

# Состояние и перспективы развития экологического законодательства в России

М.М. Бринчук

## Состояние экологического законодательства

Оценивать экологическое законодательство важно как минимум с трех точек зрения: регулирования общественных отношений, относящихся к предмету экологического права; реализации объективно существующих интегрированного и дифференцированного подходов к регулированию экологических отношений и создания (наличия) эффективного механизма регулирования этих отношений или действия предусмотренных законодательством норм.

В период с 1991 г. по настоящее время экологическое законодательство Российской Федерации создано практически заново.

Современный период экологического законодательства по сравнению с предшествующим характеризуется рядом существенных достоинств. К основным достоинствам относятся:

— формирование системы законодательства: об окружающей среде; о природных комплексах; о природных объектах. В предшествующий период такое законодательство развивалось преимущественно применительно к отдельным природным объектам. На современном этапе сбалансированно реализуются интегрированный и дифференцированный подходы к правовому регулированию экологических отношений, что служит фактором прогрессивного, научно обоснованного развития экологического права;

— значительное увеличение удельного веса законов в нормативно-правовом массиве. Ранее в правовом регулировании преобладали подзаконные акты — ведомственные и правительственные акты. Тенденция к преимущественно законодательному регулированию отношений в сфере взаимодействия общества и природы служит фактором эффективной реализации конституционного принципа разделения властей и построения в России правового государства;

— признание многообразия форм собственности на природные объекты и ресурсы и достаточно развитое их регулирование в природоресурсном законодательстве. Признание частной собственности на землю имеет большое значение с точки зрения создания предпосылок к успешному развитию в России рыночной экономики;

— признание и широкое законодательное, в том числе конституционное, установление экологических прав человека. В определенной мере созданы механизмы, направленные на реализацию этих прав, обеспечение их соблюдения и защиты. Признание прав и создание механизмов их



соблюдения и защиты служит фактором последовательного построения в России демократического, правового и социального государства;

— усовершенствование механизма правового регулирования использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Получили развитие правовые меры, направленные на предупреждение экологического и экогенного вреда, — по экологическому нормированию, оценке воздействия на окружающую среду, экологической экспертизе, лицензированию, декларированию безопасности промышленных объектов, контролю. Одновременно законодательно более урегулирована юридическая ответственность, прежде всего административная и уголовная, за экологические правонарушения и преступления.

Весьма значимой характеристикой современного состояния экологического права является экологизация иного законодательства. Охрана окружающей среды и восстановление ее благоприятного состояния достигаются не только на основе экологического законодательства, но и путем оптимального регулирования экологических отношений хозяйственным (предпринимательским), гражданским, административным, уголовным законодательством, законодательством о промышленной безопасности и иными отраслями российского законодательства. Экологические требования были предусмотрены во многих федеральных законах: «Об использовании атомной энергии», «О защите прав потребителей», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», в Уголовном кодексе Российской Федерации и иных актах законодательства.

Несмотря на прогресс в развитии экологического законодательства в современной России по сравнению с предшествующим периодом, общеизвестно, что в значительной

степени оно пробельно. В эколого-правовом механизме практически отсутствуют такие важнейшие инструменты, как экологическая сертификация, экологический аудит, экологическое страхование. В законодательстве не регулируются процессуальные отношения. Законодательству присущ также ряд серьезных дефектов, касающихся юридической техники. В целом состояние данной отрасли законодательства далеко не соответствует научным представлениям о его содержании и, главное, Конституции Российской Федерации.

Законы по вопросам окружающей среды изобилуют бланкетными нормами. Установление таких норм в практике отечественного нормотворчества часто обрекает закон на бездействие. К примеру, Федеральным законом от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» установлено: формы платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются федеральными законами (ст. 16). Плата за загрязнение окружающей среды — потенциально сильный экономический стимул для предпринимателя проявлять инициативы в обеспечении охраны окружающей среды в соответствии с экологическими нормативами. К концу 2004 г., т.е. через три года после установления вышеназванной важнейшей нормы, федеральный закон о формах платы за негативные воздействия на природу так и не принят.

Согласно ст. 31 Федерального закона «Об охране окружающей среды» обязательная экологическая сертификация осуществляется в порядке, определенном Правительством Российской Федерации. Экологическая сертификация направлена на установление соответствия произведенной экологически значимой продукции экологическим требованиям. Это важнейший институт экологического права, направленный на



предупреждение экологического и экогенного вреда. Он предупреждает появление на рынке экологически вредной продукции. Он обеспечивает производство в России конкурентоспособной продукции. Со дня установления Федеральным законом нормы прошло три года. Правительством Российской Федерации так и не определен порядок проведения обязательной экологической сертификации.

Статья 57 Федерального закона предусматривает: порядок объявления и установления режима зон экологического бедствия устанавливается законодательством о зонах экологического бедствия. По имеющимся оценкам, до 15% территории России экологически неблагоприятны. Это обстоятельство свидетельствует о важности нормы Федерального закона. Федеральный закон о зонах экологического бедствия до сих пор не принят.

Законом РСФСР от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды» предусматривалось, что порядок экологического страхования и использования его фондов устанавливается Правительством России. В связи с принятием в 2002 г. Федерального закона «Об охране окружающей среды» этот Закон утратил силу. Порядок экологического страхования в России так и не определен.

Чрезмерное увлечение законодателя установлением бланкетных норм не соответствует ст. 10 Конституции Российской Федерации, закрепившей принцип разделения властей.

Так, в Федеральном законе «Об охране атмосферного воздуха», состоящем из 34 статей, содержится 17 поручений Правительству России или специально уполномоченным государственным органам в области охраны атмосферного воздуха урегулировать те или иные отношения в данной сфере.

В итоге: а) сам законодатель не создает правовой механизм регулирования охраны окружающей среды и использования природных ресурсов; б) органы исполнительной власти, как показывает практика, «не спе-

шат» исполнить поручение законодательного органа; в) снижается эффективность правового регулирования экологических отношений; г) увеличивается объем ведомственного нормотворчества; д) подрывается принцип правового государства и верховенства закона.

Оценивая состояние экологического законодательства в целом, важно особо подчеркнуть, что оно не соответствует Конституции России. В этом — его общий дефект. Принятая 12 декабря 1993 г. Конституция Российской Федерации определила русло развития и осуществления государственной экологической политики, перспективы экологического законодательства и права.

### **Конституционные основы развития экологического законодательства**

Конституция Российской Федерации — основной источник экологического права. Она определяет не только перспективы развития этой отрасли, но и масштабы деятельности государства в сфере взаимодействия общества и природы.

С теоретической точки зрения нынешняя Конституция выгодно отличается от всех предшествующих российских конституций не только тем, что установила важнейшие положения, регулирующие экологические отношения. Она содержит ряд принципиально новых для Российского государства положений общего характера. Именно они определяют качественно новые подходы к развитию не только экологического права, но и всей правовой системы.

Речь идет прежде всего о следующих взаимосвязанных положениях.

*Россия — демократическое правовое государство.*

*Человек, его права и свободы являются высшей ценностью.*

*Россия — социальное государство.*

*Государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.*

*Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими*

*щими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие.*

Эти положения устанавливают стандарт деятельности всех институтов государственной власти и иных субъектов экологического права, определяя, в частности, перспективы развития экологического законодательства. Одновременно они служат юридическим критерием оценки правомерности и эффективности этой деятельности, ее конституционности.

Каждое из названных положений имеет свое содержание и значительный регулятивный потенциал.

Так, к наиболее важным характеристикам правового государства относятся следующие. В правовом государстве власть связана правом, когда право выше власти. Не случайно в некоторых странах вместо категории «правовое государство» используется понятие «господство права». Соответственно в правовом государстве подготовка и принятие экологически значимых решений основываются на нормах права, а не на мотивах политической, экономической и иной целесообразности. В правовом государстве признаются права человека и гражданина и создаются механизмы, обеспечивающие их реализацию, соблюдение, охрану и защиту. Власть осуществляют только те, кто уполномочен на это Конституцией и законами, причем в рамках определенных им предметов ве-

дения и компетенции. Основное содержание правовых норм в правовом государстве определяется законами, принимаемыми представительными органами.

Построение правового государства послужит, с одной стороны, мощным фактором установления строгого экологического правопорядка в России, с другой — соблюдение требований экологического права будет служить одним из критериев оценки характера государства как правового.

В социальном государстве создаются условия, обеспечивающие экологический комфорт, достойную жизнь и свободное развитие человека. Достойная жизнь человека, которая должна обеспечиваться в социальном государстве, включает в свое содержание наряду с материальным благополучием также экологические компоненты. В той мере, в какой проблемы окружающей среды затрагивают экологические интересы человека, эти проблемы носят социальный характер. Соответственно последовательное их решение в интересах человека и общества с помощью средств экологического права является инструментом создания в России социального государства.

Одна из наиболее существенных новаций основ конституционного строя России, установленных действующей Конституцией, связана с закреплением принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Конституция Российской Федерации закрепила не что иное, как разделение труда уполномоченных государственных органов на осуществление законодательной, исполнительной и судебной деятельности. Применительно к рассматриваемой нами сфере это — деятельность по формированию современного законодательства об окружающей среде, обеспечению его реализации, по справедливому и эффек-



тивному разрешению споров в исследуемой сфере. Ветви власти при этом являются независимыми одна от другой. Цель разделения властей — создание гарантий от произвола, обеспечение законности.

Положения Конституции о правовом государстве и принципе разделения властей предопределили необходимость радикального изменения подхода к юридической технике написания современных законов. Законы должны более широко регулировать экологические нормы. При этом нормотворческая деятельность органов исполнительной власти сводится к минимуму.

С нормой Конституции о том, что человек, его права и свободы — высшая ценность, теснейшим образом связана статья 18. Права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Публичная власть в целом и каждая из ветвей государственной власти «связаны» экологическими правами, установленными статьей 42. Законодательная власть обязана создать правовые механизмы, обеспечивающие реализацию, соблюдение, охрану и защиту этих прав. Исполнительная власть должна исполнить положения этого механизма, а судебная — обеспечить защиту прав.

Однако эти принципиальные, важнейшие теоретические оценки содержательных аспектов вышеназванных положений Конституции России весьма далеки от практики поведения государства и иных субъектов экологического права. Между ними существует огромный разрыв, который имеет тенденцию к увеличению. Практическая деятельность государства и других субъектов экологического права осуществляется таким образом, как будто этих положений вовсе нет.

Особенно велика ответственность государства за исполнение им самим и обеспече-

ние последовательного и эффективного исполнения этих положений другими субъектами: современное Российское государство призвано осуществлять как постоянную и основную экологическую функцию, вытекающую из ст. 9 Конституции Российской Федерации.

Первейшая и основная задача государства, вытекающая из Конституции, — формирование экологического законодательства, содержащего механизмы, обеспечивающие рациональное использование природных ресурсов, охрану окружающей среды, реализацию, соблюдение, охрану и защиту экологических прав человека. В соответствии с Конституцией Российской Федерации такие механизмы должны быть достаточными для достижения основной цели — сохранения (поддержания) благоприятного состояния окружающей среды и его восстановления.

На практике же Россия имеет огромные масштабы деградации природы, экологический кризис. Вот некоторые данные о только социальных последствиях загрязнения природы. «По подсчетам экспертов, в России ежегодно по экологическим причинам раньше времени умирает до 300–350 тыс. человек. Эта “экологическая составляющая” — заметная часть демографической катастрофы, которую мы переживаем... Даже главный санитарный врач России вынужден был недавно признать, что, по данным Санэпиднадзора, ежегодно до 30 тыс. человек погибает от загрязнения воздуха. Эта цифра отражает лишь последствия загрязнения воздуха, хотя известно, что для России проблема номер один — загрязнение воды, проблема номер два — радиационное загрязнение и лишь на третьем месте по степени угрозы здоровью нации стоит загрязнение воздуха»<sup>1</sup>. Под влиянием экологических факторов идет процесс распада генома человека<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Бороться за конституционное право на благоприятную окружающую среду // Зеленый мир. 2004. № 11-12. С. 21.

<sup>2</sup> См.: Горшков В.Г., Кондратьев К.Я., Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С. Окружающая среда: от новых технологий к новому мышлению // Зеленый мир. 1994. № 19. С. 8.

### **Перспективы развития экологического законодательства**

Если по-серьезному обсуждать вопрос о перспективах развития данной отрасли, то они определены Конституцией России.

Перспективы связаны с потребностями создания эффективного правового механизма обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды. Критерий эффективного механизма — обеспечение соблюдения права каждого на благоприятную окружающую среду. Для этого должны быть усовершенствованы некоторые действующие законы и приняты новые — о платежах за негативные воздействия на окружающую среду; об экологическом аудите; об экологическом страховании; о зонах экологического бедствия; об экологической культуре.

В принимаемых законах должны устанавливаться не только материальные нормы, но и регулироваться процессуальные отношения.

В России узаконена концепция устойчивого развития<sup>3</sup>. Эта концепция имеет существенный потенциал для последовательного решения экологических проблем. В эколого-правовом контексте в ее основе лежат две идеи: обеспечение учета экологических требований при подготовке и принятии экологически значимых решений и учет при подготовке и принятии таких решений экологиче-

ских интересов будущих поколений. Соответственно развитие экологического законодательства должно происходить на принципах устойчивого развития.

В контексте перспектив развития экологического законодательства актуальнейшим является вопрос о праве собственности на природные ресурсы. Учитывая специфику природных ресурсов как объектов собственности, важно, чтобы они оставались в публичной, преимущественно в государственной, собственности. Природные ресурсы — общественное достояние.

Налицо проблема реализации полномочий российского государства как собственника природных ресурсов. Прежде всего это касается исчерпаемых природных ресурсов — нефти и газа. Без решения экономических проблем, грамотного формирования доходной части бюджета эксплуатация недр и неэффективная продажа ресурсов происходит в ущерб интересам как настоящего, так и будущих поколений.

Применительно к недрам актуальнейшей является задача нормирования предельно допустимого изъятия недр. Острота проблемы связана с приближением, по имеющимся данным, момента фактического исчерпания некоторых из элементов недр — нефти и газа<sup>4</sup>.

Общие положения о нормативах допустимого изъятия компонентов природной

<sup>3</sup> Отношения, касающиеся устойчивого развития, регулируются рядом законов, а также указами Президента Российской Федерации: от 4 февраля 1994 г. № 236 «Основные положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» // САПП РФ. 1994. № 6. Ст. 436; от 1 апреля 1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.

<sup>4</sup> Опубликованы данные о том, что разведанных запасов, к примеру, нефти России хватит на 35 лет, природного газа — на 81 год, железных руд — на 42 года (см.: *Паришев А.П.* Почему Россия не Америка. М.: Форум, 2001. С. 58–62.

Когда во время выступления в сентябре 2004 г. на Всероссийской научно-практической конференции «Правовое регулирование горных отношений в Российской Федерации: история, современность, перспективы», организованной Московской государственной юридической академией, автор статьи называл эти цифры, но один из авторитетных специалистов по вопросам недр уточнил, что нефти в России осталось на 10 лет.

Примерно то же было заявлено Министром природных ресурсов Российской Федерации на заседании Правительства РФ 11 ноября 2004 г.: при сегодняшних темпах разведки и добычи полезных ископаемых рентабельные месторождения золота в России исчерпаются к 2011 г., а нефти — к 2015 г. (см.: *Комсомольская правда.* 2004. 13 ноября).



среды предусмотрены в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. (ст. 26). В этом Федеральном законе обоснованно устанавливается, что регулирование нормирования изъятия недр осуществляется законодательством о недрах. В соответствии со ст. 42 и 18 Конституции РФ законодатель обязан установить такие нормативы.

Для включения в проект федерального закона «О недрах» предлагается статья «Нормативы предельно допустимого изъятия ресурсов недр»:

1. В соответствии со статьями 42 и 18 Конституции Российской Федерации и Федеральным законом «Об охране окружающей среды» в целях обеспечения рационального использования ресурсов недр и предупреждения их истощения, с учетом интересов настоящего и будущих поколений

устанавливаются нормативы предельно допустимого изъятия полезных ископаемых.

2. Ежегодные нормативы предельно допустимого изъятия ресурсов недр устанавливаются отдельно для удовлетворения внутренних потребностей Российской Федерации в соответствующих ресурсах и для их продажи за рубежом. Ежегодная доля экспорта нефти не может превышать одной трети от объемов добычи полезных ископаемых для внутренних потребностей.

3. Нормативы допустимого изъятия ресурсов недр для продажи за рубежом вводятся через три года после вступления настоящего Федерального закона в силу.

4. Начиная с 2010 г. запрещается продажа нефти и газа как сырья.

5. Порядок разработки и утверждения нормативов предельно допустимого изъятия ресурсов недр для отдельных месторождений утверждается Правительством Российской Федерации.