

## ЭКОЛОГИЯ И ПРАВО

### СОДЕРЖАНИЕ

<b>3</b>	<b>Правовая политика</b>
	<b>М.И. Васильева</b> ПРИОРИТЕТЫ РАЗВИТИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
<b>3</b>	
	<b>С.А. Боголюбов</b> НЕ ТОЛЬКО СОЗДАВАТЬ, НО И ПРИМЕНЯТЬ ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ЗАКОНЫ
<b>6</b>	
	<b>М.М. Бринчук</b> ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ
<b>8</b>	
	<b>В.М. Тарасюк</b> НУЖНА ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ ГОСУДАРСТВА!
<b>11</b>	
	<b>Т.В. Злотникова</b> ИЗМЕНЕНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО КОДЕКСА – УГРОЗА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
<b>13</b>	
	<b>И.А. Игнатьева</b> ПРОБЛЕМЫ НАУЧНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНЦЕПЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОДЕКСА РОССИИ
<b>16</b>	
	<b>Е.А. Высторобец</b> ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ: БЫТЬ ИЛИ НЕ БЫТЬ?
<b>18</b>	
	<b>Ю.О. Горшкова</b> АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
<b>22</b>	
<b>24</b>	<b>Правоприменение</b>
	<b>В.А. Солдатова</b> О ПРАКТИКЕ НАДЗОРА ВОЛЖСКОЙ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ ПРИРОДООХРАННОЙ ПРОКУРАТУРЫ
<b>24</b>	

**Т.А. Брудастов**  
ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ  
ПРАКТИКИ В СТОЛИЧНОМ РЕГИОНЕ

---

**Э.Г. Олонов**  
О ПРАКТИКЕ РАБОТЫ ПРИРОДООХРАННОЙ  
ПРОКУРАТУРЫ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ И  
ПРОБЛЕМАХ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

---

**32**

## **Права граждан**

---

**И.Б. Богдан**  
ОБЩЕСТВЕННЫЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ  
В СУЩЕСТВУЮЩЕМ ПРАВОВОМ ПОЛЕ

---

**А.С. Карпов**  
ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО: ПРАВО ГРАЖДАН  
ИЛИ БЮРОКРАТИИ?

---

**О.А. Яковлева**  
ДОСТУП К ЖИЗНЕННО ВАЖНЫМ ПРИРОДНЫМ  
РЕСУРСАМ – КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО  
КАЖДОГО ЧЕЛОВЕКА

---

## ПРИОРИТЕТЫ РАЗВИТИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Исходным условием для формулирования суждений о состоянии и перспективах развития экологического законодательства является собственно наличие и содержание той системы идей, концепций, представлений о целях, приоритетах, принципах, направлениях, способах и средствах природоохранной деятельности государства, которая обычно обозначается термином «государственная экологическая политика». Тезис о зависимости законодательства от государственной политики не требует доказывания. В свою очередь, государственная политика экологична лишь в той мере, в какой это диктуется общественными интересами. Однако в настоящее время общество не предъявляет государству должный заказ на формирование эколого-правовых ограничений развития, и, как следствие, экологическая составляющая государственной политики не входит в число приоритетных. Тем не менее, попытки найти те ключевые звенья, посредством воздействия на которые экологические проблемы могут решаться наиболее эффективно, продолжают – как в органах власти (см., напр.: послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 26 апреля 2007 г.; Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы). – утв. постановлением Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р), так и в структурах гражданского общества (см., напр.: Рекомендации Общественной палаты Российской Федерации, принятые на пленарном заседании 9 февраля 2007 г., посвященном экологически устойчивому развитию).

Проведенный анализ состояния экологического законодательства и практики его применения позволяет внести в адрес компетентных органов государственной власти ряд предложений, направленных на совершенствование правовой политики в сфере охраны окружающей среды, которые целесообразно сформулировать в виде эколого-правовых приоритетов – критически важных условий и действий:

1. Учет природоохранных требований в развитии всего российского права; учет экологических интересов общества при создании либо совершенствовании правового обеспечения всех видов хозяйственной деятельности.
2. Недопущение сокращения существующих юридических гарантий права граждан на благоприятную окружающую среду.
3. Правовое обеспечение соблюдения природоохранных требований на стратегически важных направлениях развития страны, и в первую очередь в энергетике и топливно-энергетическом комплексе (нефте- и газодобыча, транспортировка углеводородного сырья, нефтеперерабатывающая промышленность, объекты тепловой, атомной и гидроэнергетики).
4. Соблюдение и запрет на снижение установленных правовых требований по охране окружающей среды в ходе реализации приоритетных национальных проектов в сфере обеспечения доступности жилья, здравоохранения, образования и развития агропромышленного комплекса.
5. Развитие регионального уровня экологического законодательства как сферы совместного ведения, предоставление субъектам Рос-

**Проведенный анализ состояния экологического законодательства и практики его применения позволяет внести в адрес компетентных органов государственной власти ряд предложений, направленных на совершенствование правовой политики в сфере охраны окружающей среды, которые целесообразно сформулировать в виде эколого-правовых приоритетов – критически важных условий и действий.**

сийской Федерации реальной возможности урегулирования природоохранных отношений в случае отсутствия необходимых норм федерального законодательства на основе принципов федерализма.

6. Создание действенных механизмов экономического стимулирования субъектов хозяйственной деятельности к сокращению их негативного воздействия на окружающую среду и рациональному ресурсопотреблению и энергосбережению (принятие Федерального закона "О плате за негативное воздействие на окружающую среду"; введение льготного налогообложения результатов деятельности экологического бизнеса; введение залоговой стоимости упаковки; правовая поддержка нетрадиционной энергетики на возобновляемых источниках и другие меры).
7. Создание правовых условий для внедрения в практику хозяйственной деятельности режима наилучших существующих (доступных) технологий, соответствие которым будет являться основанием для применения мер экономического стимулирования.
8. Обеспечение рационального природопользования посредством нормирования допустимого изъятия компонентов природной среды, введение лимитов добычи полезных ископаемых.
9. Устранение существующей пробельности в порядке экологического и санитарно-гигиенического нормирования (установить нормативы качества среды за пределами селитебных зон; придать должную юридическую силу разработанным допустимым нормативам физического воздействия на атмосферный воздух).
10. Установление принципа целевого использования средств, поступающих в бюджеты в качестве платы за негативное воздействие на окружающую среду, штрафов за экологические правонарушения, компенсаций причиненного экологического ущерба (дополнение в Федеральный закон «Об охране окружающей среды»).
11. Сохранение природоохранных требований в ходе сокращения административных барьеров предпринимательской деятельности; проведение в необходимых для обеспечения экологической безопасности объемах экологической экспертизы и экологического контроля; возвращение норм, устанавливающих обязательность государственной экологической экспертизы в отношении градостроительной документации, документации стратегического планирования развития территорий и отраслей, а также некоторых других видов документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность, способную оказать воздействие на окружающую природную среду.
12. Комплексное нормативное, организационно-техническое, экономическое, идеологическое обеспечение неотвратимости юридической ответственности за экологические правонарушения (недопущение либерализации наказаний за экологические преступления; отказ от существующей практики «экономии» предусмотренных законом мер уголовной репрессии, и выборочного применения мер административного взыскания к правонарушителям; активизация исковой работы органов государственного экологического контроля и прокурорского надзора, повышение исполнимости судебных решений по экологическим делам; совершенствование составов УК РФ об уголовной ответственности за загрязнение водоемов и воздуха с учетом практики и предложений органов прокурорского надзора).
13. Создание правовых условий для реального возмещения вреда окружающей среде (разработка и утверждение необходимых методик оценки экологического ущерба, причиняемого, в частности, загрязнением атмосферного воздуха; приведение размеров действующих такс к реальной рыночной стоимости уничтожаемых, повреждаемых природных объектов); разработка нормативной основы для устранения и компенсации накопленного (прошлого) экологического вреда.
14. Урегулирование правового статуса экологически неблагоприятных территорий (принятие Федерального закона "О зонах экологического бедствия"); введение льготных социально-экономических условий проживания населения на экологически неблагоприятных территориях и в санитарно-защитных зонах промышленных предприятий и иных объектов.
15. Создание необходимой нормативной базы для осуществления общественного экологического контроля (в КоАП РФ и проектируемом Федеральном законе «Об экологическом контроле»).
16. Обеспечение правовых условий реализации обязательств России по Киотскому протоколу к Рамочной Конвенции ООН об изменении климата (урегулирование учета и оборота прав на эмиссию парниковых газов, ведения сделок на рынке квот, распределения получаемых выгод, ведения кадастра парниковых газов и ряда других вопросов).
17. Обеспечение эффективного участия России в международных соглашениях, направленных на предотвращение трансграничного загрязнения водных и иных природных объектов; ратификация Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспоо, 1991).
18. Разработка общего технического регламента об экологической безопасности, обеспечение его непротиворечивости действующему законодательству об охране окружающей среды.

19. Стратегическое планирование законотворческих процессов (разработка и утверждение Концепции развития экологического законодательства); начало кодификации природоохранного и природноресурсового законодательства (доработка и утверждение разработанной МПР РФ концепции Экологического кодекса России).
20. Практическая реализация норм об ответственности должностных лиц, причастных к принятию экологически значимых решений, а также сотрудников органов государственного контроля и надзора (за бездействием); введение ответственности лиц и органов, по вине которых своевременно не принимаются необходимые федеральные подзаконные, а также региональные и муниципальные нормативные правовые акты.
21. Обеспечение стабильности системы государственного управления охраной окружающей среды как важнейшего организационного условия эффективной реализации норм экологического законодательства (согласование административной реформы с направлениями государственной экологической политики в сфере управления; надлежащее материально-техническое и кадровое обеспечение деятельности органов управления на всех уровнях – федеральном, региональном, муниципальном).
22. Развитие правовой основы деятельности экологической милиции с целью ее перевода из состояния эксперимента в стабильный режим работы на всей территории страны (предоставить право органам внутренних дел не только составлять протоколы, но и рассматривать дела об административных экологических правонарушениях по более широкому кругу составов, нежели это закреплено сейчас, а также иные необходимые полномочия по обеспечению экологического правопорядка – путем внесения поправок в КоАП РФ, Закон РФ «О милиции»).
23. Издание высшими судебными органами руководящих разъяснений по применению законодательства в сфере охраны окружающей среды и природопользования, в том числе направленных на учет особенностей экологического вреда, с целью адаптации общих требований процессуальных норм к доказыванию факта причинения или угрозы причинения вреда окружающей природной среде.
24. Более полный учет общественного мнения в ходе принятия федеральных законов, регулирующих отношения в сфере охраны окружающей среды и природопользования; обеспечение выполнения требования закона об обязательном рассмотрении на пленарных заседаниях Совета Федерации РФ и Государственной Думы РФ заключений Общественной палаты РФ по результатам экспертизы проектов федеральных законов в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

25. Совершенствование правового регулирования с целью решения ряда первоочередных секторальных задач – обеспечения качества питьевой воды, экологической безопасности автомобильного транспорта, безопасного обращения и утилизации всех видов отходов.

Законодательство в известном смысле выполняет служебную роль по отношению к экологической политике, и в этом своем качестве должно адекватно отражать актуальные направления экологизации развития страны. Право располагает своим специфическим арсеналом средств, при помощи которых происходит такое отражение. В большинстве случаев потребуется создание новых норм или нормативных актов либо изменение действующих. При этом надо помнить, что право не всеильно и далеко не всегда может нивелировать экологические последствия принимаемых стратегических решений – иными словами, правовые средства эффективны до пределов экологической политики. Кроме того, преувеличенные ожидания от законодательства, связанные с идеализацией роли права (правовой идеализм) представляют собой не что иное, как издержки общественного, а часто и профессионального, восприятия права. В действительности же результат действия норм (реальное состояние общественных отношений) зависит от множества факторов, составляющих комплексный механизм реализации права, в котором правовые тексты часто не имеют решающего значения.

Предлагаемые направления развития экологического законодательства являются идеальной моделью, согласующейся с теми пока идеальными очертаниями новой экологической политики, формируемой во взаимодействии государства и гражданского общества.

Названные приоритеты могут быть положены в основу Концепции развития экологического законодательства. Вопрос о принятии такой концепции представляется весьма актуальным, особенно в свете происходящих поворотов в эколого-правовом регулировании и организации управления охраной окружающей среды. Видимо, есть практический смысл в том, чтобы попытаться свести воедино существующие научные представления о перспективах развития экологического права и официальные государственные стратегии в части природопользования и охраны окружающей среды. Во всяком случае, стратегическое планирование правотворческих процессов является важным условием успешности любого пути совершенствования законодательства, избираемого государством.

#### **М.И. Васильева**

Профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, доктор юридических наук

## НЕ ТОЛЬКО СОЗДАВАТЬ, НО И ПРИМЕНЯТЬ ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ЗАКОНЫ

**Каждый гражданин, который дорожит природой своей Родины, является ее патриотом, должен овладевать эколого-правовыми знаниями и навыками для посильного реального участия в природоохранной деятельности. Люди сегодня должны решать проблему восстановления экологического правопорядка в стране. В связи с этим возникает вопрос о подборе кадров на должности, связанные с контролем и надзором в области охраны окружающей среды. Это должны быть не только профессиональные люди, что обязательно, но и честные люди, энтузиасты экологии. Конечно, их количество сейчас мизерное, их состояние внушает большую тревогу. Но, если они будут поддержаны общественным мнением, они приобретут новое дыхание, которое, может быть, и будет содействовать подлинной правовой охране окружающей среды. Предстоит двигаться дальше, чтобы отстаивать государственную экологическую экспертизу, не игнорируя, а поддерживая общественную экспертизу. Это на сегодня еще очередной рубеж обороны экологии после того, как предыдущие были оставлены.**

Обсуждение в Общественной Палате проблем развития и применения экологического законодательства может вложить кирпичик в построение гражданского общества, внести свою лепту в преодоление скепсиса, как по поводу экологии, так и по поводу деятельности самой Общественной Палаты.

Известные основные направления экологической политики, которые регулярно излагаются, нельзя не поддержать. Есть эколого-правовые рубежи, которые оказались потерянными в последнее время, но есть и те, которые можно и нужно отстаивать – профессионально и компетентно. Например, длительная борьба по поводу целевого использования средств, поступающих в бюджет в качестве платы за загрязнение окружающей среды, на нынешнем этапе потерпела поражение. Эта плата была введена в период перестройки, 20 лет назад, и предназначалась исключительно на восстановление нарушенной окружающей среды. Так и было записано в Законе РФ об охране окружающей природной среды от 19 декабря 1991 года: «Запрещается использовать полученную плату за загрязнение окружающей природной среды на цели, не связанные с природоохранительной деятельностью», то есть с охраной и восстановлением окружающей среды. Закон 1991 г. канул в Лету; в новом Федеральном законе от 10 января 2002 г. об охране окружающей среды такого положения нет. Постепенно исчезло оно из Лесного, Водного и других кодексов РФ и других федеральных законов. И сегодня, если еще ведется борьба за сохранение экологической экспертизы, то борьба за использование указанной платы по исключительно природоохранному целевому назначению на нынешнем этапе проиграна.

Надо объективно видеть и критически оценить, в каком состоянии сейчас находится экологическое дело. Поэтому в своих резолюциях лучше избегать общих призывов и агитационных пожеланий, а предусматривать конкретные, реальные цели и намечать способы их достижения. Разве коллеги по борьбе за экологическое процветание не знают, сколько принято стратегий, концепций, основных направлений, резолюций, чего только на бумаге на разных уровнях власти и управления не написано по разным векторам нашей общественной, в том числе экологической, жизни.

Есть Экологическая доктрина, одобренная Правительством РФ 31 августа 2002 г., перед саммитом в Йоханнесбурге. Кто-нибудь из должностных лиц, из обществности в течение этих шести лет после принятия доктрины проверил, как выполняется Правительством, федеральными министерствами, службами, агентствами, их территориальными органами одобренная доктрина? А ведь она выработывалась немало времени и с немалым количеством специалистов. Этот документ составляет неплохой сгусток намерений, которые, к сожалению, не только не реализуются, но наоборот, время от времени, отбрасываются назад. И есть ли общественный, государственный механизм проверки исполнения этих намерений, спроса за это с граждан, с чиновников?

28 октября 2003 г. в МПР России утвержден План действий по реализации Экологической доктрины, согласованный с двенадцатью министерствами и ведомствами, в нем мелькают проекты концепций, па-

кеты документов, разработка предложений и комплекса мер, и т.д. и т.п. Главное думается, заключается не в том, чтобы писать новые документы, новые направления, новые красивые слова с концепциями, доктринами, стратегиями и всем прочим, а обратить больше внимания на их реализацию: соблюдение, использование, применение.

Публикой в основном обращается внимание на совершенствование, развитие законодательства. Думается, из него делается фетиш, в общественном сознании идеализируются его возможности, тем более в условиях российской действительности, где не все, что написано в законе, превращается в действительность. В области права надо ориентироваться сегодня больше на практику применения законодательства, на способы повышения его эффективности в области охраны окружающей среды, на взвешенную критическую оценку многочисленных предлагаемых законопроектов. Например, давно и упорно навязывается законопроект об экологической культуре, об экологическом образовании. Безусловно, мы очень любим слова «экологическая культура»; мною создана пятнадцать лет назад и возглавляется соответствующая кафедра в вузе, ежегодно участвую в Лихачевских научных чтениях интеллигенции в Санкт-Петербурге, посвященных культуре. Российское законодательство отражает нашу культуру, в том числе культуру правотворчества и культуру правоприменения и, разумеется, в свою очередь, призвано влиять на них.

Но неужели эту культуру мы можем одновременно поднять законом? Для воспитания культуры нужны долгие времена, может быть, не хватит терпения живущих на то, чтобы ее поднять до желаемого уровня. Будем работать, как пишется в законах, для настоящего и будущих поколений. Культуру и образование законом почти невозможно сдвинуть с места, но все-таки можно. Если конкретнее, то хочется спросить - кто видел из энтузиастов-экологов содержание законопроекта об экологической культуре? В моем лице присутствует тот самый консерватор, который пытался остановить законопроект об экологической культуре по следующим основаниям. Писать в законах: «культура», «все граждане должны быть культурными», «все должны любить природу», словом, что наступит благоденствие, если люди будут культурными — все это хорошо. Но это не закон. Закон должен устанавливать правоотношения, предоставлять права, налагать обязанности и предусматривать ответственность за их неисполнение. По поводу экологической культуры есть хорошие слова в законе об охране окружающей среды, еще лучше были слова в упомянутом выше законе 1991 г. Это не значит, что все прошлое лучше, чем настоящее и будущее. Но по закону 1991 г. должностные лица и руководители, принимающие экологически важные решения, не могли допускаться к работе без овладения минимумом экологических знаний. В законе 2002 г. этого не стало, и в законопроекте

об экологической культуре этот вопрос не сдвигался вперед. Надо понять, что не прибавляет возрастающее количество законов новых качеств их применению и не наводит, не обеспечивает их количество надлежащий экологический порядок. Главное на сегодня — механизмы применения законов, нравственная, культурная атмосфера вокруг них в обществе.

Чтобы выходить из существующего положения, надо больше обратить внимание на соблюдение экологических прав граждан. Каждое нарушение экологических прав должно стать предметом общественного обсуждения, осуждения, привлечения внимания, привлечения к ответственности. Задача видится в том, чтобы не набавлять новые строчки и бумаги, поставленные на полки, а по каждому случаю несоблюдения закона нагнетать общественное давление, через средства массовой информации будоражить общественное мнение, добиваться наказания виновных.

Например, Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура, Солнечногорский суд Московской области начали и рассмотрели два с половиной десятка дел по восстановлению нарушенных водоохранных зон по берегам рек Подмоскovie. Поддержали ли общественность, СМИ эти дела, которые прокуратура и суд довели до исполнения? А ведь они встретились с трудностями и проблемами ввиду нейтральности, молчаливости общественного мнения, которое иногда даже содействовало любимым артистам в отступлении от экологических требований.

Мы должны решить для себя: хотим жить по закону, в правовой системе, в правовом государстве, в преодолении коррупции или когда хотим — применяем закон, когда не хотим, когда нам выгодно — отступаем от его применения. Поэтому представляется полезным сосредоточить внимание на неотвратимости наказания по каждому экологическому правонарушению, на выполнении каждым, в том числе должностными лицами, предпринимателями, своих обязанностей охранять природу, предусмотренных в статье 58 Конституции РФ. Это немаловажный резерв общественного экологического климата, которым можно пользоваться.

Надо обратить внимание на человеческий фактор, на человека, который способен не только говорить правильные слова о природе, но и быть участником активной борьбы за восстановление нарушенных экологических прав, за возмещение ущерба и вреда, которые причиняются окружающей среде.

#### **С.А. Боголюбов**

Профессор, доктор юридических наук, заслуженный деятель науки РФ

## ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

### Состояние экологического законодательства

Современный период экологического законотворчества, в сравнении с предшествующим, характеризуется рядом существенных достоинств. К основным достоинствам относятся:

- Формирование системы законодательства: об окружающей среде; о природных комплексах; о природных объектах. На современном этапе сбалансированно реализуются интегрированные и дифференцированные подходы к правовому регулированию экологических отношений, что служит фактором прогрессивного, научно обоснованного развития экологического права.
- Значительное увеличение удельного веса законов в нормативно-правовом массиве. 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 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.
- Усовершенствование механизма правового регулирования использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Получили развитие правовые меры, направленные на предупреждение экологического вреда, - по экологическому нормированию, оценке воздействия на окружающую среду, экологической экспертизе, лицензированию, декларированию безопасности промышленных объектов, контролю. Одновременно законодательно более урегулирована юридическая ответственность за экологические правонарушения и преступления.

Весьма значимой характеристикой современного состояния экологического права является экологизация иного законодательства. Охрана окружающей среды и восстановление ее благоприятного состояния достигается 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.

Признавая прогресс в развитии экологического законодательства в современной России в сравнении с предшествующим периодом, общеизвестно, что в значительной степени оно пробельно. В эколого-правовом механизма практически отсутствуют такие важнейшие инструменты, как экологическая сертификация, экологический аудит, экологическое страхование. В законодательстве не регулируются процессуальные отношения. Законодательству присущ также ряд серьез-

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

**В период с 1991 г. экологическое законодательство Российской Федерации создано практически заново.**



ных дефектов, касающихся юридической техники. В целом состояние данной отрасли законодательства далеко не соответствует научным представлениям о его содержании и, главное, Конституции РФ.

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 экологическими нормативами. Однако 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. Но Правительством РФ так и не определен порядок проведения обязательной экологической сертификации. Статья 57 предусматривает: порядок объявления и установления режима зон экологического бедствия устанавливается законодательством о зонах экологического бедствия. По имеющимся оценкам, до 15 % территории России экологически неблагоприятны. Федеральный закон о зонах экологического бедствия не принят.

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 спешат» 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.

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

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 пред-

деляют качественно новые подходы к развитию не только экологического права, но и всей правовой системы.

Речь, прежде всего, идет 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. 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.

В правовом государстве власть связана правом, когда право превышает власть. Соответственно, в правовом государстве подготовка и принятие экологически значимых решений основывается на нормах права, а не на мотивах политической, экономической и иной целесообразности. Построение правового государства послужит мощным фактором установления строгого экологического правопорядка в России. 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. Применительно к рассматриваемой нами сфере это – деятельность по формированию современного законодательства об окружающей среде, обеспечению его реализации, по справедливому и эффективному разрешению споров в исследуемой сфере. 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 ст. 18. Права и свободы определяют смысл и содержание законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием власти. В соответствии со ст. 18 законодательная власть обязана: 1) создать правовой механизм, позволяющий обеспечивать рациональное использование природных ресурсов и эффективно охранять природу. Реализация этого механизма исполнительными и правоохранительными органами объективно будет обеспечивать соблюдение права каждого на благоприятную окружающую среду; и 2) создать правовые механизмы, обеспечивающие реализацию, соблюдение, охрану и защиту экологических прав. Однако эти принципиальные, важнейшие теоретические оценки содержательных аспектов названных выше положений Конституции весьма далеки от практики поведения государства и иных субъектов экологического права. Между ними существует огромный разрыв, который имеет тенденцию к увеличению. Особенно велика ответственность государства в исполнении им самим и обеспечении последовательного и эффективного исполнения этих положений другими субъектами: современное российское государство призвано осуществлять как постоянную и основную экологическую функцию, вытекающую из ст. 9 Конституции РФ. 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 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. На этом фоне вопиющим образом деэкологизации государственной власти выглядит решение Парламента России по существу упразднить государственную экологическую экспертизу. Такая экспертиза была единственным относительно эффективным правовым инструментом охраны природы.

<sup>1</sup> Отношения, касающиеся устойчивого развития, регулируются рядом законов, а также Указами Президента РФ

<sup>2</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. - Паршев А.П. Почему Россия не Америка. М.: Форум, 2001. С.58-62.

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

## Перспективы развития экологического законодательства

Перспективы и задачи развития данной отрасли, определенные Конституцией России, связаны с потребностями создания эффективного правового механизма обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды. 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>1</sup>. 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 экологических интересов будущих поколений. Соответственно, развитие экологического законодательства должно происходить на принципах устойчивого развития. 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.

С проблемой реализации полномочий Российского государства как собственника природных ресурсов при распоряжении ими и предоставлении в пользование игнорируются экологические интересы будущих поколений. Прежде всего, это касается исчерпаемых природных ресурсов – нефти, газа, других ресурсов недр. В отсутствие сбалансированного развития экономики решение экономических проблем, в том числе ежегодного формирования доходной части бюджета, государство находит в эксплуатации недр и неэффективной продаже их ресурсов 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 элементов недр – нефти и газа<sup>2</sup>. Общие положения о нормативах допустимого изъятия компонентов природной среды предусмотрены в Федеральном законе “Об охране окружающей среды” (ст. 26). В соответствии со статьями 42 и 18 Конституции РФ законодатель обязан установить такие нормативы.

### М.М. Бринчук

Руководитель Центра эколого-правовых исследований Института государства и права РАН, профессор, доктор юридических наук

## НУЖНА ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ ГОСУДАРСТВА!

Бесспорно, что будущее благополучие человечества напрямую связано с состоянием окружающей природной среды и полностью зависит от отношения к этой проблеме жителей планеты.

Сегодня человек стал крупнейшей планетарной силой. Достаточно сказать, что ежегодно из недр Земли извлекается около 10 миллиардов тонн полезных ископаемых, расходуется 3-4 миллиарда тонн растительной массы, выбрасывается в атмосферу около 10 миллиардов тонн промышленной углекислоты. В Мировой океан и реки сбрасываются более 5 миллионов тонн нефти и нефтепродуктов. С каждым днем обостряется проблема питьевой воды. Воздушная атмосфера современного промышленного города представляет собой смесь дыма, ядовитых испарений и пыли. Великое равновесие природы нарушено до такой степени, что появился мрачный прогноз об «экологическом самоубийстве человечества».

Дефицит экологических знаний лежит в основе большей части нарушений природоохранного законодательства и является причиной бездействия властей и неадекватной реакции населения.

По статистике, 15% мировой управленческой элиты принимает решения, от которых зависит судьба 85% ресурсов планеты, 2/3 которых сосредоточены в Российской Федерации. В свою очередь устойчивое развитие России практически нереально без решения экологических проблем, обеспечения экологической безопасности. Поэтому жизненно важно для России признание экологической безопасности в качестве приоритетной ценности.

Первые шаги со стороны нашего государства в 21 веке уже сделаны. Так, Государственной Думой был ратифицирован Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН об изменении климата в соответствии с которым, Россия берет на себя обязательство сохранить в 2008–2012 годах выбросы парниковых газов на уровне 1990 года.

По некоторым оценкам, в топливно-энергетической сфере к 2010 году объем выбросов парниковых газов составит около 80% от уровня 1990 года и даже в 2020 году не достигнет этого уровня, что позволит России выполнить указанное обязательство. Однако необходимо строго соблюдать установленные институциональные и правовые нормы организации проектов, реализуемых в рамках этого Протокола, обеспечивающих эффективность и прозрачность реализации.

Однако внедрение новых экологических технологий должно стать не временной хаотической мерой, а частью целостной экологической стратегии каждого предприятия – источника загрязнения. Тем не менее, проблемами предприятий металлургии является загрязнение почв тяжелыми металлами, а также сброс воды, загрязненной солями этих металлов и другими вредными веществами, в водную среду. Подобным предприятиям необходимо выстраивать многоуровневую систему экологической защиты, предусматривающей постоянный мониторинг выбросов в атмосферу, водных стоков и иного вредного воздействия. С этой целью необходимо создавать отделы, лаборатории экологического мониторинга на предприятии, как это сделано, например, на Челябинском цинковом заводе.

**Некоторое время назад многие специалисты связывали выход из экологического кризиса и обеспечение условий для развития экологических программ в процессе природопользования с экономической и политической стабилизацией. Она, на мой взгляд, уже наступила. Поэтому, в настоящий момент мы имеем все возможности для совершения прорыва в области экологизации природопользования.**

Для предприятий целлюлозно-бумажной промышленности характерны не только экологические проблемы, сопутствующие самому процессу производства (выбросы в атмосферу, водные сбросы и так далее), но и другая глобальная проблема. Это проблема вырубки леса, темпы потери которого во всем мире становятся критическими. Известно, что в настоящее время США лишились более трети своих лесов, а в Европе девственных лесов вообще не осталось. На мой взгляд, настало время разработки кардинально новых технологий изготовления целлюлозы.

Разработка экологически чистых технологий особенно актуальна в сфере топливно-энергетического комплекса страны, поскольку именно ТЭК является одним из основных источников загрязнения окружающей природной среды. Одной из крупнейших экологических проблем в ТЭК, особенно острой для традиционных нефтедобывающих регионов, является загрязнение природной среды нефтью и нефтепродуктами.

Темпы утилизации отходов остаются низкими, планы крупномасштабного использования отходов не реализуются. Следует иметь в виду также недостаточный уровень экологической безопасности технологических процессов, высокий моральный и физический износ основного оборудования, недостаточную развитость систем предотвращения и снижения негативных воздействий на природную среду.

Решение указанных задач требует создания гармонизированной законодательной и нормативно-правовой базы, стимулирующей инвестиции и регламентирующей обеспечение экологической безопасности и охрану окружающей среды, отвечающей современным экологическим требованиям и уровню научно-технических достижений, а также формированию единой информационной системы экологического мониторинга.

Однако в тоже время, необходимо ускорить разработку проекта Экологического кодекса, а также проектов федеральных законов «Об обязательном экологическом страховании», «О плате за негативное воздействие на окружающую среду» и других профильных законов.

Принимаемые государством меры по стимулированию внедрения экологически чистых технологий только тогда будут иметь успех и станут действительно частью целостной государственной политики, когда (и если) эти меры будут дополнены и развиты собственными экологическими программами всех субъектов экономической деятельности и формирования экологической культуры населения. Некоторое время назад многие специалисты связывали выход из экологического кризиса и обеспечение условий для развития экологических программ в процессе природопользования с экономической и политической стабилизацией. Она, на мой взгляд, уже наступила. Поэтому, в настоящий момент мы имеем все

возможности для совершения прорыва в области экологизации природопользования. В качестве примера можно привести Федеральный закон «Об охране озера Байкал», который определяет особенности пользования земельными ресурсами в центральной экологической и буферной экологических зонах, а также особенности лесопользования в организации туризма и отдыха в центральной экологической зоне.

На сегодня границы Байкальской природной территории и ее экологических зон утверждены Распоряжением Правительства РФ от 27 ноября 2006 года. Однако границы водоохраной зоны озера Байкал не утверждены до сих пор. Поэтому уже более шести лет существует угроза негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на состояние Байкальской природной территории.

На этой территории затруднен госконтроль, надзор за соблюдением международных норм и правил охраны окружающей среды. А границы Байкальской территории установлены по конкретным точкам на местности с указанием географических координат. Вот в этой связи представляется целесообразным установить таким же образом границы и водоохраной зоны озера Байкал. По этой причине Комитет по природным ресурсам и природопользованию разработал проект закона «О внесении изменений в ст. 2 ФЗ «Об охране озера Байкал» (в части определения водоохраной зоны озера Байкал).

Согласно вносимым изменениям, байкальская природная территория включает в себя озеро Байкал, водоохранную зону, прилегающую к озеру Байкал, его водосборную площадь в пределах территории РФ. Ширина водоохраной зоны озера Байкал устанавливается, благодаря вносимым поправкам, в размере 2500 метров.

Согласно ст. 15 ст. 65 «Водного кодекса РФ», «в границах водоохраных зон запрещается использование сточных вод для удобрения почвы; размещения кладбищ, скотомогильников, мест захоронения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсических, отравляющих и ядовитых веществ и другие виды, которые могут негативно сказаться на состоянии водных объектов». Таким образом, проект закона, подготовленный Комитетом по экологии и Комитетом по природным ресурсам и природопользованию «О внесении изменения в ст. 2 ФЗ «Об охране озера Байкал» направлен на предотвращение техногенного загрязнения озера и позволит сохранить уникальную экологическую систему озера Байкал для настоящих и будущих поколений.

Только в этом случае, мы сохраним нашу страну не только как государственное образование, но и, что не менее важно, как пригодную для проживания территорию для наших потомков.

**В.М. Тарасюк**

Заместитель председателя Комитета Государственной Думы РФ по природным ресурсам и природопользованию (фракция ЛДПР)

## ИЗМЕНЕНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО КОДЕКСА — УГРОЗА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Принятый в 1995 году Федеральный закон «Об экологической экспертизе» (далее – Закон), безусловно, внес неоценимый вклад в обеспечение конституционных прав граждан на здоровье и благоприятную окружающую среду. Ведь экологическая экспертиза имеет превентивный характер и направлена на недопущение принятия ущербных, как с экологической, так и с социально-экономической точек зрения хозяйственных и иных решений.

К 11-летию Закона Государственная Дума Российской Федерации сделала экологам и населению всей страны масштабный антиэкологический «подарок»: внесен проект Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» (далее – Законопроект).

По своей сути это очень опасные изменения как для сохранения природных ресурсов, так и для национальной безопасности страны, в особенности экологической и санитарно-эпидемиологической ее составляющих.

В пояснительной записке к Законопроекту указано, что он направлен на устранение административных барьеров в целях увеличения объемов жилищного строительства, а также на совершенствование механизмов вовлечения в хозяйственный оборот земельных участков для жилищного строительства.

Предлагаемый механизм снятия бюрократических барьеров выводит из под экологической экспертизы и связанного с ней общественного контроля наиболее экологически значимые объекты: все виды градостроительной документации; документацию на изменение статуса территорий федерального значения, в том числе материалы, обосновывающие перевод лесных земель в нелесные; землеустроительную документацию и т.д.

При этом очевидно, что заявленная тема реализации Национального Проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» используется авторами только как отвлекающий момент, как «фантик» для реализации опасных, «революционных» изменений, касающихся всякого нового строительства и реконструкции объектов капитального строительства, в том числе экологически опасных.

Из почти четырех десятков законов исключаются нормы, устанавливающие необходимость проведения государственной экологической экспертизы.

Очевидно, что принятие Законопроекта фактически ликвидирует институт государственной экологической экспертизы при проектировании и строительстве любых объектов, способных оказать значительное негативное воздействие на состояние окружающей среды и здоровье населения.

Внесение изменений в вышеуказанные законодательные акты приведет к нелегитимности действия многих десятков правовых

**Предлагаемый механизм снятия бюрократических барьеров выводит из под экологической экспертизы и связанного с ней общественного контроля наиболее экологически значимые объекты: все виды градостроительной документации; документацию на изменение статуса территорий федерального значения, в том числе материалы, обосновывающие перевод лесных земель в нелесные; землеустроительную документацию и т.д.**

нормативных актов, нормативно-технических и инструктивно-методических документов, основанных на действующем законодательстве. Подобная концепция законопроекта априори опасна. Она не может быть принята уже по причине предлагаемых всеобъемлющих и одномоментных изменений во многих отраслях права и областях деятельности. Относительно существующей системы охраны окружающей среды можно уверенно прогнозировать дезорганизацию ее работы на неопределенный период времени после вступления в действие указанных поправок.

В целях проведения объективной оценки и недопущения принятия указанного законопроекта экологической общественностью была организована его Общественная экологическая экспертиза. Автору этих строк пришлось не только активно участвовать в ней, но и возглавить экспертную комиссию в качестве ее председателя.

В целом принятие законопроекта не приемлемо в связи с отсутствием конституционно-правовых, международно-правовых, экологических и связанных с ними социально-экономических оценок последствий изменения действующего природоохранительного законодательства, последствий для обеспечения эффективной организации государственного управления в области охраны окружающей среды, а также обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Предлагая замену государственной экологической экспертизы и ряда иных государственных экспертиз на государственную экспертизу проектной документации, авторы законопроекта умалчивают о том, что из ее объектов вообще исключены проекты документов территориального планирования Российской Федерации: в области развития федерального транспорта, путей сообщения, информации и связи; обороны страны и безопасности государства; развития энергетики; использования и охраны лесного фонда; развития и размещения особо охраняемых природных территорий федерального значения; защиты территорий двух и более субъектов Российской Федерации, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и воздействия их последствий, схемы территориального планирования муниципальных районов; генеральные планы поселений; генеральные планы городских округов и т.д.. Следовательно, такие проекты вообще не будут проходить никакой экспертизы.

Предлагаемая концепция подчинения принципов и механизмов сразу нескольких отраслей права закону, регулирующему отношения в

градостроительной деятельности, а точнее – текущей потребности одной из отраслей народного хозяйства, противоречит конституционно закрепленному приоритету прав и свобод человека.

Законопроект разработан в нарушение норм юридической техники и противоречит многим нормам Конституции Российской Федерации (статьям 2,9,15,17,18,20,41,42,55,58,114), международных конвенций, большому количеству федеральных законов. Его принятие повлечет за собой ограничение ряда конституционных и законодательно закрепленных прав граждан и юридических лиц.

Во исполнение вышеуказанных статей Конституции в Российской Федерации принят комплекс специальных законов, устанавливающих правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды в целях соблюдения конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду.

Преамбулы Федеральных Законов «Об охране окружающей среды», «Об экологической экспертизе», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и др. содержат указание на то, что вышеперечисленные законы являются правовыми актами, обеспечивающими государственные гарантии реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду.

Из законодательства исключается необходимость проведения оценки воздействия на окружающую среду по всем вариантам намечаемой деятельности, а также нормы, устанавливающие экологический и санитарно-эпидемиологический надзор.

Законопроект ограничивает права граждан на общественное обсуждение объектов экологической экспертизы и проведение общественной экологической экспертизы, участие в установленном порядке в принятии хозяйственных и иных решений, реализация которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, жизнь, здоровье и имущество граждан (статьи 14, 19 Федерального закона «Об экологической экспертизе», статья 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Кроме того, Законопроект предложил исключить экологический и санитарно-эпидемиологический контроль на всех стадиях строительства объектов и заменить их строительным контролем.

Таким образом, все объекты нового строительства и реконструкции не будут проходить проверку в экологической и санитарно-эпидемиологической сферах, что также противоречит Конституции Российской Федерации.

Концепция законопроекта противоречит ФЗ «О безопасности», а его принятие создает угрозы жизненно важным интересам личности, общества и государства, что также противоречит Конституции РФ.

Ликвидация института экологической экспертизы и экологического контроля, предлагаемые Законопроектом напрямую противоречит положениям Экологической Доктрины РФ, а также Государственной стратегии действий Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития.

Принятие Законопроекта повлечет также нарушение обязательств России, вытекающих из ряда международных Конвенций, в т.ч. по защите Балтийского и Черного морей от загрязнения (Хельсинкская и Бухарестская Конвенции), «Об уничтожении химического оружия», Базельской Конвенции «О контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением», а также многочисленных двусторонних международных соглашений.

Формат статьи не позволяет более глубоко исследовать все изменения, внесенные в более чем три десятка законов, которые уже действуют с 1-го января 2007 года.

Очевидно, что их принятие приведет к тому, что:

- постулаты Конституции о правовом государстве, о ее высшей юридической силе и прямом действии, о приоритетности прав граждан и обязанности государства их соблюдать и защищать (ст. 1, 2, 15,17,18 и др. Конституции) – это благие декларации Основного Закона;
- конституционные права граждан на благоприятную окружающую среду и на здоровье не смогут быть в полной мере обеспечены;
- приоритетные направления государственной экологической политики (в соответствии со ст. 114 Конституции России и Экологической Доктриной Российской Федерации), не смогут быть реализованы;
- национальный проект по демографии не сможет достичь поставленной цели даже при многократном увеличении финансирования;
- обязательства по ряду международных конвенций не смогут быть выполнены.

К сожалению, мотивированные возражения экологической общественности, субъектов Российской Федерации (Москва, Московская область и др.), комитета по экологии Государственной Думы (поддержавшего заключение Общественной экологической экспертизы Законопро-

екта и направившего его Президенту Российской Федерации), Общественной палаты Российской Федерации не смогли остановить принятие опасных изменений.

Теперь путь восстановления правового статуса института государственной экологической экспертизы и других норм только один: в ближайшее время в Конституционный Суд Российской Федерации будет направлено обращение граждан (среди которых автор этих строк) по проверке конституционности большей части внесенных изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации.

**Т.В. Злотникова**

Заместитель начальника инспекции Счетной палаты Российской Федерации, Заместитель/председатель Комитета по экологии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 1-го и 2-го созывов, доктор юридических наук

## ПРОБЛЕМЫ НАУЧНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНЦЕПЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОДЕКСА РОССИИ

**Создание специального кодификационного акта, как и любого другого законодательного акта, должно подчиняться существующим нормативным требованиям к разработке проектов законов и отвечать определенным научным представлениям. Однако в разработанном в 2006 г. МПР России и представленном на его официальном сайте (<http://www.mnr.gov.ru/>) проекте Концепции проекта федерального закона «Экологический кодекс Российской Федерации» (далее – проект Концепции) некоторым принципиально значимым моментам уделено неоправданно мало внимания. В связи с этим необходимо подробнее остановиться на положениях проекта Концепции: а) которые могут положительно отразиться на развитии экологического законодательства и б) с которыми трудно согласиться ввиду их теоретической и практической уязвимости.**

Чем новым и прогрессивным предлагается обогатить новый акт? Среди реально модернизирующих законодательство об охране окружающей среды правовых средств в проекте Концепции планируется: 1) расширение арсенала методов экономического регулирования охраны окружающей среды; 2) развитие положений законодательства о нормировании; 3) дополнение правового регулирования экологической экспертизы; 4) создание (впервые) некоторых базовых положений отсутствующего в настоящее время законодательства о растительном мире (конкретно – в части его охраны); 5) конкретизация понятия экологической информации; 6) повышение статуса правовых норм, регулирующих ОВОС; 7) развитие правовых институтов экологического аудита, экологического страхования, экологической сертификации; 8) устранение противоречия по порядку возмещения вреда, присутствующему сейчас в Федеральном законе «Об охране окружающей среды»; 9) определение понятия почвы как отдельного природного объекта, формулирование специальных требований по охране почв.

Нужен ли для этих изменений, во-первых, именно Экологический кодекс, а во-вторых, вообще новый законодательный акт? Полагаем, что ответ на этот вопрос будет отрицательным по следующим причинам:

1. Проект Экологического кодекса в предлагаемом варианте его Концепции не будет по существу ни отражать новых идей, ни ставить новой цели, что должно быть обязательно соблюдено в соответствии с Основными требованиями к концепции и разработке проектов федеральных законов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2001 г. № 576.

Известно, что регулирование отношений по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности не вновь создается, оно уже существует. Совершенствование этого законодательства может происходить различными способами, причем далеко не всегда желательно создание нового акта. Приведение законодательства в соответствие с современными условиями – постоянная текущая задача развития законодательства. В таких условиях особым основанием для разработки нового акта взамен существующего (существующих) является кардинальное изменение содержания и формы правового регулирования, отражение в правовом регулировании новых значительных научных мировоззрений и доктрин, реализация которых посредством правотворческой деятельности способна повысить уровень и качество правового массива. Очевидно, что принятие Экологического кодекса в описываемом проекте его концепции варианте не будет отвечать данным требованиям.

2. Принятие кодекса должно сопровождаться учетом особенностей, которые не нашли отражения в проекте Концепции. Намечаемый к разработке акт явно не будет отличаться полнотой регулирования, даже если понимать под экологическими отношениями лишь отношения по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности и все производные от них, перечисленные в анализируемой концепции (и при этом явно нет никаких оснований не считать экологическими отношения по природопользованию). Отсутствие полноты



правового регулирования в планируемом Экологическом кодексе подтверждается хотя бы тем, что его принятие связывается в проекте Концепции с отменой лишь трех законодательных актов системы экологического законодательства: «Об охране окружающей среды», «Об охране атмосферного воздуха», «Об отходах производства и потребления». Очевидно отсутствие каких-либо единых критериев отбора актов для кодификации. Перечни законов, которые будут полностью поглощаться Экологическим кодексом, и законов, в которые с принятием Экологического кодекса будут вноситься изменения и дополнения, отличаются субъективизмом.

3. Не находит места в проекте Концепции отражение крупных юридических теорий и концепций. Предложения о создании Экологического кодекса возникли не вчера. Как известно, в науке экологического права идея Экологического кодекса была проработана в разных аспектах С.А. Боголюбовым, М.М. Бринчуком, А.К. Голиченковым, С.А. Шестерюком и др. Однако научные разработки, как ни странно, игнорируются при создании Экологического кодекса.

4. Весьма слаб проект Концепции в аспекте планирования объединения лишь некоторых правовых норм природоресурсного законодательства. Отрыв природоохранных норм от норм по использованию природных ресурсов способен повлечь серьезные нарушения в балансе правового регулирования природоресурсных отношений, разрушить апробированные механизмы реализации законодательства. Избежать этого можно, только если создаваемый Экологический кодекс по предмету правового регулирования будет охватывать отношения по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности наряду с отношениями по использованию и охране природных ресурсов.

5. Проект Концепции не учитывает сложившееся отнесение законодательных актов к отраслям законодательства, традиционность правового регулирования отдельных общественных отношений в рамках той или иной отрасли законодательства. Разработка положений об обеспечении экологической безопасности, как следует из проекта Концепции, «будет основываться на законодательстве в области технического регулирования, о промышленной безопасности опасных производственных объектов, радиационной безопасности в разрезе понятия общей национальной безопасности». В этом утверждении опять-таки выявляется нерешенность проблемы отбора актов для предстоящей кодификации.

6. Сомнения в действенности вызывает столь акцентированное в средствах массовой информации намерение разработчиков развить в Экологическом кодексе экономическое регулирование охраны окружающей среды. Фактически нереализованный на практике опыт закрепления повышенного налогообложения загрязнителей окружающей среды, налоговых льгот, льготного кредитования с целью поощ-

рения экологически ориентированного бизнеса уже имел место в Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды». Без проработки механизмов подобных законоположений в специальном законодательстве – налоговом, бюджетном, банковском – новый экономический механизм ждет та же участь. Собственно, это обстоятельство учитывает проект Концепции, указывая, что соответствующие положения «должны обеспечиваться внесением необходимых изменений в налоговое, таможенное и иное законодательство». Но вопрос и состоит в том, будет ли такое обеспечение предусмотрено в развитии определенных отраслей законодательства. Несомненно, что меры экономического регулирования должны быть всесторонне проработаны не только в самом Экологическом кодексе. Следовательно, для того, чтобы положения будущего акта не остались лишь на бумаге, уже на стадии разработки его концепции необходимо снятие всех проблем его действительной реализации. Кроме того, неясным остается вопрос об объеме дополнений экономического механизма в Экологическом кодексе, учитывая тот факт, что одновременно с разработкой Экологического кодекса (со всеми указанными изменениями экономического регулирования) МПР планирует, что будет функционировать Закон о плате за негативное воздействие на окружающую среду.

В целом, качество проекта Концепции может многое сказать о качестве намечаемого нового акта. Проект концепции пока однозначно приводит лишь к следующим выводам: во-первых, о недопустимости поспешных действий при разработке новых законодательных актов в системе экологического законодательства и, во-вторых, о необходимости серьезных специальных научных разработок в случае планирования подобных значительных вторжений в уже сформировавшийся и действующий нормативный массив. Должны быть убедительные, серьезные доводы для предлагаемых изменений. Однако в проанализированном проекте Концепции они не отражены. Его текст свидетельствует о том, что научная общественность имеет слишком мало возможностей повлиять на происходящее, если вообще их имеет. И такая ситуация должна меняться самым кардинальным образом. В противном случае в этой системе появится еще один новый законодательный акт, по качеству и обоснованности своего существования вполне отвечающий качеству проекта его концепции.

#### **И.А. Игнатъева**

Доцент кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, кандидат юридических наук

## ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ: БЫТЬ ИЛИ НЕ БЫТЬ?<sup>1</sup>

Обеспокоенность общественности по поводу отсутствия порядка проведения государственного экологического контроля обоснована. Обоснована de-facto. Правоприменитель не успевает за законодателями, разъяснительная работа недостаточна. Изменения, внесенные федеральными законами от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 29.12.2004 № 199-ФЗ, ФЗ от 31.12.2005. № 199-ФЗ в другие ФЗ отражают скорость реформ<sup>2</sup>. Меняется только “верхушка” правового поля. Ближе к земле de-jure остаются в силе правила — подзаконные нормативные правовые акты десятилетней давности, соответствующие другой системе государственного управления охраной окружающей среды.

Рассмотрим существующую систему федерального государственного экологического контроля. Основные государственные органы по федеральному государственному экологическому контролю — МПР России и Ростехнадзор<sup>3</sup>. Здесь и далее под МПР России мы понимаем также подведомственные ему органы, организации — всю систему Министерства.

На МПР России возложены функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изу-

<sup>1</sup> (о принятии первоочередных мер в области государственного экологического контроля) Государственный экологический контроль, контроль в области охраны окружающей среды, экологический контроль - система мер, направленная на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды.

<sup>2</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» (ред. от 25.10.2006, с изм. от 04.11.2006), СЗ РФ, 30.08.2004, № 35, ст. 3607; Федеральный закон Российской Федерации от 29.12.2004 № 199-ФЗ “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований” (ред. от 03.06.2006), СЗ РФ, 02.01.2006, № 1, ст. 10; Федеральный закон Российской Федерации от 10.01.2002 № 7-ФЗ “Об охране окружающей среды”, СЗ РФ, 14.01.2002, № 2, ст. 133; ФЗ от 31.12.2005 № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий», а также другие законодательные акты федерального уровня, законодательные акты субъектов Российской Федерации и нормативные акты органов местного самоуправления.

<sup>3</sup> Справочно. Ростехнадзор - Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, подчиняется непосредственно Правительству РФ. МПР России - Министерство природных ресурсов Российской Федерации, в его ведении: Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра), Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) и Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы). Минприроды России - Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации существовало до 1996 года. Госкомэкологии России - Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды был до 2000 года. В течение четырех лет, до создания Ростехнадзора МПР России оставалось единственным федеральным органом по государственному экологическому контролю.

**Обеспокоенность общественности по поводу отсутствия порядка проведения государственного экологического контроля обоснована. Обоснована de-facto. Правоприменитель не успевает за законодателями, разъяснительная работа недостаточна.**

чения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов, включая управление государственным фондом недр и лесным хозяйством, использование и охрану водного фонда, использование, охрану, защиту лесного фонда и воспроизводство лесов, эксплуатацию и обеспечение безопасности водохранилищ и водохозяйственных систем комплексного назначения, защитных и других гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений), использование объектов животного мира и среды их обитания (за исключением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты), особо охраняемые природные территории, а также в сфере охраны окружающей среды (за исключением сферы экологического надзора).

На Ростехнадзор возложены функции по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия.

Положения имеют общее в том, что закрепляют полномочия названных органов принимать нормативные правовые акты (и/или вносить в Правительство РФ) в области федерального государственного экологического контроля. Разное в том, что МПР (и его органы) не отвечает за надзор, а Ростехнадзор не отвечает за природопользование.

Однако, согласно статусу, выработка госполитики, в том числе по осуществлению федерального государственного экологического контроля, обеспечение единообразия принимаемых мер возложены на МПР России. В рассматриваемой сфере "выработка государственной политики в области охраны окружающей среды" заключается в координации совместного создания системы федерального государственного экологического контроля, в обеспечении согласованного функционирования каждого из ее элементов.

Общесистемный урон наносит отсутствие планов и программ развития практически каждого из административных инструментов государственной экологической политики<sup>4</sup>. Организовывать, осуществлять исполнительную власть — это значит прогнозировать, планировать, ставить стратегические цели и тактические задачи, контролировать и так далее.

В качестве первого шага по снижению остроты проблемы на наш взгляд необходимо принять следующие документы и временные меры:

- 1) воссоздание системы государственного экологического контроля (федерального государственного экологического контроля, государс-

твенного экологического контроля субъектов РФ, экологического контроля органов местного самоуправления, экологического контроля юридических и физических лиц) — МПР России совместно с Ростехнадзором в первую очередь провести инкорпорацию норм экологического контроля, определить правовое содержание понятия "экологический надзор";

- 2) совместное указание (приказ) МПР России и Ростехнадзора о временном применении Правил, утвержденных Министром охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации 17.04.1996 в части, не противоречащей действующему законодательству, с комментарием, исключающим произвольное применение, или замена названных Правил;
- 3) перечень объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю по средовому (медиальному, например, воздушная среда) и экономико-отраслевому принципам ("Об утверждении перечня объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю за охраной атмосферного воздуха", "Об утверждении перечня объектов размещения более 10 000 тонн в год отходов 1-го и 2-го класса опасности", "Об утверждении перечня опасных производственных объектов") — дополнительно к перечню видов объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю, принятого Правительством Российской Федерации, и перечням объектов [списка конкретных объектов] по ведомственному и географическому принципам (например, объектов МПР России или Ростехнадзора по субъектам Российской Федерации, которых нет);
- 4) распоряжение Ростехнадзора "Об утверждении Типового положения об административной комиссии межрегионального территориального управления (или управления по технологическому и экологическому надзору) Ростехнадзора по осуществлению федерального государственного экологического контроля", устанавливающего процедуры, формы документов, порядок отчетности (минимальная мера) по образцу модельных актов, утвержденных постановлением Правительством РФ и соотнесенные с аналогичными документами МПР России, которых нет;
- 5) распоряжение аналогичное приказу Ростехнадзора от 05.04.2006 № 310 "Об утверждении перечня нормативных правовых актов и методических рекомендаций <...> по вопросам осуществления государственного строительного надзора и строительного контроля", соотнесенные с аналогичным документом МПР России, которого нет;
- 6) методические рекомендации МПР России, и методические рекомендации Ростехнадзора - об-

<sup>4</sup> Инструменты (механизм, средства, методы, обеспечение, рычаги, стимулы) экологической политики - см.: Высторобец Е. А., Дупак В. Я. Государственная и региональная экологическая политика. МОУЦ "Нахабино"- М.: Одна восьмая, 2005, 60 с. - полнотекстовая версия на: <http://www.silverday.ru/ecolog/>.

щие по системам и специальные по отраслям, видам, уровням экологического контроля;

- 7) приказ МПР России, распоряжение Ростехнадзора "О должностных лицах ..." (ст. 23.29. КоАП) на основании постановления Правительства РФ (п. 4 ст. 65 ФЗ-7);
- 8) должностные права, обязанности инспекторов; средства, униформу, атрибуты, условия, другое обеспечение, утвержденные в соответствии и во исполнение (на основании и в развитие) ФЗ;
- 9) специализированные подразделения (учредить или обособить часть уже существующих);
- 10) индивидуальные акты о назначении, внести дополнения в должностные регламенты (должностные инструкции);
- 11) отраслевую [ведомственную] систему органов или единообразные отраслевые [ведомственные] системы органов государственного экологического контроля (природоохранные и средоохранные), что реально воссоздать в 5-летний период;
- 12) нормативные акты по федеральному государственному экологическому контролю специальных объектов, на территориях с особым правовым режимом;
- 13) нормирование (в комплексе в качестве минимальной меры включая выполнение пунктов Положения о Ростехнадзоре 5.2.9.–5.2.14., составление баз данных для инспекторов об этом и о выполнении пунктов 5.3.3.5.–5.3.3.8., 5.3.4.–5.3.8., обобщение практики, во взаимодействии с МПР России принятие сопоставимых параметров отчетности, ретроспективный анализ по ежегодным госдокладам и отчетам);
- 14) приказ МПР России / распоряжение Ростехнадзора "О плане мероприятий по развитию системы федерального экологического контроля в части касающейся реализации полномочий...";
- 15) утвердить квалификационные требования к организациям, руководителям и членам творческих коллективов (групп по разработке), типовые инструкции, частные ТЗ – приказ Ростехнадзора от 20.05.2005 № 306 "Об организации работ по разработке перечней объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю, по территориям субъектов Российской Федерации";
- 16) повысить эффективность осуществления других государственных функций.

До принятия этих мер развития других видов экологического контроля и осуществление других государственных функций, включая выполнение международных обязательств Российской Федерации, будет сдерживаться.

С международным сотрудничеством в области экологического надзора федеральный государственный экологический контроль связан в части изучения зарубежного опыта. Вопрос инструментального обеспечения экологического контроля

целесообразно обсуждать в ходе международных мероприятий.

Федеральный закон, другие вышестоящие виды законодательных актов являются актами прямого действия. Для их применения не требуется издания дополнительных актов. Издание нормативных актов Правительства Российской Федерации (правоприменительных) во исполнение федеральных законов связано с отсылочными и бланкетными нормами этих федеральных законов прямо устанавливающих, что Правительство Российской Федерации утверждает, принимает, и т.п. документы, регулирующие конкретную сферу общественных отношений. Для этого или для толкования, например, в форме методических указаний, дополнительные поручения Правительству Российской Федерации или федеральным органам исполнительной власти, в чьей компетенции находится вопрос, не требуются – федеральным законом и положениями уже сформулирована их обязанность осуществлять нормативное правовое регулирование в определенной сфере. В этом плане в части отсылочных и бланкетных норм проявляется прямое действие федерального закона.

Таких норм в федеральном законе может содержаться до нескольких десятков. Понятно, что двадцать постановлений не разработать за день. Следовательно, чтобы не принимать неработающие законы, в пояснительную записку к законопроекту необходимо включать сообщение о том, что необходимые постановления Правительством поддержаны и могут быть внесены на подпись Председателю Правительства. Такой подход более соответствует букве и духу Закона, чем опережающее законотворчество.

Ранее стабильность системы в значительной степени основывалась на выверенности, обдуманности, взвешенности преобразований. Верно сначала разработать, апробировать нововведение, а потом уже вносить проект постановления о его разработке. В обосновании предложения учитывается долговременный эффект, а не краткосрочный. Этот подход сейчас не соблюдается. В этой ситуации в состав пакета документов, представляемых с проектом нормативного правового акта, актуально включить в качестве обязательного элемента справку о соблюдении баланса интересов.

Существенно то, что стимулировать, инициировать, поощрять выполнение того, что предписано, должны, в первую очередь, те органы, кого это прямо касается. Общих указаний более чем достаточно. Отсутствует постановка вопроса в частной форме (нет четких поручений) о подготовке такого-то или таких-то документов. В частном случае – бездействие. Нужны независимые коллегиальные органы с совещательным статусом (научно-технические советы, общественные советы, рабочие группы). Необходимо их слушать и слышать. Поддерживать каждую инициативу, направленную на содействие государству. И все получится.

Прекратить системное несрабатывание возможно только на правовой основе. Буквально по каждому из инструментов экологической политики необходима подготовка официальных инкорпораций нормативных положений. Станут очевидны “черные дыры” в правовом регулировании — причины произвола в правоприменении.

Правоприменитель (в том числе федеральные органы исполнительной власти) по объективным причинам не в состоянии угнаться за законодателями. А в результате имеем паралич государственного экологического контроля. Государство ослабляется.

Системная организация деятельности по государственному экологическому контролю связана с постоянным ее совершенствованием путем принятия организационно-методических документов, утверждающих:

- программы и планы первоочередных мер;
- квалификационные требования к организациям, руководителям и членам творческих коллективов (групп по разработке);
- механизмы контроля и исполнения;
- методические рекомендации, инструкции;
- результаты деятельности в сопоставимых параметрах с государственным экологическим контролем в других отраслях (по линии разных госорганов) и государственным экологическим контролем за период его существования.

Кроме перечней видов объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю, принятого Правительством Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 29.10.2002 № 777), и перечней объектов [списка конкретных объектов] по ведомственному и географическому принципам (например, объектов МПР России по субъектам Российской Федерации) необходимы перечни объектов по средовому и экономико-отраслевому принципам, например,

- распоряжение Ростехнадзора “Об утверждении Перечня объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю за охраной атмосферного воздуха”,
- распоряжение Ростехнадзора “Об утверждении Перечня объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю за трансграничным загрязнением окружающей среды и оказывающих негативное воздействие на окружающую среду в пределах территорий двух и более субъектов Российской Федерации, на которых размещается более 10000 тонн в год отходов 1-го и 2-го класса опасности” [альтернативное название: “Об утверждении перечня объектов федерального государственного экологического контроля размещения более 10000 тонн в год отходов 1-го и 2-го класса опасности”],

- распоряжение Ростехнадзора “Об утверждении Перечня объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю за трансграничным загрязнением окружающей среды и оказывающих негативное воздействие на окружающую среду в пределах территорий двух и более субъектов Российской Федерации, отнесенных законодательством Российской Федерации к категории опасных производственных объектов, на которых производятся, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются вещества, представляющие опасность для окружающей природной среды” [альтернативное название: “Об утверждении перечня опасных производственных объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю”].

Одни и те же объекты могут включаться в различные перечни. В результате свода и сверки перечней возможно составить общий перечень по географическому принципу.

Что сделать, чтобы государственный экологический контроль был эффективным? - Работать. Ответственность за реализацию и развитие каждой правовой отрасли (подотрасли), каждого закона, каждого правового института, каждой нормы должна быть возложена на конкретных должностных лиц, что необходимо закрепить специальными распорядительными актами или установить в должностных регламентах (инструкциях). Но не бывает ответственности без финансового обеспечения. Если государственным не удастся направить средства на сохранение государства, оно будет утрачено. Нужны открытость и народный контроль. Настоящие.

**Е.А. Высторобец**

Член экспертного совета Российского экологического союза, кандидат юридических наук.

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ\*

В настоящее время в связи с принятием ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 232-ФЗ от 18.12.2006 вопросы законодательного обеспечения экологических аспектов устойчивого развития заслуживают пристального внимания.

Фактическая отмена важнейшей процедуры - государственной и общественной экологической экспертизы, оценки воздействия на окружающую среду планируемой деятельности (как процедуры и как результата оценки воздействия такой деятельности на природную среду), приведет и к отмене обязательности учета общественного мнения о намечаемой деятельности с точки зрения экологических последствий ее реализации, что может рассматриваться как нарушение конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии.

Не способствует участию общественности в принятии экологически обоснованных решений и отмена ст. 35 ФЗ «Об охране окружающей среды», согласно которой предусматривалось «в случаях, если размещение зданий, строений, сооружений и иных объектов затрагивает законные интересы граждан, решение принимается с учетом результатов референдумов, проводимых на соответствующих территориях».

Поэтому первостепенное значение имеет принятие на государственном уровне Положения и других нормативно-методических документов, определяющих порядок учета общественного мнения по намечаемой хозяйственной и иной деятельности, с целью выявления общественных предпочтений о возможности или невозможности осуществления указанной деятельности. Разработка механизма участия общественности в принятии решений экологической направленности обусловлена требованиями как международных документов (Орхусская конвенция), так и Экологической доктрины РФ. Указанные механизмы должны рассматриваться как развитие требований Градостроительного кодекса РФ, согласно которому должны проводиться публичные слушания, однако порядок их проведения определяется в рамках правил землепользования и застройки для каждого муниципального образования, и иногда возникают дополнительные условия их проведения (например, должно быть представлено заявление на проведение, подписанное 200–500 гражданами).

Отсутствие экологической экспертизы как превентивного механизма обеспечения допустимости воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности и направленность государственной политики на использование рыночных механизмов для стимулирования рационального природопользования и охраны окружающей среды требует развития систем экологического менеджмента, экологического страхования и экологического аудита, последний из которых многими специалистами рассматривается как экологическая экспертиза действующих объектов или независимый экологический контроль.

\* Статья подготовлена при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 05-06-80372)

**В рамках перехода Российской Федерации и ее регионов на модель устойчивого развития важнейшей задачей государственной политики должно стать обеспечение рационального использования природных ресурсов, охраны окружающей среды и экологической безопасности.**

В настоящее время необходима разработка и реализация государственных мер, направленных на оказание поддержки предприятиям и организациям, внедряющим систему экологического менеджмента или систему управления качеством окружающей среды. Реализация системы экологического менеджмента - это не только эффективный инструмент конкурентной борьбы предприятий, ориентированных на внешние рынки, что весьма актуально в свете вступления России в ВТО, и направленный на формирование благоприятного имиджа предприятия, но и действенный механизм обеспечения рационального использования природных ресурсов и снижения негативного воздействия на окружающую среду.

Развитие процедуры экологического аудита позволит снизить вероятность возникновения экологических рисков путем выработки обоснованных предложений и рекомендаций, содержащих первоочередные меры и долгосрочную экологическую политику предприятия, и будет стимулировать принятие соответствующих управленческих решений в сфере рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности.

Важное значение в снижении экологических рисков и возмещении нанесенного ущерба должно иметь экологическое страхование гражданской ответственности за причинение вреда физическими и юридическими лицами, чья деятельность является источником повышенной опасности для окружающей среды.

Все это свидетельствует о необходимости принятия федеральных законодательных актов, регулирующих вопросы проведения экологического страхования и экологического аудита. Это позволит также не допустить строительство и эксплуатацию объектов, деятельность которых не соответствует экологическим нормам, так как изменения, внесенные в статью 35, 38 ФЗ «Об охране окружающей среды», исключают участие природоохранных органов в выборе земельных участков под строительство и в государственных комиссиях по вводу в эксплуатацию объектов, законченных строительством.

Указанные изменения, связанные с принятием Градостроительного кодекса РФ, полностью изменили концепцию экологического сопровождения инвестиционной деятельности в нашей стране. В рамках ранее действовавшего природоохранного законодательства при осуществлении инвестиционной деятельности учитывались экологические ограничения, начиная с самых ранних стадий намечаемой деятельности, а инвестирование (финансирование) осуществлялось только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы на обосновывающую или проектную документацию. Исключены и основополагающие критерии оценки инвестиционных проектов — их экологическая приемлемость и эко-

логическая обоснованность. Все это может привести к непредсказуемым последствиям для окружающей среды в результате строительства и эксплуатации предприятий, объектов, сооружений.

Учет экологических ограничений является крайне необходимым на всех стадиях инвестиционной деятельности - от возникновения замысла до его реализации (осуществления деятельности). При этом учет экологических факторов и ограничений в инвестиционном процессе должен быть не дискретным, т. е. осуществляться на отдельных стадиях принятия и реализации экологически значимых решений, а непрерывным и осуществляемым в рамках единого подхода, который называется экологическим сопровождением инвестиционного проекта.

Для Калужской области, которая признана одним из инвестиционно привлекательных регионов России, была разработана модель экологического сопровождения инвестиционной деятельности с учетом современных экологических требований и ограничений. Использование модели Минэкономразвития Калужской области позволяло проводить оценку предлагаемых проектов на соответствие экологическим требованиям, а, следовательно, принимать экологически обоснованные решения и направлять инвестиции в современные инновационные проекты, размещать высокотехнологичные и конкурентоспособные предприятия, выполняющие весь комплекс природоохранных мероприятий и, в конечном итоге, способствующих устойчивому развитию региона.

Осложнено и проведение государственной экспертизы проектов, так как Градостроительным кодексом РФ установлено, что при проведении государственной экспертизы проектов определяется соответствие проектных решений техническим регламентам (такие же изменения внесены в понятие «экологическая экспертиза» в соответствии со статьей 1 ФЗ «Об экологической экспертизе»). Отсутствие технических регламентов и, в первую очередь, технического регламента по экологической безопасности, увеличивает вероятность принятия недостаточно обоснованных решений, поэтому необходимо ускорить подготовку и принятие Госдумой РФ федеральных законов по экологически значимым техническим регламентам.

Необходимо также принятие государственных мер по повышению действенности и государственной системы экологического мониторинга, которая фактически в нашей стране не действует, так как существуют отдельные ведомственные подсистемы, решающие узкие задачи. Следовательно, невозможно достоверно оценить состояние окружающей среды и те негативные последствия, которые возникают при реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности.

**Ю.О. Горшкова**

Калужский государственный педагогический университет.

## О ПРАКТИКЕ НАДЗОРА ВОЛЖСКОЙ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ ПРИРОДООХРАННОЙ ПРОКУРАТУРЫ

Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов, направленных на защиту окружающей среды и экологических прав граждан, в бассейне реки Волга. В ее структуру входят 15 межрайонных природоохранных прокуратур, расположенных в субъектах Федерации Поволжья, начиная от Осташкова Тверской области, где берет начало великая русская река, и находится ее исток, и заканчивая Астраханью. В основу организации прокурорского надзора положен бассейновый принцип. И это не случайно, т.к. Волжский бассейн – это единая неделимая экосистема.

Организация прокурорского надзора по бассейновому принципу позволяет обеспечить экосистемный подход в решении вопросов оздоровления экологической ситуации в бассейне Волги, иметь целостную картину состояния окружающей среды и законности в этом регионе, проводить проверки одновременно по всему бассейну, выявлять наиболее характерные для всего бассейна проблемы, принимать комплексные меры по устранению выявленных нарушений, средствами прокурорского надзора заставить органы власти, местного самоуправления, контроля, хозяйствующие субъекты решать экологические проблемы, которые не решались десятилетиями.

Так, Волжской прокуратурой подняты проблемы загрязнения водных объектов неочищенными сточными водами; незаконного забора воды из подземных источников; подачи населению некачественной питьевой воды; загрязнения и захламления Волги затопленными плавсредствами; незаконного захвата земли и незаконного строительства разного рода объектов в водоохраных зонах; захоронения биологических отходов (в т.ч. содержащих сибиреязвенные споры), утилизации медицинских отходов и многие другие. В целях устранения нарушений закона прокуратурой использовался весь арсенал мер прокурорского реагирования, создана следственная практика по многим видам экологических и сопряженных с ними преступлений, а также исковая практика, разработаны методические рекомендации, которые используют в своей работе и другие прокуратуры.

К сожалению, приходится констатировать, что действующая в настоящее время правовая база, касающаяся вопросов охраны окружающей среды, недостаточно совершенна, она противоречива и не в полной мере соответствует реалиям.

При расследовании уголовных дел о преступных загрязнениях окружающей среды, порче ее объектов и других экологических преступлений четко просматривается конфликт между экономическими интересами хозяйствующих субъектов и проблемой обеспечения экологической безопасности и санитарно-эпидемиологического благополучия населения при эксплуатации производственных объектов. Многие хозяйствующие субъекты практически не вкладывают средства во внедрение новых более экологически безопасных технологий, ремонт и строительство очистных сооружений, так как им выгоднее платить за сверхнормативные сбросы и выбросы. Этому способствует то обстоятельство, что годами сформирован неоправданный подход к исчислению размера причиняемого окружающей среде вреда в виде платы за

**Организация прокурорского надзора по бассейновому принципу позволяет обеспечить экосистемный подход в решении вопросов оздоровления экологической ситуации в бассейне Волги, иметь целостную картину состояния окружающей среды и законности в этом регионе, проводить проверки одновременно по всему бассейну, выявлять наиболее характерные для всего бассейна проблемы, принимать комплексные меры по устранению выявленных нарушений, средствами прокурорского надзора заставить органы власти, местного самоуправления, контроля, хозяйствующие субъекты решать экологические проблемы, которые не решались десятилетиями.**



негативное воздействие на природную среду. Давно пора отойти от такого принципа.

В ходе прокурорской проверки исполнения законодательства об охране атмосферного воздуха было установлено, что ненадлежащая эксплуатация устаревшего оборудования асфальтобетонных заводов, керамзитового производства привела к загрязнению атмосферного воздуха населенных мест пылью в концентрации, превышающей во много раз предельно-допустимые значения. По таким фактам нами возбуждено и в суд направлено 15 уголовных дел, еще 5 дел находится в производстве. Только уголовное преследование явилось фактором, побудившим руководителей предприятий принять меры к приобретению и монтажу либо ремонту надлежащих очистных устройств.

Более эффективной борьбе с загрязнениями атмосферного воздуха препятствует несовершенство законодательства: не установлены экологические нормативы; гигиенические нормативы установлены лишь для селитебной зоны, в связи с чем загрязнение воздуха вне жилой зоны даже в концентрациях, которые оказывают негативное воздействие на окружающую среду, не влечет уголовную ответственность; допустимые нормативы физического воздействия на атмосферный воздух установлены санитарными правилами, которые не зарегистрированы в Минюсте РФ; правила эксплуатации пылегазоочистного оборудования, к которым отсылает диспозиция ст. 251 УК РФ, являющаяся бланкетной, приняты ещё в 1983 году и не регламентируют многие вопросы, возникающие в настоящее время.

Одной из основных причин загрязнения водных объектов является сброс в них недостаточно очищенных или вовсе неочищенных сточных вод. На территории только 15 субъектов Волжского бассейна в 2005 году в водные объекты сброшено 2,6 млрд. кубометров недостаточно очищенных сточных вод, 354 миллиона - без очистки. Этому способствует изношенность очистных сооружений, а порой и их полное отсутствие. Поэтому необходимо побуждать к их ремонту и строительству новых. В этих целях нами применяется одно из наиболее действенных средств прокурорского реагирования – предъявление в суды исков об обязанности реконструировать или построить очистные сооружения, довести сбросы до нормативов. Нами предъявлено уже около 400 таких исков, большинство из которых удовлетворено. Во исполнение исковых требований многие очистные сооружения уже построены или отремонтированы, на эти цели выделены финансовые средства.

При наличии оснований прокуратура применяет и уголовно-правовые средства в борьбе с загрязнением водных объектов. Однако этой борьбе также препятствует несовершенство законодательства. Установленная статьей 250 УК РФ норма не запрещает непосредственное загрязнение воды в водном

объекте, а предусматривает ответственность лишь в том случае, если это повлекло негативное воздействие на животный или растительный мир, рыбные запасы, лесное или сельское хозяйство.

Отсутствие уголовно-правового запрета на загрязнение непосредственно воды приводит к невозможности привлечения к ответственности руководителей предприятий, длительное время либо в большом объеме незаконно сбрасывающих вредные вещества в водные объекты и создающих реальную угрозу жизни и здоровью человека.

Более широкому применению мер уголовно-правового воздействия препятствует неудачная конструкция большинства составов экологических преступлений, требующих немедленного наступления существенного вреда, в то время как таким деяниям присущ как длящийся характер негативного воздействия, так и отдалённость необратимых отрицательных последствий; а также различное толкование последствий уголовно-наказуемых деяний. Оценочность последствий не позволяет однозначно определить наличие состава преступления, ведёт к необходимости назначения большого количества дорогостоящих и зачастую длительных экспертиз. Отсутствуют необходимые лаборатории, специализированные аккредитованные экспертные учреждения. Сама по себе категория оценочности последствий исключает объективность в определении размера вреда, поскольку изначально подразумевает, что правоприменитель субъективно определяет тяжесть наступивших последствий. Отсутствие в действующем законодательстве конкретных критериев существенности экологического вреда затрудняет работу со специалистами и в большинстве случаев приводит к невозможности получения определённых выводов.

Таким образом, имеющиеся в УК РФ статьи о загрязнении окружающей среды не выполняют необходимую регулирующую роль, чем неоправданно сужается сфера их применения.

Отмеченными причинами обусловлена необходимость изменения уголовного закона с тем, чтобы экологические нормы были более конкретными и охватывали все общественно-опасные посягательства в природоохранной сфере.

Санкции за экологические преступления не адекватны степени общественной опасности посягательств и фактически никакой превентивной роли не играют. Например, санкции частей первых статей 256 и 260 УК вообще не предусматривают лишения свободы. Расследуемые Волжской прокуратурой уголовные дела свидетельствуют о том, что часть обвиняемых, ранее неоднократно привлекавшихся к уголовной ответственности, вновь совершает аналогичные преступления.

Вместе с тем, действующее законодательство не способствует эффективной борьбе с рецидивной преступностью. На наш взгляд, из Уголовного ко-

декса необоснованно исключена такая форма множественности преступлений, как неоднократность; ликвидировано ранее существовавшее положение о прерывании срока давности освобождения от уголовной ответственности, если лицо совершает новое преступление; введено исчисление самостоятельных сроков давности по каждому преступлению без возможности полного возобновления течения срока давности при совершении нового уголовно-наказуемого деяния.

Более эффективной борьбе с посягательствами на природные ресурсы, адекватному возмещению причиненного ими вреда препятствует отсутствие современных методик расчета ущерба, причиненного окружающей среде, которые должно разрабатывать и принимать Министерство природных ресурсов РФ. Такие методики либо вовсе отсутствуют либо они устарели: были приняты в иных социально-экономических условиях несколько десятилетий назад и нуждаются в корректировке, величина установленных этими документами такс крайне низка и не соответствует реальной ситуации. Так, за незаконную добычу лося по таксам с нарушителя взыскивается 5 тыс. рублей. Однако рыночная стоимость мяса оценивается в 20-30 тыс. рублей.

Таким образом, для адекватного реагирования на посягательства в сфере охраны природы и возмещения причиняющегося государственным интересам ущерба должны быть разработаны и утверждены методики, предусматривающие критерии оценки качественного состояния пораженного объекта (атмосферный воздух, почва, воды), а также соответствующей им фауны и флоры, иных нарушенных природных составляющих. Наряду с этим необходимо установление стоимостного эквивалента. Параметры, заложенные в методиках, должны обеспечивать объективное и обоснованное определение объема, площади, масштаба вредного воздействия, наступивших негативных последствий с учетом коэффициентов экологической ситуации и экологической значимости территорий.

Требуется дальнейшего развития отраслевое природоохранное законодательство, например, законодательство о животном мире.

До настоящего времени не принят федеральный закон, регулирующий общественные отношения в сфере охоты. Продолжают действовать нормативные акты бывшего союзного государства, которые приняты еще в 60-80-х годах, например, Типовые правила охоты в РСФСР и другие. Эти акты, естественно, устарели.

В отсутствие федерального закона субъекты Федерации предпринимают попытки собственного правового регулирования путем принятия региональных правил охоты. Однако процедура принятия Правил довольно сложна и длительна. Поэтому считаем крайне необходимым скорейшее принятие федерального закона "Об охоте и охотничьем хозяйстве".

В целях рационального использования и охраны водных биоресурсов следует ускорить принятие на федеральном уровне подзаконных нормативных актов, предусмотренных Федеральным законом "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов".

Одной из серьезных проблем является отсутствие бассейновых правил рыболовства. Действующие в Поволжье правила рыболовства, принятые еще в 70-90 г.г. компетентными на тот момент органами государственной власти, подлежат отмене, как противоречащие федеральному законодательству. Однако их отмена без принятия новых правил приведет к безнаказанности нарушителей, что негативно скажется, в первую очередь, на состоянии водных биоресурсов.

Не менее серьезной проблемой является отсутствие порядка выдачи разрешений на добычу (вылов) водных биоресурсов. Кроме этого, особенно в период нереста рыбы, обостряется проблема введения ограничений рыболовства. До настоящего времени Минсельхозом РФ порядок введения данных ограничений не установлен. Отсутствует нормативный правовой акт, предусмотренный п. 3 ст. 50 Федерального закона "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов", определяющий порядок согласования размещения хозяйственных и иных объектов, а также внедрение новых технологических процессов, влияющих на состояние водных биоресурсов и другие акты.

На наш взгляд, очевидна необходимость принятия Федерального закона "О сохранении осетровых рыб и рациональном использовании запасов осетровых", т.к. ситуация с осетровыми катастрофическая, их поголовье сокращается.

По данным органов здравоохранения до 30% заболеваний людей связано с питьевой водой. В связи с этим Волжской прокуратурой приняты меры по усилению надзора за исполнением законодательства в этой сфере. Нами создана практика возбуждения и расследования уголовных дел уже за сам факт подачи некачественной питьевой воды. Через суд прошли 23 таких дела. Широко использовалась также практика прекращения незаконного забора пресной воды из подземных источников, в суды предъявлено 360 таких исков.

Улучшить ситуацию в сфере обеспечения населения качественной питьевой водой позволило бы принятие федерального закона "О питьевой воде и питьевом водоснабжении", проект которого уже длительное время находится на рассмотрении в Государственной Думе.

Для решения проблемы безопасной эксплуатации гидротехнических сооружений необходимо также законодательное урегулирование ряда вопросов. Законодательство в области безопасности гидротехнических сооружений не предусматривает различные критерии и требования к гидросооружени-

ям в зависимости от их назначения. Федеральный закон "О безопасности гидротехнических сооружений" носит обобщенный характер, не учитывая особенности гидросооружений энергетики, транспорта, промышленности и простых плотин.

В связи с этим необходимо принятие Положения о порядке вывода из эксплуатации, консервации и ликвидации бесхозных и аварийных гидротехнических сооружений; внесение дополнений в Федеральный закон "О безопасности гидротехнических сооружений" в части возложения обязанности на органы государственной власти субъектов РФ по обеспечению безопасности бесхозных гидротехнических сооружений. Водный кодекс РФ требует дополнения положением о том, что "право собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, юридического либо физического лица на пруд, обводненный карьер в обязательном порядке включает право собственности на гидротехнические сооружения в их составе". Принятие указанных положений позволит исключить наличие бесхозных гидротехнических сооружений, т.к. собственники прудов, обводненных карьеров приобретают одновременно право собственности на гидротехнические сооружения.

К числу проблем развития современного экологического законодательства следует отнести неудовлетворительное осуществление регионального и муниципального нормотворчества. Проведенная проверка показала, что в ходе реализации природоохранительного законодательства в различных отраслях не принято более 200 нормативных правовых актов органами государственной власти субъектов Федерации Волжского бассейна и более 700 - органами местного самоуправления. В связи с этим в целях повышения эффективности работы и ответственности субъектов регионального и муниципального нормотворчества представляется необходимым на федеральном уровне закрепить принцип обязательности принятия органами власти субъекта РФ и местного самоуправления в установленные сроки нормативных правовых актов и предусмотреть положение об ответственности этих органов.

В течение нескольких лет Волжской прокуратурой создавалась практика предъявления исков к органам местного самоуправления о принятии бесхозных скотомогильников в муниципальную собственность и последующее приведение их соответствие с природоохранными, санитарно-эпидемиологическими и градостроительными требованиями. Seriously ослабило механизм судебной защиты интересов государства и общества вынесение Кассационной коллегией Верховного суда РФ 13 июня 2006 года определения за №КАС06-193. Им признано недействующим положение, содержащееся в "Ветеринарно-санитарных правилах сбора,

утилизации и уничтожения биологических отходов", в соответствии с которым скотомогильники и биотермические ямы, не принадлежащие организациям, являются муниципальной собственностью. Это означает, что принятие бесхозных объектов в муниципальную собственность – это право муниципальной образований, а не обязанность, и не может происходить помимо их воли. И если местные администрации добровольно не совершат действий по принятию бесхозных скотомогильников в муниципальную собственность, то они так и останутся бесхозными, создавая потенциальную опасность причинения экологического вреда.

Аналогичная ситуация сложилась и в отношении выбывших из эксплуатации бесхозных плавсредств. А таких из 2044 выявленных в Волжском бассейне – 1372 или 67%. Длительное их нахождение в затопленном состоянии загрязняет водные объекты, способствует сокращению нерестилищ, создает неблагоприятную санитарно-эпидемиологическую обстановку, а нормы закона, обязывающие органы власти и местного самоуправления осуществить подъем и утилизацию бесхозных затонувших плавсредств, отсутствуют.

Требуют изменения и действующие Арбитражный и Гражданский процессуальные кодексы. Необходимо вернуть прокурору процессуальные полномочия, которых он ими лишен, дополнить ст. 52 АПК положением о праве обращения прокурором в арбитражный суд в защиту государственных и общественных интересов, иных публичных интересов, в том числе неопределенного круга лиц. В статью 45 ГПК необходимо внести прямое указание на возможность обращения прокурора с заявлениями в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц, если этого требует защита прав, свобод и охраняемых законом интересов граждан. Также дополнить статью 254 ГПК, предоставив прокурору право обращаться в суд с заявлением об оспаривании ненормативных правовых актов по аналогии со ст. 198 АПК РФ.

В решении экологических проблем трудно переоценить значение культуры и нравственности. Как сказал академик Д.С. Лихачев: "Причины гибели биологических, экологических систем и человеческих культурных ценностей одни и те же: они в основном – в культурном уровне общества, в частности, в его нравственной культуре. Если состояние культуры в нашей стране не будет улучшаться, не будет улучшаться и положение с экологией". При высокой культуре общества многие экологические проблемы не возникли бы.

**В.А. Солдатова**

Волжский межрегиональный природоохранный прокурор.

## ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВООПРЕДЕЛЯЮЩЕЙ ПРАКТИКИ В СТОЛИЧНОМ РЕГИОНЕ

Государственная политика в сфере обеспечения национальной безопасности предусматривает включение в число приоритетных направлений экологическую составляющую, в связи с чем, возрос общественный интерес к состоянию окружающей среды, а также к проблемам ее сохранения, восстановления и рационального использования.

В правоприменительной практике существует масса проблем, связанных с незнанием должностными лицами органов власти, руководителями хозяйствующих субъектов экологического законодательства, недостатками в организации работы правоохранительных органов, которые проблемы мизерного выявления экологических преступлений отодвигают на последний план.

В Москве сложилась сложная и тупиковая ситуация, связанная с определением размера ущерба, причиненного противоправными действиями лиц и организаций незаконной порубкой зеленых насаждений и уничтожения плодородного слоя почв на особо охраняемых природных территориях регионального значения (ст. 260 и 262 УК РФ). Ввиду отсутствия утвержденной на федеральном уровне методики для расчета ущерба, причиненного окружающей среде в результате совершения противоправных действий по уничтожению зеленых насаждений и уничтожению плодородного слоя почвы при проведении земляных работ на территории земель-поселений, а также особо охраняемых природных территории (ООПТ) города Москвы длительное время не применяются нормы уголовной ответственности.

Прокуратурой города Москвы проинформировала Генеральную прокуратуру Российской Федерации о ненаступательности действий Министерства природных ресурсов Российской Федерации при разработке и утверждении методик, позволяющих определить размера ущерба от незаконной порубки зеленых насаждений на землях-поселений.

Между тем, в отличие от содержания ст. 260 УК РФ, диспозицией статьи 262 УК РФ не запрещается при расчете ущерба, в результате нарушения режима ООПТ, применять методики расчета затрат на рекультивацию земли, разработанные субъектом Российской Федерации, что представляется правильным, исходя из большей ценности (экологической и материальной) объектов окружающей среды, в частности в Москве. Однако эта работа ведется слабо.

С учетом ежегодно возрастающего незаконного воздействия в Москве на объекты окружающей среды, применение только мер административного воздействия по законодательству г. Москвы явно недостаточно. Бездействие в данных вопросах может привести к повсеместному уничтожению объектов окружающей среды, в том числе на особо-охраняемых природных территориях. Это может повлечь за собой еще большее ухудшение экологической обстановки и нарушение прав граждан на благоприятную окружающую среду.

**С учетом ежегодно возрастающего незаконного воздействия в Москве на объекты окружающей среды, применение только мер административного воздействия по законодательству г. Москвы явно недостаточно. Бездействие в данных вопросах может привести к повсеместному уничтожению объектов окружающей среды, в том числе на особо-охраняемых природных территориях. Это может повлечь за собой привести еще большее ухудшение экологической обстановки и нарушение прав граждан на благоприятную окружающую среду.**

кой обстановки и нарушение прав граждан на благоприятную окружающую среду.

Таким образом, в данный момент возникла острая необходимость в скорейшей разработке нормативно-правовых документов по вопросам определения размера ущерба, причиненного окружающей природной среде на ООПТ г. Москвы. Решить проблему возможно только сплоченными действиями органов власти, управления и правоохранительных органов столицы.

Не менее актуален вопрос нормативного отнесения р. Москва к водному объекту рыбохозяйственного или культурно-бытового назначения. К настоящему времени у контролирующих органов отсутствует однозначное мнение по этому, с первого взгляда, незначительному и надуманному вопросу.

Согласно проведенным многолетним исследованиям и оценкам экспертов-экологов, качество воды Москва реки не отвечает требованиям, установленным для водоемов рыбохозяйственного назначения, в том числе благодаря ухудшению качества воды в результате установления завышенных лимитов сброса загрязняющих веществ, предусмотренных по нормативам культурно-бытового и хозяйственного значения.

С учетом данных обстоятельств, в настоящее время отсутствует действующий нормативно-правовой акт, содержащий определение рыбохозяйственного водоема, а также документ, регулирующий нормы качества воды (предельно допустимые концентрации и ориентировочные безопасные уровни воздействия вредных веществ) водоемов рыбохозяйственного водопользования. В отсутствие указанных документов, нарушается порядок определения категории реки Москвы или отнесения реки Москвы к какой-либо категории.

Серьезную озабоченность вызывают также изменения действующего природоохранного законодательства, связанные с отменой с начала текущего года государственной экологической экспертизы на проекты строительства. Несмотря на имевшиеся недостатки в организации и проведении таких экспертиз, государственная экологическая экспертиза являлась средством выявления и предупреждения осуществления хозяйственной деятельности не соответствующей требованиям экологической безопасности.

Примером тому могут служить целый ряд отрицательных заключений государственной экологической экспертизы. Механизм государственной экологической экспертизы при его умелом реформировании и увеличении соответствующих санкций мог стать действенным инструментом

пресечения нарушений природоохранного законодательства.

В целях улучшения экологической обстановки в столице и более оперативного реагирования на нарушения природоохранного законодательства в ближайшее время необходимо наладить более тесное взаимодействие с Общественной палатой Российской Федерации и экологическими общественными организациями. От правильной организации работы на данном направлении напрямую зависит сохранность объектов окружающей природной среды и экологическое благополучие населения.

**Т.А. Брудастов**  
Московский межрайонный природоохранный прокурор  
(г. Москвы)

## О ПРАКТИКЕ РАБОТЫ ПРИРОДООХРАННОЙ ПРОКУРАТУРЫ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ И ПРОБЛЕМАХ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Деятельность Межрайонной природоохранной прокуратуры Московской области осуществляется по ряду основным направлений, связанных с государственным надзором за использованием лесных, водных и земельных ресурсов (включая и недропользование) области.

Одна из наиболее актуальных проблем на сегодня – ситуация сложившаяся с регулированием отношений по использованию и охране лесов в Подмосковье после принятия новой редакции Лесного кодекса Российской Федерации. На сегодняшний день сложилась действительно серьезная ситуация, когда допустим, если кто-то решит вырубить все деревья в каком-нибудь городе – или в Мытищах, или в Химках, то этого человека нельзя будет привлечь ни к уголовной или гражданско-правовой, ни даже к административной ответственности.

В новом Лесном кодексе определено, что есть леса, находящиеся в лесном фонде и леса, расположенные на землях иных категорий. Но, к сожалению, в нем нет развернутого определения понятия “леса на землях иных категорий”. Что же получается? Либо это леса, представляющие лесной массив, либо это два или три дерева. Условно говоря, вот здесь, например, растет два-три дерева, что это такое? Лес или нет?

Кроме того, старые таксы для исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный лесному фонду и не входящим в лесной фонд лесам, которые были приняты 21 мая 2001 года постановлением Правительства РФ № 388 «Об утверждении такс для исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный лесному фонду и не входящим в лесной фонд лесам нарушением лесного законодательства Российской Федерации», неприменимы к новому Лесному кодексу. В новом Лесном кодексе и в законе о вступлении в силу Лесного кодекса не указано отменяются они или нет. Когда будут приняты новые таксы, тоже непонятно. Представители Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и Федерального агентства лесного хозяйства не дают вразумительного ответа. То есть у нас в 2007 году образуется серьезный пробел в плане применения нового Лесного кодекса, в том числе по уголовной практике статьи 260 Уголовного кодекса РФ. И возникает очередная проблема. Что делать правоохранительным органам, если граждане будут рубить деревья, расположенные на землях поселений, на сельскохозяйственных землях? Остается только разводиться руками и молчать.

Другая важная проблема связана с недропользованием. В настоящее время участились факты незаконного использования недр. Что мы видим? Подгоняют экскаваторы, машины, становятся на любой участок, работают день-два, ночью и уходят. То есть, производят работы, которые существенно нарушают земли. Квалифицировать это никак нельзя, потому что занимаются этим «бизнесом» физические лица, которые отсутствуют как субъекты права и в законе о предпринимательстве и в ст. 255 УК РФ.

**Одна из наиболее актуальных проблем на сегодня – регулирование отношений по использованию и охране лесов в Подмосковье после принятия новой редакции Лесного кодекса Российской Федерации. На сегодняшний день сложилась действительно серьезная ситуация, когда допустим, если кто-то решит вырубить все деревья в каком-нибудь городе – или в Мытищах, или в Химках, то этого человека нельзя будет привлечь ни к уголовной или гражданско-правовой, ни даже к административной ответственности.**

Поэтому считаем важным, что пришло время ввести в состав Уголовного кодекса статью за незаконную разработку (добычу) недр, потому что таких фактов сейчас много. Все знают, как ценен песок, поскольку он применяется для производства бетона, а бетон в свою очередь для строительства. Это очень выгодный бизнес.

Другой очень выгодный бизнес — это свалки. Сейчас в Подмоскovie очень много заброшенных карьеров, превращенных в свалки. Мы видим, как туда вереницами машины ежедневно возят мусор. И, к сожалению, опять-таки это никак нельзя квалифицировать. Все ссылаются на то, что и раньше в этих местах размещали отходы. Поэтому необходимо ввести в ст. 247 УК РФ дополнительный состав — незаконное размещение отходов.

В старом Уголовном кодексе была статья 199 — самовольное занятие земель. К сожалению, в новом Уголовном кодексе эту статью отменили, хотя на сегодняшний день она очень актуальна. И это касается любых земель, в том числе земель лесного фонда. Считаем необходимым в новый Уголовный кодекс ввести такой состав, как самовольный захват земли. Очень тяжело приходится органам природоохранной прокуратуры, если обращаются с просьбой разобраться в ситуации, когда человек в лесном фонде самовольно захватил несколько гектар, огородил его, более того, еще что-то построил. В настоящее время такие дела с большим трудом проходят через суд.

Кроме того, необходим закон о платежах за негативное воздействие на окружающую среду. Сейчас, в отсутствие закона, сложилась парадоксальная ситуация с платежами (а точнее с неплатежами) за негативное воздействие, как будто государству не нужны деньги. Допустим, в Московской области из примерно 200 тысяч потенциальных природопользователей на учете стоят 25 тысяч. Из них реально платят, вносят платежи 20 тысяч. Но это 10 процентов от всего того количества природопользователей, которые могут вносить платежи.

Отдельно хочется сказать про новый Водный кодекс, который получился полностью беззубый. Если раньше прокуратура боролась с нарушителями законодательства, и оно более или менее соблюдалось, были существенные ограничения по прибрежной защитной полосе. Сейчас этого нет. Получается, по новому Водному кодексу все, что хочешь, то и строй. Новый Водный кодекс, к сожалению, неоправданно суперлиберальный.

Важной составляющей работы прокуратуры был надзор за проведением государственной экологической экспертизы. Проанализировав работу нашей межрайонной природоохранной прокуратуры, мы подсчитали, что в нашей прак-

тике от 60 до 70 процентов основных нарушений составляют нарушения в области законодательства о государственной экологической экспертизе. Важно, что за годы работы мы заметно способствовали тому, чтобы органы местного самоуправления научились соблюдать это законодательство. На практике это означает, что перед представлением земельных участков должно быть сделано заключение экспертизы, а, равно как и перед строительством объектов, должно быть обязательное заключение экспертизы. Кажется, мы к этой цивилизованной процедуре, предшествующей строительству, уже многих приучили. Теперь же получается, что запускаем процесс прямо противоположный. Очевидно, необходимо оставить экологическую экспертизу, не исключать ее из законодательства.

2007 год, особенно для органов природоохранной правоохранительной системы, будет не легким. И, честно сказать, нашей природоохранной прокуратуре придется работать в очень тяжелых условиях, если своевременно не принять надлежащие меры, для исправления ситуации о которой говорилось в этой статье.

**Э.Г. Олонов**

Исполняющий обязанности прокурора межрайонной природоохранной прокуратуры Московской области

**Многочисленные изменения в природоохранительном законодательстве, в том числе связанные с проводящейся административной реформой, привели к значительному ослаблению государственного экологического контроля всех уровней. Поэтому в нынешних правовых условиях представляется правомерным вести речь об усилении участия общественных (и в целом некоммерческих) объединений в осуществлении контроля и надзора в области охраны окружающей среды. В частности, необходимо восстановить активную роль общественности в производстве по делам об административных правонарушениях, наделив представителей общественных объединений специальными полномочиями в области инспектирования хозяйствующих субъектов при осуществлении общественного экологического контроля – правом составления от своего имени протоколов, актов и т.п.**

Как известно, ранее, в Кодексе об административных правонарушениях РСФСР было предусмотрено право представителя общественной организации составлять протоколы при осуществлении контрольных функций (инспектировании). Действующий КоАП РФ ограничился одной нормой, предусматривающей поводом к возбуждению дела об административном правонарушении поступление от общественных объединений материалов, сообщений и заявлений физических и юридических лиц (ст.28.1). Такие права - на обращение - не имеют ничего общего с инспектированием, а отсутствие конкретных норм не позволяет общественности реализовать свое право на проведение общественного контроля.

Действенным механизмом осуществления общественного экологического контроля, а также участия общественных объединений в принятии экологически значимых решений всегда справедливо считалась экологическая экспертиза, посредством которой проводится установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду (ст. 1 ФЗ «Об экологической экспертизе»).

Существенные изменения, которые коснулись нормативно-правовых актов, регулирующих соответствующие правоотношения, призывают общественность более внимательно относиться к вопросам правоприменения в данной сфере.

Так, одним из основных вопросов является определение перечня объектов экологической экспертизы.

Ст.ст. 11, 12 ФЗ «Об экологической экспертизе» определяют перечень объектов государственной экологической экспертизы федерального и регионального уровней. При этом, кроме прямого перечисления конкретных объектов экспертизы, в этих статьях дается ссылка на три федеральных закона (“О континентальном шельфе Российской Федерации”, “Об исключительной экономической зоне Российской Федерации”, “О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации”), в которых также указаны объекты экологической экспертизы.

Однако ряд нормативно-правовых актов, устанавливающих специальные нормы, касающиеся охраны окружающей среды, и регулирующих отношения в области охраны и использования животного мира, отношения, возникающие в связи с использованием и охраной природных лечебных ресурсов, отношения в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий, отношения в области охраны атмосферного воздуха и др., также содержат требование обязательности проведения экологической экспертизы, причем по объектам, не поименованным в ст.ст. 11, 12 ФЗ «Об экологической экспертизе».

Такие нормы содержатся в частности в следующих правовых актах РФ:

- ФЗ «Об охране окружающей среды» (ч. 5 ст. 40; ч.ч. 3, 4 ст. 46. ч. 4 ст. 48; ч. 1 ст. 50);



- ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (п. д. ч.1 ст. 7);
- ФЗ «О животном мире» (ст. 13; ст. 20);
- ФЗ "Об охране озера Байкал" (ст. 5; ч. 2 ст. 6);
- ФЗ "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" (ч. 2 ст. 10);
- ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (п. 4 ч. 4 ст. 2; п. 2 ч. 1 ст. 4; ст. 10; п. 4 ч. 1 ст. 12), и т.д..

Указанные нормативно-правовые акты имеют равную с ФЗ «Об экологической экспертизе» юридическую силу; практически во все из них (включая ФЗ «Об экологической экспертизе») последние изменения и дополнения были внесены в декабре 2006 г. Кроме того, указанные законы содержат специальные нормы и регулируют определенные виды родовых общественных отношений с учетом присущих им особенностей.

Таким образом, при решении вопроса об обязательности проведения экологической экспертизы по тому или иному объекту наряду с ФЗ «Об экологической экспертизе» применению подлежат также специальные законы, регулирующие соответствующие правовые отношения.

Нельзя не отметить, что на фоне изменений законодательства об экологической экспертизе наиболее распространенными нарушениями остаются невыполнение требований законодательства об обязательности проведения государственной экологической экспертизы, финансирование или реализация проектов, программ и иной документации, подлежащих государственной экологической экспертизе и не получивших положительного заключения государственной экологической экспертизы, а также осуществление деятельности, не соответствующей документации, которая получила положительное заключение государственной экологической экспертизы (что является составом административных правонарушений, предусмотренной ст. 8.4 КоАП РФ).

Федеральным законом от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации" в КоАП РФ был введен новый вид административного наказания - административное приостановление деятельности, в том числе по некоторым составам экологических правонарушений. При этом из ФЗ «Об охране окружающей среды», бывшего Лесного кодекса РФ и др. были исключены нормы, предусматривающие приостановление деятельности за нарушение требований законодательства. Таким образом, остались некоторые экологические правонарушения (предусмотренные

ст.ст. 8.4 , 8.25, 8.32, 8.39, другими), при совершении которых ни органы государственного контроля, ни суды не смогут приостановить деятельность нарушителей.

Значительно изменить ситуацию может внесение дополнений в Кодекс РФ об административных правонарушениях в части введения административного приостановления деятельности как основного вида административного наказания по указанным составам административных правонарушений.

Как указывалось выше, экологическая экспертиза проводится в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую среду (законодатель определил окружающую среду как совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов). При этом общественность, организуя проведение общественной экологической экспертизы до или одновременно с государственной экологической экспертизой тех же объектов, может использовать как нормы национального, так и международного права, а уровень проработки многих вопросов может быть шире и глубже, чем при государственной экспертизе. Так, например, экспертам общественной экологической экспертизы следует обратить внимание, что согласно ст.2.9. Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, в том случае, если намечаемая хозяйственная и иная деятельность может иметь трансграничное воздействие, проведение исследований и подготовка материалов по оценке воздействия на окружающую среду осуществляется с учетом положений Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо, 1991). Это особенно актуально при экспертировании проектных материалов нефтепроводов, терминалов и подобных сооружений.

Для эффективного использования общественностью указанных возможностей необходимо обеспечить участие России в международных соглашениях, направленных на предотвращение трансграничного загрязнения водных и иных природных объектов, для чего необходима ратификация указанной Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо, 1991); а также присоединение к Протоколу по стратегической экологической оценке к Конвенции по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте.

**И.Б. Богдан**

Председатель Совета Дальневосточной межрегиональной экологической общественной организации «Экодаль»

## ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО: ПРАВО ГРАЖДАН ИЛИ БЮРОКРАТИИ?

**За последние годы экологическое законодательство России окончательно сформировалось как право, которое обслуживает, в основном, бюрократические интересы. Человек-гражданин, как субъект экологических правоотношений в российском законодательстве либо вообще отсутствует, либо постепенно исчезает по мере обновления базовых законов. Основными субъектами права оказываются государственные органы и природопользователи. Хотя экологические преступления нарушают именно права граждан, последние, фактически, лишены возможности отстаивать свои интересы самостоятельно, без участия прокуратуры либо одного из контролирующих органов исполнительной власти.**

Неспособность экологического законодательства в России решать возложенные на него задачи по предотвращению деградации окружающей среды связана не с недостаточным количеством законов и не с отсутствием каких-то конкретных нормативных актов, а с неэффективностью концепции этих нормативных актов, неэффективностью идейной основы, на которой они создаются.

Подробный анализ ключевых норм в области охраны окружающей среды обнаруживает парадоксальную картину – за исключением закона «Об охране окружающей среды», гражданин – ради благополучия и здоровья которого создается вся природоохранительная система, как субъект права в них отсутствует. В тех законах, где права граждан как-то упомянуты, их содержание не раскрыто, и возможности прямой защиты, самозащиты права у граждан России, фактически, нет.

Любые действия, которые гражданин может предпринять в правовом поле, так или иначе связаны с обращением в государственные органы и побуждением их предпринять какие-либо действия. Даже обращение в суд становится все более затруднительным, поскольку заявителям приходится доказывать свою правоспособность в вопросах защиты окружающей среды. К сожалению, это, с одной стороны, ставит реализацию гражданских прав в зависимость от эффективности административных практик в государственных учреждениях, а с другой – снижает интерес к использованию экологического права и доверие к нему.

Что происходит сейчас с экологическими правами граждан? С одной стороны, при реформе федерального законодательства происходит вымывание правоустанавливающих диспозиций из статей. Например, в старой редакции Градостроительного кодекса упоминание экологических прав граждан было, а в новой его нет. Не появилось конкретизации экологических прав граждан в сфере лесных отношений в новой редакции Лесного кодекса.

С другой стороны, происходит активное «спихивание» правоотношений, касающихся сферы охраны окружающей среды, в экономическую область. Суды сейчас довольно часто выносят решения, в которых право на благоприятную окружающую среду фактически трактуется как имущественное право. В новом Лесном кодексе лесу придана экономическая ценность, но это ценность частной собственности, которая может быть пущена в оборот, а не ценность экосистемных услуг, право на получение которых есть у каждого (общественная собственность).

Последствия подобного перерождения и превращения экологического законодательства в своеобразную «вещь в себе», к сожалению, далеко выходят за рамки обычного пренебрежения законом.

Один из наиболее ярких примеров в этой области – закон «Об особо охраняемых природных территориях», где права граждан не упомянуты вовсе. Согласно действующему законодательству, особо охраняемые природные территории существуют «в целях сохранения уникальных и типичных природных комплексов..., достопримечательных природных образований, объектов..., изучения естествен-

ных процессов в биосфере и контроля за изменением ее состояния». Можно согласиться с тем, что все, перечисленное выше, может быть предметом бюджетного финансирования, оправданием существования научных институтов и административных структур. Но с интересами граждан ни один из пунктов перечня не связан. Получается, что существование ООПТ не увязано с соблюдением нашего базового права на благоприятную окружающую среду, взаимоотношения отдельного человека и заповедника не регулируются экологическим законодательством. Согласно букве закона об ООПТ, население выступает всего лишь объектом «экологического воспитания». Однако реальная жизнь вносит свои коррективы, и, в конце концов, люди приспособляются для своих нужд любую бюрократическую институцию. Вакантное место экологических правоотношений занимают иные способы «присвоения» такой «вещи в себе» как ООПТ. Все конфликты, связанные с «наступлением» туризма на заповедники, «коммерциализацией» деятельности ООПТ заложены в том вакууме отношений ООПТ и гражданина, который создан профильным законом.

В силу указанной тенденции бюрократизации экологического законодательства экспертиза, сертификация, нормирование – все те инструменты, на совершенствование которых специалистами возлагаются такие большие надежды, – превращаются в правила борьбы государства с экономическими субъектами. В силу заложенной в них административно-технической логики они постепенно, но неизбежно вырождаются в бюрократические «игры», в которых интересы административных структур доминируют над интересам общества. К сожалению, в силу своего разрешительного характера они еще обладают приличным потенциалом взяточности.

Например, фактическая ликвидация экологической экспертизы вызвала панику в экологической среде. Однако эти настроения не вышли за пределы узкого круга профессионалов, и не породили волну общественного возмущения, как это было в ситуации с Лесным Кодексом. По результатам неформальных бесед выясняется, что большинство чиновников, представителей бизнеса и граждан видят ситуацию в совершенно другом свете, нежели экологи. Из уст государственных чиновников высокого уровня звучат заявления о «бесполезности» экологической экспертизы, поскольку «на полторы тысячи заключений в год – ни одного отрицательного», приватно называются суммы, которые надо заплатить за положительное решение вопроса (обычно через «свою» фирму, которая разрабатывает ОВОС).

Увы, проверить эти утверждения нет возможности. Закон «Об экологической экспертизе» не обязывает государственные органы публиковать необходимые статистические показатели. Содержательные результаты экологической экспертизы

обычно бывают «засекречены» и от граждан, и от органов местного самоуправления, и даже от депутатов и органов региональной исполнительной власти.

Возможность не предоставлять требуемые документы общественности появилась благодаря небрежности в формулировке закона «Об экологической экспертизе». Закон говорит о том, что гражданам и муниципальным образованиям может быть направлено не само заключение экологической экспертизы, а некая «информация о ее результатах», что выводит работу органов государственной власти из сферы гражданского контроля. Этой ошибки можно было бы избежать, если бы закон последовательно создавался не как описание процедуры экологической экспертизы, а как механизм раскрытия ст. 42 Конституции РФ о праве граждан на достоверную информацию о состоянии окружающей среды.

Таким образом, можно констатировать, что основой для коррупции в сфере экологической экспертизы также является пренебрежение экологическими правами граждан, а именно – правом на получение экологической информации.

Нежелание видеть гражданина субъектом экологического права глубоко укоренилось в профессиональной среде экологов. Например, подавляющее большинство экспертов в сфере экологического образования, говорят и мыслят в терминах «навязывания» экологических идей «населению». Субъект экологического просвещения и воспитания может меняться в зависимости от позиции говорящего, но риторика остается неизменной: «население должно или обязано знать...; руководители должны знать...» и так далее. Даже специальный тематический сборник Центра экологической политики России по вопросам экологического образования, не содержит ни одного упоминания о том, что у граждан могут возникать некие права в связи с процессами экологического образования и воспитания.

Между тем, если посмотреть на право с этой точки зрения, открываются очень любопытные возможности. Статья 58 Конституции Российской Федерации закрепляет обязанность каждого из нас по сохранению окружающей среды и бережному отношению к природным богатствам. Очевидно, что человек не может осуществлять эту обязанность, если у него полностью отсутствует экологическое образование. Последнее, соответственно, должно быть предоставлено государством, возложившим обязанность на гражданина.

Постоянно подчеркивая значимость этических концепций в охране окружающей среды, специалисты в этой области, как правило, игнорируют необходимость законодательно признавать право людей действовать, исходя из своих моральных убеждений. Практический опыт показывает, что

людей, которые пытаются защищать окружающую среду по морально-этическим соображениям (защита выращенных людьми деревьев в городе, зоозащита, протесте против разрушения ландшафтов и др.), достаточно много (и это может рассматриваться как доказательство эффективности системы экологического образования и просвещения). Но они напичканы лишены каких бы то ни было правовых инструментов для такой деятельности.

Показательный критерий – невозможность получить компенсацию морального вреда за нанесение ущерба окружающей природной среде, опираясь на российское право и действуя в рамках существующих правоприменительных практик. Даже доказательство того, что человеку может быть нанесен вред разрушением окружающей природной среды за пределами его имущественного владения (квартиры, дачного участка, дома), в настоящее время требует такой экспертной и административной поддержки, что для отдельного гражданина это превращается в неподъемную задачу.

Поэтому получается, что экологическое законодательство обществу (за пределами всегда ограниченного круга специалистов) не нужно, практически не востребовано. Хотя собственно право сейчас в разных сферах востребуется обществом все больше и больше. Если на этом изломе мы не сможем предложить ничего, кроме экологической пропаганды и призывов двадцатилетней давности, экологическое право может вообще исчезнуть как таковое, будучи поглощено, например, природно-ресурсным и гражданским.

С моей точки зрения, основное направление развития экологического права должно состоять в том, чтобы человек, гражданин появился в нем снова как субъект права. Не как беспомощный ребенок, который является предметом заботы родителей, а как самостоятельный субъект права. Здесь необходимы серьезные усилия экспертного сообщества, потому что в настоящее время эта концепция не проработана настолько, чтобы ее можно было предлагать для практической реализации.

Например, правоведы почти ничего не могут сказать о том, что представляет из себя «право на благоприятную окружающую среду», какие обязательные последствия оно имеет. Что это значит, например, в отношениях гражданина с особо охраняемыми природными территориями, с городскими лесами или еще с какими-то природными объектами, их пользователями и регулирующими органами? Что это такое – «благоприятная окружающая среда»? Докуда она простирается? Включает ли в это понятие только условия моего существования, или еще и потребляемые мной экосистемные услуги, или еще что-то?

Нельзя сказать, что ответов на эти вопросы нет совсем, но состояние общественной дискуссии далеко от того, чтобы предложить их в качестве основы для нормативного регулирования.

Однако, коль скоро задача общественных слушаний по проблемам экологического законодательства, организованных Комиссией Общественной палаты по экологической безопасности и охране окружающей среды, состоит в том, чтобы сформулировать набор рекомендаций, то, наверное, самое главное – это необходимость организовать юридическую экспертизу проектов нормативных актов с точки зрения того, как в них реализуется статья 42 Конституции Российской Федерации, как раскрываются экологические права граждан.

Следует обратить внимание Федерального Собрания на необходимость скорейшей разработки закона о государственной экспертизе, поскольку сейчас все функции экологической экспертизы передаются в единую государственную экспертизу. К сожалению, если по экологической экспертизе у нас есть закон, который регулирует многие важные правовые вопросы, обеспечивающие гарантии прав граждан, в частности, статус заключения, возможности его обжалования, и пр., то по государственной экспертизе такого закона нет. Соответственно, права граждан на доступ к информации и участие в принятии решений на практике не смогут быть реализованы из-за отсутствия процедур и финансирования полномочий госорганов.

К сожалению, следует признать, что изменение экологического законодательства, которое мы видим, является отражением общественного мнения.

Поэтому нам нужно обратить внимание на необходимость восстановления статуса гражданина как полноправного субъекта экологического права. Необходимо постоянно и во всех документах подчеркивать то, что граждане обладают экологическими правами, а не просто использовать их в качестве статистов, которые высказывают какое-то навязанное им мнение.

Следует обратиться к Общественной палате с требованием разработать процедуру проектов нормативных актов и проводить экспертизу готовящихся законопроектов и мониторинг действующих законов, правоприменительной практики опять же с точки зрения высказанной выше концепции: сделать гражданина субъектом экологической политики.

**А.С. Карпов**  
Директор Центра экспертиз ЭКОМ СПб Общества естественных испытателей

## **ДОСТУП К ЖИЗНЕННО ВАЖНЫМ ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ — КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО КАЖДОГО ЧЕЛОВЕКА**

Леса для жизни людей являются важнейшим природным ресурсом, сравнимым по своей значимости только с водой. Во всем мире леса рассматриваются как основа благополучия народа и гарантия благосостояния и суверенитета государства.

Зарубежный опыт показывает, что приоритет общественных, публичных интересов, защита интересов государства являются основой регулирования лесных отношений. В США и Канаде концепция лесных отношений базируется на сохранении лесного фонда в федеральной публичной собственности и использовании лесов в интересах общества и граждан своей страны. В Канаде 96% лесных земель находится в государственной собственности. В США уже многие годы идет процесс выкупа в федеральную собственность частных лесов. В обеих странах официально введены ограничения для иностранных граждан и юридических лиц, в том числе и в праве частной собственности на лесные земли.

В Постановлении Конституционного суда РФ от 9 января 1998 г. правовой статус лесного фонда определен как публичное достояние многонационального народа России. Лесной фонд является государственной собственностью.

В последние годы в России последовательно и системно проводится негласная правовая реформа, направленная на изъятие у государства и общества природных ресурсов для передачи их в частную собственность российских, иностранных и транснациональных корпораций.

Новый Лесной кодекс, вступающий в действие с 1 января 2007 года, в изощренной завуалированной форме создает правовые механизмы передачи лесных земель в частную собственность, в т.ч. иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным компаниям, чем создана реальная угроза суверенитету России. Лесной кодекс содержит скрытую, хорошо проработанную систему правовых норм, при помощи которых передачу лесов в частную собственность можно осуществить в короткие сроки и на вполне законных основаниях.

Статья 71 Лесного кодекса закрепляет положение о том, что к договору аренды лесного участка применяются условия об аренде обычного имущества, предусмотренные Гражданским кодексом РФ (ГК РФ).

Статья 624 ГК РФ допускает возможность передачи арендованного имущества в собственность арендатора по истечении срока аренды или до его истечения при условии внесения арендатором всей обусловленной договором выкупной цены. Если условие о выкупе арендованного имущества не предусмотрено в договоре аренды, оно может быть установлено дополнительно соглашением сторон, которые при этом вправе договориться о зачете ранее выплаченной арендной платы в выкупную цену.

Статья 607 того же ГК предусматривает установление особых условий сдачи в аренду земельных участков и природных объектов, что допускает введение запрета выкупа лесного участка. Статья 624 ГК РФ содержит прямую норму, позволяющую ввести запрет на выкуп арендованного имущества. Конституция РФ, уравнивающая иностранных граждан, лиц без гражданства с гражданами России, допускает установление ограничений их прав федеральными законами. Однако эти

**В принятом Лесном кодексе создана**

**схема негласной приватизации и распродажи лесов путем выкупа арендованных лесных участков.**

**Одновременно с Лесным кодексом принят**

**и Водный, который превратил водные объекты в имущество и включил их в гражданский оборот. Арендованные**

**водные объекты можно выкупить в частную собственность. Изменения в**

**Гражданском, Земельном кодексах превратили все водные объекты в**

**неотъемлемую часть земельного участка.**

**Право собственности хозяина участка**

**распространяется и на все водоемы**

**в его границах. Размер земельных участков, передаваемых в аренду или**

**частную собственность, не ограничены**

**Лесным или Земельным кодексом. В**

**Водном кодексе также не содержится**

**ограничений для размеров водных**

**объектов, передаваемых в аренду или**

**собственность.**

положения российского законодательства не были применены для защиты права граждан и государства на леса как национальное достояние.

Требования тысяч обращений Гражданского движения «Земля России – достояние народа», обращения 104 депутатов, ученых о введении запрета выкупа лесных земель, закреплении за лесным фондом статуса публичного достояния народа России, запрете частной собственности на леса, запрете права собственности на лесные земли для иностранных граждан и лиц без гражданства не были услышаны. В принятом Лесном кодексе создана схема негласной приватизации и распродажи лесов путем выкупа арендованных лесных участков. Одновременно с Лесным кодексом принят и Водный, который превратил водные объекты в имущество и включил их в гражданский оборот. Арендованные водные объекты можно выкупить в частную собственность. Изменения в Гражданском, Земельном кодексах превратили все водные объекты в неотъемлемую часть земельного участка. Право собственности хозяина участка распространяется и на все водоемы в его границах. Размер земельных участков, передаваемых в аренду или частную собственность, не ограничены Лесным или Земельным кодексом. В Водном кодексе также не содержится ограничений для размеров водных объектов, передаваемых в аренду или собственность.

Введение частной собственности на лесные земли определило и положение граждан России. Закреплен принцип платности лесопользования для всех без исключения. Созданы механизмы запретов и ограничений на пребывание граждан в лесах, на сбор и заготовку пищевых и других недревесных продуктов леса.

Статья 11 формально декларирует право граждан свободно и бесплатно пребывать в лесах и осуществлять заготовку и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов и других пищевых и недревесных лесных ресурсов. Однако это положение фактически перечеркивается целым рядом ограничений и запретов. Основания ограничений настолько неопределенны и широки, что могут вводиться произвольно собственниками, арендаторами и органами власти.

Пребывание граждан в лесах может быть запрещено или ограничено «на землях обороны, безопасности, особо охраняемых природных территорий и иных землях, доступ граждан на которые запрещен или ограничен в соответствии с федеральными законами». Что означает для граждан такие неопределенные формулировки и зачем они нужны?

К «иным землям», согласно Земельному и Гражданскому кодексам, относятся арендованные земли, частные земли, которые используются собственниками по своему усмотрению, а арендаторами в соответствии с условиями договора аренды.

Земельный кодекс, Гражданский кодекс являются именно теми «федеральными законами», на осно-

вании которых для граждан будет закрыт доступ в леса. Правовой режим частных и арендованных земель не предусматривает свободного, бесплатного допуска граждан на лесные участки. Гражданский, Земельный и Лесной кодексы надежно защищают права собственника и арендатора земельного участка и не возлагают на них обязанность допускать на свои участки граждан для свободного пребывания и бесплатного сбора лесной продукции.

Органы власти не имеют обязанностей по обеспечению права граждан на свободный и бесплатный доступ в частные или арендованные леса, а тем более на сбор и заготовку лесной продукции.

Комплексное применение положений Лесного, Земельного и Гражданского кодексов, в необходимых случаях и любого «другого, иного законодательства», делают невозможным для граждан реализовать формально продекларированное в п. 1 статьи 11 право бесплатно пребывать в лесах и собирать грибы, ягоды, орехи и другие продукты леса.

Вводится платность лесопользования для ведения сельского хозяйства, что является беспрецедентным нарушением конституционных прав граждан. В Лесном кодексе отсутствуют гарантии права граждан на бесплатное сенокошение, выпас скота и иную сельскохозяйственную деятельность. Статья 38 в завуалированной форме вводит платность всех видов крестьянской деятельности путем туманных формулировок и отсылок к Гражданскому и Земельному кодексам и путем умолчания. Положение о ведении сельскохозяйственной деятельности населением только на выделенных участках направлено на ликвидацию крестьянских хозяйств и уничтожение подсобных хозяйств жителей малых городов, поселков и деревень.

Даже в малонаселенных районах представляется затруднительным выделение каждой семье отдельного лесного участка. Кроме того, российской традиции свойственно коллективное, общинное лесо- и землепользование. Поэтому, выкуп права лесопользования и выгораживание отдельных участков внутри лесных массивов, введение запретов на доступ к местам лесных промыслов сельского и городского населения будет являться почвой для возникновения конфликтов и социальной напряженности. Материальное положение подавляющего большинства сельских жителей настолько плачевно, что они не смогут выкупать право лесопользования. Абсурдность и нежизнеспособность такой системы лесопользования очевидна.

Коренные малочисленные народы поставлены на грань физического уничтожения. Лесной кодекс грубейшим образом нарушает конституционные права этой наименее защищенной категории российского населения. В данном законе:

- отсутствуют конституционные обязанности государства по обеспечению и защите исконной среды обитания и права коренных народов на традиционный образ жизни;

- отсутствуют положения о закреплении за коренными народами территорий их проживания и традиционного природопользования;
- отсутствуют гарантии участия коренных народов в принятии решений, затрагивающих их право на лесопользование и территории проживания;
- созданы возможности передачи территорий проживания коренных народов в частную собственность и аренду;
- отсутствуют гарантии свободного и бесплатного лесопользования для коренных народов в местах их проживания.

В нарушение общепринятых международных норм Лесной кодекс не предоставляет коренным народам возможность закрепления за ними лесных земель. Вместо этого создается правовая база для получения территорий проживания коренных народов в собственность или аренду практически любым физическим или юридическим лицом, в числе которых могут быть иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные компании. Коренные малочисленные народы рассматриваются как «бесплатное приложение» к землям, на которых проживают. Намеренно создана ситуация, когда коренные народы фактически могут быть «переданы» собственникам или арендаторам вместе с землей. Ни Лесным кодексом, ни другим законодательством на собственников и арендаторов лесных участков не возлагается обязанность по обеспечению прав коренных народов на свободное и бесплатное лесопользование. Статьи 81, 82, 83, определяющие полномочия федеральной и региональной власти и органов местного самоуправления, не включают в себя конституционные обязанности по защите территорий проживания и права коренных народов на традиционный образ жизни.

Лесной и Водный кодексы затрагивают права и интересы всех граждан России. Принятие этих социально значимых законов недопустимо без всенародного обсуждения. Российская Конституция признает права и свободы человека высшей ценностью нашего государства. В соответствии со статьей 3 народ является единственным источником власти и осуществляет свою власть непосредственно. Статья 32 гарантирует гражданам права на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Всенародное обсуждение законов является реализацией конституционного права граждан на участие в управлении делами государства. Гражданское движение «Земля России - достояние народа» направило в Правительство РФ, Президенту РФ, в Государственную Думу более 20 тысяч обращения о всенародном обсуждении проекта Лесного кодекса и сохранении государственной собственности на лесные земли. Однако власть мнение граждан проигнорировала, и антиконституционный закон был принят.

Пытаясь отстоять свое право на участие в принятии социально значимых законов, граждане об-

ратились в суд, обжалуя отказ Правительства РФ опубликовать и организовать всенародное обсуждение проекта Лесного кодекса. В основу жалобы положены конституционные нормы, гарантирующие права граждан на участие в управлении делами государства (ст. 2, 3, 32). Суд в своем решении не только перечеркивает основополагающие положения Конституции России, но и извращает дух, смысл и содержание основного закона государства.

Из решения Пресненского районного суда от 4 апреля 2006 года:

«Право законодательной инициативы, предоставленное Правительству РФ, не обусловлено предварительным всенародным обсуждением вносимого законопроекта, а также не обязательно должно исходить из концепции, одобряемой большинством граждан Государства».

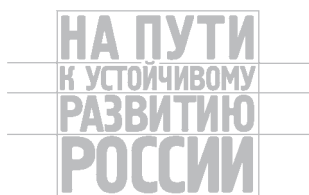
«Толкование ст. 3, ст. 32 Конституции Российской Федерации и указанных выше норм в их системной взаимосвязи определенно свидетельствует, что граждане и общественные организации не обладают правом на определение содержания вносимого Правительством РФ в Государственную Думу законопроекта, а также не вправе каким-либо образом влиять на ход обсуждения и принятия закона».

Только активные правовые действия общественности могут остановить реализацию антиконституционных законов - Водного и Лесного кодексов, позволяющих продавать леса и водоемы как обычное имущество. Оба закона требуют концептуальных изменений. Необходимо внести положения, закрепляющие правовой статус лесного фонда и водных объектов как публичного достояния народа России. Требуется закрепление права граждан на свободный и бесплатный доступ к воде и лесным ресурсам как неотъемлемого права человека, принадлежащего каждому от рождения. Права коренных малочисленных народов на свободное и бесплатное лесо- и водопользование в местах их проживания должны быть закреплены. Для защиты прав этой категории населения в Лесном кодексе следует принять положения по созданию территорий традиционного природопользования.

Общественная палата обязана способствовать диалогу между обществом и властью, обеспечивать реализацию конституционного права граждан России на участие в управлении делами государства путем опубликования и всенародного обсуждения социально значимых законопроектов. Эти права гарантированы статьями 2, 3, 7, 9, 15, 18, 24, 32 Конституции РФ, ФКЗ «О Правительстве РФ», Регламентом Государственной Думы РФ.

#### **О.А. Яковлева**

Руководитель Гражданского движения «Земля России – достояние народа», член Московской областной коллегии адвокатов, Почетный адвокат России



**Бюллетень Центра экологической политики России**

**“НА ПУТИ К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ РОССИИ”**

**Выпуск подготовлен совместно с Комиссией по экологической безопасности и охране окружающей среды Общественной палаты РФ**

**№ 37, 2007**

**АДРЕС РЕДАКЦИИ:**

119071 МОСКВА,  
ЛЕНИНСКИЙ ПРОСПЕКТ 33, К. 326  
ЦЕНТР ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ  
ТЕЛ./ФАКС:  
(495) 952-2423,  
(495) 952-3007  
ЭЛ. ПОЧТА: [ECOPOLICY@ECOPOLICY.RU](mailto:ECOPOLICY@ECOPOLICY.RU)  
[WWW.ECOPOLICY.RU](http://WWW.ECOPOLICY.RU)

**редколлегия:**

Гл. редактор В.М. Захаров  
Выпускающий редактор С.Г. Дмитриев  
С.Н. Бобылев,  
М.И. Васильева,  
С.И. Забелин,  
Р.А. Перелет,  
О.А. Понизова,  
Б.А. Ревич,  
А.В. Яблоков,  
В.А. Ясвин

**ассистент редактора:**

Ю.Ф. Морозова

**дизайн:**

П. Маслов

**допечатная подготовка:**

Д. Щепоткин

**печать:**

Издательская группа “Реформ-Пресс”

тираж 1000 экз.

Бюллетень издан при поддержке  
Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. МакАртуров  
(The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, USA),  
Фонда Чарльза Стюарта Мотта  
(The Charles Stewart Mott Foundation, USA),  
и распространяется бесплатно.

В бюллетене представлены мнения отдельных лиц и организаций,  
которые могут не совпадать с мнением редакции.

Издание зарегистрировано в Государственном комитете  
Российской Федерации по печати  
(Пер. № 01777116)

©Центр экологической политики России

ISSN 1726-4006