

В.М. Жуйков

СОПОСТАВЛЕНИЕ ОТЕЧЕСТВЕННОГО И ЗАРУБЕЖНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

Аннотация. В условиях мирового экологического кризиса перед всем человечеством стоит жизненно важная задача построить «зеленую» экономику, основанную на безотходных или малоотходных технологиях, что, безусловно, ослабляет антропогенную нагрузку. Разные государства мира добиваются этих результатов разными путями и с разной степенью успеха. Из-за процесса переноса вредных производств и целого фонда опасных отходов из ведущих государств Западной Европы и Северной Америки в государства стран БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай, ЮАР), экологические риски существенно растут именно в последней группе стран. Однако для преодоления экологического кризиса обществу и государству нужно выработать свой адекватный правовой ответ. Исходя из результатов исследования, автором приводятся два основных условия преодоления экологического кризиса: обеспечение демократических процедур при выработке экологически значимых решений, формирование экономически выгодных условий для охраны природы.

Ключевые слова: экологический кризис, зеленая экономика, экологическая демократия, бассейновые принципы, зеленые насаждения, точечная застройка, подземные воды, пригороды, мегацентры, зеленые уголки.

Специалистами Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации и Института государства и права им. В.М. Корецкого Национальной Академии Наук Украины, иных научных и учебных заведений в 2011 году был написан сборник «Международно-правовое и национальное регулирование экологической сферы общества» (М.: ИЗиСП, 2011. – 320 с.).

Составителями сборника выступили признанные авторитеты некогда единой эколого-правовой науки: директор Института государства и права им. В.М. Корецкого Национальной Академии Наук Украины, академик Национальной Академии Наук Украины, иностранный член РАН, доктор юридических наук, профессор Ю.С. Шемшученко; заведующий отделом аграрного, экологического и природоресурсного законодательства ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации С.А. Боголюбов.

Результаты этой научной работы, хотя и были отражены в обзоре¹, продолжают осмысляться научной общественностью в Год охраны окружающей среды (2013г.). Новые идеи, сопоставления и экстраполяции авторского коллектива продолжают быть интересными

и через два года. Видимо, данная работа в определенном мере пошла дальше, «перешагнула» границы своего жанра.

Тематика сборника посвящена международному праву, праву Европейского Союза и национальному праву России и Украины в области экологии. В целях удобства восприятия сборник статей разделен на две составные части. Первый раздел посвящен теоретическим и методологическим проблемам развития экологического права России и Украины, которые соответствуют основополагающим международным правовым принципам. Во втором разделе рассматриваются, главным образом, особые проблемы национального экологического права, хотя авторский коллектив не уходит от подходов права Европейского Союза.

Проблематика, раскрытая авторами сборника, столь обширна, что рецензент в силу ограничений объема статьи вынужден ограничиться лишь несколькими сюжетными линиями, которым следовала авторский коллектив.

В условиях мирового экологического кризиса перед всем человечеством стоит жизненно важная задача построить «зеленую» экономику, основанную на безотходных или малоотходных технологиях, что, безусловно, ослабляет антропогенную нагрузку. Разные государства мира добиваются этих результатов разными путями и с разной степенью успеха. Из-за процесса переноса вредных производств и целого фонда опасных отходов из ведущих государств Западной Ев-

¹ Сиваков Д.О. Правовое регулирование экологической сферы жизни общества и вызовы современности // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения, 2011, № 6, С. 124–129.

ропы и Северной Америки в государствах стран БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай, ЮАР), экологические риски существенно растут именно в последней группе стран. Однако для преодоления экологического кризиса обществу и государству нужно выработать свой адекватный правовой ответ.

Таким ответом является само экологическое право и смежные с ним отрасли права, в которых происходит процесс экологизации (приспособления правового регулирования под нужды охраны окружающей среды). Экологизироваться в этом смысле могут разные базовые и комплексные отрасли права (и отрасли законодательства), не исключая гражданское, уголовное, административное и финансовое право. В разных государствах мира процесс экологизации правовой системы происходит очень неравномерно и разными способами.

Следует отметить, что метод регулирования отечественного экологического права имеет комбинированный публично-частный подход. Он предусматривает как властный приказ публичной власти хозяйствующему субъекту, так и равноправное взаимодействие различных субъектов экологических отношений. К примеру, государство предоставляет природные ресурсы и объекты в пользование на основе торгов и договоров. На природоохранные задачи должны «работать» льготные кредиты, страхование, аудит. В то же время, внедрение гражданско-правовых подходов в область природопользования должно быть сбалансировано с другими способами воздействия на экологические отношения. В случае слабого концептуального обоснования оно может приводить и к отрицательным последствиям в части охраны государственных фондов недр, вод, лесов².

Более того, в России налаживается государственно-частное партнерство по освоению природных богатств в труднодоступных, в том числе северных, районах, одним из условий которого является охрана окружающей среды. Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»³ был принят для решения проблемы развития инфраструктуры, что не исключает такие технические решения, которые позволяют защитить, а не уничтожить природу. По концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать, а также эксплуатировать объект концессионного соглашения (как правило, это недвижимое имущество, рукотворное по своему происхождению), а концедент обязуется предоставить

концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности. При этом право собственности на существующий или будущий объект концессионного соглашения оговаривается за концедентом, которым могут быть Российская Федерация, субъекты РФ или муниципальные образования.

В рецензируемой работе осмыслены важные новеллы в праве целого ряда государств (*Ю.С. Шемшученко, Д.А. Палехов*). Термин «стратегическая экологическая оценка» (далее – СЭО) позволяет «запустить» новые механизмы регулирования, работающие на перспективу. Эта интересная тема рассматривается с опорой на европейскую научную мысль и иллюстрируется положениями законов Великобритании, Германии, Финляндии, Эстонии, Украины⁴.

Цель СЭО – обеспечение наибольшего учета экологических приоритетов во время подготовки проектов стратегических решений. На Западе это самостоятельная сфера деятельности соответствующих государственных органов. К числу последствий введения СЭО относятся дифференцированные экологические нормативы для конкретных территорий с учетом их природных особенностей; пороги допустимых воздействий на наиболее чувствительные виды флоры и фауны с целью их экологической оценки при использовании некоторых природных объектов; сложные нормативы, учитывающие комбинированное действие факторов на один и тот же природный объект, комплексные эффекты от поступления вредных веществ различными путями и из разных сред; обобщающие показатели для стратегической экологической оценки, которые можно применять в комплексе с другими индикаторами оценки актов планирования (социальными, экономическими).

Более гибкие, дифференцированные и сложные механизмы позволяют, с одной стороны, облегчить их соблюдение пользователями, а с другой – защитить природу на должном уровне.

С.А. Боголюбовым анализируются такие категории, как окружающая (природная) среда, экология, экологическая безопасность, устойчивое развитие в экологической сфере общества. В измерениях международного и национального права рассматриваются также юридические аспекты этих понятий. Кроме того, дан ретроспективный взгляд на развитие российского права за последний век.

В работе глубоко исследуются так называемые фактические и юридические типы процесса реализа-

² Концепции развития российского законодательства. // Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. – М. ИЗиСП. Эксмо. 2010, с. 463.

³ СЗ РФ, 2005, №30(2ч.), ст. 3126.

⁴ Руководство по проведению стратегической экологической оценки / Под общ. ред. И.Д. Горкиной, Ю.Л. Максименко, И.Н. Сенчени. – М.: ИД РПОИ, 2006. – 72 с.

ции общественно значимого экологического интереса (М.И. Васильева), выявляется тесная взаимная связь норм и институтов экологического права и социальных прав граждан России на примере вопросов продовольствия и санитарно-эпидемиологического благополучия (Н.В. Путило).

Как нам представляется, есть, по меньшей мере, два условия для реализации грандиозной задачи преодоления экологического кризиса:

- формирование экономически выгодных условий для охраны природных ресурсов, объектов, сред, ландшафтов, что требует закрепления в праве;
- подключение всех демократических институтов и норм (выборы, референдумы, обращение в судебные инстанции) к принятию экологически ответственных решений в пользу большинства избирателей, а не против них.

В связи с этим большое научное значение имеет примененный в сборнике метод экстраполяции принципов демократии на механизмы общественного контроля в связи с теми или иными природными ресурсами, объектами, ландшафтами. Задачи реализации общественного экологического контроля тесно связаны со сложным понятием «экологической демократии», которая все еще находится в стадии формирования (О.Б. Федоровская).

Как представляется, экологическая демократия (в смысле определенных аспектов функционирования демократии) имеет под собой научное доктринальное основание. Идеалы и принципы народовластия, правового государства, гражданского общества, разделения властей, политического плюрализма в целом позволяют добиваться действенных мер по охране окружающей среды. В европейских странах с экологическими требованиями выступают влиятельные «зеленые партии» (ФРГ), нередко их знамя поднимают и традиционные политические партии (Дания). В свою очередь, такие свойственные для СНГ факторы, как бюрократизм, коррупция, низкая экологическая ответственность бизнеса, низкая экологическая сознательность граждан являются барьером для повсеместного обеспечения экологической ответственности всего общества.

Итак, именно демократия позволяет заинтересованному населению вмешиваться в процесс принятия решений в связи с природными ресурсами. На это должны работать механизмы СЭО, государственный мониторинг, учет, контроль (надзор). Все эти государственные функции требуют высокой степени эффективности, исключая, например, присвоение в частную собственность «недоучтенных» малых озер или ручейков, или вырубку недоучтенного леса. К сожалению, такие безобразия встречаются на тер-

ритории СНГ до сих пор и, как известно, сопряжены с коррупцией.

Важны и превентивные способы контроля (надзора) – оценка воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (ОВОС) и экологическая экспертиза (государственная и общественная), которые тщательно изучаются в сборнике (Н.В. Кичигин). Исторические корни ОВОС уходят к 1968 г., когда в Законе «О национальной политике в области окружающей среды США» было сформулировано требование о проведении оценки воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду. В соответствии с этим Законом инициатор хозяйственной деятельности, прежде чем принять решение о реализации проекта, должен подготовить Заявление о воздействии на окружающую среду. В конце XX века практически во всех странах Европы, в Канаде, Австралии процесс ОВОС начал использоваться в системе принятия решений и был закреплен в законодательстве⁵.

В целом общество всегда ставило перед государством задачи снижения рисков коррупции и экологически ошибочных решений в области использования и охраны разных видов природных ресурсов. Во исполнение этих задач необходимо активизировать участие общественности в мониторинге, контроле и экспертизе в области использования и охраны различных природных объектов.

Общественный контроль в области использования и охраны природных ресурсов осуществляется общественными некоммерческими объединениями в соответствии с их уставами. Общие права и обязанности общественных объединений по вопросам экологического контроля определены в ст. 12 ФЗ «Об охране окружающей среды». Однако, как справедливо отмечает профессор М.И. Васильева, положения отечественного законодательства, посвященные общественному контролю нередко декларативны и малоэффективны⁶.

Однако общественный контроль может обрести новый импульс развития. Возможность осуществления общественного контроля в области экологических отношений предусмотрена в Федеральном законе от 04.04.2005г. №32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»⁷. Согласно положениям этого закона, Общественная палата вправе контролировать деятельность исполнительных

⁵ Институт экологического права./ С.А. Боголюбов и др. – М.: ИЗИСП. Эксмо, 2010. – 128–147с.

⁶ Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве. М. Изд-во МГУ. 2003 г., с. 401.

⁷ СЗ РФ. 2005. №15. Ст. 1277.

органов государственной власти и местного самоуправления, проводить общественную экспертизу законопроектов и проектов нормативно-правовых актов. Запросы и заключения Общественной палаты России не могут оставаться без внимания органов государственной власти и местного самоуправления, но решения Общественной палаты являются для них рекомендательными.

Теперь перейдем к проблеме формирования экономически выгодных условий для охраны природы. На основе анализа зарубежного опыта выдвигается идея о построении новой модели нормирования воздействия на окружающую среду (*Н.И. Хлуденева*). Отказываясь от индивидуальных нормативов и разрешений для конкретных хозяйствующих субъектов, государству стоило бы усилить меры государственной поддержки природоохранной деятельности природопользователей. По убеждению авторов, нужно экономически заинтересовать субъектов хозяйственной и иной деятельности в «зеленых технологиях».

На экологизацию мирового хозяйства направлено организационно-правовое стимулирование органического (экологического) сельского хозяйства. Данный вопрос был особо раскрыт с применением сравнительно-правового метода на примере Швейцарии, Чехии, Хорватии (*Е.Л. Минина*).

Неотъемлемой частью экологического кризиса является загрязнение, засорение и истощение вод. Следовательно, требуется глубоко продуманная система управления водным хозяйством, не только согласующая интересы разных водопользователей, но и направленная на сбережение неотъемлемого водного ресурса.

Уже долгое время в государствах Европейского Союза (Франция и Испания, Нидерланды) действуют полномочные представительные органы, которых метафорично именуют «бассейновыми парламентами» (бассейновые советы и конференции). Данные подходы и принципы обусловлены гидрологическим районированием, но механизмы реализации этих подходов и принципов чрезвычайно демократичны. Этот передовой европейский опыт является ориентиром для многих других государств с разветвленной и обильной гидрологической сетью, в том числе для России.

Как доказывает автор *Сиваков Д.О.*, бассейновые принципы и методы позволяют наиболее эффективно определить приоритетность тех или иных видов водопользования, выявить и рассчитать реальную и планируемую антропогенную нагрузку на водную среду, по возможности согласовать интересы хозяйствующих субъектов разных видов водопользования.

Приоритетным видом водопользования по ВК РФ 2006г. (а до этого – по ВК РФ 1995г.) является питьевое

и хозяйственно-бытовое водоснабжение. Однако на практике большое напряжение и споры возникает вокруг использования водных объектов как судоходных путей⁸. Здесь как раз должны проявить себя бассейновые советы. Именно бассейновые советы могут стать ключевым элементом управления водным хозяйством и проводником реализации новой водохозяйственной политики России⁹.

По данным Программы ООН по охране окружающей среды треть населения мира зависит в своем существовании от ресурсов подземных вод. Во многих странах Европы подземные воды являются основным источником питьевого водоснабжения. Именно поэтому проблемы правового регулирования использования и охраны подземных вод в мировой практике с каждым годом усиливают свою «остроту» и актуальность, а правовое регулирование идет по разным путям и образует разные модели (*Э.Н. Мухина*).

Сведение лесов происходит в государствах нынешнего Европейского союза веками. В лесной России происходит трудный и пока не очень плодотворный поиск организационно-правовых способов «запустить» так называемые Хельсинкский и Монреальский процессы (*Ю.И. Шуплецова*). Если Хельсинкский процесс посвящен критериям и индикаторам устойчивого управления лесами, разработанными для лесов Европейского континента, то Монреальский процесс относится к умеренным и бореальным лесам мира. Названные критерии и индикаторы будут пересматриваться и уточняться с учетом новых результатов научных исследований, развития технологий. В России пока лишь удалось отчасти реализовать проект «Псковский лес».

В ходе исследования было выявлено экологическое значение зеленых насаждений, признанное юридически¹⁰. Зеленые насаждения являются разновидностью растительных ресурсов, находящихся вне лесов (*Е.В. Толкаченко*). Правовое регулирование охраны зеленых насаждений населенных пунктов оценивается как совокупность правовых норм, которые регулируют общественные отношения по озеленению путем осуществления мероприятий по сохранению и восстановлению объектов расти-

⁸ В.А.Егиазаров. Транспортное законодательство государств-участников СНГ. М. Норма. 2007., с.187–446.

⁹ Водное законодательство и экологические вызовы: сборник материалов научно-практической конференции. М. 15 июня 2012 г. / Сост. С.А. Боголюбов, Д.О. Сиваков, О.А. Золотова. М.: ИЗиСП. Изд-во «Анкил». 2012 г.

¹⁰ А.П. Гетьман. Правова охорона і використання рослинного світу // Екологічне право України. Акад. курс: Підручник / За заг. Ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка». – С. 561.

тельного мира, а также предотвращения вредного (химического, физического и иного) влияния на эти ресурсы.

В крупных городах и на урбанизированных территориях зеленые насаждения (на бульварах, аллеях, в водоохраных зонах) не просто составляют зеленые уголки, имеющие рекреационное и эстетическое значение, но и вместе с лесопарковыми защитными поясами составляют «легкие» города и пригорода. По убеждению рецензента, непоправимый ущерб «легким» мегаполисов наносит «точечная застройка» (в Москве она уже запрещена), либо рост крупнейших городов за счет сельской местности¹¹.

С учетом международных требований и норвежского опыта обсуждаются вопросы ответственности товаропроизводителей и импортеров (А.В. Черноус), специально ставятся вопросы гармонизации законодательства России и Украины в злободневной области обращения с отходами (М.В. Пономарев). В связи с этим интересен опыт ряда зарубежных государств¹².

В сборнике дана богатая информация об эколого-правовой проблематике Китайской Народной Республики (Н.М. Бевеликова). Это динамично развивающееся государство выработало правовой ответ на вызовы экологического кризиса (загрязнение вод и воздуха, опустынивание). Особый интерес вызывает Закон КНР «О содействии рециркуляционной экономике», а также такой основополагающий документ, как «Белая книга».

При возможном переиздании Сборника авторскому коллективу следовало бы уделить большее внимание праву Индии и ЮАР (вошла в БРИКС с 2011 г.).

Интересно, что в Индии уже порядка двух десятков лет (с середины 80-х гг. XX века) экологическим контролем вплотную занимается Верховный суд. Индии. Он обеспечивает соблюдение законов Республики

Индия об охране природы. Для осуществления этих функций этой судебной инстанцией были созданы Наблюдательный комитет и Полномочный комитет по отходам¹³.

Принятие на себя таких функций высшая судебная инстанция мотивировала наличием в Конституции Индии положения о «праве граждан на жизнь», толкуемого как право на здоровую окружающую среду. Суд ссылаясь также на существующие в праве пробелы и слабую работу природоохранных государственных органов.

Наблюдательный комитет осуществляет инспекционные проверки, штрафует нарушителей, принимает решения, которые не могут быть отменены или смягчены судами штатов. В свое время нашумели решения Наблюдательного комитета по некоторым портам и припортовым территориям, в частности, о закрытии титанового завода, сбрасывающего в море гибельные для биоресурсов неочищенные стоки. В своей деятельности Наблюдательный совет опирается на профессиональные и непрофессиональные общественные организации, местные наблюдательные группы с включением туда частных экологических детективов.

За два десятка лет Наблюдательный совет Верховного суда Индии многое сделал для охраны природных ресурсов этой богатой страны. Во многом он восполнил несогласованность и неэффективность работы федеральных органов и органов штатов, наделенных природоохранными полномочиями. Однако в своей деятельности Наблюдательный совет сталкивается с недовольством предпринимательских кругов Индии.

На основе осмысления рецензируемой работы возникает идея провести исследование правовой охраны окружающей среды именно по странам БРИКС.

Библиографический список:

1. Егиазаров В.А. Транспортное законодательство государств-участников СНГ. М. Норма. 2007.
2. Институты экологического права / С.А. Боголюбов и др. (монография) – М.: ИЗиСП. Эксмо, 2010.
3. Концепции развития российского законодательства // Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова – М. ИЗиСП. Эксмо. 2010.

¹¹ Эколого-правовые проблемы устойчивого развития поселений. Тезисы докладов научно-практической конференции. Под общей редакцией Е.Л. Минниной. – М.: МГУЛ, 2013. Правовое обеспечение благоприятной окружающей среды в городах: научно-практическое пособие / отв. ред. Кичигин Н.В. – М. ИЗиСП. ИНФРА-М. 2013 г.

¹² Дубовик О.Л. Опыт законодательного регулирования и доктринального толкования оборота упаковок в Республике Польша // Экологическое право. 2007. № 1; Кремер Л., Винтер Г. Экологическое право Европейского союза / от вред. О.Л. Дубовик. – М.: Городец, 2007.

¹³ Здесь и далее Л.Б. Шейнин. Органы охраны окружающей среды: необычный опыт Индии // Государственная служба, 2008 г., № 3, с. 72–76.

4. Кремер Л., Винтер Г. Экологическое право Европейского союза / от вред. О.Л. Дубовик. – М.: Городец, 2007.
5. Правовое обеспечение благоприятной окружающей среды в городах: научно-практическое пособие / Отв. ред. Кичигин Н.В. – М.:ИЗиСП. ИНФРА-М. 2013.
6. Руководство по проведению стратегической экологической оценки / Под общ. ред. И.Д. Горкиной, Ю.Л. Максимова, И.Н. Сенчени. – М.: ИД РПОИ, 2006. Тасис, Консультативная помощь МПР РФ в области управления водными ресурсами России. Структура управления водными ресурсами в Российской Федерации (сводный отчёт по институциональным вопросам). Апрель 2001.
7. Шейнин Л.Б. Органы охраны окружающей среды: необычный опыт Индии // Государственная служба, 2008 г., № 3, с. 72–76.
8. Эколого-правовые проблемы устойчивого развития поселений. Тезисы докладов научно-практической конференции. Под общей редакцией Е.Л. Мининой. М.: МГУЛ, 2013.
9. Гетьман А.П. Правова охорона і використання рослинного світу // Екологічне право України. Акад. курс: Підручник / За заг. Ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка».

References (transliteration):

1. Egiazarov V.A. Transportnoe zakonodatel'stvo gosudarstv-uchastnikov SNG. M.: Norma. 2007.
2. Instituty ekologicheskogo prava / S.A.Bogolyubov i dr. (monografiya) – M.: IZiSP. Eksmo, 2010. Kontseptsii razvitiya rossiiskogo zakonodatel'stva // Pod red. T.Ya. Khabrievoi, Yu.A. Tikhomirova – M. IZiSP. Eksmo. 2010.
3. Kontseptsii razvitiya rossiiskogo zakonodatel'stva // Pod red. T.Ya.Khabrievoi, Yu.A.Tikhomirova. – M. IZiSP. Eksmo. 2010.
4. Kremer L., Vinter G. Ekologicheskoe pravo Evropeiskogo soyuza / ot vred. O.L. Dubovik. – M.: Gorodets, 2007.
5. Pravovoe obespechenie blagopriyatnoi okruzhayushchei sredy v gorodakh: nauchno-prakticheskoe posobie/ Отв. ред. Kichigin N.V. – M.IZiSP. INFRA-M. 2013.
6. Rukovodstvo po provedeniyu strategicheskoi ekologicheskoi otsenki / Pod obshch. red. I.D. Gorkinoy, Yu.L. Maksimenko, I.N. Sencheni. – M.: ID RPOI, 2006. Tasis, Konsul'tativnaya pomoshch' MPR RF v oblasti upravleniya vodnymi resursami Rossii. Struktura upravleniya vodnymi resursami v Rossiiskoi Federatsii (svodnyi otchet po institutsional'nym voprosam). Aprel' 2001.
7. Sheinin L.B. Organy okhrany okruzhayushchei sredy: neobychnyi opyt Indii. // Gosudarstvennaya sluzhba, 2008g, №3, s. 72–76.
8. Ekologo-pravovye problemy ustoichivogo razvitiya poselenii. Tezisy dokladov nauchno-prakticheskoi konferentsii. Pod obshchei redaktsiei E.L.Mininoy. M.: MGUL, 2013.