правовой и организационный механизм обеспечения, то в отношении обеспечения экологической безопасности возникают определенные вопросы.

Является ли обеспечение экологической безопасности самостоятельной общественной потребностью наряду с охраной окружающей среды и обеспечением рационального использования природных ресурсов? Существует ли особый набор правовых и организационных мер для выделения и осуществления такого вида деятельности в рамках экологической функции государства?

Прежде всего обратимся к вопросу о том, что понимается под экологической безопасностью.

Ее легальное определение содержится в ряде нормативных правовых актов. Так, в Федеральном законе от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды»³ экологическая безопасность определяется как состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычай-

сти по обеспечению экологической безопасности общества» (*Мухамеджанов Б.А.* Экологическая функция советского государства: Автореф. ... дисс. канд. наук. Алма-Ата, 1990); «осуществляемые в экологической сфере, основные направления деятельности любого государства по устойчивому развитию и обеспечению экологической безопасности окружающей среды» (*Архипкин С.В.* Понятие экологической функции государства // Правовое регулирование общественных отношений: Сб. научных трудов. Оренбург, 1998. С. 61).

³ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

ных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий. В Законе Республики Башкортостан от 2 июня 1997 г. «Об экологической безопасности Республики Башкортостан» (ныне утратил силу) экологическая безопасность понималась как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества, защищенности окружающей природной среды от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на нее.

Имеются также многочисленные научные определения экологической безопасности. В частности, она определяется как: состояние защищенности жизненно важных экологических интересов человека и прежде всего прав на чистую, здоровую, благоприятную для жизни окружающую среду⁴; состояние защищенности социальных, экономических, экологических прав и законных интересов граждан, материальных, культурных и иных ценностей общества и государства, экономических и иных интересов предприятий, организаций, учреждений и предпринимателей от вредного воздействия неблагоприятных факторов окружающей природной среды, вызванных антропогенным воздействием на нее, а также от последствий экологических аварий и катастроф⁵ и др. В иных областях научных знаний экологическая безопасность понимается, например, как способность государства контролировать, снижать и устранять экологические опасности разного масштаба, выявленные и оцененные научными методами, для обеспечения благосостояния общества и здоровья людей, политической, экономической и социальной стабильности⁶.

Приведенные определения показывают, что общей составляющей различных понятий экологической безопасности является ее понимание как состояние защищенности различных объектов и их жизненно важных интересов (к числу которых отно-

⁴ См.: *Петров В.В.* Экологическое право России: Учебник. М., 1995. С. 545.

⁵ См.: *Голыченко А.К.* Экологическое право России: словарь юридических терминов: Учеб. пособие для вузов. М., 2008. С. 366.

⁶ См.: *Данилов-Данильян В.И., Залиханов М.Ч., Лосев К.С.* Экологическая безопасность. Общие принципы и российский аспект. М., 2001. С. 77–78.

ются и экологические интересы) от различных факторов и источников опасного воздействия. Что же касается различий, то они, на наш взгляд, заключаются в первую очередь в объектах экологической безопасности. Практически в каждом определении в качестве объекта выступают человек, его здоровье, права, блага и ценности, а природная среда упоминается довольно редко⁷. По нашему мнению, объясняется это тем, что если в качестве объекта экологической безопасности рассматривать природную среду, то можно говорить об изначальном отсутствии специфики обеспечения экологической безопасности, поскольку обеспечение состояния защищенности природной среды есть не что иное, как опробованный десятилетиями практического применения комплекс природоохранительных мер (правовых, научных, экономических, технических и т.д.) от возможного или фактического негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций техногенного характера и их последствий.

Имеется ли специфика в обеспечении экологической безопасности применительно к другим объектам – человеку, обществу и государству?

Согласно ст. 1 Закона РФ от 5 марта 1992 г. «О безопасности»⁸ безопасность представляет собой состояние защищенно-

⁷ В неюридической литературе можно встретить совершенно иное понимание экологической безопасности в том смысле, что речь идет о состоянии защищенности природы, и где человек, общество или государство не упоминаются в принципе. Так, в одном из словарных изданий по общим и теоретическим вопросам экологии, биосферы, природоохранения, экологическим проблемам жизнедеятельности, болезням человека, животных и растений, вызванных хозяйственной деятельностью, экологическая безопасность определяется как: 1) состояние природных территорий, при котором в их пределах отсутствует угроза нарушения баланса экологических компонентов, потери экологической устойчивости и разрушения экологических систем под влиянием того или иного вида антропогенного воздействия на природную среду; 2) использование природной среды без нанесения ей экологического ущерба (см.: *Вишнякова С.М., Вишняков Г.А., Алеушкин В.И., Бочарова Н.Г.* Экология и охрана окружающей среды: Толковый терминологический словарь. М., 1998).

⁸ Ведомости РФ. 1992. № 15. Ст. 769.

сти жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Такие интересы представляют собой совокупность потребностей, удовлетворение которых обеспечивает существование и развитие личности, общества и государства (ст. 1).

В контексте экологической безопасности к таким потребностям человека относится состояние защищенности его права на благоприятную окружающую среду и здоровья от неблагоприятных факторов окружающей среды; общества – защищенность его материальных и духовных ценностей, так или иначе связанных с экологической сферой; государства – защищенность его конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности, имея в виду, что эти интересы без наличия достаточного количества природных ресурсов (особенно это касается России, где более половины государственного бюджета формируется за счет эксплуатации ресурсов недр) могут быть поставлены под угрозу.

Представляется, что и в отношении таких объектов, как человек, общество и государство, также не прослеживается какая-либо специфика деятельности государства в области обеспечения экологической безопасности по отношению к его деятельности в области охраны окружающей среды и обеспечения рационального использования природных ресурсов.

Удовлетворение жизненно важных интересов человека и других объектов возможно при определенном приемлемом для них уровне состояния защищенности. Таким уровнем, по нашему мнению, является благоприятная окружающая среда. Разработанная в науке экологического права концепция благоприятной окружающей среды исходит из того, что такое ее состояние характеризуется качественными (чистота (незагрязненность) воздуха, воды и почв) и количественными (достаточность природных ресурсов) показателями. Обеспечение экологической безопасности предполагает осуществление деятельности, направленной на поддержание или достижение и поддержание такого состояния окружающей среды, при котором отсутствуют или минимизированы угрозы объектам экологической безопасности, обусловленные факторами окружающей среды. Но благоприятное состояние окружающей среды, а следовательно, и

экологическая безопасность достигается и поддерживается деятельностью по охране окружающей среды и ее рациональному природопользованию (автору не приходилось встречать иных позиций). Прежде всего это экологическое нормирование, предусматривающее установление нормативов качества окружающей среды и нормативов допустимого на нее воздействия, которое в эколого-правовой науке рассматривается в качестве организационно-правовой меры охраны окружающей среды. Аналогичной позиции придерживается и законодатель. Так, согласно ст. 19 Федерального закона «Об охране окружающей среды» «нормирование в области охраны окружающей среды осуществляется в целях государственного регулирования, гарантирующего сохранение благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности». Правда, в данном Законе нормативы качества окружающей среды устанавливаются для оценки ее состояния в целях сохранения естественных экологических систем, генетического фонда растений, животных и других организмов, т.е. в качестве цели не упоминаются человек и его здоровье. Это можно расценивать как упущение законодателя, поскольку, как указывает М.М. Бринчук, «заложенная и в доктрине отечественного экологического права, и в экологическом законодательстве⁹ концепция нормирования качества окружающей среды основана на идее предупреждения вреда *здоровью человека и окружающей среде*»¹⁰. Помимо экологического нормирования, качество окружающей среды, а следовательно, и здоровье человека обеспечиваются и другими мерами охраны окружающей среды – оценка воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности (ОВОС), эколо-

⁹ Федеральный закон от 4 мая 1999 г. «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 11) устанавливает, что нормирование качества атмосферного воздуха и вредных физических воздействий на него осуществляется в целях определения критериев безопасности и (или) безвредности воздействия химических, физических и биологических факторов на людей, растения и животных, особо охраняемые природные территории и объекты, а также в целях оценки состояния атмосферного воздуха (см.: СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222).

¹⁰ Бринчук М.М. Обеспечение экологической безопасности как правовая категория // Государство и право. 2008. № 9. С. 38.

гическая экспертиза, экологическая сертификация. Совокупность указанных мер обеспечивает и защищенность экологических прав человека.

Что касается экологической безопасности общества и государства, то она также обеспечивается в рамках механизма охраны окружающей среды и рационального использования. Например, потребность государства в достаточном количестве природных ресурсов как условие экономической независимости государства обеспечивается в рамках нормирования в области охраны окружающей среды посредством установления нормативов изъятия природных ресурсов. Возникает вопрос: каково место обеспечения экологической безопасности в этом механизме?

Анализ показывает, что сторонники обеспечения экологической безопасности приводят различные аргументы в пользу выделения такого вида государственной деятельности. Один из основных – большое число нормативных правовых актов, в которых упоминаются термины «экологическая безопасность» и «обеспечение экологической безопасности»¹¹. Так, А.К. Голиченков указывает: «...Большое число актов, содержащих термин «экологическая безопасность» или его комбинации, объясняется формальными причинами, прежде всего тем, что данный термин употребляется в Конституции РФ»¹², и в этом с ним нельзя не согласиться. Кстати, тот факт, что в ст. 72 Конституции РФ упоминается обеспечение экологической безопасности, также рассматривается в качестве основания ее включения в содержание экологической функции государства¹³. Однако, по нашему мнению, упоминание того или иного термина в тексте Конституции отнюдь не позволяет делать вывод о наличии особого вида дея-

¹¹ М.М. Бринчук, оппонировавший по ряду вопросов сторонникам обеспечения экологической безопасности, приводит данные о том, что термин «экологическая безопасность» упоминается более чем в 1600 актах. См.: *Бринчук М.М.* Обеспечение экологической безопасности как правовая категория. С. 30.

¹² *Голиченков А.К.* Охрана окружающей природной среды, обеспечение экологической безопасности, обеспечение рационального использования природных ресурсов: общее и особенное // *Экологическая безопасность: проблемы, поиск, решения: Сб. статей.* М., 2001. С. 144.

¹³ См.: *Миняев А.О.* Указ. соч. С. 94.

тельности государства. Для этого, как было сказано выше, необходимо наличие особого правового и организационного механизма.

В работах, посвященных правовым вопросам экологической безопасности, не приводится ни одной меры по ее обеспечению, которая бы не являлась мерой охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов¹⁴. Не упоминаются они и в законодательстве. В преамбуле Федерального закона «Об охране окружающей среды» устанавливается, что данный Закон определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Кроме того, в нем предусмотрены требования к размещению, проектированию, строительству, реконструкции, вводу в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов. Эти требования направлены в том числе и на обеспечение экологической безопасности. Но при этом следует обратить внимание, что в указанном Законе они определяются как «требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности». Именно такая деятельность, как правило, приводит или может приводить к возникновению чрезвычайных экологических ситуаций с нега-

¹⁴ Например, Н.А. Гейт в своем курсе лекций по экологическому праву выделяет раздел «Организационно-правовой механизм обеспечения экологической безопасности». При этом в организационный механизм он включает такие правовые инструменты, как экологическое нормирование, ОВОС, экологическая экспертиза, экологический мониторинг, экологический контроль, экологическое лицензирование, экологическая сертификация и т.д., а правовой механизм, по его мнению, образуют информационное обеспечение и правовое регулирование доступа к информации, юридическая ответственность за экологические правонарушения и т.д. (см.: *Гейт Н.А. Экологическое право: Курс лекций.* М., 2007. С. 136).

тивными последствиями, а указанные требования направлены на предотвращение таких ситуаций. Очевидно, что именно эти требования имелись в виду (в текстах приводимых ниже актов не давалось каких-либо разъяснений по поводу юридического содержания понятия «требования экологической безопасности») в проекте федерального закона «Об экологической безопасности», отклоненном Президентом РФ в 1995 г., в упоминавшемся выше Законе Республики Башкортостан «Об экологической безопасности Республики Башкортостан», в постановлении Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ «О рекомендательном законодательном акте «Об обеспечении экологической безопасности»¹⁵ и др.

В юридической и в иной литературе, обосновывая обеспечение экологической безопасности, ссылаются на международно-правовые акты, на законодательство зарубежных государств. Но при этом почему-то говорится, например, о том, что «в Германии экологическая безопасность приобрела самостоятельное значение в 1972 г., когда была опубликована первая федеральная экологическая программа... в 1974 г. было основано Федеральное управление по охране окружающей среды... в 1986 г. ...выделилось Федеральное министерство *охраны окружающей среды, охраны природы* и контроля безопасности ядерных реакторов... в 1974 г. был принят закон «О защите окружающей среды от вредных воздействий...»¹⁶. А.Е. Кадомцева, рассматривая экологическую безопасность как межгосударственную проблему современного развития цивилизации, опирается на резолюции международных конференций по охране окружающей среды (Тегеран, 1973 г.; Бухарест, 1977 г.), на решения Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.), на Соглашение стран – членов АСЕАН по сохранению природы и природных ресурсов 1985 г. и т.д.¹⁷ Отметим, что в указанных международно-правовых документах понятия «экологи-

¹⁵ Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. 1997. № 7.

¹⁶ См.: Данилов-Данильян В.И., Залиханов М.Ч., Лосев К.С. Указ. соч. С. 70.

¹⁷ См.: Кадомцева А.Е. Экологическая функция современного российского государства / Под ред. М.И. Байтина. Саратов, 2001. С. 46–71.

ческая безопасность» и «обеспечение экологической безопасности» не упоминаются.

Высказывается также мнение о том, что концепция экологической безопасности способна предложить необходимый методологический прорыв в области охраны окружающей природной среды¹⁸. При этом постановка экологической проблемы на уровне национальной безопасности (в рамках которой признается ранее неизвестная форма безопасности – экологическая) решает несколько важных задач: придает природоохранительной проблеме значимость проблемы выживания человечества; делает экологическую проблему задачей высочайшего политического приоритета; концепция экологической безопасности предлагает новую основу для разрешения природоохранительных проблем – модель «предвидеть и предотвращать» вместо общепринятого подхода по типу «реагировать и корректировать»¹⁹. Думается, что такая аргументация в пользу значения экологической безопасности в системе правового регулирования отношений «общество – природа» не убедительна. Во многом, если не в первую очередь, осознание необходимости охраны окружающей среды на национальном, а затем и на международном уровне было обусловлено возникшими угрозами экологического характера существованию человека как биологической субстанции. Охрана окружающей природной среды и без экологической безопасности является одним из приоритетных направлений государственной деятельности как на национальном, так и на международном уровне. Другое дело, насколько интересы охраны природы действительно приоритетны для государства. Об экологической безопасности и необходимости ее обеспечения говорят многие российские политики, о ней говорится во множестве государственных концепций, доктринах, программах, но кардинально ничего не меняется. Более того, прослеживается тенденция к деэкологизации государственной деятельности, и очевидно, что признание экологической безопасности в системе национальной безопасности на ситуацию повлиять не может. На протяжении многих десятилетий (в России – несколько меньше) в

¹⁸ См.: *Кадомяцева А.Е.* Указ. соч. С. 65.

¹⁹ См.: там же. С. 65.

зарубежных экономически развитых и экологически благополучных государствах без какой-либо концепции экологической безопасности применяются меры, которые направлены на предупреждение причинения вреда окружающей природной среде, прежде всего ОВОС, экологическая экспертиза, экологическая сертификация. В контексте этого обстоятельства приведем позицию М.М. Бринчука: «...Весь мир (особенно Скандинавские и некоторые североευропейские государства) вполне успешно ограничиваются охраной окружающей среды, обеспечением рационального использования природных ресурсов и защитой экологических прав...»²⁰.

Обобщая вышесказанное, можно сделать вывод о том, что, во-первых, отсутствует общественная потребность в обеспечении экологической безопасности. Состояние защищенности жизненно важных интересов человека, общества, государства и природной среды вполне укладывается в решение таких общественных потребностей, как охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов. Во-вторых, даже если исходить из того, что такая общественная потребность имеет место, то для выделения обеспечения экологической безопасности в качестве самостоятельного направления деятельности государства в рамках экологической функции требуется формирование собственного организационно-правового механизма ее реализации.

Экологическую безопасность можно рассматривать в качестве задачи, которую государство решает посредством таких направлений деятельности, как охрана окружающей среды и обеспечение рационального природопользования. Она может рассматриваться в качестве принципа охраны окружающей среды или служить критерием эффективности экологической функции государства.

²⁰ Бринчук М.М. Обеспечение экологической безопасности как правовая категория. С. 40–42.

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ
ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ
И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

Информационное обеспечение природопользования и охраны окружающей среды в современном информационном обществе следует выделять в числе основных направлений науки экологического права. Это обусловлено, с одной стороны, существованием объективных общественных и государственных потребностей в экологической информации, с другой – несовершенством правового регулирования эколого-информационных общественных отношений, возникающих в процессе использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, необходимостью его оптимизации.

Обладание экологической информацией и ее использование необходимо для достижения различных целей, главной из которых является принятие эколого-значимых решений. Это крайне важно как для органов власти, конкретного юридического лица, так и для любого гражданина. Только располагая экологической информацией, каждый может принять для себя решение, в частности, о нахождении и действиях в зоне техногенной аварии с негативными экологическими последствиями, как, например, в случае катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Данные ежегодных государственных докладов о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации свидетельствуют о неуклонном росте техногенных аварий. Так, если в 2001–2003 гг. их число варьировалось в пределах 200–400 в год, то в 2004 г. их произошло свыше 800, в 2005 г. – около 2,5 тыс. Развитие российской экономики сопровождается увеличением количества потенциально опасных производственных объектов,

* Заведующая кафедрой гражданско-правовых дисциплин Калужского филиала Московского гуманитарно-экономического института, кандидат юридических наук.

которых в 2006 г. насчитывалось свыше 22,5 тыс. только в топливно-энергетическом и промышленном комплексах¹.

В такой ситуации экологическая информация является неотъемлемой составляющей и условием безопасного развития общества, защиты гарантированных Конституцией РФ экологических прав граждан.

Состояние же экологической информированности в России оценивается неоднозначно. В последнее время наблюдается более активное участие населения в обсуждении принимаемых управленческих и других решений, затрагивающих экологические права граждан, в том числе право на экологическую информацию. Активность общественности особенно отмечается при размещении и строительстве различных объектов на городских и других территориях, о чем свидетельствуют многочисленные примеры. Так, на проект генплана развития Москвы в 2009 г., в обсуждении которого приняли участие 15 тыс. москвичей, поступило 70 тыс. замечаний². Против строительства Эвенкинской ГЭС выступили 85% жителей и 90% общественных организаций³. Однако в обоих случаях общественные слушания прошли с нарушением прав граждан на экологическую информацию, что весьма показательно.

На практике нередки случаи отказа в предоставлении экологической информации, предоставления недостоверных сведений, не в полном объеме, их непредоставления или несвоевременного предоставления. Например, о строительстве АЭС в г. Муроме Владимирской области жители узнали из средств массовой информации. В ходе общественных слушаний, проходивших осенью 2009 г., необходимой экологической информа-

¹ См.: Государственный доклад Минприроды России «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2007 году» // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: URL: <http://www.gisa.ru/59176.html> (последнее посещение – 28 февраля 2010 г.)

³ См.: URL: <http://www.plotina.net/evenki-rossii-protiv-stroitelstva-ges> (последнее посещение – 28 февраля 2010 г.)

ции представлено не было, в связи с чем 95% населения выступили против реализации этого проекта Росатома⁴.

Нарушение прав на экологическую информацию происходит при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. В 2008 г. в Новосибирской области произошли два случая разлива нефтепродуктов с загрязнением 10 га территории, о чем своевременно не были проинформированы население и органы власти, включая МЧС⁵.

Проблемы доступа к экологической информации, ее предоставления во многом связаны с несовершенством федеральной и региональной нормативной правовой базы в этой области. Правовой режим экологической информации, право на нее граждан, общественных организаций, порядок и условия ее предоставления, распространения, обмена и другие требования содержатся в экологическом, информационном и ином законодательстве, которое, однако, не лишено пробелов и противоречий⁶. Кроме того, даже законодательно установленные требования к экологической информации не всегда исполняются на практике, в том числе при реализации эколого-правовых мер, предусмотренных экологическим законодательством, а также в процессе осуществления экологического управления⁷. В науке экологического права проблемы предоставления экологической информации, обеспечения доступа к ней рассматриваются наряду с ее понятием, составом, источниками, правовым режимом, применением юридической ответственности в составе специальных и общих эколого-правовых исследований⁸. Вместе с тем проблематика в

⁴ См.: Экология и права человека. Бюллетень. Сообщение ЕСО-НР. 3417. 2009. 12 дек.

⁵ См.: URL: http://www.sibexpertco.ru/news/companynews_9.html (последнее посещение – 28 февраля 2010 г.)

⁶ Подробнее см.: *Выпханова Г.В.* Экологическая информация: проблемы теории и законодательства / Под ред. М.М. Бринчука. М., 2009. С. 155–207.

⁷ См.: *Выпханова Г.В.* Правовые проблемы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды: Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2009. С. 284–397.

⁸ См.: *Волков К.В.* Правовое регулирование доступа к экологической информации (сравнительно-правовой анализ): Дисс. ... канд. юрид.

сфере экологической информации гораздо шире и не ограничивается этими вопросами. Объективно все экологические общественные отношения в той или иной мере связаны с экологической информацией, что предопределено общим свойством информации системного воздействия на все сферы жизни общества.

Экологическая информация важна для всех субъектов экологических отношений. Информационное сопровождение требуется при осуществлении деятельности органов представительной, исполнительной и судебной власти в экологической сфере, а также в процессе реализации всех эколого-правовых мер и функций экологического управления.

Эти и другие факторы обуславливают необходимость информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды в целом. Его правовые основы были определены в середине 1990-х гг. М.М. Бринчуком⁹, поддержаны О.Л. Дубовик¹⁰, восприняты в эколого-правовой науке и нашли отражение в структуре экологического права как учебной дисциплины.

На сегодняшний день, в условиях активного развития глобального информационного общества, происходящего на фоне современного цивилизационного кризиса и обострения экологических проблем, требуется создание оптимальной системы правовых средств, направленных на регулирование эколого-информационных отношений, возникающих в связи с созданием и обращением экологической информации в области природопользования и охраны окружающей среды, разработка необхо-

наук. М., 2009. С. 217; *Дубовик О.Л.* Экологическая информация: понятие, виды, режим, защита // *Зеленый мир.* 2003. № 21–22. С. 6–7; *Карху О.С.* Юридическая ответственность за нарушение законодательства об экологической информации: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 231; *Попов А.А.* Правовое регулирование экологической информации: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 189.

⁹ См.: *Бринчук М.М.* Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. М., 1998. С. 246–284.

¹⁰ См.: *Дубовик О.Л.* Экологическое право: Учебник. М., 2003. С. 172–182.

димой теоретико-правовой и нормативно-правовой базы. О необходимости пересмотра теоретико-методических основ и содержания информационного обеспечения в сфере охраны окружающей среды О.Л. Дубовик высказывалась еще в 1993 г.¹¹

Правомерность и возможность таких подходов предопределяются информационной сущностью права, в том числе экологического, которую следует учитывать при обосновании теоретико-правовых основ и юридических инструментов информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды.

Определить наиболее оптимальную, достаточную и целостную систему таких правовых инструментов, на наш взгляд, позволяют общетеоретические правовые категории «механизм правового регулирования» и «правовая система». Их использование применительно к эколого-информационным отношениям дает возможность обосновать новое для теории экологического права понятие «правовой механизм информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды».

Данный механизм можно определить как систему правовых средств, опосредованных правовыми нормами экологического, информационного и других отраслей права, направленных на правовое регулирование эколого-информационных отношений (общественных отношений, возникающих в процессе природопользования и охраны окружающей среды, связанных с экологической информацией и эколого-информационными процессами), а также обеспечивающих эффективное правовое воздействие на участников этих отношений в целях реализации их экологических прав, включая право на информацию о состоянии окружающей среды. В составе этого правового механизма необходимо выделять находящиеся во взаимосвязи и взаимодействии доктринальную, правотворческую, нормативно-правовую, правоприменительную и правоохранительную составляющие¹².

¹¹ См.: Дубовик О.Л. Механизм действия экологического права (юридический и социологический подходы): Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1993. С. 23.

¹² О понятии, структуре и содержании этой правовой категории см.: Выпханова Г.В. Правовые проблемы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды. М., 2009. С. 24–46.

Такая правовая модель позволяет проследить динамику правового регулирования эколого-информационных отношений, начиная с формирования научных концепций, разработки и принятия нормативных правовых актов до их применения на практике, а также оценить, насколько при этом учитываются общественные и государственные потребности в экологической информации. Тем самым обеспечивается эффективность правового воздействия на участников эколого-информационных отношений правовых средств, содержащихся в правовых нормах, предусмотренных не только экологическим, но и конституционным, информационным, другими отраслями права, в той мере, в какой они относятся к экологической информации. Эти нормы образуют комплексный правовой институт, что свидетельствует о сложном характере правового регулирования эколого-информационных отношений.

Основной объем их правового регулирования приходится на экологическое и информационное право. В этой связи возникают вопросы о характере и пределах взаимодействия данных отраслей, определения отраслевого приоритета.

Несмотря на отмечаемую учеными системообразующую и системоорганизующую роль информационного права в системе российского права¹³, оно не учитывает и не может учитывать публично-правовое содержание и другие специфические особенности экологической информации, а также эколого-информационных отношений, возникающих в области природопользования и охраны окружающей среды, которые составляют предметную сферу экологического права. Соответственно требования к экологической информации, включая ее понятие, состав, правовой режим и т.д., должны устанавливаться нормами экологического права. На их основе осуществляется правовое регулирование эколого-информационных отношений с учетом общих положений и предписаний, предусмотренных информационным правом, а также норм других отраслей права, относящихся к экологической информации. При этом должен быть обеспечен отраслевой приоритет экологического права.

¹³ См.: *Бачило И.Л.* Информационное право: Учебник для вузов. М., 2009. С. 39.

Ключевым теоретико-правовым вопросом, имеющим и практическое значение, продолжает оставаться правовое понятие и состав экологической информации. В условиях множественности доктринальных подходов к понятию «экологическая информация» и его отсутствия в экологическом законодательстве необходима выработка определения, основанного на родовидовых характеристиках, отражающих сущность и наиболее важные особенности экологической информации, позволяющих отграничить ее от иных видов информации и установить оптимальный правовой режим.

Такой подход соответствует общетеоретическому учению о доктринальных и правовых дефинициях. Основываясь на его положениях, можно выявить относительные пределы, границы понимания экологической информации как явления правовой действительности, его существенные родовидовые признаки, логические связи и отношения с понятийным аппаратом экологического права, а также сформулировать определение этой правовой категории.

Экологическая информация представляет собой любые сведения (сообщения, данные о состоянии окружающей среды и ее компонентов, их изменении под влиянием негативной хозяйственной и иной деятельности, источниках такой деятельности, принимаемых мерах и др.) независимо от формы представления, характеризующие состояние и специфические особенности сферы взаимодействия общества и природы, необходимые для охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности, охраны жизни и здоровья граждан, а также имеющие значение (являющиеся значимыми) для обеспечения общественных, личных и государственных экологических интересов и потребностей, осуществления и защиты экологических прав граждан и юридических лиц.

Необходимо законодательное закрепление данного понятия наряду с открытым и максимально широким перечнем сведений, относящихся к экологической информации, в том числе о ее ис-

точниках¹⁴. Это имеет важное значение для установления правового режима тех или иных сведений, обладающих особенностями, которые должны учитываться в процессе правового регулирования возникающих по их поводу эколого-информационных отношений, посредством законодательного закрепления для них специальных правовых требований при соблюдении общего правового режима экологической информации.

Такие требования, например, к сведениям о состоянии окружающей среды и ее загрязнении содержатся в экологическом законодательстве, преимущественно в природоохранных законах и иных нормативных правовых актах. Правовой режим сведений о состоянии здоровья и безопасности жизни граждан, условиях их жизни, связанных с состоянием окружающей среды, определяется наряду с природоохранным также санитарно-гигиеническим законодательством. Сведения, касающиеся состояния природных ресурсов, предусматриваются преимущественно природоресурсным законодательством, и, кроме того, они также являются объектом гражданского права. В связи с этим возникает вопрос о разграничении таких сведений и определении их правового режима.

При его решении необходимо учитывать соотношение публично-правовых и частноправовых начал в экологическом праве и законодательстве, взаимосвязь публичных и частных интересов. Эти аспекты также влияют на правовой режим сведений, относящихся к экологической информации, многие из которых имеют сложный правовой характер. Показательными в этом отношении являются экологический аудит, а также информация, используемая и полученная при его проведении. Сложную правовую природу имеют сведения и их источники в сфере природопользования, которая хотя и обладает частноправовым содержанием, но также рассматривается в эколого-правовой науке с позиций публичных интересов, например применительно к договорам водопользования и др.¹⁵

¹⁴ О правовом понятии и составе экологической информации см.: *Выпханова Г.В.* Правовые проблемы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды. С. 46–72.

¹⁵ См.: *Хаустов Д.В.* Публично-правовые договоры в природопользовании // *Экологическое право.* 2003. № 4. С. 17–18.

Не менее значимым и малоизученным в науке экологического права является вопрос о правовой природе эколого-информационных правоотношений, который следует рассматривать на основе разных научных подходов к конструкции «правоотношения», выработанных теоретиками права.

Соответственно эколого-информационные правоотношения представляется необходимым характеризовать:

в рамках общетеоретического понятия «механизм правового регулирования», в системе которого правоотношения выступают в качестве главного средства, при помощи которого осуществляется действие юридических норм¹⁶. Этот подход, имеющий выраженную практическую направленность, позволяет оценить, каким образом исполняются предусмотренные правовыми нормами предписания, относящиеся к экологической информации, как реализуются права граждан и других участников эколого-информационных правоотношений на эту информацию, в достаточной ли степени они обеспечиваются корреспондирующими обязанностями конкретных субъектов;

во взаимосвязи эколого-информационных правоотношений с фактическими общественными отношениями, возникающими по поводу и в связи с экологической информацией. Такую возможность дает определение правоотношений в общей теории права как общественного отношения, урегулированного нормами права¹⁷. В данном случае можно проследить динамику развития объективно существующих эколого-информационных общественных отношений, включения их в процесс правового регулирования, возникновения эколого-информационных правоотношений;

в контексте общетеоретического положения о единстве в правоотношении фактического (материального) содержания и юридической формы, которое лежит в основе «модельного» подхода к пониманию правоотношения¹⁸. Он позволяет опреде-

¹⁶ См.: *Алексеев С.С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 130–131.

¹⁷ См.: *Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько.* 2-е изд. М., 2000. С. 509.

¹⁸ См.: *Ткаченко Ю.Г.* Методологические вопросы теории правоотношений. М., 1980. С. 173; *Марченко Н.И.* Проблемы теории

лить, насколько общественные потребности в экологической информации учтены в «моделях», сконструированных в правовых нормах. От этого зависят и конкретные действия субъектов эколого-информационных правоотношений, реализация их прав и обязанностей на экологическую информацию;

в рамках теоретической концепции правоотношения как возникающей на основе норм права индивидуализированной общественной связи между субъектами, характеризующейся наличием у них субъективных прав и обязанностей. При этом имеет значение степень индивидуализации, которая может быть минимальной, средней и максимальной¹⁹. В экологическом законодательстве преобладают нормы, предусматривающие право граждан и общественных организаций на экологическую информацию, не всегда обеспеченное обязанностями по ее предоставлению. Эти и другие недостатки вызывают необходимость конструирования в правовых нормах модели максимально индивидуализированных эколого-информационных правоотношений с установлением четких корреспондирующих друг другу прав и обязанностей субъектов.

Важное теоретико-правовое и практическое значение имеет состав эколого-информационных правоотношений, включающий субъекты, объекты и содержание. При определении субъектного элемента – дискуссионного в науке экологического права вопроса – представляется целесообразным использование существующей в общей теории права классификации субъектов правоотношений, согласно которой они подразделяются на три группы: индивиды, организации и социальные общности.

На основе этого подхода, а также учитывая соответствующие правовые нормы, предусмотренные экологическим законодательством, в составе субъектов эколого-информационных правоотношений необходимо выделять: индивидуальный субъект (человек, граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства (апатриды); лица с двойным гражданством); социальные общности (население, жители поселения и т.д.); коммерческие и некоммерческие юридические лица; общественные и иные не-

государства и права: Учебник. М., 2001. С. 639.

¹⁹ См.: *Алексеев С.С.* Общая теория права: В 2 т. Т. 2. М., 1981. С. 82–83.

коммерческие объединения, Российскую Федерацию, субъекты РФ, муниципальные образования. Данная классификация имеет не только теоретическое, но и практическое значение для определения и расширения в законодательстве субъективных прав и обязанностей, гарантий их реализации в целях обеспечения доступа к экологической информации.

Объектом эколого-информационных правоотношений наряду с экологической информацией следует признавать информационные процессы, информационные услуги, формы экологической информации и др., что соответствует плюралистическому пониманию объекта правоотношения²⁰.

Теоретико-правовое значение имеет и классификация эколого-информационных правоотношений. Она позволяет системно подойти к их оценке, обозначить наиболее важные групповые особенности, выявить проблемы, возникающие при их возникновении, изменении и прекращении.

Исходя из оснований и критериев, выработанных общетеоретической юридической наукой к классификации правоотношений²¹, можно выделить следующие основные виды эколого-информационных правоотношений: по характеру содержания и согласно функциям права, которые в них проявляются, – регулятивные и охранительные (последние имеют публично-правовой характер); по характеру обязанности – активные и пассивные; в зависимости от степени определенности – относительные и абсолютные. Наряду с этим целесообразно выделение в зависимости от информационных процессов, предусмотренных информационным законодательством, эколого-информационных правоотношений, возникающих: при осуществлении поиска, доступа к экологической информации (возможности ее получения и использования); при производстве, передаче, предоставлении и распространении экологической информации. Требования к этим информационным процессам применительно к экологиче-

²⁰ См.: Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. С. 320.

²¹ См.: *Рассолов М.М.* Проблемы теории государства и права: учебник. М., 2007. С. 257–258; *Бэр С.* Размышления у порога: накануне принятия Хартии Европейского союза об основных правах // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2001. № 3. С. 113.

ской информации должны содержаться в экологическом законодательстве.

В информационном обеспечении природопользования и охраны окружающей среды существенную роль играют доктринальные основы информационного и экологического права, имеющие значение для совершенствования нормативной правовой базы в области экологической информации, правового регулирования эколого-информационных отношений. К таким доктринальным основам следует относить не только научные взгляды, касающиеся экологической информации, но и естественно-научные и философские концепции в области взаимодействия общества и природы, в том числе отражающие объективные законы развития природы. Они являются важными источниками экологической информации, которые необходимо учитывать при разработке, законодательном закреплении и использовании эколого-правовых мер.

В отличие от эколого-правовых исследований в науке информационного права недостаточно внимания уделяется вопросам, связанным с экологической информацией. Между тем в современном информационном обществе актуализируется необходимость таких разработок, особенно проведения межотраслевых эколого-информационных научных исследований и восполнения на этой основе пробелов концептуальных и доктринальных документов в информационной и экологической сферах, утвержденных органами государственной власти.

В составе доктринальных основ информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды следует выделять информационную составляющую концепции развития экологического законодательства. Наряду с положениями, непосредственно относящимися к экологической информации (определение ее понятия, состава, видов, источников, доступа и т.д.), она должна включать эколого-правовые меры информационного характера (экологический мониторинг, экологический учет и отчетность, государственные кадастры и реестры природных ресурсов и др.), а также охватывать информационные особенности и характеристики иных правовых мер, (оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза, эко-

логический контроль и т.д.), реализация которых требует эколого-информационного сопровождения.

Совершенствование законодательства в области экологической информации на доктринальном уровне порождает необходимость решения ключевых теоретико-правовых вопросов: определения характера и форм взаимодействия информационного и экологического права в процессе правового регулирования эколого-информационных отношений, установления при этом отраслевых приоритетов, а также пределов экологизации информационного права и законодательства. Эффективность этого законодательства во многом зависит от использования экологической информации и ее источников в правотворческой деятельности. К ним относятся нормативные правовые акты и материалы правоприменительной практики в области природопользования и охраны окружающей среды, материалы экологического мониторинга, государственных кадастров и реестров природных ресурсов, другие специальные эколого-информационные источники, позволяющие оценить состояние, потребности и перспективы развития законодательства, а также иные статистические, социологические, аналитические, научные документы, содержащие сведения, входящие в состав экологической информации.

Среди таких источников особое место занимают ежегодные государственные доклады о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации и аналогичные доклады в субъектах РФ, в которых содержится комплекс эколого-информационных сведений. Между тем их информационное содержание является недостаточным и фрагментарным, что вызывает необходимость как расширения содержания специального информационного раздела, так и усиления информационной составляющей других разделов докладов в целях формирования более полной, объективной и достоверной экологической информации.

Важной составной частью эколого-информационного сопровождения правотворческой деятельности является эколого-правовой мониторинг законодательства и правоприменительной практики в экологической сфере и ее информационному обеспечению. Функции по его проведению необходимо возложить на

Министерство природных ресурсов и экологии РФ, организующее подготовку федерального доклада. Полученные информационно-аналитические сведения должны включаться в ежегодный государственный доклад о состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации, а также представляться в Центр мониторинга права при Совете Федерации Федерального Собрания РФ для их отражения в ежегодном докладе о состоянии законодательства в Российской Федерации.

Состояние и перспективы развития законодательства в области экологической информации необходимо рассматривать в контексте комплексности и межотраслевого взаимодействия. Оно имеет сложный характер и представляет собой правовой массив, состоящий из нормативных правовых актов, предусмотренных в конституционном, информационном, экологическом и смежном с ним законодательстве (санитарно-эпидемиологическом и др.), базовых (уголовном, административном, гражданском) и иных отраслях законодательства (градостроительном и т.д.) в той мере, в какой они регулируют эколого-информационные отношения.

В этом законодательном массиве центральное место занимают информационное и экологическое законодательство. Эти отрасли соотносятся друг с другом как общее и специальное (особенное). Применительно к экологической информации нормы информационного законодательства получают конкретизацию в экологическом законодательстве, на которое приходится основной объем правового регулирования эколого-информационных отношений.

Информационное законодательство оказывает позитивное влияние на правовое регулирование эколого-информационных отношений, особенно в результате принятия Федерального закона от 9 февраля 2009 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»²². Тем не менее в экологическом и информационном законодательстве все еще сохраняются пробелы и противоречия в части обеспечения доступа к экологической информации, ее предоставления органами власти и юридическими

²² СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

лицами, осуществляющими хозяйственную деятельность, распространения таких сведений, в том числе через средства массовой информации и Интернет, эколого-информационного обмена, включая международный, и т.д.

В целях совершенствования и развития законодательства в области экологической информации на системной основе представляется необходимым:

разработка и принятие федерального закона «Об экологической информации», направленного на регулирование отношений, связанных с экологической информацией и ее обращением, возникающих в процессе природопользования и охраны окружающей среды. В нем следует предусмотреть: понятие, состав, виды экологической информации и ее источников, а также виды эколого-информационных ресурсов, установив требования к правовому режиму государственных эколого-информационных ресурсов на основе публично-правовых начал регулирования; принципы правового регулирования отношений в области экологической информации (открытости, доступности, достоверности, обоснованности, своевременности, полноты и др.); право граждан и общественных организаций (объединений) на экологическую информацию, определив обязанности уполномоченных субъектов по ее предоставлению, порядок и способы обеспечения доступа граждан и других пользователей к экологической информации; порядок создания и функционирования эколого-информационных систем; порядок обмена и распространения экологической информации; требования защиты права на экологическую информацию и привлечения нарушителей законодательства к юридической ответственности;

обеспечение учета в процессе законотворческой деятельности положений международных конвенций, других документов в области охраны окружающей среды, в том числе касающихся экологической информации, а также использование зарубежного экологического и информационного законодательства;

использование позитивного опыта правотворчества субъектов РФ, устранение неравномерности развития регионального законодательства в области экологической информации для создания единого правового пространства на территории РФ в ча-

сти информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды²³.

Информационное обеспечение природопользования и охраны окружающей среды во многом зависит от эколого-правовых мер, предусмотренных в экологическом законодательстве, в том числе реализуемых посредством организационно-правового механизма²⁴. Наряду с различными правовыми характеристиками все они в той или иной мере обладают информационным содержанием. Это необходимо учитывать при определении и законодательном закреплении понятия и правового режима конкретных эколого-правовых мер, а также в процессе их реализации. От этого во многом зависит состав, объем и субъекты экологической информации.

Информационное содержание присуще и экологическому управлению, что требует выделения в этой сфере информационной функции, а также информационной составляющей других управленческих функций.

Одной из наиболее важных эколого-правовых мер и функций экологического управления информационного характера является экологический мониторинг. В процессе его проведения осуществляются сбор, обработка, хранение, обобщение, анализ и использование различных сведений, относящихся к экологической информации, которые отражаются в информационных документах и содержатся в информационных базах данных.

Информационное содержание характерно для всех видов экологического мониторинга, которое, однако, недостаточно учитывается в процессе его правовой регламентации. Федеральная и региональная нормативная правовая база, кроме того, недостаточна для осуществления экологического мониторинга, особенно государственного, на системной комплексной основе.

²³ О состоянии и перспективах развития законодательства в области экологической информации подробнее см.: *Выпханова Г.В.* Экологическая информация: проблемы теории и законодательства / Под ред. М.М. Бринчука. С. 155–239.

²⁴ Подробнее см.: *Выпханова Г.В.* Правовые проблемы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды. С. 237–332.

В целях построения системы экологического мониторинга на единых требованиях, концептуальных подходах и принципах, обеспечения полноты, непротиворечивости, сопоставимости информации, совместимости информационных систем, непрерывности проведения экологического мониторинга, необходимо обеспечить: формирование и функционирование Единой государственной информационно-аналитической системы природопользования и охраны окружающей среды, базирующейся на научно обоснованной концепции, обеспечивающей проведение экологического мониторинга на основе комплексного подхода, многоуровневого и межотраслевого информационного взаимодействия; ведение Единого государственного фонда экологической информации, включающего сведения в области природопользования и охраны окружающей среды; научное, правовое, методическое, метрологическое, организационное, финансовое, материально-техническое и кадровое сопровождение экологического мониторинга.

Создание эффективной нормативной правовой базы экологического мониторинга требует перевода правового регулирования отношений в этой области с преимущественно подзаконного на законодательный уровень и принятия Федерального закона «Об экологическом мониторинге». В нем следует предусмотреть понятие, цели, задачи, принципы, систему, виды экологического мониторинга, порядок его организации и проведения, включая сбор сведений, информационный обмен, координацию и взаимодействие между уполномоченными субъектами, предоставление и использование полученных сведений; закрепить право граждан и других заинтересованных лиц на доступ к экологической информации наряду с обязанностями по их реализации, указать обеспечительные меры. Для установления единых требований осуществления государственного экологического мониторинга на уровне субъектов РФ необходимо разработать модельный закон о территориальной системе наблюдения за состоянием окружающей среды.

Выраженный информационный характер имеют предусмотренные экологическим законодательством эколого-правовые меры (государственные кадастры, реестры природных ресурсов и природных объектов, регистры источников воздействия на

окружающую среду и др.), объединенные учетно-регистрационным содержанием. В ходе осуществления учетной деятельности как одного из основных направлений реализации информационной функции экологического управления они образуют единую унифицированную государственную систему экологического учета, являются информационными ресурсами, содержащими экологические сведения, и соответственно важными источниками экологической информации. Кроме того, наряду с общими свойствами эти меры обладают отличительными особенностями, которые не были учтены при замене государственных водного и лесного кадастра на аналогичные государственные реестры, в результате чего произошло сокращение и изменение объема, состава, а также содержания включаемых в них сведений.

Как и экологический учет, в том числе государственный статистический учет и отчетность, указанные правовые меры осуществляются органами экологического управления в целях информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды, принятия эколого-обоснованных управленческих, хозяйственных и иных решений, обеспечения граждан и других пользователей достоверной экологической информацией. В этой связи представляется необоснованным исключение из земельного законодательства государственного земельного кадастра и введение взамен него государственного кадастрового учета земельных участков, осуществляемого в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. «О государственном кадастре недвижимости»²⁵.

Информационная функция реализуется при осуществлении оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) хозяйственной и иной деятельности и экологической экспертизы. Однако эффективность информационной составляющей этих эколого-правовых мер является низкой при наличии серьезных недостатков действующего законодательства в этой области как на федеральном, так и региональном уровне. В этой связи наряду с объективно существующими потребностями восстановления правового статуса ОВОС и государственной экологической эксперти-

²⁵ СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

зы, проведение которых должно быть обязательно для всех видов планируемой хозяйственной и иной деятельности, необходимы:

определение состава, объема и перечня экологической информации, а также обосновывающей документации, представляемой на государственную экологическую экспертизу, в зависимости от сложности объекта экспертизы, а также степени воздействия на окружающую среду;

разработка порядка участия общественности в принятии решений о видах деятельности, связанной с природопользованием и воздействием на окружающую среду. В частности, следует установить процедуру и условия информирования общественности о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, учета общественного мнения в процессе принятия решений; определить способы участия граждан и общественных организаций (объединений) в ОВОС и государственной экологической экспертизе, а также обеспечения их доступа к экологической информации при проведении этих процедур; регламентировать осуществление общественной экологической экспертизы.

Важное значение в информационном обеспечении природопользования и охраны окружающей среды имеет экологический контроль как эколого-правовая мера, направленная на обеспечение уполномоченными субъектами соблюдения и исполнения требований экологического законодательства, нормативов и нормативных документов в области природопользования и охраны окружающей среды. В числе его функций выделяется информационная, которая должна реализовываться в рамках всех видов и форм экологического контроля, а также стадий осуществления контрольной деятельности (при планировании, подготовке, проведении контрольных мероприятий, оформлении, учете и анализе их результатов, принятии мер по результатам проверки).

В целях информационного сопровождения государственного экологического контроля необходимо определить единые требования и установить порядок работы с экологической информацией при планировании, подготовке, проведении контрольных мероприятий, оформлении, учете, анализе их результатов и принятии к нарушителям правовых мер воздействия.

Для повышения эффективности мер административной ответственности за правонарушения в области экологической информации и восполнения существующих пробелов целесообразным представляется расширить содержание ст. 8.5 КоАП РФ «Соккрытие или искажение экологической информации» путем включения в нее дополнительных оснований применения административного взыскания – за непредоставление экологической информации и отказ от ее предоставления.

Таковы, на наш взгляд, основные правовые аспекты и проблемы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды. Выводы и предложения по формированию его теоретико-правовой базы и совершенствованию законодательства будут способствовать оптимизации и повышению эффективности правового регулирования эколого-информационных отношений, созданию условий для информационной открытости российского общества, реализации прав граждан и общественных организаций на экологическую информацию.

ПРАВО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

*А.А. Транин**

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ТРАДИЦИОННОМ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИИ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ

Актуальность разработки эколого-правовых и социально-экономических проблем северных территорий России в последние годы приобретает особое значение в силу существующего и во многом прогрессирующего неблагоприятного экологического состояния этих территорий, что является следствием крупномасштабного развития промышленного производства и добычи полезных ископаемых. Неравномерность хозяйственного освоения этих территорий, при которой значительная материковая часть северных территорий относится к территориям исконного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов с очаговым характером интенсивного индустриального освоения, – одна из главных социально-экономических характеристик данных регионов.

Эколого-правовая проблема, связанная с нарушением условий традиционного природопользования коренных народов, возникает не только при отчуждении их земель для промышленных целей, но и в связи с подрывом ресурсного потенциала традиционного хозяйства коренных малочисленных народов. Многие северные реки теряют рыбохозяйственное значение из-за загрязнения, разрушения нерестилищ и браконьерского вылова рыбы. Охотничьи угодья коренных народов изымаются под промышленные зоны и горные отводы. Отсутствуют эффективные государственные механизмы поддержки малого бизнеса коренных малочисленных народов и т. д.

* Старший научный сотрудник сектора экологического права ИГП РАН, кандидат юридических наук.

Такова в общих чертах картина, характерная для многих северных регионов России, и ситуация к лучшему существенным образом не меняется. Правовое обеспечение традиционного природопользования в части, касающейся определения и фиксации территориальных границ традиционного природопользования, пока остается весьма проблематичным, хотя от решения этого основополагающего вопроса зависит не только судьба коренных малочисленных народов, но и экологическое состояние северных территорий.

Отсутствие целостной политики государства по отношению к северным территориям, ущербное состояние правового регулирования хозяйственной деятельности на данных территориях ставят во главу угла решение важнейшей для северных территорий проблемы – проблемы устойчивого развития. Многие положения действующих законов в полной мере «не работают», так как уже длительное время не принимаются подзаконные акты, т.е. не создаются механизмы реализации правовых норм. Кроме того, в отношении российских Арктики и Севера в целом необходимо учитывать их двойственную функцию: это одновременно и среда обитания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, и важнейшая сырьевая база страны. Иными словами, российский Север требует разработки двух взаимосвязанных вариантов модели устойчивого развития: для районов сохраняющегося традиционного природопользования и для районов активного экономического (промышленного) освоения. При этом интересы и перспективы дальнейшего существования коренного населения Севера должны учитываться в обоих вариантах¹.

В портфелях палат отечественного парламента находится достаточное количество проектов законов и иных нормативных актов, позволяющих решить многие из проблем гармонического экологического развития северных территорий и вопросы традиционного природопользования коренных малочисленных народов; в действующее законодательство вносятся определенные коррективы. В частности, принят Федеральный закон от 5

¹ См.: Проблемы Севера и Арктики Российской Федерации. Научно-информационный бюллетень. 2009. Вып. 9. С. 35.

апреля 2009 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»², которым к полномочиям Правительства РФ отнесено утверждение перечня видов традиционной хозяйственной деятельности и перечня мест традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера³. Казалось бы, технический вопрос, но без этих перечней остаются на бумаге многие важнейшие положения законодательства об этих народах.

Вместе с тем, за редким исключением, не уменьшается число не в полной мере урегулированных вопросов, касающихся организации традиционного природопользования коренных малочисленных народов. Несмотря на то что за последние годы продолжает развиваться федеральное законодательство по вопросам природопользования, правоприменительная практика свидетельствует о том, что во многих новых нормах не учтены в должной степени права и интересы коренных малочисленных народов. Как считает председатель Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов Г.Д. Олейник, необходимо внести изменения в земельное законодательство, предоставив коренным малочисленным народам право безвозмездного срочного пользования земельными участками для целей традиционного природопользования. Другая проблема связана с корректировкой размера арендной платы за лесные участки, являющиеся оленьими пастбищами (в настоящее время в ряде территорий эта плата очень высока)⁴.

² СЗ РФ. 2009. № 14. Ст. 1575.

³ В соответствии с ч. 2 ст. 5 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» Правительство РФ своим распоряжением от 8 мая 2009 г. № 631-р утвердило перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ, а также перечень видов традиционной хозяйственной деятельности этих народов (см.: СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2493).

⁴ См.: Олейник Г.Д. Формировать законодательство с учетом северной специфики // Проблемы Севера и Арктики Российской Федерации. Научно-информационный бюллетень. 2009. Вып. 9. С. 11.

Но вышесказанное – лишь видимая часть айсберга, касающаяся в основном проблем традиционного природопользования коренных северных народов, а проблемы хозяйственной (особенно промышленной) деятельности в Арктической зоне России требуют комплексного взаимоувязанного подхода.

В России, как отмечают юристы, неоднократно ставился вопрос о необходимости принятия федерального закона о хозяйственной деятельности в Арктической зоне. На протяжении десятка лет разрабатывались законопроекты «Об Арктической зоне Российской Федерации», «О Северном морском пути». Однако на определенном этапе законотворческий процесс останавливался⁵. На необходимость формирования прочной нормативно-правовой базы, регулирующей хозяйственную деятельность в Арктической зоне, указывалось многими юристами и экологами.

Высказывались предложения о включении изменений и дополнений также и в акты экологического законодательства, в частности, о дополнении отраслевых законов главами, посвященными особенностям тех или иных правовых режимов хозяйственной деятельности в Арктической зоне, о введении более строгих экологических требований к недропользованию, деятельности торгового и рыболовного флота и др. Так, в Законе РФ от 21 февраля 1992 г. «О недрах»⁶ не предусмотрены требования о нормировании допустимого изъятия ресурсов недр, что не может не беспокоить. Правительство РФ, не особенно заботясь о создании национального богатства за счет развития экономики (промышленности, сельского хозяйства и др.), в огромных объемах разрешает добывать нефть, газ и другие ресурсы недр для продажи за рубежом. В последние годы до 35% государственного бюджета формировалось за счет продажи этих богатств природы. Такое положение не отвечает общественным интересам, особенно интересам будущих поколений. Если будут сохранены нынешние темпы и масштабы добычи ресурсов недр, то будущие поколения будут их лишены⁷. Это тем более касает-

⁵ См.: *Сиваков Д.О.* Российская Арктика: способы правовой защиты // Проблемы Севера и Арктики Российской Федерации. Научно-информационный бюллетень. 2009. Вып. 9. С. 47.

⁶ Ведомости РФ. 1992. № 16. Ст. 834.

⁷ См.: *Бринчук М.М.* Экологическое право. М., 2009. С. 174.

ся коренных малочисленных народов северных территорий России. И не только их будущего, но и настоящего.

Все это свидетельствует о необходимости принятия комплексного правового акта, регулирующего два основных направления хозяйственной деятельности на северных территориях: 1) собственно хозяйственную (промышленную) деятельность – геологоразведку, добычу полезных ископаемых, развитие транспортной инфраструктуры; 2) традиционное природопользование коренных малочисленных народов и экологическое состояние северных территорий.

В связи с повышенной уязвимостью Арктики к изменениям и перестройкам в природных системах активная хозяйственная (особенно промышленная) деятельность на этих территориях является серьезным аргументом в пользу выделения Арктической зоны в область с особым режимом природопользования. Это нашло свое подтверждение в Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу (далее – Основы).

В частности, в ряде положений Основ отмечено, что, с одной стороны, национальные интересы Российской Федерации в Арктике заключаются в использовании Арктической зоны в качестве стратегической ресурсной базы, с другой стороны, не менее важными стратегическими интересами является сохранение Арктики, сбережение уникальных экологических систем Арктики, имеющих общемировое значение, создание условий для сбережения уникального уклада жизни коренных народов Севера.

В сфере экологии Основы формулируют задачи по ликвидации экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата. Одним из ключевых механизмов реализации государственной политики в Арктике является в первую очередь совершенствование законодательства в области социально-экономического развития и охраны окружающей среды⁸.

⁸ См.: URL: http://vpk.name/news/26783_press_reliz_po_osnovam_gosudarstvennoy_politiki_rossiiskoi_federacii_v_arktike_na_period_do_2020_goda_i_dalnejshuyu_perspektivu.html (последнее посещение – 1 апреля 2009 г.).

Однако очевидны и проблемы, которые могут возникнуть при реализации этой политики. Прежде всего они связаны с трудностью нахождения гармонического баланса между экономическими интересами государства и экологическим благополучием северных территорий и коренных народов, их населяющих. Данным обстоятельством обусловлена и затяжка в определении границ территорий традиционного природопользования. И пока они не зафиксированы юридически, весьма иллюзорна возможность сохранения среды обитания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера.

В выступлении председателя Комитета Совета Федерации РФ по делам Севера и малочисленных народов Г.Д. Олейника на VI Съезде коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока 23 апреля 2009 г. было отмечено: «В условиях интенсивного промышленного освоения полезных ископаемых в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока, многие из которых планируется добывать на землях, где ведут традиционный образ жизни и традиционное природопользование коренные малочисленные народы, важно законодательно закрепить право этих народов на учет их интересов при отводе земельных участков под промышленную разработку недр, на учет мнения общин этих народов при проведении этих работ, на обязательное проведение этнологической экспертизы и возмещение ущерба, причиненного исконной среде обитания коренных малочисленных народов, приводящего к невозможности заниматься традиционной хозяйственной деятельностью»⁹.

Комитетом был разработан ряд предложений нормативного характера, позволяющих решить многие из указанных проблем при совершенствовании действующего законодательства. Речь идет, в частности, как уже отмечалось выше, о внесении изменений в земельное законодательство в части безвозмездного срочного пользования земельными участками для целей традиционного природопользования. Подготовлены законопроекты о внесении изменений в ст. 24 Земельного кодекса РФ, в ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и в ст. 10 Федерального закона «Об

⁹ Парламентская газета. 2009. 22 мая.

обороте земель сельскохозяйственного назначения», в Закон «О недрах» в части обеспечения реализации прав коренных малочисленных народов на сохранение исконной среды обитания и традиционного образа жизни при разработке полезных ископаемых на их территориях. Продолжается работа над проектом федерального закона «О защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока», готовится ряд изменений и дополнений в Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»¹⁰ в части приоритетного доступа коренных малочисленных народов и их общин к рыбопромысловым участкам и к водным биологическим ресурсам.

Но, к сожалению, пока еще остается много нерешенных важных проблем. Наиболее важная из них касается юридического оформления территорий традиционного природопользования. Вопрос о необходимости подобной процедуры прозвучал на VI Съезде коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. В частности, было предложено, «учитывая поручение Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2009 г. ДК-П16-2033, разработать новую редакцию Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», обратив особое внимание на упрощение процедуры образования указанных территорий, а также сохранения их правового статуса как особо охраняемых природных территорий». С одной стороны, это упростило бы конструирование данных территорий, с другой – создало дополнительные трудности. Во-первых, это должны быть территории, не затронутые промышленной (добывающей) деятельностью; во-вторых, придание им статуса особо охраняемых природных территорий потребует создания соответствующего правового режима, отвечающего принципам, изложенным в Федеральном законе от 14 марта 1995 г. «Об особо охраняемых природных

¹⁰ СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5270.

территориях»¹¹ с учетом специфики территорий традиционного природопользования.

Замедление нормотворческого процесса и осторожность, которую проявляют правительственные инстанции, вполне объяснимы и свойственны не только России, но и, например, Скандинавским странам. Слишком высока «цена» территорий, на которых проживают и хозяйствуют коренные малочисленные народы, особенно в условиях их масштабного промышленного освоения.

Как было отмечено в докладе А.А. Тишкова на заседании круглого стола Совета Федерации РФ 19 июня 2008 г., посвященном комплексному подходу к вопросам обеспечения безопасности населения в северных регионах Российской Федерации, «Арктике, Северу нужен законодательно закрепленный особый режим хозяйствования в условиях меняющегося климата и особая система регламентов, технологий и техники... пока практически большинство вопросов решают добывающие компании»¹².

Для коренных малочисленных народов изменение ресурсной базы, возможностей миграции, принципов использования биологических ресурсов – очень острый вопрос: меняются численность, пути миграции животных, т.е. структура охотопромыслового хозяйства, меняются условия для выпаса северных оленей, а это их традиционные виды деятельности.

Пассивная реакция федеральной власти на существующие проблемы подвинула некоторые северные регионы к выработке собственных концепций и решений по устойчивому развитию территорий компактного проживания и традиционного природопользования коренных малочисленных народов. Одним из примеров может служить Республика Саха (Якутия), где разработана Концепция устойчивого развития арктических улусов и мест компактного проживания коренных малочисленных наро-

¹¹ СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

¹² Стенограмма круглого стола Совета Федерации РФ «О комплексном подходе к вопросам обеспечения безопасности населения в северных регионах Российской Федерации». 19 июня 2008 г. М., 2008. С. 25.

дов Севера Республики Саха (Якутия) до 2020 г., определяющая цели, приоритетные задачи и основные механизмы реализации¹³.

Основной целью Концепции является защита интересов людей, проживающих в Арктике, минимальное воздействие на природу и развитие экономики в целях улучшения качества жизни населения. Концепция представляет собой целостную систему мер правового, экономического, социального, организационного характера, направленных на создание условий для устойчивого развития арктических улусов и мест компактного проживания коренных малочисленных народов Севера, и может служить основой для разработки и реализации целевых федеральных и региональных программ.

Многие положения Концепции, а также поэтапный механизм реализации предложений и предусматриваемых мероприятий имеют значение не только для рассматриваемого региона, но могут быть с соответствующей коррекцией экстраполированы и на другие регионы Севера.

В частности, можно выделить несколько предложений, касающихся разработки механизма правового обеспечения в региональном законодательстве. Так, при промышленном освоении территорий традиционного природопользования государственные органы должны оказывать поддержку только экологически безопасным бизнес-проектам с учетом мнения местного сообщества; в каждом случае вторжения в природный ландшафт должны быть соблюдены нормативы допустимого воздействия на окружающую среду согласно п. 2 ст. 22 Федерального закона от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды»¹⁴; необходимо установить специальные платежи для компенсации убытков от сокращения объемов продукции оленеводства, охотопромысла и рыболовства в связи с предоставлением недровых участков, до этого используемых под пастбища, охотничьи и рыболовные угодья народов Севера, а также компенсации затрат на обустройство новых территорий под пастбища, охотничьи и рыболовные угодья, что отвечает международно-правовым

¹³ См.: Проблемы Севера и Арктики Российской Федерации. 2009. Вып. 9. С. 129–153.

¹⁴ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

стандартам и имеет законодательную базу в правовой системе Российской Федерации. Кроме того, требуют решения вопросы предоставления без проведения конкурсов охотничьих угодий для традиционного природопользования коренных малочисленных народов, долгосрочных лицензий на добычу биологических ресурсов и квот на добычу пушнины и т.д.

В то же время следует отметить, что некоторые из указанных предложений нашли определенный отклик у федеральных властей.

Так, Госкомитетом РФ по рыболовству был издан приказ от 11 апреля 2008 г. № 315¹⁵ об утверждении Порядка осуществления рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, в соответствии с которым традиционное рыболовство осуществляется лицами, относящимися к малочисленным народам, в местах их традиционного проживания с предоставлением рыбопромыслового участка или без его предоставления. Рыбопромысловые участки предоставляются в пользование малочисленным народам по договору, по которому государственный орган обязуется предоставить право на добычу (вылов) биоресурсов на рыбопромысловом участке. Традиционное рыболовство без предоставления рыбопромыслового участка осуществляется без разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов, за исключением добычи редких и находящихся под угрозой исчезновения (занесенных в Красную книгу Российской Федерации) видов водных биоресурсов.

Более развернуто договорные отношения в этой области получили свое отражение в постановлении Правительства РФ от 24 декабря 2008 г. № 986 «О проведении конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных

¹⁵ Российская газета. 2008. 24 мая.

народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и о заключении такого договора»¹⁶.

Что касается таких традиционных видов хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, как охота и оленеводство, то здесь ситуации несколько иная.

Охота как вид традиционной деятельности, в отличие от традиционного рыболовства, пока не получила необходимого специального регулирования. О праве малочисленных народов на приоритетное пользование животным миром и о применении традиционных методов в подобных случаях упоминается в Федеральном законе от 24 апреля 1995 г. «О животном мире»¹⁷ (ст. 48, 49). Было бы целесообразным дополнить Федеральный закон от 24 июля 2009 г. «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁸ положением о том, что охота для малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока – основа их жизнеобеспечения, социально-экономического и культурного развития и потому им должно быть гарантировано предоставление охотничьих угодий для долгосрочного использования, причем как преимущественное право, а также закрепить: право пользования охотничьими животными в пределах установленных норм, квот и лимитов на основе долгосрочной лицензии бесплатно, а для жизнеобеспечения – и в течение всего года; право на охоту без каких-либо экзаменов по охотничьему минимуму, а получение охотничьих билетов – без указанного экзамена и уплаты госпошлины и др.¹⁹

Во многом остаются недоурегулированными отношения, связанные с другим видом традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, – оленеводством. Федеральное законодательство содержит лишь отдельные нормы об оленеводстве, но не отражает всей его специфики. Это касается, например, понимания значения оленеводства как этносохраня-

¹⁶ СЗ РФ. 2009. № 2. Ст. 201.

¹⁷ СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

¹⁸ СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

¹⁹ См.: *Кряжков В.А.* Право на пользование землей и сопряженных с ним прав коренных малочисленных народов Севера (конституционно-правовые основы) // Государство и право. 2008. № 12. С. 87–88.

ющей отрасли, форм собственности на оленей, прав и ограничений на пользование оленьими пастбищами, организации указанной деятельности, роли обычной практики, государственного управления и поддержки оленеводства, взаимоотношений оленеводов с промышленными компаниями.

На необходимость корректировки и дополнения действующего законодательства если не специальным федеральным законом об оленеводстве, то путем конкретизации земельного, гражданского, сельскохозяйственного, лесного и экологического законодательства указывает В.А. Кряжков. В частности, считает он, можно установить, что: оленеводство – вид традиционной хозяйственной деятельности, являющейся частью традиционного образа жизни, культуры малочисленных народов Севера; право на оленеводство – исключительное или преимущественное право лиц, относящихся к этим народам, для осуществления которого им гарантируются выделение оленьих пастбищ безвозмездно на праве постоянного (бессрочного) пользования с возможностью комплексного использования природных ресурсов в границах данных пастбищ; изъятие пастбищ для несельскохозяйственных нужд возможно только при проведении соответствующих экологических и этнологических экспертиз, с возмещением убытков и при сохранении достаточной территории для ведения северного оленеводства. Могут быть предусмотрены также компенсация потерь от хищников; допустимость использования традиций и обычной практики народов Севера, относящихся, например, к распределению пастбищ, выбору владельцев стада и праву наследования стада, перемещению оленеводческого объединения из одного района в другой, разрешению внутренних споров, возникающих по вопросам оленеводства и т.п.; их участие в решении вопросов, связанных с оленеводством²⁰.

Естественно, круг вопросов и проблем не исчерпывается вышесказанным. Как уже неоднократно подчеркивалось, остается нерешенным главный вопрос – о создании самих территорий традиционного природопользования. Какие критерии могут быть положены в основу их создания? Что касается названных выше видов традиционной хозяйственной деятельности – охоты

²⁰ См.: Кряжков В.А. Указ. соч. С. 88.

и рыболовства, то здесь, полагаем, возможно создание таких территорий, исходя из определения рыбохозяйственных участков и охотничьих угодий, границы которых в определенной степени могут быть зафиксированы де-факто и де-юре. Правда, в отношении оленеводства имеются определенные сложности, связанные с миграционными процессами (оленьи пастбища занимают около 1/5 территории РФ, а миграция оленей измеряется порой сотнями километров и не знает административных границ). Тем самым в данном случае территории традиционного природопользования могут быть определены лишь условно, в «плавающих» границах.

Другим критерием (основанием) создания территорий традиционного природопользования мог бы служить перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 8 мая 2009 г. № 631-р²¹. Иными словами, территорией традиционного природопользования могли бы стать муниципальный район с прилегающей территорией, а также территория межмуниципального сообщества (объединения) и т.п.

Объявление данных территорий в соответствии с Федеральным законом «О территориях традиционного природопользования...» особо охраняемыми природными территориями вызывает необходимость создания более строгого режима, не затрагивающего традиционную хозяйственную деятельность коренных малочисленных народов. Разумеется, этот режим, возможно, будет несколько отличаться от режима традиционных категорий особо охраняемых природных территорий, поскольку особая охрана территорий традиционного природопользования, по нашему мнению, должна заключаться в запрете использования этих территорий в других, кроме вышеназванных, видов хозяйственного использования.

В этом направлении идет подготовка предложений под эгидой Глобального экологического фонда в рамках программы ООН по окружающей среде Минэкономразвития России. Разработана Стратегическая программа действий по охране окружа-

²¹ СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2493.

ющей среды Арктической зоны Российской Федерации, утверждены Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. Определена и цель – сохранение и обеспечение защиты природной среды Арктики, ликвидация последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

Для достижения данной цели поставлена задача обеспечить сохранение биологического разнообразия арктической флоры и фауны, в том числе путем расширения сети особо охраняемых природных территорий, к которым, кстати, теперь относятся и территории традиционного природопользования.

Кроме того, определены основные меры по реализации государственной политики в Арктической зоне, к числу которых относятся: установление особых режимов природопользования и охраны окружающей среды в этой зоне, особенно в местах компактного проживания и традиционного хозяйствования коренных малочисленных народов; совершенствование системы особо охраняемых территорий регионального значения; создание особых экономических зон для сохранения как биологического и ландшафтного разнообразия, так и благоприятных условий для традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера.

Стратегической программой действий предусмотрено создание региональных систем соуправления охраной окружающей среды с участием органов власти, общин коренных малочисленных народов и промышленных компаний во всех арктических субъектах РФ, а также увеличение площади территорий, в управлении которых принимают прямое участие общины коренных малочисленных народов, и др.

Достижение этих целей возможно при решении следующих задач: совершенствование нормативной правовой базы в области охраны исконной среды обитания коренных малочисленных народов Севера, включая изменения в законодательстве о территориях традиционного природопользования; внедрение в местах

компактного проживания коренных малочисленных народов Севера механизмов комплексного управления экосистемами и др.²²

В заключение хотелось бы еще раз подчеркнуть, что масштабности планов и программ должны корреспондировать реальные и быстрые действия федеральных и региональных законодательных и исполнительных органов по разработке соответствующей нормативно-правовой базы, отвечающей современным требованиям сохранения природных экосистем Севера и обеспечения и поддержки жизнедеятельности коренных малочисленных народов.

²² См.: Стратегическая программа действий по охране окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации. М., 2009. С. 21.

АНАЛИЗ ВОДНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ И ВЫЯВЛЕНИЕ ПРОБЕЛОВ В НЕМ

После Октябрьской социалистической революции, положившей начало новому общественному и государственному строю России, возникло и стало развиваться советское водное право. Оно имело обособленный предмет правового регулирования – обширную область отношений по поводу вод как природного материального блага – и характеризовалось совокупностью специфических приемов правового регулирования этих отношений, таких как исключительная государственная собственность на воды, предоставление водных объектов только в пользование заинтересованных организаций и граждан и т.д.¹

Как подчеркивал О.С. Колбасов, водное право не сразу оказалось полноправной и ярко выраженной отраслью советского права. Некоторое время оно развивалось без отчетливого ограничения от основных, если так можно выразиться, материнских отраслей права – гражданского, административного, земельного. Но уже в середине 1920-х гг., в связи с быстрым ростом социалистического общественного хозяйства и усложнением отношений водопользования, существовала не только объективная потребность обособленного правового регулирования отношений по использованию и охране вод, но и был накоплен весьма обширный нормативный материал, нуждавшийся в кодификации. Существование водного права и необходимость его самостоятельной кодификации не вызывала сомнений.

«Изучение состояния советского водного права и его первоосновы – водного законодательства в современных условиях позволяет с полной определенностью утверждать, что как по предмету, так и по методу правового регулирования оно вполне

* Младший научный сотрудник сектора экологического права ИГП РАН, кандидат юридических наук.

¹ См.: Колбасов О.С. Водное законодательство в СССР. М., 1972. С. 14.

сложилось и обособилось в качестве самостоятельной отрасли права наряду с уголовным, гражданским, административным, земельным, горным и др.»².

Согласно Водному кодексу РСФСР 1972 г. советское водное законодательство было призвано активно способствовать наиболее эффективному, научно обоснованному использованию вод и их охране от загрязнения, засорения и истощения. Однако долгие годы оно развивалось преимущественно как законодательство о сельскохозяйственном водопользовании, направленное главным образом на регулирование отношений, связанных с орошением земель и осушительной мелиорацией³.

В связи с разобщенностью и пробельностью норм водного права возникла необходимость в их кодификации, и не только на республиканском уровне, но и на союзном. Кодифицированный акт должен был регулировать использование водных ресурсов во всех отраслях народного хозяйства. Такой акт – Основы водного законодательства Союза ССР и союзных республик – был принят в 1970 г.

При этом следует отметить, что водное законодательство советского периода было подчинено задачам и проблемам именно народного хозяйства, например мелиорации, ирригации, промышленности и т.д., а природоохранные требования отходили на дальний план и не были достаточно проработаны и внедрены. В связи с этим последующий кодифицированный акт водного права – Водный кодекс РФ 1995 г. – призван был решать проблему рационального сочетания охраны водных ресурсов с их комплексным использованием для удовлетворения различных потребностей, а также с учетом новой Конституции РФ 1993 г., «которая окончательно создала условия для реформирования отношений в области использования и охраны природных ресурсов»⁴.

Принятие в 2006 г. Водного кодекса РФ свидетельствует, по мнению Д.О. Сивакова, о новом этапе развития водного права, в ходе которого должны решаться задачи дебиюрократизации,

² Колбасов О.С. Указ. соч. С. 14–15.

³ См.: Колбасов О.С. Законодательство о водопользовании в СССР. М., 1965. С. 23.

⁴ Сиваков Д.О. Водное право: Учеб.-практ. пособие. М., 2007. С. 8.

обеспечения «прозрачности» и взаимной ответственности участников водных отношений. В целом для этого этапа развития характерно существенное сокращение административных по своей природе способов регулирования. Законодатель будет предоставлять участникам отношений большую самостоятельность, что должно способствовать развитию договорных отношений⁵.

Однако такой оптимизм автора сложно разделить.

В современных условиях соблюдение водного законодательства, как и иного другого природоресурсного и природоохранного законодательства в целом, является болезненной и трудноразрешимой задачей, от решения которой зависит состояние водных ресурсов нашей страны, а соответственно, здоровье и благополучие населения.

По запасам на Россию приходится более 20% мировых ресурсов пресных вод (без учета ледников и подземных вод). Среди шести стран мира, обладающих наибольшим речным стоком (Бразилия, Россия, Канада, США, Китай, Индия), по абсолютной величине наша страна занимает второе место после Бразилии, по водообеспеченности на душу населения – третье (после Бразилии и Канады). В расчете объема пресной воды на одного жителя России приходится около 30 тыс. куб. м речного стока в год. Это примерно в 5,5 раз больше среднемирового уровня, в 2,5 раза больше, чем в США, и в 14 раз больше, чем в Китае⁶.

Мы привыкли, что воды у нас много и что это неисчерпаемый природный ресурс. Поэтому вместо обращения должного внимания на проблемы использования водных ресурсов и принятия необходимых мер по улучшению их состояния ведется бесхозяйственное потребление и беспощадное уничтожение водоемов.

Как верно отметил первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды Н. Чуркин, страна действительно пока богата водными ресурсами, однако необходимо понимать, что для их сохранения, для обеспечения экологического благополучия все

⁵ См.: *Сиваков Д.О.* Указ. соч. С. 9.

⁶ См.: Государственный доклад «О состоянии и использовании водных ресурсов Российской Федерации в 2007 году». М., 2008. С. 11.

мы, граждане Российской Федерации, должны выполнять единые правила, заботиться о рациональном использовании воды всюду, во всех регионах нашей страны⁷.

В таких условиях особенно актуальным становится вопрос правового регулирования в первую очередь охраны и использования водных ресурсов страны. Действующее водное законодательство недостаточно полно регулирует права, а главное, обязанности различных категорий водопользователей. Правовой режим водоохраных зон сегодня совершенно себя дискредитировал. Очевидно, что все недочеты и пробелы законодательства отражаются на состоянии вод в целом.

И.В. Гордин осветил современные проблемы водоохраных зон и их варварское использование. Водоохраные зоны всегда рассматривались как почвенно-растительный барьер, надежно защищающий водные объекты от диффузного смыва с удаленных, «зарубежных» участков побережья. И вот этот экологический буфер сам становится источником диффузного загрязнения охраняемого им объекта. Грязевые потоки повсеместно скатываются в воду с грунтовых и водонепроницаемых поверхностей водоохраной зоны и прибрежной защитной полосы: с поселковых территорий, с автодорог и автостоянок, полей и огородов. Скатываются с берега напрямую, по дренажным канавам, овражно-балочной сети.

Другой опаснейшей составляющей диффузного загрязнения природной гидросферы через поверхностный и подземный сток являются покрывающие берега горы твердых бытовых отходов. Захламление побережий и островов бытовым мусором – это проблема не только качества воды, но и качества всей жизни в рекреационных зонах⁸.

Следует отметить, что с принятием Водного кодекса РФ 2006 г. были внесены изменения и в Земельный кодекс РФ. Из него изъято понятие водоохраных зон. Ранее они относились к землям водного фонда, а также являлись землями природоохранного назначения. Теперь эти территории име-

⁷ См.: Мнения и комментарии членов Совета Федерации. По материалам пресс-службы Совета Федерации РФ // СПС «Гарант».

⁸ См.: Гордин И.В. Берегите берега // Зеленый мир. 2009. № 17–20. С. 5.

ют непонятный статус, к тому же и их ширина значительно уменьшена.

Как отмечает И.В. Гордин, нанося невосполнимый урон береговым экосистемам, хаотическое водохозяйственное строительство влияет и на основные гидрологические характеристики водного объекта в целом.

Снижения качества антропогенно загрязняемой воды – это самый сложный процесс, часть которого очевидна и легко оцениваема, но ряд важнейших характеристик контролируется с большим трудом⁹.

При этом действующее водное законодательство позволяет использовать территории водоохранных зон практически совершенно свободно. Небольшие ограничения, конечно, есть, но что это за ограничения?

Их всего четыре:

во-первых, нельзя удобрять почву в пределах водоохранной зоны сточными водами, а значит, различными другими средствами возможно;

во-вторых, очевидно, что недопустимо размещение кладбищ, скотомогильников, мест захоронения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ;

в-третьих, запрещено в границах водоохранных зон осуществление авиационных мер по борьбе с вредителями и болезнями растений (возникает вопрос: если эти действия совершаются на территории, прилегающей к водоохранной зоне, неужели различные химические средства не попадут и на близлежащую водоохранную зону?);

в-четвертых, запрещены движение и стоянка транспортных средств (кроме специальных транспортных средств). Но при этом разрешено движение по дорогам и стоянка транспортных средств на дорогах и в специально оборудованных местах, имеющих твердое покрытие. В чем же тогда смысл этих ограничений, если можно построить дорогу, стоянку и свободно передвигаться по водоохранной зоне?

⁹ См.: Гордин И.В. Указ. соч. С. 8.

Все указанные ограничения носят условный характер, учитывая, что в границах водоохраных зон допускаются проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация хозяйственных и иных объектов, если такие объекты оборудованы сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения и истощения вод в соответствии с водным законодательством и законодательством в области охраны окружающей среды. А каким образом можно судить о том, является ли то или иное сооружение обеспечивающим охрану водных объектов? И кто должен проверять эти сооружения после ввода в эксплуатацию указанных объектов и их надлежащее состояние?

Как видим, новый Водный кодекс РФ значительно сократил ограничения по использованию территорий водоохраных зон, а следовательно, расширил разрешенное использование. При этом за самовольное занятие земельного участка водоохранной зоны водного объекта, а также нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах предусмотрена символическая ответственность в виде административного штрафа в размере от 1000 до 1500 руб. для граждан, от 2000 до 3000 руб. – для должностных лиц и от 20 000 до 30 000 руб. – для юридических лиц. Иной ответственности за нарушение режима водоохраных зон действующим законодательством не установлено.

Одной из причин полного произвола в использовании территорий, примыкающих к водоемам, а также нарушений водного законодательства в целом, по нашему мнению, является отсутствие жесткой ответственности и отлаженной системы неотвратимого наказания за противоправные деяния в данной сфере: мало установить размер штрафов, хотя это и немаловажно, было бы гораздо более эффективным повысить их в десятки либо сотни раз, так как действующие размеры штрафных санкций несопоставимы тому ущербу, который наносится водным объектам и примыкающим к ним территориям. Существующая сегодня система привлечения к ответственности там, где предусмотрены малозначительные штрафы, практически не работает, не налажен механизм обязательного наказания за каждое правонаруше-

ние, и нарушителям многое сходит с рук.

Аналогичная ситуация наблюдается и в сфере водного законодательства в целом.

Точно такие же штрафные санкции предусмотрены за нарушения санитарно-эпидемиологических требований к питьевой воде и питьевому водоснабжению. И это несмотря на то, что такие нарушения могут повлечь угрозу здоровью и жизни людей. Что такое для крупного юридического лица 20 000 – 30 000 руб.?

За нарушение водоохранного режима на водосборах водных объектов, которое может повлечь загрязнение указанных объектов или другие вредные последствия, предусмотрен административный штраф для граждан в размере от 500 до 1000 руб.; должностных лиц – от 1000 до 2000 руб.; юридических лиц – от 10 000 до 20 000 руб.

Нарушение правил водопользования при заборе воды, без изъятия воды и при сбросе сточных вод в водные объекты влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 500 до 1000 руб.; должностных лиц – от 1500 до 2000 руб.; лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – от 1500 до 2000 руб. или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток; юридических лиц – от 10 000 до 20 000 руб. или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток и т.д.

К сожалению, в настоящее время не действует механизм неотвратимого, автоматического наказания за каждое нарушение водного законодательства, даже малозначительное. Между тем неоднократные малозначительные правонарушения влекут за собой серьезную угрозу для водного объекта в целом.

Таким образом, можно констатировать, что задачи нового водного законодательства, направленные на совершенствование старого (иначе зачем принимать новое?), а главное, на реализацию одного из основных принципов водного законодательства – приоритет охраны водных объектов перед их использованием, не только не решены и не решаются, а наблюдается обратная тенденция.

Представляется, что все отмеченные выше недостатки следует учесть в процессе совершенствования норм как административного, так и водного законодательства. Так как, по утверждению О.С. Колбасова, «основное назначение водного законодательства состоит в том, чтобы активно способствовать наиболее эффективному использованию вод и их охране от загрязнения, засорения и истощения»¹⁰.

¹⁰ Колбасов О.С. Водное законодательство в СССР. С. 15.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ ПРИРОДОРЕСУРСНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ

Согласно принципу разделения властей, закрепленному в ст. 10 Конституции РФ, государственные органы исполнительной власти осуществляют функции по администрированию. Администрировать – значит управлять, руководить чем-нибудь¹.

Термин «администрирование доходов», распространяющийся и на сферу взаимодействия общества и природы, стали использовать в связи с изменением в последнее время бюджетного² и налогового³ законодательства, хотя сам законодатель не дает его толкования, а в научной литературе отсутствует его единое понимание⁴. Впервые применительно к доходам бюджета

* Доцент кафедры финансового права Российской академии правосудия, кандидат юридических наук, доцент.

¹ См.: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. М., 2001. С. 19. Термин «администрирование» согласно энциклопедическому словарю происходит от лат. *administro* – управляю, заведу (см.: Советский энциклопедический словарь. М., 1980. С. 24).

² См.: ст. 5 Федерального закона от 2 декабря 2009 г. «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» // СЗ РФ. 2009. № 49 (ч. 1 и 2). Ст. 5869; Положение о порядке администрирования Центральным банком Российской Федерации поступлений в бюджетную систему Российской Федерации отдельных видов доходов от 27 августа 2008 г. № 320-П // Вестник Банка России. 2008. № 53.

³ См.: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3436.

⁴ См.: *Иванов А.Г.* Понятие администрирования налогов // Финансовое право. 2005. № 9; *Гаджиева М.А.* Эффективность налогового администрирования как основной фактор оценки эффективности налогообложения // Налоги (журнал). 2008. № 6; *Беликов А.П.* Налоговое администрирование как инструмент финансового контроля // Налоги (газета).

данный термин употребил в своей работе С.В. Запольский, который под администрированием государственных доходов понимает деятельность по обеспечению возникновения, исполнения финансовых обязательств и мобилизации в бюджет предусмотренных законом денежных доходов государства⁵.

Администрирование доходов является важной частью исполнения бюджетов бюджетной системы РФ и чаще всего используется в контексте улучшения поступления доходов в бюджетную систему. Соответственно с учетом масштабов формирования российского бюджета за счет природоресурсных платежей исследуемая проблема является актуальной и для экологического права.

Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации»⁶ введены новые понятия: «главный администратор доходов», «администратор доходов бюджета», а также определены основные полномочия этих субъектов.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (далее – БК РФ) доходы бюджета – это поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источниками финансирования дефицита бюджета. Дохо-

2008. № 11; Пономарев А.И., Игнатова Т.В. Налоговое администрирование в Российской Федерации. М., 2006; Хамзина Р.Р. Налоговый процесс в системе налогового администрирования // Финансовое право. 2009. № 6; Назаров В.Н. Правовое регулирование администрирования зачета и возврата взносов на обязательное пенсионное страхование // Социальное и пенсионное право. 2008. № 2; Фадеев Д.Е. Налоговое администрирование: новые правила – старые проблемы // Финансовое право. 2007. № 10; Клементьева Т.Н. Некоторые вопросы налогового администрирования // Финансовое право. 2007. № 9; Горulyко И.А. К вопросу о налоговом администрировании крупнейших налогоплательщиков // Налоги (журнал). 2008. № 4.

⁵ См.: Запольский С.В. О системе органов, администрирующих государственные доходы // Субъекты советского административного права: Сб. науч. трудов. Свердловск, 1985. С. 148.

⁶ СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2117.

ды бюджета формируются в соответствии с бюджетным законодательством РФ, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах.

Доходы от федеральных, региональных и местных налогов и сборов, иных обязательных платежей, других поступлений в соответствии со ст. 41 БК РФ являются источниками доходов бюджетов бюджетной системы РФ.

Главный администратор доходов бюджета – определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк РФ, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов доходов бюджета и (или) являющиеся администраторами доходов бюджета.

В соответствии со ст. 160¹ БК РФ к основным бюджетным полномочиям главного администратора доходов относятся:

формирование перечня подведомственных ему администраторов доходов бюджета;

представление сведений, необходимых для составления среднесрочного финансового плана и (или) проекта бюджета;

представление сведений для составления и ведения кассового плана;

формирование представления бюджетной отчетности главного администратора доходов бюджета; осуществляет иные бюджетные полномочия.

Кроме того, главный администратор доходов бюджета утверждает правовые акты, которые содержат перечни доходов бюджетов, закрепленных за подведомственными администраторами доходов, и в отношении этих доходов наделяет их бюджетными полномочиями в соответствии с положениями п. 2 ст. 160¹ БК РФ.

Администратор доходов бюджета – это государственный орган, орган местного самоуправления, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк РФ, бюджетное учреждение, осуществляющие в соответствии с законодательством РФ контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплачен-

ных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы России.

Администратор доходов в соответствии с действующим бюджетным законодательством обладает следующими полномочиями:

осуществляет начисление, учет и контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним;

осуществляет взыскание задолженности по платежам в бюджет, пеней и штрафов;

принимает решение о возврате излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов, а также процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, и представляет поручение в орган Федерального казначейства для осуществления возврата в порядке, установленном Министерством финансов РФ;

принимает решение о зачете (уточнении) платежей в бюджеты бюджетной системы РФ и представляет уведомление в орган Федерального казначейства;

в случае и порядке, установленных главным администратором доходов бюджета, формирует и представляет главному администратору доходов бюджета сведения и бюджетную отчетность, необходимые для осуществления полномочий соответствующего главного администратора доходов бюджета;

осуществляет иные бюджетные полномочия, установленные БК РФ и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), регулирующими бюджетные правоотношения.

Таким образом, согласно законодательству основными обязанностями администратора доходов бюджета являются начисление, учет и контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты платежей в бюджет, а также пеней и штрафов.

Перечень главных администраторов доходов бюджета устанавливается законом о бюджете на соответствующий год. Перечень главных администраторов федерального бюджета на 2010 г. содержится в приложении 4 к Федеральному закону

«О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов». В частности, в области администрирования природоресурсных платежей в него включены: Министерство энергетики РФ, Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Федеральное агентство по недропользованию, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральное агентство по рыболовству, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральная налоговая служба, Федеральное агентство по образованию⁷.

Например, Федеральная налоговая служба (ФНС) осуществляет администрирование по следующим природоресурсным платежам: земельному налогу, единому сельскохозяйственному налогу, налогу на добычу полезных ископаемых, водному налогу; сбору за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов; акцизам на природный газ, нефть и стабильный газовый конденсат; платежам за проведение поисковых и разведочных работ, за добычу общераспространенных полезных ископаемых, за добычу углеводородного сырья, подземных вод, за пользование недрами не связанное с добычей полезных ископаемых, разовыми (бонусы) и регулярными платежами за пользование недрами (ренталс) на территории РФ, платежи за пользование минеральными ресурсами и т.д.⁸

Рассмотрим на примере отдельных природоресурсных платежей полномочия ФНС по администрированию. Так, согласно налоговому законодательству земельный налог относится к местным налогам и 100% его поступлений направляются в

⁷ Указом Президента РФ от 4 марта 2010 г. «Вопросы Министерства образования и науки Российской Федерации» Федеральное агентство по образованию упразднено, а его функции переданы Министерству образования и науки РФ (см.: СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1057).

⁸ См.: приказ ФНС от 5 декабря 2008 г. № ММ-3-1/643 «О порядке осуществления территориальными органами Федеральной налоговой службы бюджетных полномочий главных администраторов и администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

местный бюджет. Следовательно, земля в экономическом аспекте является основным объектом недвижимости. Как отмечается в литературе⁹, эксплуатация природных ресурсов приносит экономическую ренту – высокий доход, обусловленный объективными факторами, а не усилиями хозяйствующих субъектов.

С точки зрения объекта налогообложения земля имеет неоднородную структуру, что влияет на оценку налогового потенциала, так как земельный налог, единый сельскохозяйственный налог, арендная плата за пользование земельным участком и порядок их распределения различны в зависимости от принадлежности земель различным субъектам¹⁰. Со вступлением в силу Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹¹ возросло количество муниципальных образований¹², и проблема разнородности структуры земельного фонда резко обострилась. Это связано в первую очередь с тем, что в различных муниципальных образованиях (муниципальных районах, поселениях, округах и т.д.) преобладают земли, находящиеся в государственной или частной собственности, а также земли, исключенные из объектов налогообложения, либо земли, в отношении которых устанавливаются различные льготы (например, изъятые из оборота и т.д.).

В соответствии со ст. 390 Налогового кодекса РФ налоговая база при исчислении земельного налога определяется как кадастровая стоимость земельных участков, признаваемых объектом налогообложения. Поэтому муниципальные образования, на территории которых устанавливается земельный налог, обязаны провести кадастровую оценку своих земель. Вместе с тем на

⁹ См.: *Рикардо Д.* Начала политической экономии и налогового обложения // Соч.: В 3 т. Т. 1. М., 1955; Налоговое право: Учебник / Под ред. С.Г. Пепеляева. М., 2005. С. 291.

¹⁰ См.: *Матеюк В.И.* О бюджетах муниципальных образований сельских и городских поселений // Финансы. 2004. № 6. С. 14.

¹¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹² По данным Росстата, по состоянию на 1 января 2009 г. в России в государственный реестр включено 24 079 муниципальных образований (см.: URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/gosudar/ATD_0109.XLS).

практике собственники земель – физические лица отказываются проводить ее за счет своих средств, и муниципальные образования вынуждены проводить ее за счет местных бюджетов с последующей компенсацией этих расходов или за счет дополнительных финансовых ресурсов из федерального бюджета, что, несомненно, представляет определенные трудности, как правовые, так и экономические. На протяжении последних лет при администрировании земельного налога налоговые органы сталкиваются с проблемой несвоевременного получения сведений о кадастровой стоимости земельных участков, поскольку в передаваемых Росимуществом данных о правообладателе земельного участка при наличии кадастрового номера отсутствует кадастровая стоимость, являющаяся налоговой базой.

Другая проблема касается исчисления земельного налога по земельным участкам, занятым многоквартирными жилыми домами (у налоговых органов отсутствует возможность исчислить земельный налог собственникам-налогоплательщикам, так как нет информации о доле собственника помещений в многоквартирном жилом доме¹³). Поэтому представляется необходимым наладить эффективное взаимодействие между налоговыми органами, Росимуществом, а также органами местного самоуправления, что позволит улучшить информационный обмен и собираемость земельного налога. Думается, что решением данной проблемы может стать передача прав по администрированию земельного налога муниципальным образованиям. Как следствие необходимо внести изменения в Налоговый кодекс РФ.

Кроме того, возникают проблемы и по поводу администрирования ФНС платежей, не являющихся налоговыми, в частности регулярных платежей за пользование недрами. Данные платежи взимаются на основании ст. 43 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. «О недрах»¹⁴ за предоставление пользователям недр исключительных прав на поиск и оценку месторождений полезных ископаемых, разведку полезных ископаемых, геологическое изучение и оценку пригодности участков недр для строительства

¹³ См.: Итоги работы ФНС России в первом полугодии 2008 года: обзор материалов расширенной коллегии // Налоги и налогообложение. 2009. № 7.

¹⁴ СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

и эксплуатации сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, строительство и эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, за исключением инженерных сооружений неглубокого залегания (до 5 м), используемых по целевому назначению.

С пользователей недр они взимаются отдельно по каждому виду работ, осуществляемых на континентальном шельфе РФ, в исключительной экономической зоне РФ и за пределами Российской Федерации на территориях, находящихся под ее юрисдикцией (а также арендуемых у иностранных государств или используемых на основании международного договора, если иное не установлено международным договором).

Закон «О недрах» предусматривает, что регулярные платежи за пользование недрами не взимаются за: пользование недрами для регионального геологического изучения; пользование недрами для образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение; разведку полезных ископаемых на месторождениях, введенных в промышленную эксплуатацию, в границах горного отвода, предоставленного пользователю недр для добычи этих полезных ископаемых; разведку полезного ископаемого в границах горного отвода, предоставленного пользователю недр для добычи этого полезного ископаемого.

Регулярные платежи за пользование недрами взимаются в денежной форме и зачисляются в федеральные, региональные и местные бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством РФ (ст. 43 Закона РФ «О недрах»). Их размеры определяются в зависимости от экономико-географических условий, размера участка недр, вида полезного ископаемого, продолжительности работ, степени геологической изученности территории и степени риска. Законом «О недрах» предусмотрены минимальные и максимальные ставки этого платежа. Конкретные ставки по этим платежам устанавливаются федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными органами отдельно по каждому участку недр, на который в установленном порядке выдается лицензия на пользование недрами (таким органом является Федеральное агентство по недропользованию).

Кроме того, исходя из неналогового характера регулярных платежей за пользование недрами, следует учесть, что при выявлении нарушений законодательства о недропользовании (в частности, порядка исчисления и внесения в бюджет регулярных платежей за пользование недрами, порядка представления расчетов) налоговые органы не вправе применять меры ответственности за налоговые правонарушения, предусмотренные в гл. 16 Налогового кодекса РФ, а также за административные правонарушения (ст. 15.5, 15.6 КоАП РФ).

К плательщикам регулярных платежей за пользование недрами не применяется также пеня как способ обеспечения исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов в соответствии со ст. 75 Налогового кодекса РФ.

Исходя из вышеизложенного, следует отметить, что администрирование природоресурсных платежей находится на ненадлежащем уровне. Можно согласиться с мнением А.А. Ялбулганова о том, что перечень государственных органов, на которых возложены функции администрирования поступлений в бюджетную систему РФ, должен быть оптимальным и стабильным; необходимо закрепить в законодательном акте четкую ведомственную принадлежность доходов определенным администраторам, что устранил неоднозначность трактовки всеми участниками бюджетного процесса своих прав, обязанностей¹⁵.

Кроме того, представляется необходимым усилить персональную ответственность лиц, осуществляющих администрирование природоресурсных платежей.

¹⁵ См.: Ялбулганов А.А. Эволюция правового регулирования неналоговых доходов в России // Административное и финансовое право. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. Т. 1. М., 2006.

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

*В.В. Сосновский**

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

В Российской Федерации ежегодно совершаются сотни тысяч экологических правонарушений, причиняющих в своей совокупности невосполнимый и трудно поддающийся измерению и оценке вред окружающей среде¹. Это само по себе достаточное основание для того, чтобы обратиться к анализу проблем их профилактики и рассмотреть некоторые рекомендации по ее оптимизации.

Проблема осознания потребности в экологической профилактике. Она является в первую очередь практической, хотя ее решение основывается и должно основываться на разносторонних теоретических исследованиях². Как в практическом,

* Докторант сектора экологического права ИГП РАН, кандидат юридических наук.

¹ Данные о состоянии, структуре и динамике экологических преступлений и правонарушений публикуются в государственных докладах о состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации, ежегодно подготавливаемых МПР России. Их анализ см., например: *Дубовик О.Л., Жалинский А.Э.* Экологическая преступность в России // Экологическая преступность в Европе / Сост. Ф. Комт, Л. Кремер; отв. ред. О.Л. Дубовик. М., 2010. С. 244–348; *Жевлаков Э.Н.* Экологические преступления. Уголовно-правовой и криминологический аспекты. М., 2002; *Жевлаков Э., Сулова Н.* Экологическая преступность в Российской Федерации в 1990–2000 гг. // Уголовное право. 2000. № 3. С. 67–74; Преступность и уголовное законодательство: реалии, тенденции, взаимовлияние: Сб. науч. трудов. Саратов, 2004; *Тангиев Б.Б.* Экокриминология. Парадигма и теория. Методология и практика правоприменения. СПб., 2005.

² См., например: *Басаев Д.В.* Охрана лесов: уголовно-правовые и криминологические аспекты (по материалам Республики Бурятия): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004; *Галанов А.С.* Административно-правовые меры обеспечения экологической безопасности, при-

так и в теоретическом плане необходимо выявить природу и возможности профилактики экологических правонарушений (далее – экологической профилактики), ее место в структуре социального управления, проанализировать процесс формирования ее целей в существующем социальном контексте, исследовать методологию и методику выбора средств предупреждения правонарушений и определения интенсивности их применения. Здесь возникает ряд теоретических и практических вопросов, в значительной степени связанных с социально-экономическими изменениями, произошедшими в последние годы. Дело в том, что постепенно складывавшаяся в советский период система профилактики³ была адаптирована к условиям своего времени, в определенной степени эффективной и во многом перспективной⁴.

Опыт показывает, что система профилактики, как и любая регулятивная система, действительно должна соответствовать социально-экономической реальности. Без этого она работать не может. Именно поэтому необходим поиск принципиально новых подходов, но продолжающих, в меру возможного, существую-

меняемые милицией: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001; *Джамалалова Б.Б.* Уголовно-правовой и криминологический аспекты борьбы с незаконной добычей рыбы: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007; *Иманбаев С.М.* Уголовно-правовая и криминологическая характеристика незаконного занятия водным промыслом и охотой: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1997; *Шутова В.Н.* Криминологическая характеристика посягательств на сырьевые ресурсы Восточной Сибири и их предупреждение: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2007.

³ См., например: *Жалинский А.Э.* Специальное предупреждение преступлений в СССР (Вопросы теории). Львов, 1975; Курс советской криминологии: Предупреждение преступности / Под ред. В.Н. Кудрявцева, И.И. Карпеца, Б.В. Коробейникова. М., 1986; Социальная профилактика правонарушений: советы, рекомендации / Отв. ред. Д.А. Керимов. М., 1989; Теоретические основы предупреждения преступности / Отв. ред. В.К. Звирбуль, В.В. Клочков, Г.М. Миньковский. М., 1977.

⁴ См.: Криминология: Учеб. пособие / Под ред. Н.Ф. Кузнецовой. М., 2006; Криминология. Учебник для вузов / Под ред. В.Д. Малкова. 3-е изд. М., 2008; Криминология: Учебник для вузов / Под ред. А.И. Долговой. 3-е изд. М., 2005; *Старков О.В.* Криминология: Учеб. пособие. М., 2004.

щие традиции, к экологической профилактике как социальному феномену, который должен функционировать в новых условиях, включающих, что крайне важно, и процессы глобализации, расширения международного сотрудничества и взаимозависимости различных стран в данной области⁵. Особое значение при этом приобретает обеспечение эффективности отдельных мер предупреждения экологических правонарушений. Они должны представлять собой побуждение и принуждение к правомерному поведению, но в то же время быть правомерными, основываться на поиске баланса различных интересов и, соответственно, компромиссе сторон.

Многие события последнего времени свидетельствуют о необходимости и трудности реализации такого подхода. Достаточно указать на преследующие противоположные цели митинги о судьбе ЦБК на Байкале, споры о судьбе поселка «Речник» в Москве и др.

Таким образом, проблема состоит в том, чтобы общество убедилось в необходимости и возможности существования реальной, новой и эффективной экологической профилактики, в целесообразности определенных затрат на ее функционирование и развитие.

Новый контекст экологической профилактики. Общеизвестно, что российское общество ныне находится в состоянии становления и развития. Однако потребность в охране окружающей природной среды и рациональном использовании природных ресурсов остается принципиально неизменной⁶, лишь усиливаясь вследствие многих обстоятельств.

Понятно, что идея и реалии социального развития и изменений общества обязывают прежде всего анализировать возможность адаптации сложившихся приемов управления к новым условиям, поиска их рационального зерна, способного к развитию.

Применительно к экологической профилактике можно выделить следующие негативные социальные изменения:

⁵ См.: Дубовик О.Л. Преступность и уголовное право: насущные проблемы и способы их решения с помощью новых форм международного сотрудничества // Право и политика. 2009. № 12. С. 2532–2541.

⁶ См.: Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. М., 2009. С. 13–33.

а) возникли новые отношения между публичными и частными субъектами природопользования, в рамках которых публичное право хотя и сохраняет свое ведущее значение, но во многих сферах вытесняется контрактным правом, а значит, ослабляются традиционные методы контроля;

б) значительно расширился круг субъектов природопользования, причем изменилась их мотивация; цель обеспечения «служебного благополучия» заменяется целью получения прибыли, что в гораздо более значительной степени определяет личностные установки, а значит, распространились новые виды природопользования, связанные с хищническим воздействием на природу, хотя они и ранее были, к сожалению, весьма распространенными;

в) иным стало общественное экологическое сознание как следствие изменений системы социального и экономического управления в широком смысле слова; многими авторами фиксируются безразличие законодательных и исполнительных органов к проблемам профилактики, рост коррупции и связанное с ней падение социальной дисциплины⁷.

Вместе с тем социальное развитие сопровождается и позитивными переменами. К их числу можно отнести, в частности, совершенствование экологического законодательства; появление новых структур, контролирующих отношения природопользования, правда, далеко не всегда эффективно; обострение в ряде сфер борьбы за экологические ценности (о чем свидетельствует уже приводившийся выше пример о судьбе озера Байкал); расширение международных связей и др.

Разумеется, как негативные, так и позитивные изменения имеют предметную характеристику, которая подробно исследуется в экологической литературе⁸. Рост добычи нефти и газа, строительство, зачастую неупорядоченное, рост парка автомо-

⁷ См., например: *Калиниченко В.Т.* Правовое регулирование охраны окружающей среды во Франции и Италии / Отв. ред. О.Л. Дубовик. М., 2009. С. 87–93.

⁸ См.: *Бринчук М.М.* Экологическое право: Учебник. М., 1998; Конституция Российской Федерации и развитие экологического права / Отв. ред. М.М. Бринчук, О.Л. Дубовик. М., 2005; *Яблоков А.* Россия: здоровье природы и людей. М., 2007.

билей, практика борьбы с экологическими требованиями – это лишь немногие примеры реального изменения процессов функционирования общества.

Все эти и подобные им изменения должны учитываться в процессе осознания феномена экологической профилактики и еще более в процессе ее развития и совершенствования. Очевиден, на наш взгляд, вывод: экологическая профилактика должна стать иной⁹, при этом усилив свое значение и, соответственно, воздействие на состояние природопользования и охраны окружающей природной среды. Это должно быть отражено в целях экологической профилактики, ее средствах, а главное, в расширении ресурсных возможностей профилактической деятельности и ее своевременном и достаточно полном мониторинге¹⁰.

При этом природа экологической профилактики, адаптируемой к происходящим изменениям, все же остается прежней. Она и в измененном состоянии должна пониматься как одно из направлений системы социальной профилактики правонарушений, направленной на обеспечение правомерного, т.е. в своей основе урегулированного регулятивными нормативными правовыми актами поведения субъектов охраны и использования окружающей природной среды.

Место экологической профилактики в системе социального регулирования. В сущности, оно сохраняется, хотя определенным образом и уточняется. В качестве подсистемы или составляющей социальной профилактики экологическая профилактика взаимосвязана с иными регулятивными системами. Это особенно важно подчеркнуть, поскольку экологическая профилактика так или иначе обеспечивает фундаментальные условия существования общества и людей.

⁹ О состоянии, задачах, структуре и мерах экологической профилактики в предшествующий период см., например: *Дубовик О.Л., Жалинский А.Э.* Причины экологических преступлений. М., 1988. С. 177–239; Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды / Под ред. О.С. Колбасова и Н.И. Краснова. М., 1985. С. 141–173.

¹⁰ Подробнее см.: Криминологический мониторинг: современное состояние и пути повышения эффективности. Материалы конференции. М., 2009.

Выделение экологической профилактики как обязательного процесса не вызывается необходимостью, а также невозможно по социальным и юридико-техническим причинам. Вместе с тем, определяя место экологической профилактики, следует указать на три различные по целевой направленности социально-правовые системы, обеспечивающие рациональное использование и охрану окружающей природной среды:

1) система регулятивных или позитивных нормативных актов, имеющая внутреннюю иерархию, которая обозначается в целом как экологическое законодательство и включает собственно экологические и так называемые экологизированные нормы¹¹;

2) система запретов и санкций, обеспечивающая действие экологического законодательства в целом, прежде всего гл. 26 УК РФ, нормы административного законодательства, не сводящиеся к запретам КоАП РФ, и др.;

3) система экологической профилактики, которая также обеспечивает действие экологического законодательства и права, но иными средствами, и основывается как на правовых, так и некоторых иных социальных нормах, что требует специального рассмотрения, во всяком случае в части их соотношения между собой.

При этом необходимо учитывать, что хотя соотношение систем профилактики и применения запретов и санкций достаточно исследовано в юридической литературе¹², экологическая профилактика обладает весьма существенной спецификой. Она состоит в том, что именно экологические правонарушения причиняют наиболее трудноустраняемые последствия, являются наиболее массовыми (например, если речь идет о бытовых отходах, эксплуатации автомобилей, расходовании энергии и т.д.).

Таким образом, экологическая профилактика продолжает оставаться объективно необходимым социальным инструментом, имеющим основной задачей обеспечение присущими ей

¹¹ См.: *Бринчук М.М.* Экологическое право: Учебник. М., 2009. С. 55–74.

¹² См.: *Применение юридической ответственности за экологические правонарушения* / Под ред. О.Л. Дубовик. М., 2007.

средствами правомерного поведения граждан при их взаимодействии с окружающей природной средой.

Профилактическая деятельность является затратной. Она ограничивает по понятным причинам возможность достижения экономических целей, предполагая необходимость выбора поведения по экологическим критериям, нередко в краткосрочной и среднесрочной перспективе противоречащего экономическим интересам, включая действительно важные интересы повышения производительности труда и сокращения числа рабочих мест.

Оценка состояния экологической профилактики. Такая оценка, как и тесно связанная с ней оценка ее необходимости, должна быть дана и обществом, прежде всего его вовлеченными в охрану природы структурами, и специалистами в сфере применения экологического права.

Общественная и профессиональная оценки состояния экологической профилактики являются противоречивыми, а их содержание имеет непосредственное практическое значение. Оно влияет на авторитетность предлагаемых профилактических мер, их исполнимость, ресурсную обеспеченность и иные параметры экологической профилактики.

Реальная оценка состояния экологической профилактики необходима для принятия на разных уровнях управленческих решений о направлениях и методах развития и совершенствования последней и для уяснения факторов, краткосрочно и в долгосрочной перспективе определяющих ее эффективность.

Согласно широко распространенному в обществе мнению, необходимость в экологической профилактике объективно велика и обуславливается все большим техногенным и иным давлением на окружающую среду и в то же время ростом числа экологических правонарушений, изменениями их механизма, повышением их латентности. Можно полагать, что значительная часть общества и властные структуры, особенно имеющие специальные полномочия в сфере охраны окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов, осознают возросшую опасность деяний, связанных с хищническим использованием запасов полезных ископаемых, иных природных ресурсов, ростом случаев нарушения техники безопасности, приводя-

щих к катастрофическим последствиям для окружающей среды, распространением незаконной застройки¹³ и др.

В то же время трудно сказать, насколько последовательно существующие представления о содержании экологической профилактики реализуются на практике.

С одной стороны, можно видеть, что некоторые направления экологической профилактики развиваются довольно интенсивно. Российское государство активно действует на международной арене. Создана и в ряде мест эффективно функционирует экологическая милиция. Активизировалась деятельность управленческих структур, предупреждающих негативное воздействие на природу. Больше внимания стало уделяться исследованию проблематики экологического права¹⁴.

С другой стороны, характерные для России сложные социальные и географические условия, текущее состояние экономики, ориентированной на природные ресурсы, и ряд иных факторов часто вытесняют из социальной практики на второй план задачи предупреждения экологических правонарушений. На этот процесс, который также должен быть предметом специального исследования, накладывается и общее ослабление системы профилактики правонарушений и преступлений, сложившейся в иных социально-экономических условиях.

Так, проведенный выборочный анализ нормативных правовых актов, программ, равно как и исследование управленческих материалов, охватывающее ряд регионов Российской Федерации, показывает, что профилактика экологических правонарушений на современном этапе не привлекает должного внимания органов исполнительной власти, правоохранительных структур. В частности, в законах субъектов РФ профилактика экологических правонарушений не выделяется в качестве самостоятельной сферы и, соответственно, не предусматривается обязанность физических и юридических лиц осуществлять деятельность, необходимую для обеспечения правомерного экологического поведения.

¹³ См.: Экологическая преступность в Европе. М., 2010. С. 122–135.

¹⁴ Об этом можно судить по имеющимся библиографическим изданиям. См., например: *Ефимова Е.И.* Краткий библиографический сборник работ по экологическому праву (1957–2001 гг.). Вып. 1. М., 2002.

В итоге фактически профилактика экологических правонарушений рассматривается как исключительно задача природоохранных органов, причем большей частью общественных, некоммерческих организаций. Анализ показывает, что заинтересованные группы все чаще исходят из значимых для них экономических интересов, пренебрегая экологическими.

На наш взгляд, состояние экологической профилактики не является оптимальным. Именно в данной сфере (речь не идет о иных системах регулирования взаимодействия природы и общества) наблюдается дефицит правового регулирования, организации, ресурсов, социальной поддержки и ряда иных источников ее осуществления. При этом нельзя не отметить, что дефицит экологической профилактики в той или иной степени характерен практически для всех стран мира, хотя интенсивность противозаконного воздействия на окружающую среду, несомненно, в них различается.

Направления решения этой проблемы определяются состоянием экологической профилактики. Естественно, анализ путей и направлений ее развития крайне сложен и требует проведения теоретических и практически ориентированных исследований, включающих оценку и освоение накопленного опыта. Но при всей значимости и сложности решения отдельных вопросов в первую очередь необходимо выделение основных направлений развития экологической профилактики как феномена целостного и в то же время разнообразного, базирующегося на единой социальной и правовой основе, имеющего соответствующие ресурсы и эффективно их использующего.

Представляется, что основными направлениями развития экологической профилактики должны являться:

а) преобразование ныне реализуемых мер профилактики экологических правонарушений в целостную систему, что требует определения иерархии ее целей, создания необходимых организационных структур, обеспечения мониторинга и контроля эколого-профилактической деятельности публичной властью и обществом в целом, прежде всего для разграничения профилактических функций и определения возможностей субъектов данного вида деятельности, повышения их статуса и т.д.;

б) разработка отдельных специфических, профилактических мер, методики и тактики их проведения;

в) совершенствование информационного, правового и организационного обеспечения осуществляемой профилактической деятельности;

г) получение необходимой социальной поддержки;

д) налаживание полезных для страны международных связей в данной сфере.

В заключение хотелось бы еще раз подчеркнуть принципиальную необходимость оптимизации экологической профилактики на системной основе и разработки последовательной стратегии развития экологической профилактики.

*Н.С. Куделькин**

ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Экологические дисциплинарные правонарушения – весьма массовое явление. Так, за период с 2004 по 2008 г. по представлению прокурора к дисциплинарной ответственности привлечено 72 582 лица, причем если в 2004 г. таких лиц было 7592, то в 2008 г. их число увеличилось до 24 542¹. О важности данного вида ответственности свидетельствует и тот факт, что наибольшее негативное воздействие на окружающую среду оказывает разнообразная хозяйственная деятельность человека, поэтому дисциплинарная ответственность должна служить сдерживающим фактором на пути рассматриваемых правонарушений, которые, учитывая их массовость, могут приводить к неблагоприятным экологическим последствиям. Тем не менее в науке экологического права данной проблеме, на наш взгляд, не уделяется достаточного внимания.

* Младший научный сотрудник ИГП РАН, кандидат юридических наук.

¹ См.: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2008 году». М., 2009. С. 395.

Статья 75 Федерального закона от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды»² предусматривает дисциплинарную ответственность за экологические правонарушения. При этом следует отметить, что в отличие от уголовного и административного законодательства в нормативных правовых актах, регулирующих вопросы дисциплинарной ответственности, отсутствует систематизированный перечень экологических дисциплинарных проступков.

Для применения дисциплинарной ответственности за экологические правонарушения необходимо наличие специального субъекта, осуществляющего профессиональную деятельность, связанную с использованием природных ресурсов или оказывающую воздействие на окружающую среду. Такого рода деятельность требует соблюдения норм экологического законодательства, нормативов качества окружающей среды, выполнения планов и мероприятий по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов³.

Экологические правонарушения можно определить как общественно вредное деяние, совершаемое специальным субъектом, в форме действия или бездействия, в результате которого нарушаются правила трудовой дисциплины, касающиеся охраны или использования окружающей среды и ее компонентов, характеризующееся умышленной или неосторожной виной.

Из вышесказанного можно сделать вывод, что дисциплинарная ответственность за экологические дисциплинарные правонарушения наступает не за причинение вреда окружающей среде, а за нарушение положений инструкций, уставов и т.п., т.е. за невыполнение или ненадлежащее выполнение работником своих трудовых функций, связанных с использованием или охраной окружающей природной среды.

В качестве примера рассмотрим некоторые трудовые (должностные) обязанности лиц, касающиеся охраны и использования окружающей природной среды, невыполнение которых

² СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

³ См.: Дубовик О.Л., Кремер Л., Люббе-Вольфф Г. Экологическое право: Учебник. 2-е изд. М., 2007. С. 542–543.

является экологическим правонарушением и влечет применение мер дисциплинарной ответственности.

Так, Устав внутренней службы Вооруженных Сил РФ, утвержденный Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495⁴, которым руководствуются военнослужащие органов военного управления, воинских частей, кораблей, предприятий, организаций Вооруженных Сил РФ, в том числе военных образовательных учреждений профессионального образования Министерства обороны РФ, и лица гражданского персонала, замещающие воинские должности, устанавливает широкий круг их обязанностей природоохранного характера.

В соответствии с Уставом командир (начальник) в целях обеспечения безопасности военной службы обязан осуществлять мероприятия по предотвращению причинения вреда окружающей среде в ходе повседневной деятельности воинской части (подразделения). При этом меры, принимаемые командиром (начальником) по обеспечению безопасности военной службы, не должны приводить к срыву выполнения боевой задачи (п. 81).

Заместитель командира полка по воспитательной работе обязан организовывать и проводить работу по разъяснению требований законодательства в области охраны окружающей среды и соответствующих руководящих документов (п. 101).

Заместитель командира полка по тылу – начальник тыла полка в мирное и военное время обязан разрабатывать и проверять выполнение мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов (п. 104) и отвечает за выполнение этих мероприятий и за рациональное природопользование в полку.

Командир полка отвечает за безопасность военной службы в полку. В целях организации и постоянного обеспечения безопасности военной службы он, в частности, обязан: выявлять, анализировать и прогнозировать опасные факторы военной службы, создающие угрозу окружающей среде при выполнении полком и его подразделениями мероприятий повседневной деятельности; организовывать расследование каждого факта причинения вреда окружающей среде по вине военнослужащих, лично

⁴ СЗ РФ. 2007. № 47. Ст. 5749.

участвовать в расследовании, привлекать виновных к ответственности и принимать меры по устранению нарушений требований безопасности военной службы (п. 319).

Каждый военнослужащий должен строго соблюдать требования безопасности военной службы. В этих целях он обязан: немедленно докладывать своему непосредственному командиру (начальнику) о любой сложившейся по вине военнослужащих ситуации, угрожающей причинением вреда окружающей среде (п. 321).

Порядок привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности определяется Федеральным законом от 27 мая 1998 г. «О статусе военнослужащих»⁵.

В соответствии с Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил РФ, утвержденным Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495⁶, к военнослужащему могут применяться следующие виды дисциплинарных взысканий: выговор; строгий выговор; лишение очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег; лишение нагрудного знака отличника; предупреждение о неполном служебном соответствии; снижение в воинской должности; снижение в воинском звании на одну ступень; снижение в воинском звании на одну ступень со снижением в воинской должности; досрочное увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта; отчисление из военного образовательного учреждения профессионального образования; отчисление с военных сборов; дисциплинарный арест (п. 54).

Работники железнодорожного транспорта в соответствии с пп. «в». п. 5 Положения о дисциплине работников железнодорожного транспорта РФ, утвержденного постановлением Правительства РФ от 25 августа 1992 г. № 621⁷, обязаны выполнять правила и нормы по охране труда, технике безопасности и охране окружающей природной среды.

К работникам железнодорожного транспорта могут применяться, помимо предусмотренных законодательством РФ о тру-

⁵ СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

⁶ СЗ РФ. 2007. № 47. Ст. 5749.

⁷ САПП РФ. 1992. № 9. Ст. 608.

де, дисциплинарные взыскания, установленные указанным Положением.

В соответствии с Уставом о дисциплине работников организаций с особо опасным производством в области использования атомной энергии, утвержденном постановлением Правительства РФ от 10 июля 1998 г. № 744⁸, работник организации обязан: знать и неуклонно соблюдать правила и нормы по ядерной и радиационной безопасности, охране окружающей среды (пп. «в» п. 4).

Руководитель организации обязан осуществлять контроль за соблюдением установленных правил, норм и инструкций по безопасности в области охраны окружающей среды, осуществлять разработку и реализацию мер по предотвращению аварий на ядерных установках, радиационных источниках и в пунктах хранения, а также по защите работников организации, населения и окружающей среды в случае аварии на указанных объектах (пп. «в» и «д» п. 6).

Руководитель организации не должен допускать сокрытия факта аварии и нарушения установленного порядка информирования об аварии на объектах использования атомной энергии, сокрытия информации о состоянии радиационного загрязнения окружающей среды, а также выдачи заведомо ложной информации о состоянии радиационной обстановки на указанных объектах, умышленного искажения или сокрытия информации по вопросам безопасности при использовании атомной энергии (пп. «в» п. 7).

За совершение дисциплинарного проступка к работнику организации могут применяться, помимо предусмотренных законодательством РФ о труде, следующие виды дисциплинарных взысканий: предупреждение о неполном служебном соответствии; перевод с согласия работника на другую, нижеоплачиваемую работу или другую, низшую должность на срок до трех месяцев; перевод с согласия работника на работу, не связанную с проведением работ в особо опасном производстве в области использования атомной энергии, с учетом профессии (специальности) на срок до одного года; освобождение от занимаемой

⁸ СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3557.

должности, связанной с проведением работ в особо опасном производстве в области использования атомной энергии, с предоставлением с согласия работника иной работы с учетом профессии (специальности); увольнение (применяется за однократное нарушение законодательства РФ в области использования атомной энергии, если последствия этого нарушения создают угрозу для безопасности работы организации и представляют опасность для жизни и здоровья людей).

В Уставе о дисциплине работников рыбопромыслового флота РФ, утвержденном постановлением Правительства РФ от 21 сентября 2000 г. № 708⁹, закреплены обязанности работников рыбопромыслового флота РФ по соблюдению дисциплины, обеспечению безопасности мореплавания, сохранности имущества на море, предотвращению ситуаций, угрожающих жизни и здоровью людей, защите и сохранению окружающей среды.

Работник обязан содействовать обеспечению безопасности мореплавания, ведения промысла, защиты и сохранения окружающей среды (п. 4).

Работодатель обязан осуществлять контроль за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов РФ по вопросам охраны окружающей среды (п. 5).

За совершение дисциплинарного проступка на работника налагаются следующие виды дисциплинарного взыскания: замечание; выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии; изъятие дипломов у капитанов и лиц командного состава рыбопромыслового флота РФ на срок до трех лет с переводом с согласия работника на другую работу на тот же срок с учетом профессии (специальности) в соответствии с законодательством РФ; увольнение (п. 15).

Таким образом, в уставах и положениях о дисциплине, регламентирующих обязанности работников (военнослужащих, должностных лиц, руководителей), чья деятельность может негативно повлиять на окружающую среду, содержатся перечни обязанностей (правил), направленных на защиту природной среды, нарушение которых влечет наступление дисциплинарной ответственности.

⁹ СЗ РФ. 2000. № 40. Ст. 3965.

Анализ регулирования дисциплинарной ответственности показывает, что выявление ее прямой природоохранной функции – весьма сложная задача, поскольку основными целями этого вида ответственности являются обеспечение трудовой дисциплины, выполнение правил трудового распорядка. Однако поскольку дисциплинарная ответственность призвана обеспечивать выполнение работниками своих обязанностей (превентивная функция¹⁰), а также ввиду того, что применение некоторых видов дисциплинарных взысканий, например увольнения, способствует тому, что виновное лицо не может более создавать угрозу окружающей среде в ходе своей деятельности, применение дисциплинарной ответственности способствует охране окружающей среды.

Тем не менее, по нашему мнению, для повышения природоохранного потенциала данного вида ответственности необходимо более четко в соответствующих документах прописывать обязанности работников (служащих), которые касаются охраны окружающей среды и ее компонентов.

Кроме того, учитывая массовый характер экологических дисциплинарных правонарушений, представляется целесообразным применение самых строгих дисциплинарных взысканий за их совершение.

¹⁰ О превентивной функции дисциплинарной ответственности см.: *Литинский Д.А.* Регулятивная и превентивная функции дисциплинарной ответственности // Трудовое право. 2003. № 4. С. 30–33.

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ И ЗА РУБЕЖОМ

*Т.В. Редникова**

ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Основные принципы европейской экологической политики, в частности, сформулированные в § 2 ст. 174 Договора об образовании Европейского Сообщества, а также в других нормативных документах ЕС, достаточно подробно рассматривались в работах российских и зарубежных юристов-экологов. Так, в предисловии к монографии Л. Кремера и Г. Винтера «Экологическое право Европейского союза» О.Л. Дубовик, подчеркивая неравномерность представленной в Российской Федерации информации о европейском праве, пишет, что «наиболее обширная информация представлена по вопросам... экологической политики Евросоюза»¹. Действительно, этой теме посвящены статьи, разделы учебников по экологическому праву и диссертационные исследования².

Исследуя вопрос юридической силы принципов европейского экологического права, хотелось бы в первую очередь остановиться на выводах ведущих европейских юристов-

* Младший научный сотрудник сектора экологического права Института государства и права РАН, кандидат юридических наук.

¹ *Кремер Л., Винтер Г.* Экологическое право Европейского союза / Под ред. О.Л. Дубовик. М., 2007. С. 8.

² См., например: *Дымов Д.Е.* Правовые и организационные аспекты европейской политики в области экологической безопасности: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2000.; *Никишин В.В.* Принципы экологической политики России и стран – членов Европейского союза // Актуальные проблемы современного государства и права. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Саранск, 22–23 мая 2008 г. М., 2009. С. 337–341; *Степаненко В.С.* Правовые основы экологической политики Европейского союза: цели, принципы, действия / Под общ. ред. О.Л. Дубовик. М., 2004.

экологов. Так, профессор Ян Х. Янс отмечает, что согласно ст. 174 Договора об образовании Европейского Сообщества (далее – Договора ЕС)³ европейское экологическое законодательство должно транслировать содержащиеся в ней принципы в конкретные обязательства для государств – членов Сообщества⁴. По мнению профессоров Л. Кремера и Г. Винтера, эти принципы ввиду своей общей формулировки предоставляют институтам ЕС широкий выбор их применения, «позволяют принимать определенные меры по защите окружающей среды и соизмерять данные меры с целями экологической политики ЕС»⁵. Л. Кремер, анализируя принципы экологической политики ЕС, отмечает, что содержащиеся в ст. 174 Договора ЕС принципы распространяются на экологическую политику Сообщества, но не на экологическую политику стран – членов ЕС. Они образуют ориентировочные рамки для органов Сообщества, обязывают их определять экологическую политику Сообщества и вытекающие из этого отдельные меры в соответствии с этими принципами⁶.

Рассмотрим подробнее некоторые принципы европейского экологического права.

Принцип высокого уровня защиты окружающей среды. Согласно § 2 ст. 174 Договора ЕС Сообщество, применяя данный принцип, должно принимать во внимание экологическую ситуацию в различных регионах Сообщества. Этот основополагающий принцип экологической политики упоминается также в § 3 ст. 95 Договора ЕС («В вопросах, касающихся здоровья, безопасности, охраны окружающей среды и охраны потребителя, Европейская Комиссия основывается на высоком уровне защиты, принимая во внимание, в особенности, все новые разработки, основанные на научных данных»⁷) и в Директиве 96/61 об

³ См.: URL: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002E/htm> (последнее посещение – 3 марта 2010 г.).

⁴ См.: *Jan H. Jans*. European Environmental Law. Groningen, 2000. P. 9.

⁵ *Кремер Л., Винтер Г.* Указ. соч. С. 28.

⁶ См.: *Дубовик О.Л., Кремер Л., Люббе-Вольфф Г.* Экологическое право. Учебник / Отв. ред. О.Л. Дубовик. М., 2005. С. 132–133.

⁷ URL: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat> (последнее посещение – 3 марта 2010 г.).

интегрированном предупреждении и уменьшении загрязнения окружающей среды⁸.

Что касается производства и оборота продукции, то применение данного принципа важно для всех этапов ее жизненного цикла, в том числе и ее трансграничного перемещения в рамках ЕС.

Принцип «предосторожности». Этот принцип основывается на следующей предпосылке: если имеются серьезные подозрения, что последствия намечаемого действия могут иметь негативное влияние на окружающую среду, лучше предпринимать действия по их предотвращению до того, как станет слишком поздно, чем дожидаться получения научных данных, неопровержимо доказывающих эту причинно-следственную связь. Иными словами, принцип раскрывает предпосылку потенциальной опасности для окружающей среды любой намечаемой деятельности. Как отмечает В.С. Степаненко, «указанный принцип позволяет действовать в защиту окружающей среды на более раннем временном отрезке. Это означает приоритет предотвращения вреда, а не его возмещения»⁹. В качестве иллюстрации приводится пример Директивы 94/62 об упаковках и отходах от упаковок¹⁰, согласно которой наилучшим средством уменьшения отходов от упаковок является уменьшение их объема. Другой интерпретацией этого принципа является право Сообщества на установление такого уровня защиты окружающей среды, человека, животного и растительного мира, который оно полагает соответствующим¹¹.

В.Т. Калиниченко считает, что «избежание причинения вреда окружающей среде осуществляется путем сведения к нулю рисков. Деятельность по предотвращению вреда окружающей среде включает контроль над всеми проектами и разнообразными видами деятельности, которые могут негативно повлиять на состояние окружающей среды, через процедуру предва-

⁸ АbI.EG. 1996. № L. 257/26.

⁹ Степаненко В.С. Реализация экологической политики в условиях крупного города: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 92.

¹⁰ АbI.EG. 1994. № L. 365/10.

¹¹ См.: Jan H. Jans. Op. cit. P. 33–34.

рительной оценки производимого ими воздействия на окружающую среду»¹².

Применение данного принципа в отношении производства и оборота продукции заключается в предварительной оценке риска ее потенциально негативного воздействия на окружающую среду на всех этапах жизненного цикла и поиске путей минимизации такого воздействия.

Принцип предотвращения и профилактики. Как отмечает большинство авторов, этот принцип тесно связан с ранее изложенным принципом «предосторожности». По мнению Ян Х. Янса, последний является «предступенью» принципа профилактики¹³. Его применение позволяет принимать меры по охране окружающей среды на самых ранних стадиях воздействия на нее, так как всегда гораздо легче предупредить негативное воздействие, чем ликвидировать его последствия. Л. Кремер отмечает, что «профилактика экономически выгоднее, чем устранение последствий и восстановление состояния окружающей среды»¹⁴.

Принцип «источника». Значение данного принципа заключается в приоритетной борьбе с негативными воздействиями на окружающую среду у источника такого воздействия. Согласно этому принципу нанесение вреда окружающей среде не должно предотвращаться с использованием «технологии на конце трубы». Так, применение для контроля за загрязнением атмосферного воздуха стандартов выбросов в атмосферу вредных веществ является предпочтительным по сравнению со стандартами качества атмосферного воздуха¹⁵.

Относительно производства и оборота продукции применение данного принципа заключается в применении наиболее эколого-дружелюбных методов добычи и обработки сырья для производства, использовании таких материалов и производ-

¹² Калиниченко В.Т. Правовое регулирование охраны окружающей среды во Франции и Италии: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 28.

¹³ См.: Jan H. Jans. Op. cit. P. 35.

¹⁴ Дубовик О.Л., Кремер Л., Люббе-Вольфф Г. Указ. соч. С. 137.

¹⁵ См.: Winter G. The Legal Nature of Environmental Principles in International, EC and German Law // Principles of European Environmental Law / Ed. by Prof Richard Macrory. Groningen, 2004. P. 12.

ственных процессов, которые позволяют наносить наименьший вред окружающей среде в процессе производства. Примером применения принципа «источника» может служить обязательство применения «наилучшей существующей технологии» (best available techniques – BAT), регламентируемое Директивой Совета Европейского союза 96/61/ЕС от 24 сентября 1996 г. о комплексном предотвращении и контроле загрязнений (Integrated pollution prevention and control – IPPC)¹⁶ В п. 17 Директивы говорится, что «предельные величины и параметры выбросов или соответствующие им меры технического характера должны определяться на основе наилучших существующих технологий».

Согласно ст. 2 Директивы под наилучшими существующими технологиями понимается наиболее эффективная и передовая стадия в развитии производственной деятельности и методах эксплуатации объектов, которые указывают на практическую пригодность определенных технологий для создания основы для определения предельных величин выбросов, предназначенных для предотвращения или, если оно практически невозможно, сокращения выбросов и воздействия на окружающую среду в целом. Под наилучшими технологиями понимаются технологии, наиболее эффективные в отношении обеспечения общего высокого уровня охраны окружающей среды в целом.

При определении наилучших существующих технологий особое внимание следует уделять соображениям, о которых говорится в Приложении IV Директивы, с учетом возможных затрат и выгод, а также принципов предосторожности и предотвращения. А именно:

- использованию малоотходной технологии;
- использованию менее вредных веществ;
- стимулированию регенерации и рециркуляции веществ, производимых и используемых при данном технологическом процессе, и отходов, где это возможно;
- наличию сравнимых технологических процессов, производственного оборудования или методов эксплуатации, которые были с успехом апробированы на промышленном уровне;

¹⁶ OJ. L. 257. 1996. P. 0026–0040.

техническому прогрессу и развитию научных знаний и концепций;

характеру, воздействию и объему выбросов;

дате ввода в действие новых или существующих объектов;

периоду времени, необходимому для внедрения наилучших существующих технологий;

потреблению и характеру сырья (включая воду), используемого в технологическом процессе, и эффективности энергопотребления;

необходимости предотвращения или сведения к минимуму общего воздействия выбросов на окружающую среду и опасностей, которым она подвергается;

необходимости предотвращения аварий и сведения к минимуму их последствий для окружающей среды.

Европейской Комиссией принимаются и публикуются Справочные документы по наилучшим существующим технологиям (BAT Reference Documents – BREFs). В настоящее время такие документы утверждены для 18 отраслей промышленности (например, для производства систем охлаждения, стекольной промышленности, черной и цветной металлургии, кузнечного производства, обработки металлов и пластмасс, производства цемента и извести, сжигания отходов, мясо-молочной промышленности, крупных энергетических установок и др.).

Использование транспорта и топливных материалов, соответствующих самым жестким экологическим требованиям, позволяет минимизировать воздействие продукции на окружающую среду при ее транспортировке.

Принцип «загрязнитель платит». В соответствии с данным принципом за причинение вреда окружающей среде должен платить тот, кто ответствен за причинение такого вреда. Взимание платы за загрязнение должно стимулировать субъектов к использованию передовых технологий и производству продукции, загрязняющих окружающую среду в меньшей степени. Другим аспектом применения этого принципа является принятие экологических стандартов, соблюдая которые производители должны инвестировать в свой производственный процесс дополнительные средства для его модернизации и внедрения новых техноло-

гий, позволяющих соответствовать требованиям этих стандартов.

Применение данного принципа должно способствовать разработке технологий производства «эколого-дружелюбных» продуктов, что приводит к уменьшению загрязнения окружающей среды в процессе их производства и потребления и, тем самым, к уменьшению затрат производителя.

Однако некоторые авторы указывают на трудности практического применения данного принципа в ЕС. Так, Л. Кремер отмечает, что идея возникновения мотивации причинителя вреда предотвращать расходы, вызванные нанесением им в процессе своей деятельности ущерба окружающей среде, «имеет – как предпосылку – свободную экономическую систему со свободным ценообразованием и конкуренцией между различными предпринимателями, но в ЕС такая система воплощена частично»¹⁷. По его мнению, следует также учитывать, что у многочисленных экологических проблем (изменение климата, гибель лесов) причинитель неопределим¹⁸.

Обеспечение условий для защиты. При необходимости гармонизирующие меры по охране окружающей среды должны включать пункт об условиях защиты, позволяющих государствам-членам самостоятельно принимать меры, необходимость которых диктуется исключительно неэкономическими экологическими причинами. Принятые меры подлежат проверке Сообществом. Включение данного принципа в директивы Сообщества позволяет, например, государствам-членам запрещать на своей территории оборот какого-либо вещества или продукции в случае, если имеются основания полагать, что их оборот ведет к риску отрицательного влияния на здоровье человека или животных¹⁹.

Таким образом, принципы экологической политики ЕС имеют непосредственное отношение к производству и обороту продукции, которая, по мнению многих исследователей, в со-

¹⁷ Дубовик О.Л., Кремер Л., Люббе-Вольфф Г. Указ. соч. С. 138.

¹⁸ См.: там же. С. 139.

¹⁹ См.: Винтер Г. Правовое регулирование допуска на рынок химических веществ // Современное экологическое право в России и за рубежом: Сб. научных трудов. М., 2001. С. 122–131.

временном мире является одной из основных составляющих причинения вреда окружающей среде²⁰.

Проблема воздействия продукции в процессе ее производства и оборота на окружающую среду должна рассматриваться также в рамках концепции устойчивого развития, которая была выдвинута на конференции в Рио-де-Жанейро, сделавшей акцент на проблеме сохранения окружающей среды для будущих поколений.

В российской эколого-правовой науке данный вопрос исследовался многими ведущими российскими юристами-экологами. Одним из первых концепцию устойчивого развития исследовал в своих работах М.М. Бринчук, который считает ее альтернативой господствующей во всем мире концепции потребительского отношения человеческого общества к ее природе и ресурсам²¹. В научную разработку идей устойчивого развития внесли свой вклад Н.Н. Моисеев, Ф.М. Раянов, А.С. Шестерюк²².

Н.Д. Вершило определяет устойчивое развитие как «экологически обоснованное экономическое и социальное развитие, достигаемое посредством обеспечения учета экологических требований при подготовке, принятии и реализации экологически значимых решений в интересах нынешнего и будущих поколений»²³.

²⁰ См.: *Führ M.* (Hrsg.) *Stoffstromsteuerung durch Produktregulierung. Rechtliche, ökonomische und politische Fragen.* Baden Baden, 2000. S. 39.

²¹ См., например: *Бринчук М.М.* Эколого-правовые основы устойчивого развития // *Правовые проблемы охраны окружающей среды.* М., 1998. С. 10–28; *он же.* Право на благоприятную окружающую среду в контексте устойчивого развития // *Право человека как фактор стратегии устойчивого развития.* М, 2000. С. 201–230; *он же.* О понятийном аппарате экологического права // *Государство и право.* 1998. № 9. С. 20–28; *он же.* Экологическое право России и экологические права человека в условиях глобализации // *Права человека и процессы глобализации современного мира / Отв. ред. Е.А. Лукашева.* М., 2005. С. 182.

²² См., например: *Раянов Ф.М.* Концепция устойчивого развития и российская государственно-правовая действительность // *Право и политика.* 2004. № 12.; *Шестерюк А.С.* Экологическое право: вопросы теории и методологии анализа. СПб., 2000.

²³ *Вершило Н.Д.* Эколого-правовые основы устойчивого развития: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2008. С. 9.

Данная концепция нашла свое отражение и в праве ЕС, хотя в последние годы и высказывались сомнения в возможности ее осуществления. Так, по мнению Л. Кремера, «в настоящее время для уровня Сообщества можно отметить инфляцию в употреблении термина «устойчивое развитие», в котором самым разнообразным мерам должен быть придан эколого-дружелюбный характер»²⁴. В Сообщении Европейской комиссии о стратегии ЕС в сфере устойчивого развития²⁵ содержится положение о том, что к устойчивому экономическому росту относятся также и экологические потребности.

Несколько инициатив, прямо или косвенно адресованных проблеме производства и оборота продуктов, было выдвинуто после принятия Европейским союзом в июле 2002 г. Шестой Программы мер ЕС по защите окружающей среды (Environmental action program)²⁶, определившей ключевые цели и перспективы экологической политики Евросоюза на период с 2002 по 2012 г. В ней предусмотрен ряд действий и стратегических мер, которые должны быть осуществлены для достижения этих целей. «Горизонтальные» или «стратегические» меры играют важную роль в современной экологической политике ЕС, тогда как судьба конкретных специфических мер и законодательства в настоящее время различна. Например, законодательство по регулированию оборота химических веществ находится на подъеме, тогда как законодательство, регулирующее обращение отходов производства продукции, значительных изменений не претерпело²⁷.

Говоря об экологической политике ЕС в связи с концепцией устойчивого развития, следует упомянуть также Сообщения Комиссии об устойчивом использовании природных ресурсов²⁸ и о

²⁴ Дубовик О.Л., Кремер Л., Люббе-Вольфф Г. Указ. соч. С. 130.

²⁵ Commission COM (2001) 264 of 15 May 2001.

²⁶ URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/> (последнее посещение – 28 января 2010 г.).

²⁷ См., например: *Onida M. Products and the Environment // Reflections on 30 Years of EU Environmental Law / Ed. by Prof. Richard. Macrory. Groningen, 2006. P. 249.*

²⁸ Commission COM (2003) 572 of 1 October 2003.

предотвращении образования и переработки отходов²⁹, которые были подготовлены на основании Шестой Программы мер ЕС по защите окружающей среды.

Устойчивое использование природных ресурсов является одним из инструментов экологической политики и основывается на минимизации воздействия на окружающую среду материалов и ресурсов (включая энергетические) и, таким образом, имеет непосредственное отношение к обороту продукции. Этот подход основывается на предпочтении обобщенного взгляда на глобальные взаимоотношения между использованием материалов и окружающей средой, а не на пристальном внимании к точечным источникам воздействия на окружающую среду.

В Сообщении Еврокомиссии об устойчивом использовании природных ресурсов 2003 г. высказаны две исходные посылки. Первая: воздействие на окружающую среду добычи и использования ресурсов часто недостаточно осознается, и, за некоторым исключением, не существует реальной проблемы нехватки ресурсов. Вторая: экономический рост более не связан с использованием материалов, несмотря на то, что воздействие на окружающую среду отдельных материалов и потребление энергии увеличивается. Оно не вносит никаких конкретных предложений, которые должны в будущем быть включены в разрабатываемую тематическую стратегию по этому вопросу. Оно лишь призывает к проведению дальнейших исследований и анализа, установлению целей и использованию широкого спектра инструментов, в особенности ориентированных на рынок. Одной ясной целью, вытекающей из этого документа, является подход, подразумевающий фокусирование внимания не на всех проблемах окружающей среды, а на тех, которые имеют «наиболее высокий потенциал к улучшению качества окружающей среды наиболее рентабельным способом».

Еще одним документом, имеющим отношение к экологической политике в области производства продукции, можно считать План действий по развитию экологических технологий (Environmental Technologies Action Plan – ETAP)³⁰. В нем «тех-

²⁹ Commission COM (2003) 301 of 27 May 2003.

³⁰ Commission COM (2004) 38 of 28 January 2004 and Com (2005)16.

нология» рассматривается как средство для совместных усилий в области охраны окружающей среды и экономического роста, в особенности путем создания таких условий на рынке, которые стимулируют инвестиции в наиболее эколого-дружелюбные технологии³¹. В отчете о реализации этого Плана, опубликованном Комиссией в январе 2005 г., подчеркивается необходимость разработки целей и установления стандартов для ключевых групп продукции. Однако до сих пор детально не определено, как это должно быть сделано.

Подводя итог сказанному выше, следует отметить, что в ЕС имеется ряд принципов и инструментов экологической политики, применяя которые на всех этапах проектирования, производства и оборота продукции, можно обеспечить минимизацию ее воздействия на окружающую среду на каждом из этапов ее жизненного цикла. Однако их практическое применение связано с определенными трудностями, связанными с несовершенством правовых норм, с одной стороны, и конфликтом различных политик – с другой.

В этой связи необходимо подчеркнуть важность применения *принципа интеграции*, который в настоящее время, по мнению В.Т. Калиниченко, считается наиболее приоритетным и перспективным³².

В законодательстве отдельных стран – членов ЕС упоминаются и другие принципы экологической политики³³. Рассмотр-

³¹ Подробнее об этом см.: *Елизаров В.Н.* Экологическое измерение инвестиционной политики Европейского банка реконструкции и развития // *Банковское право*. М., 2006. № 6. С. 54–57; *Иванова А.Л.* Полезный опыт зарубежных инвестиций в сфере экологии: Рец. на кн.: *Ботгер К.* Обязательства прямых зарубежных инвестиций в сфере защиты окружающей среды в международном праве // *Журнал российского права*. 2003. № 7. С. 171–175.

³² См.: *Калиниченко В.Т.* Указ. соч. С. 31.

³³ См.: *Дубовик О.Л.* Экологический кодекс ФРГ: Рец. на кн.: *Экологический кодекс ФРГ с комментариями. Проект независимой спец. комиссии по Экологическому кодексу при Федеральном министерстве окружающей среды и ядерной безопасности* // *Право и политика*. 2000. № 10. С. 144–148.

рим некоторые из них на примере Кодекса окружающей среды Швеции³⁴.

Принцип бремени доказательства. Он заключается в том, что лицо, осуществляющее или планирующее хозяйственную деятельность, должно продемонстрировать, что она осуществляется эколого-дружелюбным образом. Бремя доказательства этого всегда лежит на лице, осуществляющем такую деятельность. Те лица, чьи интересы данная деятельность затрагивает, не обязаны доказывать обратное. В процессе лицензирования также может быть возложено обязательство доказательства соответствия общим правилам принятия решений. Такое соответствие должно иметь место не только в сфере деятельности, на которую выдается разрешение или лицензия, но и во всех других.

Принцип демонстрации достаточного уровня знаний. Данный принцип состоит в обязанности лица, осуществляющего хозяйственную деятельность, демонстрировать соответствующий уровень знаний о природе и сфере такой деятельности. Указанный принцип подчеркивает важность требования оценки воздействия планируемой или осуществляемой деятельности на окружающую среду. С этой целью должны проводиться соответствующие экспертизы потенциального негативного воздействия на окружающую среду планируемых видов деятельности. В результате потенциальный негативный эффект или ущерб окружающей среде должны быть предотвращены или значительно уменьшены. Необходимо демонстрировать знания и о состоянии окружающей среды в регионе, в котором планируется осуществление деятельности. В том случае, если данных о возможном воздействии аналогичных осуществляемым видам деятельности не существует, лицом, планирующим осуществление такой деятельности, должны быть проведены соответствующие научные изыскания за свой счет. Демонстрируемые знания не должны быть статичными, они должны совершенствоваться в зависимости от изменения состояния окружающей среды, появления новых технологий и развития научных знаний.

³⁴ URL: <http://www.ud.se/content/1/c6/02/28/47/385ef12a.pdf> (последнее посещение – 28 января 2010 г.).

Принцип использования наилучшей существующей технологии. Этот принцип относится как к технологии непосредственно производства, так и к строительству, функционированию и выводу из эксплуатации производственных мощностей.

Принцип соответствующего размещения. Он предусматривает необходимость учета требований соответствующего экологического законодательства при размещении производственных объектов на водных источниках или земельных участках. Место размещения объектов, оказывающих негативное воздействие на состояние окружающей среды в процессе производственной деятельности, должно выбираться с учетом минимизации такого воздействия на окружающую среду и здоровье людей. На практике данный принцип реализуется на этапе оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной деятельности.

Принципы управления ресурсами и экоцикла. Эти принципы заключаются в необходимости обеспечения эффективного использования сырьевых и топливно-энергетических ресурсов «устойчивым» образом, минимизации потребления и образования отходов. Предпочтительными видами используемой энергии являются солнечная, ветровая, гидро-, биологически восстанавливаемые источники энергии.

Добычу, использование, переработку и вторичное использование отходов природных материалов необходимо осуществлять с минимальным использованием исходных природных ресурсов и без причинения ущерба окружающей среде.

Целью применения данных принципов является создание производственных цепочек закрытого цикла. Однако их применение может быть затруднено при конфликтах экологических интересов, например в случае снижения объема вредных выбросов при использовании первичного сырья в отличие от использования в аналогичной ситуации вторичного.

Для реализации указанных принципов большое значение имеет оценка жизненного цикла производимой продукции.

Принцип выбора продукции. Этот принцип заключается в использовании в процессе производства веществ и компонентов, потенциально менее опасных для окружающей среды. Он тесно связан с принципами достаточного уровня соответствующих

знаний и применения наилучших существующих технологий и должен применяться с учетом изменения знаний о воздействии веществ и компонентов на окружающую среду.

Принцип разумности. Данный принцип состоит в принятии вариантов решений с точки зрения возможных «издержек и выгод» и недопущении излишних неоправданных затрат, вызываемых принятыми решениями.

Правило остановки деятельности. Оно заключается в применении в случаях, когда осуществляемая деятельность вне зависимости от принятых в соответствии с Кодексом окружающей среды Швеции мер предосторожности причиняет или может причинить значительный ущерб, запрета на такую деятельность. Основанием применения данного правила может являться значительное ухудшение состояния окружающей среды или угроза здоровью людей. Это правило подразумевает установку минимального уровня приемлемости такой деятельности для здоровья людей и состояния окружающей среды вне зависимости от экономических интересов и важности осуществляемой деятельности.

Рассмотренные в данной статье принципы экологической политики имеют непосредственное отношение к правовому регулированию производства и оборота продукции в ЕС, так как они являются основополагающими в политике Сообщества в области охраны окружающей среды. С учетом этих принципов в Европейском союзе и в государствах – его членах разрабатываются политические инструменты и программы, регулирующие производство и оборот продукции.

Следует также отметить, что европейский законодатель в процессе разработки и совершенствования принципов экологической политики учитывает опыт их реализации, а также современные научные представления о воздействии на окружающую среду различных неблагоприятных факторов.

Положительный опыт ЕС в данной сфере может быть использован российским законодателем при разработке соответствующих программ и принципов экологической политики и законодательных актов об охране окружающей среды и ее компонентов.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ В РЕСПУБЛИКЕ ПОЛЬША

Изучение опыта правового регулирования охраны окружающей среды зарубежных государств, как известно, преследует несколько целей. Во-первых, оно расширяет тезаурус науки экологического права, во-вторых, позволяет ориентироваться на новейшие достижения законотворческой деятельности, в-третьих, дает возможность учитывать ошибки законодателей других стран и пытаться избежать аналогичных просчетов в процессе совершенствования российского законодательства, в-четвертых, является необходимой базой для международного (многостороннего и двустороннего) сотрудничества.

Учитывая общность задач в сфере охраны природы, перспективы введения дополнительных контрольных механизмов, например при международном обороте отходов, следует признать, что освоение и использование опыта отдельных стран является одним из наиболее эффективных средств улучшения российского экологического законодательства и практики его реализации. Что касается освещения такого опыта, то информация об экологическом праве некоторых стран и (или) их объединений является хотя и не исчерпывающей, но все же достаточно полной, в отношении же других стран представляется недостаточной. Это, в частности, относится и к экологическому праву и законодательству Республики Польша¹. Следует сказать, что

* Депутат Московской городской Думы, председатель Комиссии по экологической политике, кандидат юридических наук.

¹ В числе немногих публикаций можно назвать: *Боярский П., Радецкий В., Ротко Е., Зоммер Е.* Польское право окружающей среды: основные проблемы // *Экологическое право.* 2006. № 2. С. 38–42; № 3. С. 36–43; *Дубовик О.Л.* Опыт законодательного регулирования и доктринального толкования оборота упаковок в Республике Польша // *Экологическое право.* 2007. № 1. С. 33–37; *Дубовик О.Л., Фролов А.Н.* Новое законодательство об отходах Республики Польша: особенности правового регулирования и тенденции применения. Рец. на Коммента-

начиная с 1990 г. польское право окружающей среды подвергалось существенным и значительным изменениям, свидетельствующим о сходстве с тенденциями, характерными для российского экологического законодательства. Отчасти эти изменения были обусловлены потребностью приспособления права к условиям рыночной экономики и политических преобразований, а также необходимостью имплементации права Европейского союза.

Особенно масштабные изменения произошли в период 2000–2004 гг., когда Республика Польша готовилась к вступлению в ЕС и должна была гармонизировать национальное законодательство с европейским. Но и в 2005–2009 гг. процесс совершенствования экологического законодательства можно охарактеризовать как интенсивный. Это было связано с развитием экологического права ЕС, принятием новых директив и других актов и документов, предписания которых государства – члены Союза обязаны имплементировать в свое законодательство либо учитывать их рекомендации. В настоящее время такая деятельность продолжается и будет продолжаться в будущем, например в связи с обязанностью в течение двух лет с момента принятия имплементировать в национальное законодательство стран – членов ЕС нормы Директивы от 19 ноября 2008 г. «Об охране окружающей среды уголовным правом» (до 26 декабря 2010 г.) и Директивы от 12 декабря 2008 г. об отходах, регулирующей процедуры их переработки и использования получаемой энергии (до 12 декабря 2010 г.).

Источники польского права об отходах. Правовое регулирование обращения с отходами представляет собой довольно обширный блок законодательных и иных нормативных правовых актов. Его образуют:

1) законы об отходах, об упаковках и отходах от упаковок, об обязанностях предпринимателей в сфере управления некоторыми отходами и об оплате продуктовой и оплате депозитной (2001 г.); о поддержании чистоты и порядка в гминах (1996 г.); о

рий к Закону об отходах / Под ред. Я. Ежманьского. Вроцлав, 2002; Радецкий В. Развитие уголовно-экологического права в Польше с учетом требований Европейской конвенции об охране окружающей среды уголовным правом // Государство и право. 2002. № 10. С. 48–56.

портовых сооружений для приема отходов и остатков грузов с судов (2002 г.); о рециклинге отходов, изъятых из эксплуатации (2005 г.); о международном обороте отходов (2004 г.);

2) акты исполнительных органов власти, реализующие перечисленные выше законы.

Кроме того, общие нормы об отходах и управлении ими содержатся в Законе «Право окружающей среды» (2001 г.), о радиоактивных отходах – в Законе «Атомное право» (2000 г.) и соответствующих подзаконных актах.

Содержание и структура основных законодательных актов об отходах в значительной мере зависят от предписаний права ЕС и от принципов и подходов, принятых в правовом регулировании комплексных проблем охраны окружающей среды в Польше, от сложившихся традиций и средств юридической техники. В литературе подчеркивается, что Закон «Об отходах», как и Закон «Право окружающей среды», был принят 27 апреля 2001 г. «Такое совпадение не является случайным, поскольку законодатель, приспособлявая предписания об охране окружающей среды к европейскому праву, признает, что проблематика принципов обращения с отходами, их ограничения, управления ими и безопасности в данной области является интегрально и сильнее проявляющейся, нежели в иных сферах, связанных с охраной жизни и здоровья людей, а также с охраной окружающей среды согласно концепции устойчивого развития»². При этом Закон об отходах неоднократно изменялся в целях достижения более полного соответствия с законодательством ЕС, согласования с преобразованиями иных отраслей польского законодательства (избирательного, административного, транспортного и проч.). Я. Боц и Э. Самборска-Боц выделяют несколько групп таких изменений, проявляющихся в формулировании общих принципов принятия административных решений для производителей отходов, дополнительных условий переработки и рециклинга отходов, установлении новой системы контроля за управлением коммунальными отходами, процедур обращения с опасными отходами и т.п. (введены с 7 февраля 2003 г.); исклю-

² *Boć J., Nowacki K., Samborska-Boć E.* Ochrona środowiska. VII wyd. Wrocław, 2005. S. 308–309.

чающих из сферы действия указанного Закона регулирование для потребностей геологии, горных работ, обращения с отходами, содержащими асбест, поддержания чистоты и порядка в гминах и т.д., поскольку в соответствии с нормами права ЕС об отходах данная регламентация относится к предмету специального регулирования³.

Закон об отходах. Данный Закон был принят с учетом обязывающих предписаний Европейского союза, сформулированных в рамочной Директиве 75/442 об отходах. Целью этой Директивы является создание модели контроля для государств – членов ЕС в отношении процесса устранения отходов на национальном уровне⁴.

Закон состоит из 10 разделов, объединяющих 80 статей, и четырех приложений: о категориях отходов; о категориях или видах опасных отходов; о составных частях отходов, которые позволяют отнести их к категории опасных; о свойствах отходов, которые определяют опасность отходов; о действиях, состоящих в использовании отходов в целом либо частично или приводящих к извлечению из отходов веществ либо материалов, либо энергии одновременно с их использованием; о процессах обеспечения безопасности отходов. В данном акте раскрываются основные понятия, устанавливаются общие и специальные принципы управления отходами, регламентируются порядок планирования управления отходами, обязанности владельца отходов, термическое преобразование отходов, их сбор и складирование (хранение), международный оборот отходов, ответственность за нарушение порядка обращения с отходами.

Согласно ст. 3 Закона под отходами понимается любая субстанция либо предмет, относящийся к одной из категорий, указанных в приложении 1 к Закону, от которых владелец избавляется, намеревается избавиться либо к обязан избавиться. Кроме того, в приложении 1 содержится перечень видов отходов, в том числе: продукты, не соответствующие требованиям качества; продукты с истекшим сроком годности; предметы или

³ См.: *Boć J., Nowacki K., Samborska-Boć E.* Op. cit. S. 309.

⁴ Данная Директива неоднократно изменялась. См.: *Креммер Л., Винтер Г.* Экологическое право Европейского союза. М., 2007. С. 111–112.

их части, которые не пригодны к использованию; вещества или предметы, загрязненные в результате плановой деятельности; остатки промышленного производства; любые вещества или предметы, использование которых запрещено правом, (например, ПХВ) и др.

Данный список видов отходов носит конститутивный характер. Задачей Закона является восполнение понятия «отходы». Это элемент законодательной дефиниции, и он служит различению отходов от иных веществ и предметов⁵.

Закон обязывает применять его предписания в отношении почв и отходов каменных, если локальный план хозяйствования или решение об условиях строительства и экономики территории не определяют обращения с ними.

Предписания Закона регламентируют обращение с ними и управление ими. Понятие «управление отходами» является наиболее широким. Оно охватывает все легально допустимые методы обращения с отходами.

Под термином «переработка» понимается такое обращение с отходами, которое направлено на повторное их использование. Другой ключевой термин – «обезвреживание отходов» – означает такое обращение с ними, которое направлено на устранение их опасных свойств. Польский законодатель отказался от описательного определения терминов «переработка» и «обезвреживание» в пользу детального указания перечня действий, состоящих в обезвреживании отходов и приводящих к их переработке.

В Законе содержится также понятие рециклинга, под которым понимается повторное преобразование отходов в процессе производства материалов, представляющих собой отходы, в целях получения материалов первоначального предназначения либо в иных целях (в этом случае рециклинг ограничен).

В Законе определены основные (общие) принципы управления отходами. В соответствии с содержащимися в нем нормами владельцы отходов обязаны избегать их образования, а

⁵ См.: Bar M., Bojarski M., Duczmal M., Górski M., Jerzmański J. // Ustawa o odpadach. Komentarz / Red. Naukowy J. Jerzmański, red. M. Bar. Wrocław, 2002. S. 56.

если это невозможно, то ограничивать количество отходов, а также принимать меры по переработке отходов и их обеззараживанию в тех случаях, когда отходы нельзя подвергнуть переработке.

Владельцы отходов обязаны избавляться от них таким способом, чтобы их действия соответствовали требованиям охраны окружающей среды и планам управления отходами. Основное требование Закона заключается в том, чтобы субъекты, избавляющиеся от отходов, могли сделать это, только передавая их субъектам, имеющим разрешение на осуществление деятельности в области обращения с отходами (в тех случаях, когда такая деятельность требует специального разрешения).

В Законе урегулированы и проблемы, связанные с планами управления отходами. Эти планы являются основным инструментом управления отходами. Они разрабатываются на всех уровнях публичной администрации: от министра (национальный план управления отходами) до планов администрации воеводств (утверждаемых сеймом воеводства) и администрации повятов и органов самоуправления гмины. Данные планы не должны противоречить экологической политике государства, утвержденной Сеймом на основе предписаний Закона «Право охраны окружающей среды».

Закон регулирует также обязанности владельцев отходов и вопросы, связанные с решениями органов администрации в сфере разрешений и дозволений, касающихся управления отходами. В частности, в нем предусмотрена обязанность владельцев отходов получать разрешения на переработку и обезвреживание всех отходов (кроме коммунальных).

В случаях обращения с отходами производств, способных оказать особое воздействие на окружающую среду, полномочиями по выдаче соответствующих разрешений наделены воеводства. В остальных случаях разрешения выдаются старостами. Органы гмины имеют лишь экспертные полномочия.

Также Закон устанавливает специальные принципы управления отходами, содержащими полихлорвинил, остатки масел, использованные батарейки и аккумуляторы, медицинские и ветеринарные отходы, а также отходы, содержащиеся в сточных водах.

Существует мнение, что правовое регулирование в данной сфере является чрезмерно общим. Конкретизация же этих законодательных предписаний осуществляется исполнительной властью путем соответствующих распоряжений. Такая система правового регулирования, безусловно, способствует оперативному реагированию на изменение технических возможностей более быстрого обезвреживания отходов данного типа. Принятие распоряжений в целях изменения действующего законодательства в данной сфере является более предпочтительным, чем внесение изменений в текст Закона⁶.

Закон регулирует также вопросы, связанные с использованием установок по сжиганию отходов. В нем определяются понятия «объекта по сжиганию отходов», «процесса термического преобразования отходов», а также места локализации объектов по сжиганию отходов и обязанности, возникающие при эксплуатации таких объектов.

Законом выделяются три типа мест хранения отходов: опасные, нейтральные и иные. Локализация и строительство мест хранения отходов регулируется аналогичным образом, т.е. как и объектов по сжиганию отходов. Им также урегулированы права и обязанности органов администрации, касающиеся привлечения и реализации инвестиций при строительстве мест хранения отходов.

Законы от 11 мая 2002 г. «Об упаковках и отходах от упаковок», «Об обязанностях предпринимателей в сфере управления некоторыми отходами» и «Об оплате продуктов и оплате депозитов». Эти законы взаимосвязаны, поскольку касаются проблем управления отходами от упаковок⁷. Объединяют их метод правового регулирования и применяемые правовые инструменты. Содержащиеся в них нормы касаются, в первую очередь, экономических инструментов, которые в указанных законах вы-

⁶ См.: Bar M., Bojarski M., Duczmal M., Górski M., Jerzmański J. Op. cit. S. 287–330.

⁷ Подробней о содержании указанных законов см.: Дубовик О.Л. Опыт законодательного регулирования и доктринального толкования оборота упаковок в Республике Польша // Экологическое право России: Сб. материалов науч.-практ. конференций (2005–2007 гг.): Учеб. пособие для вузов / Под ред. А.К. Голиченкова. М., 2009. С. 372–375.

ступают основным способом достижения целей охраны окружающей среды.

Закон «Об упаковках и отходах от упаковок» состоит из семи разделов и 31 статьи⁸. В нем закреплены обязанности производителей упаковок и определены требования, которым должны соответствовать упаковки с точки зрения принципов охраны окружающей среды, и способы обращения с упаковками и отходами от упаковок.

Закон «Об оплате продуктов и оплате депозитов» устанавливает требования к взиманию продуктовых и депозитных платежей, которые являются относительно новым инструментом охраны окружающей среды от угроз, возникающих в связи с образованием отходов и обращением с отходами, в Польше.

Закон «Об обязанностях предпринимателей в сфере управления некоторыми отходами» состоит из восьми разделов, объединяющих 46 статей. В основном он регламентирует обязанности предпринимателей, производящих либо импортирующих вредные для окружающей среды продукты. Основной новеллой данного Закона является введение обязанности предпринимателя (производителя) обеспечить переработку или рециклинг отходов таких продуктов⁹.

Закон от 30 июля 2004 г. «О международном обороте отходов», заменивший разд. 8 Закона об отходах, является одним из первых законов, принятых после вступления Польши в ЕС. Соответственно, во всех необходимых случаях он содержит отсылки к европейскому праву и базируется на Базельской конвенции.

Польский законодатель определяет «международный оборот отходов» как ввоз отходов на территорию Республики Польша, перемещение (транзит) произведенных за границей отходов через ее территорию и их вывоз с территории Польши. Полномочиями по выдаче разрешений на указанные действия

⁸ Перевод текста Закона на русский язык см.: *Степаненко В.С.* Правовое регулирование обращения с отходами: сравнительный анализ европейского, германского и польского законодательства. М., 2008. С. 75–83.

⁹ См.: *Wierzbowski B., Rakoczy B.* Podstawy prawa ochrony środowiska. Wzd. 2. Warszawa, 2005. S. 250–252.

наделяется Главный инспектор охраны окружающей среды, который сотрудничает с инспекторами воеводств. Согласно ст. 10 Закона выдача разрешения на ввоз отходов должна быть согласована с органом, уполномоченным в области управления отходами, и представителями местных органов исполнительной власти (бургомистром, президентом города и проч.). В Законе детально регламентируются процедуры международного оборота отходов и ответственность за нарушение его требований. Например, наказание в виде лишения или ограничения свободы предусматривается за вывоз отходов за границу без разрешения или обязательного заявления. К числу административных проступков относится непредставление информации и документов, требуемых в международном обороте отходов; неисполнение решения, обязывающего к отправке отходов¹⁰.

Польские юристы-экологи подчеркивают, что наличие указанных выше законов (и конкретизирующих их подзаконных актов) создает основу правового регулирования обращения с отходами в Республике Польша. Они объединены единым методом правового регулирования и применяемыми правовыми инструментами, а содержащиеся в них нормы в целом соответствуют требованиям Европейского союза и международному праву¹¹.

Для российских специалистов, на наш взгляд, особенно важно учесть практику разработки польским законодателем актов, регламентирующих обращение с упаковками и отходами от них, поскольку в этой сфере налицо существенный пробел отечественного законодательства.

В настоящее время Комитетом Государственной Думы РФ по природным ресурсам, природопользованию и экологии разработан проект федерального закона «Об упаковке и упаковочных отходах». В Московской городской Думе под руководством Председателя Комиссии по экологической политике В.С. Степаненко разработан проект закона г. Москвы «Об упаковке и упаковочных отходах». Оба эти законопроекта обсуж-

¹⁰ Подробнее см.: *Boć J., Nowacki K., Samborska-Boć E.* Op. cit. S. 317–320.

¹¹ См.: *Боярский П., Радецкий В., Ротко Е., Зоммер Е.* Польское право окружающей среды: основные проблемы // *Экологическое право.* 2006. № 3. С. 43.

даются, но возникает множество вопросов, особенно касающихся прав и обязанностей производителей, продавцов и потребителей.

Проект закона г. Москвы состоит из 28 статей и содержит основные понятия и сферу действия закона, осуществляет правовое регулирование в области обращения упаковки и упаковочных отходов, отражает основные принципы государственной политики в этой области, полномочия Московской городской Думы, Правительства Москвы, полномочия органов местного самоуправления г. Москвы и специально уполномоченного органа в области обращения упаковки и упаковочных отходов.

Законопроект предусматривает платность системы сбора и утилизации упаковочных отходов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, им определены основные требования к производству упаковок и упаковочных материалов и к обращению упаковочных отходов. В нем также содержатся положения, касающиеся маркировки упаковки, учета и отчетности в области обращения упаковки и упаковочных отходов, их паспортизации, обязательного государственного контроля за деятельностью в области обращения упаковки и упаковочных отходов и муниципального контроля за их обращением.

В законопроекте разработаны основные направления экономического регулирования в области обращения упаковки и упаковочных отходов и принципы экономического стимулирования, деятельности по раздельному сбору, сортировке по фракциям (включая композиты) и утилизации упаковочных отходов, определено целевое использование залоговых платежей за обращение упаковочных отходов.

Учитывая, что Москва – крупнейший потребитель промышленных и продовольственных товаров, а также наличие значительного количества их упаковки и упаковочных материалов, обращение с которыми имеет ярко выраженную специфику, принятие данного закона приобретает очень важное значение. Это позволит апробировать механизмы обращения упаковки на уровне субъектов РФ и органов местного самоуправления, разработать соответствующие подзаконные акты и накопить необ-

ходимый опыт для последующего тиражирования этого проекта в других регионах.

*М.М. Каленченко**

УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Проблемы уголовной ответственности коллективных образований не являются чем-то новым ни в отечественной, ни в зарубежной литературе. Можно утверждать, что обращение к данным проблемам характеризуется определенной цикличностью, а всплеск интереса к ним связан с наиболее значимыми реформами законодательства¹, а также с принятием Российской Федерацией обязательств по очередному международному договору, предусматривающему введение его сторонами уголовной ответственности коллективных образований в целях борьбы с коррупцией, организованной преступностью² и охраны существен-

* Кандидат юридических наук, эксперт РОО «Совет по междисциплинарным исследованиям» (г. Мурманск).

¹ К таким вехам можно отнести периоды, предшествовавшие принятию Уголовного кодекса РФ в 1996 г., Кодекса РФ об административных правонарушениях в 2001 г.

² Россия подписала и ратифицировала Международную Конвенцию о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 г. (Федеральный закон от 10 июля 2002 г. «О ратификации Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2792), Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. (Федеральный закон от 26 апреля 2004 г. «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и дополняющих ее протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее» // СЗ РФ. 2004. № 18. Ст. 1684), Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. (Федеральный за-

ных экологических³ интересов общества. Наиболее последовательно вопросы целесообразности введения уголовной ответственности коллективных образований за экологические преступления изложены в эколого-правовой доктрине. Однако в силу того, что эта проблематика вызывает острые споры, опыт стран, где данный институт уже существует, представляет интерес для отечественных исследователей.

В настоящее время институт уголовной ответственности коллективных образований закреплен в уголовном законодательстве Австралии, Англии, Бельгии, Венгрии (с 2001 г.), Дании, Израиля, Ирландии, Исландии (с 1998 г.), Канады, КНР (с 1997 г.), Нидерландов (с 1976 г.), Норвегии (с 1991 г.), Польши (с 2002 г.) Румынии (с 2004 г.), Словении (с 1999 г.), США, Финляндии (с 1995 г), Франции (с 1992 г.)⁴, Швейцарии (с 2003 г.)⁵. Характерно, что в подавляющем большинстве случаев одной из основных причин признания коллективных образований субъектами преступлений являлась необходимость повышения потенциала уголовного права именно в целях охраны окружающей среды.

Следует отметить, что за рубежом введение института уголовной ответственности коллективных образований сопровождалось не менее острыми дискуссиями, чем в России. Доводы как в пользу, так и против этого института аналогичны сформировавшемуся в отечественной доктрине дискурсу⁶.

кон от 25 июля 2006 г. «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3424).

³ Например, Россия подписала, но не ратифицировала Конвенцию о защите окружающей среды посредством уголовного права (заключена в г. Страсбурге 4 ноября 1998 г.).

⁴ УК Франции был принят в 1992 г., но вступил в силу в 1994 г. Этот переходный период был использован для адаптации специалистов и судейского корпуса к новым реалиям.

⁵ См.: Додонов В. Ответственность юридических лиц в современном уголовном праве // Законность. 2006. № 4. С. 56–59.

⁶ См.: Волженкин Б.В. Уголовная ответственность юридических лиц. СПб., 1998; Павлов В.Г. Субъект преступления. СПб., 2001.

В обоснование преимуществ уголовной ответственности коллективных образований Г. Стессенс приводит следующие доводы:

1) поскольку значительное число преступлений совершается в настоящее время через корпорации, единственным эффективным методом борьбы с корпоративной преступностью является наложение карательных санкций непосредственно на них;

2) подвергать уголовному преследованию исключительно физических лиц за действия, которые они совершали в рамках корпорации и своих должностных обязанностей, несправедливо. Кроме того, управленческие проблемы не будут устранены только потому, что один из ее сотрудников предстал перед судом;

3) альтернативные модели ответственности коллективных образований (административная, гражданско-правовая) не дают тех процессуальных гарантий, как при уголовном процессе;

4) на корпорации может налагаться штраф, значительно превышающий максимальный размер штрафа для индивидуума, к тому же они более чувствительны к факту осуждения (ущерб деловой репутации);

5) международная правовая помощь в преследовании преступников оказывается, как правило, лишь по уголовным делам, а преступная деятельность корпораций будет все более носить вненациональный характер⁷.

Критика института уголовной ответственности коллективных образований. Целесообразность уголовной ответственности коллективных образований оспаривается по разным основаниям. Так, представители англосаксонской системы права не видят в этом институте практического смысла, поскольку имущественная ответственность, по существу, может возлагаться на корпорации посредством административно- и гражданско-

⁷ См.: *Stessens G. Corporate Criminal Liability: A Comparative Perspective // International & Comparative Law Quarterly. 1994. № 43. P. 493–520.* О целях уголовной ответственности коллективных образований см. также: *Dine J. Company Law. Third Edition. London, 1998. P. 38–39.*

правовых институтов⁸. Представители же романо-германской системы права придерживаются мнения, что уголовная ответственность зиждется на принципе личной вины, которая характеризует психическое отношение лица к содеянному. А раз у корпорации нет тела и души, то и говорить о вине не приходится⁹.

Однако отсутствие единодушия у представителей уголовно-правовой доктрины не помешало введению этого института в ряде стран романо-германской правовой семьи. По мнению К. де Магли, в этих странах можно выделить три основных подхода. Первый подход заключается в признании коллективных образований субъектами в принципе любых преступлений за некоторыми исключениями (такой подход реализован в законодательстве Австралии, Бельгии, Великобритании, Канады и Нидерландов). Второй подход предполагает законодательное закрепление закрытого перечня преступлений, уголовную ответственность за которые могут нести коллективные образования (данный подход

⁸ См.: *Khanna K.S.* Corporate criminal Liability: what purpose does it serve? // *Harvard Law Review*. 1996. Vol. 109. №. 7. P. 1477–1534. Ср.: «Если государство устанавливает уголовную ответственность юридических лиц, оно тем самым лишь совершенствует орудия защиты давно существующих, хотя и недостаточно, но охранявшихся интересов» (*Джекебаев У.С.* Об уголовной ответственности юридических лиц // *Известия Национальной академии наук Республики Казахстан. Серия общественных наук*. 1993. № 4. С. 76). О различных подходах см. также: *Михеев Р.И., Корчагин, А.Г., Шевченко А.С.* Уголовная ответственность юридических лиц: за и против. Владивосток, 1999. С. 13.

⁹ По мнению В.Г. Павлова, в данном случае «мы можем говорить, в первую очередь, о принципах личной и виновной ответственности, являющихся основополагающими принципами отечественного уголовного права. Незыблемость и приоритет этих принципов, тесно связанных с другими принципами и различными институтами уголовного права, вряд ли может иметь место при уголовной ответственности юридических лиц. В связи с этим нельзя согласиться с утверждением А.В. Наумова, что принцип личной виновной ответственности вполне может сосуществовать с принципом ответственности юридических лиц, дополняя последний новым и важным содержанием» (*Павлов В.Г.* Указ. соч. С. 265).

реализован в США). Третий подход состоит в том, что законодательно устанавливается возможность привлечения коллективных образований к уголовной ответственности за конкретные деяния (такой подход реализован во Франции). Например, в общей части УК Франции допускается возможность привлечения коллективных образований к уголовной ответственности в случаях, прямо предусмотренных Особой частью¹⁰.

Для стран англосаксонского права проблема вины корпораций за преступления в принципе уже давно решена положительно. Поэтому дискуссии в основном касаются вопросов подбора наиболее подходящей доктрины и целесообразности. Для большинства стран романо-германского права до сих пор остро стоит дилемма: могут ли коллективные образования быть виновны в совершении преступлений¹¹. Поскольку именно последний вопрос является ключевым для отечественной уголовно-правовой доктрины, имеет смысл рассмотреть опыт именно этих стран по реализации положений Конвенции о защите окружающей среды посредством уголовного права 1998 г.¹²

В соответствии с п. 1 ст. 9 Конвенции «каждая из Сторон принимает соответствующие необходимые меры по созданию условий для применения уголовных или административных санкций или мер воздействия к юридическим лицам, от имени которых преступление, упомянутое в статьях 2 или 3, было совершено их органами или членами или иным представителем». При этом привлечение к уголовной ответственности юридического лица не исключает уголовного преследования физического лица (п. 2 ст. 9 Конвенции).

Конвенция предусматривает широкую свободу усмотрения стран-участниц при имплементации ее положений в националь-

¹⁰ См.: *Cristina De Maglie. Models of Corporate Criminal Liability in Comparative Law // Centennial Universal Congress of Lawyers Conference-Lawyers and Jurists in the 21st Century. Wash., 2005. № 4. P. 547, 552.*

¹¹ См.: *Жалинский А.Э. Современное немецкое уголовное право М., 2004. С. 136–142; Жалинский А.Э., Рерихт А.А. Введение в немецкое право. М., 2001. С. 590.*

¹² См.: *Дубовик О.Л. Предисловие к изданию на русском языке // Экологическая преступность в Европе. Пер. с англ. / Отв. ред. перевода О. Л. Дубовик. М., 2010. С. 5–13.*

ном законодательстве. В частности, в силу п. 3 ст. 9 участники Конвенции имеют право, известив надлежащим образом Генерального секретаря Совета Европы, «не применять параграф 1 настоящей статьи или любую другую ее часть» или применять положения этой статьи лишь в отношении преступлений, указанных в заявлении». Эта оговорка была сделана в связи с тем, что правовые доктрины большинства стран ЕС, как и в Российской Федерации, не признают уголовную ответственность коллективных образований¹³. По этой причине реализация положений Конвенции в национальном законодательстве стран ЕС на практике значительно различается.

Во исполнение Конвенции в ряде европейских государств было принято законодательство, устанавливающее уголовную ответственность организаций за экологические преступления. В частности, Республика Словения приняла в 1999 – 2000 гг. соответствующий закон¹⁴. Этот закон не был инкорпорирован в УК Словении, а лишь установил особенности применения общих положений УК к коллективным образованиям. В частности, закон предусматривает виды уголовной ответственности, применяемые к юридическим лицам (штраф, конфискация имущества, прекращение деятельности – ст. 12), виды преступлений, по которым юридические лица несут уголовную ответственность (ст. 25), а также особенности действия уголовно-процессуальных норм (ст. 42).

В тех странах, где уголовная ответственность коллективных образований в силу принципа *societas delinquere non potest* не признается в качестве самостоятельного института, принимаются нормативные акты, закрепляющие применимость уголовно-процессуальных норм к разбирательствам в отношении таких

¹³ По некоторым зарубежным источникам исторически уголовная ответственность юридических лиц признается полноценным институтом во Франции, Нидерландах, Дании, Бельгии, Швейцарии, США, Канаде, Китае. См.: *Rone D. Legal Scientific Research on Institute of Criminal Liability of Legal Entities in Eight Countries – Nordic Countries (Finland, Sweden, Norway, Iceland And Denmark) and Baltic Countries (Latvia, Lithuania And Estonia)*. Riga, 2006. P. 3.

¹⁴ *Liability of Legal Persons for Criminal Offences Act // Official Gazette of the Republic of Slovenia*. Nos. 59/99, 12/2000.

субъектов, допустивших нарушение экологического законодательства. Например, в Венгрии специальным актом предусмотрены виды ответственности, которые применяются к компаниям в случае совершения их сотрудниками преступлений, и применимость уголовно-процессуальных норм. При этом по состоянию на 2004 г. составы, на которые будут распространяться указанные нормы, не были детализованы¹⁵.

Такое положение характерно, например, для Финляндии, Швеции и Латвии. Уголовное законодательство этих стран предусматривает специфические меры ответственности коллективных образований (корпоративный штраф – *corporate fine*) в случае совершения их сотрудниками экологических преступлений, однако применение такой меры ответственности не означает привлечение коллективных образований к уголовной ответственности¹⁶.

Таким образом, даже после принятия вышеназванной Конвенции вопрос уголовной ответственности коллективных образований за экологические преступления в странах ЕС решается неоднозначно, что отражает сложность процессов, которые влияют на развитие уголовного права. Как отмечает А.Э. Жалинский, это выражается в необходимости, с одной стороны, учета действующих норм уголовного права в соответствии с конституционными началами жизни страны, а с другой – своевременного приспособления его к нуждам общества. Причем оба эти направления противоречат друг другу¹⁷.

Тем не менее 19 ноября 2008 г. Европейским парламентом и Советом Европы была принята Директива 2008/99/ЕС об охране окружающей среды посредством уголовного права¹⁸. Она содержит предписания относительно уголовной ответственности

¹⁵ См., например: *Bándi G. Liability and Sanctions, Criminal Liability in Hungary // Environmental Crime in Europe: Rules Of Sanctions / Françoise Comte, Ludwig Kramer (eds.). Europa Law Publishing, 2004. P. 125.*

¹⁶ См.: *ibid.* P. 16.

¹⁷ См.: *Жалинский А.Э. Уголовное право в ожидании перемен: теоретико-инструментальный анализ. 2-е изд. М., 2009. С. 19.*

¹⁸ *Directive 2008/99/EC of the European Parliament and the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law // O. J. 6.12.2008. L. 328/28–31.*

юридических лиц (ст. 6) и виды наказаний (ст. 7), что отражает современные тенденции уголовно-правовой политики ЕС.

В завершение несколько слов о вопросах, которые традиционно остаются за рамками исследований зарубежного опыта.

При анализе уголовной ответственности коллективных образований целесообразно, на наш взгляд, акцентировать внимание на следующих вопросах:

1) какие коллективные образования могут нести уголовную ответственность;

2) за какие преступления эти субъекты должны нести уголовную ответственность;

3) какие деяния физических лиц могут повлечь уголовную ответственность и каким критериям должно соответствовать их психическое состояние в момент деяния;

4) какие санкции должны применяться в рамках уголовного преследования и каковы возможные альтернативы.

Ввиду сложности и непроработанности обозначенного круга вопросов в рамках данной статьи рассмотрим лишь вопросы, касающиеся субъекта, а также обозначим возможные направления исследований вины коллективных образований как субъектов преступления.

При проведении сравнительно-правовых исследований в области уголовной ответственности коллективных образований в отечественных публикациях данных субъектов называют, как правило, юридическими лицами. На наш взгляд, это не совсем корректно. В теории права выделяют две основные группы видов субъектов права: граждане и организации. Но помимо этого требуется обособление в отдельную группу «таких специфических социальных образований, как государство, административно-территориальные единицы, избирательные округа и др.»¹⁹.

По мнению С.С. Алексеева, организации могут выступать в двух основных качествах, т.е. быть:

¹⁹ Алексеев С.С. Общая теория права: Учебник. 2-е изд. М., 2008. С. 383.

1) субъектами властных функций руководства²⁰ (органы государственной власти и управления, общественные организации, наделенные властной компетенцией);

2) субъектами оперативно-хозяйственной и социально-культурной деятельности (к ним относятся государственные, промышленные и торговые предприятия, организации потребительской кооперации).

Правосубъектность первых обозначается специальной категорией «компетенция», вторых – «юридическое лицо». Организации равноправны как юридические лица, но неравноправны с точки зрения компетенции (если они ею наделены). Помимо этого, следует различать государственные и общественные организации²¹.

Приведенные теоретические положения, по нашему мнению, являются достаточно надежным ориентиром для понимания того, что «юридическое лицо» является преимущественно гражданско-правовой категорией и никоим образом не может использоваться в качестве эквивалента корпорации или коллективного образования. Последние скорее являются «организациями»²².

Таким образом, говоря об уголовной ответственности юридических лиц за экологические преступления, под ними следует подразумевать только организации, зарегистрированные в качестве собственно юридических лиц. Поскольку юридические лица могут осуществлять как собственно коммерческую деятельность, так и публичные функции, то вопрос о том, признавать

²⁰ Данные субъекты в литературе относят к юридическим лицам публичного права. По мнению В.Е. Чиркина, признаки юридического лица, данные в ГК РФ и считающиеся универсальными, не годятся для таких юридических лиц, как органы государства (государственными органами в России считаются и органы субъектов РФ, в том числе осуществляющие только исключительные полномочия самих субъектов РФ) и органы местного самоуправления. См.: *Чиркин В.Е.* Юридическое лицо публичного права. М., 2007.

²¹ См.: *Алексеев С.С.* Указ. соч. С. 388.

²² Такое понимание юридического лица заложено и в Директиве 2008/99/ЕС об охране окружающей среды посредством уголовного права (§ d ст. 2).

или не признавать последние субъектом преступлений, предстоит решать в ходе формирования уголовной политики в данной сфере²³.

Что касается вопроса о признании юридических лиц субъектом преступления, то для понимания сути проблемы, по нашему мнению, следует совершить небольшой исторический экскурс. В период действия УК РСФСР 1960 г. вплоть до распада СССР в литературе давалась преимущественно негативная или сдержанная оценка института уголовной ответственности коллективных образований. Показательными в этом отношении являются следующие положения:

1) «в современном законодательстве буржуазных государств допускается уголовная ответственность юридических лиц»;

2) «уголовное наказание юридических лиц используется в США прежде всего в политических целях»;

3) «в советском уголовном праве не содержится специального запрещения признавать юридических лиц субъектами преступления», однако «из текста ст. 4 и 5 Основ уголовного законодательства» следует, что субъектом преступления может быть только физическое лицо²⁴.

На современном этапе в результате длительных дискуссий в уголовно-правовой доктрине обозначилась достаточно взвешенная позиция. Так, по мнению А.И. Рарога, вопрос о возможности признания юридического лица в качестве субъекта некоторых преступлений заслуживает более глубокой теоретической проработки с учетом новых экономических отношений. Он также полагает, что «опыт моделирования норм об административной

²³ О различных подходах к пониманию деликтоспособности юридического лица с точки зрения административного права и его значении см.: *Панкова О.В.* Настольная книга судьи по делам об административных правонарушениях: Науч.-практ. пособие / Под ред. Н.Г. Салищевой. М., 2009. С. 73–75.

²⁴ См.: *Советское уголовное право. Общая часть: Учебник* / Под ред. Г.А. Кригера, Н.Ф. Кузнецовой, Ю.М. Ткачевского. 2-е изд. М., 1988. С. 88.

ответственности юридических лиц мог бы быть использован в уголовном праве»²⁵.

Показательна в этом отношении полемика об административной ответственности коллективных образований. Е.В. Овчарова еще в 1998 г. отмечала, что вопрос об административной ответственности организаций оставался дискуссионным на протяжении более 30 лет²⁶. Камнем преткновения был вопрос об основаниях такой ответственности, а именно о возможности использования категории вины применительно к коллективным образованиям. Предшествовавшая принятию КоАП РФ 2002 г. дискуссия завершилась признанием юридического лица субъектом административного правонарушения с учетом того, что «понятия вины физических и юридических лиц неизбежно будут различаться»²⁷.

Помимо доктринальных сложностей введение института уголовной ответственности коллективных образований в России сталкивается с проблемами организации законотворческого процесса²⁸. На совещании российских и зарубежных экспертов Комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции 8 июля 2005 г. один из экспертов сообщил, что «этот вопрос, вообще, серьезным образом не обсуждался». По его словам, при подготовке проекта УК РФ те, кто готовил проект Особенной части, отдельные специалисты, депутаты не знали о том, что в Общей части предполагается установить институт уголовной ответственности юридических лиц. Таким образом, законодатель просто «не был подготовлен на момент рассмотрения

²⁵ Уголовное право Российской Федерации. Общая часть: Учебник // Под ред. А.И. Рарога. 2-е изд. М., 2004. С. 201.

²⁶ См.: *Овчарова О.Е.* Материально-правовые проблемы административной ответственности юридических лиц (к проекту Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) // Государство и право. 1998. № 7. С. 14.

²⁷ *Колесниченко Ю.Ю.* Некоторые вопросы административной ответственности юридических лиц // Журнал российского права. 1999. № 10. С. 76–78.

²⁸ Это, впрочем, не является исключительно российской проблемой. О затруднениях с принятием УК Франции 1994 г. см.: *Кабрияк Р.* Кодификации. М., 2007. С. 318–319, 329, 330, 424.

Уголовного кодекса в Государственной Думе» и «просто аннулировал, исключил из проекта при обсуждении главу 16»²⁹.

В заключение следует сказать, что постановка вопроса о признании юридических лиц субъектом преступления вообще (как в странах англосаксонского права) действительно представляется неуместной. Однако введение положений, допускающих возможность признания юридического лица субъектом преступления, предусмотренного Особенной частью УК РФ, достаточно обоснованно.

²⁹ Стенограмма совещания российских и зарубежных экспертов Комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции 8 июля 2005 г. // URL: http://www.duma.gov.ru/anticorcom/docs/verbatim_5.doc (последнее посещение – 15 марта 2010 г.).

Аннотации статей и ключевые слова
Abstracts of the articles and keywords

Теория экологического права

О.Л. Дубовик

Экологическое право: реальность и попытки ревизионизма

Ключевые слова: экологическое право; экологический кризис; правовое регулирование; окружающая среда; законодательство; совершенствование.

Аннотация

В статье рассматривается история развития экологического права как самостоятельной отрасли права, дается подробная характеристика его источников. Анализируются основные факторы формирования и развития экологического законодательства в современный период. Показано, что задачи совершенствования экологического законодательства и его эффективной реализации требуют обновления концепции его развития, переосмысления накопленного опыта, учета постоянных и временных, традиционных и новых факторов, влияющих на его содержание, структуру, формы правотворчества.

Keywords: environmental law; environment; legislation; environmental crisis; improvement; legal regulation; perfection.

Abstract

The article describes the history of environmental law development as a separate branch of law, characterizes its' legal sources. Main factors of modern forming and development of environmental law are analyzed. It is shown, that main aims of environmental law perfection and its effective realization require the renewal of its development concept, the review of accumulated experience, taking into account constant and temporal, traditional and new factors, which have an influence on its content, structure and forms of lawmaking process.

М.М. Бринчук

Потенциал природы – новый инструмент экологического права

Ключевые слова: потенциал природы; государственная экологическая политика; экологическое право; охрана природы; использование природных ресурсов; планирование.

Аннотация

В статье обосновано использование категории «потенциал природы» в качестве нового инструмента экологического права. Эта категория может эффективно применяться как методологическое основание определения государственной экологической политики, формирования и реализации экологического права. Показано, как «потенциал природы» может использоваться для решения ряда важных практических задач, касающихся планирования размещения новых экологически вредных объектов; планирования восстановления нарушенного состояния природы; планирования использования природных ресурсов; планирования экономического развития.

Keywords: potential of nature; the state environmental policy; environmental law; protection of nature; the use of natural resources; planning.

Abstract

The article justified the use of the “potential of nature” as a new tool of environmental law. This category can effectively be used as methodological base for determining the State environmental policy, forming and implementation of environmental law. Shown how the “potential of nature” can be used to solve a number of important practical problems relating to planning location of new environmentally harmful objects; planning restoration of violated state of nature; planning use of natural resources; planning of economic development.

Р.Х. Гиззатуллин

Экологическая функция государства и обеспечение экологической безопасности

Ключевые слова: экологическая функция государства; безопасность; экологическая безопасность; обеспечение экологической безопасности; охрана окружающей среды; рациональное использование природных ресурсов.

Аннотация

На основе анализа юридических понятий «безопасность», «экологическая безопасность», а также действующего экологического зако-

подательства автор статьи приходит к выводу о том, что экологическая безопасность обеспечивается мерами охраны окружающей среды и обеспечения рационального природопользования. Отсутствие особого организационно-правового механизма свидетельствует о том, что нет оснований для выделения «обеспечения экологической безопасности» в качестве самостоятельного направления деятельности в рамках экологической функции государства.

Keywords: state environmental function; safety; environmental safety; environmental safety provision, environmental protection, rational use of natural resources.

Abstract

The analysis of such law terms as «safety», «ecological safety» and also of present ecological legislation makes the author of the article conclude that ecological safety is gained by means of environmental protection activity and through provision of rational use of natural resources. The absence of law-organizing mechanism makes evident that there is no ground for making «ecological safety provision» a separate course of activity in the framework of the state ecological function.

Г.В. Выханова

Теоретико-правовые аспекты информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды

Ключевые слова: экологическая информация; природопользование; охрана окружающей среды; доступ; обеспечение; правовой механизм; эколого-правовые меры.

Аннотация

В статье рассматриваются теоретико-правовые проблемы и законодательство в области экологической информации и пути его совершенствования. Обосновано понятие «правовой механизм информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды», даны определение правового понятия «экологическая информация», характеристика эколого-информационных правоотношений. Изложены вопросы информационного сопровождения эколого-правовых мер: экологического мониторинга, экологического учета, оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и экологической экспертизы, экологического контроля.

Keywords: environmental information; environmental management; environmental protection; access; security; legal framework, environmental and legal measures.

Abstract

The article describes the theoretical and legal issues and legislation in the field of environmental information, identifies ways to improve it. The concept of "legal mechanism for environmental information and environmental protection" is substantiated, the definition of the legal concept of "environmental information" and the characteristic of environmental information relations are given in the article along with the problems of information support of environmental and legal measures: environmental monitoring, environmental accounting, evaluation of environmental impact of economic and other activities and environmental impact assessment, environmental monitoring.

Право природопользования

А.А. Транин

Перспективы развития законодательства о традиционном природопользовании коренных малочисленных народов

Ключевые слова: территории; традиционное природопользование; коренных малочисленные народы; окружающая среда; природные ресурсы.

Аннотация

В свете проведения Второго Десятилетия малочисленных коренных народов мира под эгидой ООН анализируются проблемы и перспективы развития отечественного законодательства в данной сфере и предлагаются возможные варианты решения проблем его совершенствования.

Keywords: territories; traditional nature management; native smaller people; environment; nature resources.

Abstract

The issues and perspectives of development of Russian legislation regulating the regime of territories of traditional nature management of native smaller people of the North of Russia are analyzed in the light of Second Decade of world native smaller people under the aegis of United Nations Organization and suggestions of its possible perfection are provided.

Ю.Е. Будникова

Анализ водного законодательства РФ и выявление пробелов в нем

Ключевые слова: воды; водные ресурсы; охрана вод; рациональное использование вод; водное законодательство; водоохранная зона; несоблюдение водного законодательства.

Аннотация

В статье рассматриваются тенденции развития водного законодательства начиная с советского периода и до настоящего времени. Указываются ошибки и недостатки, выявляются пробелы действующего законодательства в условиях экологической деградации водных объектов. Исследуются проблемы использования и охраны водных ресурсов в стране; анализируются санкции за несоблюдение водного законодательства.

Keywords: water; water resources; water protection; rational use of water; water legislation; water protection zone; compliance with water legislation.

Abstract

The article deals with the problems of water legislation. The errors and deficiencies are shown, gaps in existing legislation, taking into account the environmental degradation of water bodies are identified. The problems of use and protection of water resources in the country are investigated, sanctions for non-compliance with the water legislation are analyzed.

Т.А. Вершило

Правовые основы администрирования природоресурсных платежей

Ключевые слова: администрирование доходов; природоресурсный платеж; бюджетная система; Федеральная налоговая служба; налоговые доходы бюджета; неналоговые доходы бюджета.

Аннотация

В статье рассматриваются правовые основы администрирования природоресурсных платежей в бюджетную систему РФ, полномочия главных администраторов доходов бюджетов и администраторов доходов бюджетов по администрированию как налоговых, так и неналоговых платежей, уплачиваемых различными субъектами за пользование природными ресурсами.

Keywords: administration of incomes; payments for natural resources use; budgetary system; Federal tax service; tax incomes of the budget; not tax incomes of the budget.

Abstract

In article there are considered legal bases of administration of payments for natural resources use in budgetary system of the Russian Federation, power of chief managers of incomes of budgets and managers of incomes of budgets on administration both tax, and not tax payments paid by various subjects for using natural resources.

Юридическая ответственность за экологические правонарушения

В.В. Сосновский

Современные проблемы профилактики экологических правонарушений

Ключевые слова: экологическая профилактика; экологические правонарушения; мониторинг; глобализация; природопользование; экологическое сознание.

Аннотация

В статье рассматриваются современные проблемы профилактики экологических правонарушений, новый контекст экологической профилактики, ее современное состояние, а также некоторые направления ее развития. Обосновывается необходимость преобразования реализуемых мер профилактики экологических правонарушений в целостную систему экологической профилактики, обеспечения мониторинга и контроля эколого-профилактической деятельности, разработки отдельных специфических профилактических мер, налаживания полезных для страны международных связей в данной сфере.

Keywords: environmental prevention; environmental infringement; environmental consciousness; monitoring; globalization; nature management.

Abstract

The article describes the modern problems of environmental infringements prophylaxis, it offers a new definition of environmental precautions, analyses its current state and provides certain directions of its development; substantiates the necessity of transforming of currently existing measures of environmental infringements prevention to a complex system of prophylaxis

measures, development of certain particular measures and development of international cooperation in this field.

Н.С. Куделькин

**Дисциплинарная ответственность
за экологические правонарушения**

Ключевые слова: дисциплинарная ответственность; экологические правонарушения; охрана окружающей среды.

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы применения мер дисциплинарной ответственности за экологические правонарушения. Дается общая характеристика указанного вида государственного принуждения. Предлагается ряд мер по повышению природоохранной функции дисциплинарной ответственности.

Keywords: disciplinary responsibility; environmental offenses; environmental protection.

Abstract

This article describes the use of disciplinary responsibility sanction for environmental offenses. It presents a general characteristic of this type of responsibility. A whole number of measures is suggested to reinforce nature protection function of disciplinary responsibility.

Экологическое право в Европейском союзе и за рубежом

Т.В. Редникова

Основы экологической политики Европейского союза

Ключевые слова: экологическая политика; принцип источника; принцип предосторожности; устойчивое развитие; наилучшая существующая технология.

Аннотация

В статье рассматриваются основные принципы экологической политики Европейского союза. Приводится подробная характеристика содержания таких принципов, как принцип предосторожности, принцип источника, загрязнитель платит, и др. Раскрывается понятие

наилучших существующих технологий. Анализируются принципы экологической политики отдельных государств – членов ЕС.

Keywords: environmental policy; precautionary principle; principle of source; sustainable development; best available technologies.

Abstract

The article describes the main principles of European Union environmental policy. It characterizes such principles as precautionary principle; source principle; polluter pays principles and some others. The definition and description of best available technologies is provided. Some principles of EC member states environmental policies are analyzed.

В.С. Степаненко

**Правовое регулирование обращения с отходами
в Республике Польша**

Ключевые слова: Правовое регулирование; охрана окружающей среды; экологическое право; обращение с отходами; упаковки; отходы от упаковок.

Аннотация

В статье излагаются особенности правового регулирования обращения с отходами в Польше. Анализируются источники польского права, содержание и структура основных законодательных актов об отходах: закон об отходах, об упаковках и отходах от упаковок, об обязанностях предпринимателей в области управления некоторыми отходами, об оплате продуктов и оплате депозитов, о международном обороте отходов.

Keywords: legal regulation; environmental protection; environmental law; waste legislation; packaging and packaging of waste; waste management.

Abstract

Article describes the particularities of legal regulating of waste management in Poland. It provides the analysis of legal sources of Polish law in this field, content and structure of main laws regulating the waste management, packaging and packaging of waste management, legal responsibilities of enterprises regarding the management of certain waste types, product and deposit payments, international waste circulation.

М.М. Каленченко

**Уголовная ответственность юридических лиц
за экологические преступления:
зарубежный опыт и постановка проблемы**

Ключевые слова: охрана окружающей среды; экологические преступления; уголовная ответственность; юридические лица.

Аннотация

Охрана экологических интересов общества посредством уголовного закона в Российской Федерации получила новый импульс с принятием Уголовного кодекса РФ 1996 г. Отечественный и зарубежный опыт показывает, что наибольший экологический вред приносит деятельность именно предприятий, обладающих ресурсами для крупномасштабного воздействия на окружающую среду. В этой связи в ряде стран в целях усиления охраны окружающей среды юридические лица были признаны субъектом экологических преступлений.

В статье рассматриваются основные современные тенденции формирования института уголовной ответственности коллективных образований, в том числе юридических лиц, а также возможная сфера применения данного института в российской правовой системе.

Keywords: environmental protection; environmental crime; criminal responsibility; legal entities.

Abstract

Criminal liability is one of the toughest tools employed by the State for the protection of the most meaningful values of the public policy. Environmental protection in the Russian Federation by means of criminal law was fostered by the Criminal Code 1996 where environmental crimes formed a separate chapter. Russian and international experience however proves that responsibility for main damage is vested in collective entities as they possess resources for large scale impact on the environment. Therefore, some countries introduced criminal liability of collective entities for environmental crime despite traditions of their legal doctrine.

This article describes main contemporary trends in the development of criminal liability of collective entities (including legal persons) as well as potential for applicability of this tool in the Russian Law.

Труды Института государства и права
Российской академии наук
№ 2 /2010

Редакторы *Е.Ф. Варварина, М.М. Славин*
Корректор *О.В. Мехоношина*
Оригинал-макет *В.Ф. Иванов*

Подписано в печать 25.05.2010 г. Формат 60х90¹/₁₆
Бумага офсетная. Печать офсетная. Усл. печ. л. 13
Тираж 500 экз. Заказ №

Институт государства и права Российской академии наук

Отпечатано в ОАО «Щербинская типография»
117623, Москва, ул. Типографская, 10