

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В статье рассматриваются основные проблемы современного экологического законодательства России, его противоречия и пробелы. Обращено внимание на имплементацию международных экологических норм и стандартов в российское законодательство, соотношение федерального и регионального законодательства в области природопользования и охраны окружающей среды. Предложена концепция развития экологического законодательства.

1. Экологическое законодательство состоит, по общему признанию, из 1) природоохранного, 2) природоресурсного законодательства (земельного, горного, водного, лесного, о животном мире и атмосферном воздухе) и 3) из экологизированных (экологических) норм иных отраслей законодательства. Как и другие отрасли законодательства России, экологическое законодательство имеет свои противоречия, пробелы и проблемы.

К основным проблемам, на наш взгляд, относятся: соотношение «ярусом» экологического законодательства – международных норм, федерального, регионального законодательства, муниципальных и локальных нормативных правовых актов; инвентаризация и уяснение иерархии действующих актов; аккуратное, цивилизованное включение в природоохранное законодательство гражданско-правовых норм, регулирующих имущественные отношения при владении и пользовании участками природных ресурсов. Рассмотрение и ликвидация этих и иных пробелов и противоречий в экологическом законодательстве будет способствовать его развитию и повышению его эффективности.

Природоохранное законодательство, являющееся сердцевинной экологического законодательства, представляет собой уникальную и своеобразную модель сочетания федерального и регионального законодательства. Этому есть несколько причин.

Многие экологические явления и связанные с ними общественные отношения носят не только и не столько региональный, но общенациональный и даже международный характер. К ним относятся мониторинг и обеспечение климата и миграции животного мира, борьба с парниковым эффектом, вызванным им потеплением и озоновыми дырами, с трансграничными загрязнениями и экологическими катастрофами, иными чрезвычайными экологическими ситуациями и бедствиями.

Поэтому в этих сферах велико и все более возрастает значение международных договоров и соглашений, участницей многих из которых является Россия. Она должна отвечать перед международным сообществом за выполнение на всей ее территории взятых на себя природоохранных обязательств, в том числе перешедших к ней от Союза

ССР. Российская Федерация регулирует свои экологические отношения со всеми сопредельными государствами, прежде всего со странами – участниками СНГ.

Так происходит и в других, зарубежных федеративных государствах. ФРГ, например, отвечая перед многочисленными европейскими соседями и ЕС за загрязнения, причиненные им ее землями, усиливает законодательное регулирование и контроль охраны окружающей среды на федеральном уровне и наращивает централизованное экологическое управление.

Имплементация международных, включая европейские, экологических норм и стандартов в российское законодательство осуществляется постоянно и с трудом ввиду новизны проблем, отсталости и недостаточной технической оснащенности народного хозяйства, неисполняемости значительной части природоохранных предписаний, чему служит их некая декларативность и размытость.

Государственный экологический надзор и контроль рассредоточиваются не только по нескольким федеральным министерствам и иным федеральным органам исполнительной власти, не только совмещаются с функциями хозяйственного использования природных ресурсов и их управлением, но и передаются постепенно и целенаправленно исполнительным органам субъектов федерации и органам местного самоуправления.

С другой стороны, природный фактор жизнедеятельности человека носит конкретный региональный, бассейновый, местный характер, привязан к соответствующей территории проживания и трудовой деятельности народов, что обуславливает и возможность регулирования соответствующих экологических отношений с учетом местной специфики. Это обуславливает необходимость учета местных природных обстоятельств при регулировании водных, лесных, горных, фаунистических, земельных и иных природоресурсных отношений. Осуществление экологического контроля и надзора на региональном и местном уровне способствует вовлечению в него населения, приближению к гражданам, конкретизации целей и методов.

Обсуждение и решение вопросов соотношения федерального и регионального законодательства в экологической сфере имеет в настоящее время весьма актуальный характер ввиду обострения природоохранных проблем, современного реформирования федерации, вхождения России в мировое сообщество. Основные профессиональные научные работы об экологическом законодательстве, как правило, не обходят эту тему (см.: М.М. Бринчук. Перспективы развития российского экологического законодательства. – Законодательство России в XXI веке. М.: ИЗИСП, 2002; Экологическое право России /Под ред. А.К. Голиченкова. М.: Зерцало, 1999 и др.; фундаментальные работы на указанную тему выпущены с участием ИЗИСП в Воронежском (1996), Оренбургском (1998, 1999), Мордовском (2000 г.) государственных университетах). Однако каждый год не только актуализирует проблему, но и привносит в нее и ее решение новые факторы и обстоятельства.

2. Согласно ст. 71 Конституции России к ее ведению относятся установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации, определение статуса и защита территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, метеорологическая служба. По этим направлениям, являющимся ключевыми и поэтому отнесенным к ведению России, по указанным сферам природопользования приняты соответствующие федеральные законы и иные федеральные нормативные правовые акты.

Немаловажное значение и актуальность в настоящее время приобретают и такие полномочия России, напрямую и на первый взгляд не связанные с экологией, как регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, федеральная государственная собственность и управление ею, гражданское законодательство.

Это обусловлено провозглашением в ст. 42 Конституции РФ прав каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (см. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Рук. авт. колл. Л.А. Окуньков. М.: Юристъ, 2002).

Актами Верховного Совета РСФСР 1991 г., указами Президента РФ 1993 г., Водным (1995 г.), Лесным (1997 г.), Земельным (2001 г.) кодексами РФ и иными федеральными законами намечены на-

правления разграничения собственности на природные ресурсы на собственность государственную (федерации и субъектов федерации), муниципальную и частную. В настоящее время организуется деятельность комиссий для реализации Федерального закона «О разграничении государственной собственности на землю» 2001 г., которым положено начало фактического размежевания земель в пределах Российской Федерации (см. Комментарий к закону «О разграничении государственной собственности на землю» / Под ред. С.А. Боголюбова. М.: Юстицинформ, 2002).

Включение земельных участков, водных объектов, древесно-кустарниковой растительности, объектов животного мира, добытых полезных ископаемых в гражданский оборот согласно ст. 129 ГК РФ («в той мере, в какой их оборот допускается законами о природных ресурсах») повышает ответственность не только собственников за экологическое состояние своего имущества, но и федерации за рынок природных объектов, за единое экономическое пространство в этой области и его законодательное регулирование, обеспечение конкуренции, свободы экономической деятельности и цивилизованное развитие экологических систем без присущих порой этим процессам крайностей с учетом накопленного за десятилетия положительного опыта (см. Гражданское право. Общая часть. Курс лекций / Под ред. О.Н. Садикова. М., 2001).

Предусматривающая совместное ведение России и ее субъектов ст. 72 Конституции РФ включает природопользование, охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.

Обращает на себя внимание отсутствие в Основном законе РФ упоминания о животном мире и атмосферном воздухе: федеральные законы об их охране приняты соответственно в 1995 и 1999 гг.

По всем указанным вопросам совместного ведения приняты соответствующие федеральные законы: ФЗ о недрах, о животном мире, об охране атмосферного воздуха, Водный, Лесной, Земельный кодексы РФ; последним вступил в действие 12 января 2002 г. Федеральный закон «Об охране окружающей среды», которым определяются правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сохранение природных ресурсов в целях обеспечения экологической безопасности.

3. Субъекты федерации в области охраны окружающей среды активно используют свои пол-

номочия в соответствии со ст.ст. 73 и 76 Конституции РФ.

Во-первых, это опережающее правотворчество по вопросам совместного ведения, не урегулированным в федеральном законодательстве. Первая половина 90-х годов была периодом разработки и принятия в субъектах федерации законов об экологической экспертизе из-за отсутствия аналогичного федерального закона. Ряд положений этих региональных актов получил свое подтверждение и развитие с учетом опыта в Федеральном законе «Об экологической экспертизе» 1995 г. После его принятия субъекты федерации вынуждены были приводить свои законы в соответствие с ним, но ряд положений, не противоречащих федеральному закону, продолжает действовать и заслуживает внимания, например, предписания Закона Республики Коми об организации и гласности государственной и общественной экологической экспертизы.

В ряде субъектов федерации разработаны и приняты нормативные правовые акты на темы, по которым ведется законопроектная работа в Государственной Думе: об экологическом страховании, о государственной политике в области экологического воспитания и образования, об экологическом аудите, об экологическом предпринимательстве, о зеленом фонде городов.

В Республике Саха (Якутия) до принятия в 2001 г. КоАП РФ действовал закон об административной ответственности за экологические правонарушения. В ряде субъектов РФ разрабатывались, принимались и действовали акты об обеспечении в городах и иных населенных пунктах владельцами автотранспорта требований к выхлопным газам автомобилей.

Во-вторых, правотворчество субъектов федерации направляется на принятие законов и иных нормативных правовых актов в соответствии с федеральными законами и отведенной в них компетенции субъектов федерации. Так, на основании Федерального закона «О недрах» большинство субъектов федерации урегулировали добычу, охрану и использование общераспространенных полезных ископаемых – глины, песка, торфа, щебня.

Во всех субъектах РФ на основании типового положения 80-х годов и в соответствии с Федеральным законом «О животном мире» 1995 г. разработаны и приняты региональные правила охоты, а в соответствии с Водным кодексом РФ 1995 г. – правила пользования маломерными судами и их учета. В них фиксировались природоохранные требования как общего характера, так и – в значитель-

ной мере – исходя из предметов регулирования – местной специфики.

Активно ведется правотворчество субъектов федерации по организации и обустройству парков, заказников, памятников природы регионального и местного значения в соответствии с Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» 1995 г., предусматривающим возможности и порядок их создания и функционирования на федеральном, региональном и местном уровнях за счет федерального, регионального и местного бюджетов.

Третью группу природоохранных актов субъектов федерации составляют акты, принимаемые в соответствии с ч. 4 ст. 76 Конституции РФ. Обширное поле деятельности представляет конкретизация и размежевание экологической компетенции региональных и муниципальных органов, создания и функционирования комитетов природных ресурсов, организации экологической экспертизы, контроля поднадзорных объектов, заключения соглашений (см.: М.И. Васильева. Региональная экологическая политика. Правовые аспекты. М.: Центр экологической политики России, 2001).

В Санкт-Петербурге, Москве и ряде других мегаполисов приняты законы о защите зеленых насаждений в этих городах. Разрабатываются законы субъектов федерации о растительном мире, не являющемся лесом. Полномочия субъектов федерации вне пределов ведения, предусмотренного в ст. 71 и 72 Конституции РФ, составляют значительный массив в области охраны окружающей среды и природопользования и используются до настоящего времени недостаточно из-за недостаточной культуры правотворчества и ненадлежащей развитости федерации.

Думается, принятие субъектами нормативных правовых актов по экологическим вопросам должно обуславливаться не столько желанием обозначить свою суверенность, как это случилось с Экологическим кодексом Башкортостана, дублирующим федеральный закон, сколько – и каждый раз – необходимостью урегулировать нерешенные экологические неперсонифицированные проблемы, имеющие общий характер, не исчерпывающиеся исполнением.

4. Большого распространения заслуживает практика принятия подзаконных актов, локальных актов, направленных на неукоснительное и обязательное исполнение законодательных предписаний. Вместе с тем надо понять, что не все возникающие в обществе экологические конфликты можно решать с помощью правовых предписаний, мно-

гие эксцессы следует пытаться ограничивать на уровне применения моральных норм, правил обычая, учитывающих требования добросовестности, разумности, справедливости, исторические, местные традиции, иначе в нынешних условиях можно поощрить коррупцию, скатиться к полицейскому государству.

Попытки размежевания законодательной компетенции в области охраны окружающей среды между федерацией и ее субъектами предпринимаются во всех без исключения природоохранных и природоресурсных федеральных законах. Нередко экологические функции федерации и ее субъектов отображаются одними и теми же понятиями, терминами и словами, по-видимому, в надежде на последующую практику и исправление положения соглашениями и договорами между исполнительными органами власти федерации и ее субъектами, которые, как правило, положение не исправляли и лишь усугубляли безответственность и неуправляемость делом охраны природы.

Распространено это было в 90-е годы при принятии всех природоресурсных федеральных законов под влиянием эйфории конца административной системы и расцвета демократии, что привело к ослаблению ответственности за рациональное природопользование, потере управляемости природных ресурсов и еще большему отчуждению их от народа. К сожалению, дублирование компетенции оказалось закрепленным и в главном экологическом Федеральном законе «Об охране окружающей среды» 2001 г., где в ст. 5 и 6 разграничиваются полномочия органов исполнительной власти Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды.

К ведению и тех и других относятся – организация и развитие системы экологического образования, формирование экологической культуры; обеспечение населения достоверной информацией о состоянии окружающей среды; экономическая оценка воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду. Понятно, что и федерация и ее субъекты обязаны этим заниматься, но как, в какой мере, какими способами? Без ответа на эти и иные подобные вопросы эти важнейшие, вызывающие многочисленные споры, в том числе экономического характера, проблемы останутся без решения, как это и оказывалось до последнего времени (подробнее см.: С.А. Боголюбов. О возможностях экологического права. // Журнал российского права. 2000. № 11; Новый Феде-

ральный закон «Об охране окружающей среды» // Журнал российского права. 2002. № 6).

5. В настоящее время осуществляется бурное правотворчество на федеральном уровне по размежеванию компетенции России и ее субъектов в области природопользования и охраны окружающей среды по итогам работы и рекомендациям соответствующей комиссии при администрации Президента РФ. Видимая предполагаемая цель представляется в виде четкого определения доходной и расходной части федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ; немаловажны также и попытки укрепления государственности, вертикали власти, создания и усиления федеральных округов. Пересматриваются многие федеральные законы в целях приведения в соответствие их с новым Земельным кодексом РФ.

Позитивные и конструктивные замыслы реформаторов нуждаются в научном осмыслении, обосновании и обеспечении. Совершенствование законодательства и разграничение компетенции должно осуществляться гласно, с учетом общественного мнения и социологических исследований, с учетом оправдавших себя и эффективно действовавших правовых норм, сопоставлением действия различных законов. Только тогда будут устраняться пробелы в законодательстве.

Основным способом разграничения природоохранных и природоресурсных полномочий федерации и ее субъектов и организации их законодательной компетенции является при этой административной реформе размежевание прав собственности на природные ресурсы на государственную (федеральную, субъектов федерации), муниципальную и частную собственность. В принципе этим воспроизводится и во многом развивается тезис известного постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1988 г. «О коренной перестройке дела охраны природы в стране», которым преимущественно административно-командные методы управления природопользованием нацеливались на замену преимущественно экономическими методами управления природными ресурсами.

Во многом копируется при этом положительный опыт разграничения публичной собственности на федеральную и региональную в североамериканской, германской, швейцарской федерациях, но там федерации имеют другую историю становления, носят преимущественно договорный, а не конституционный характер и оправдали себя за прошедшие мирные столетия. При всей целесообразности и перспективности внедрения в эти эко-

логические отношения гражданско-правовых, имущественных начал неуклюжесть и неуместная скорость их освоения, неподготовленность общественного мнения и правовой культуры дают себя знать.

Разграничение законодательной компетенции и функций управления в области охраны окружающей среды только или преимущественно по формам собственности на природные ресурсы не окажет решающего влияния на ее сохранение и улучшение. Само владение, пользование и распоряжение природными ресурсами согласно ст. 36 Конституции РФ и 209 ГК РФ осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Не случайно Правительство РФ призвано обеспечивать проведение единой государственной политики в области экологии согласно ст. 114 Конституции РФ.

Дискуссии вокруг конституционной формулы об использовании и охране природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, бытующей почти полтора десятилетия, получили разрешение в виде толкования Конституционного Суда РФ в Постановлении от 7 июня 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ».

Конституционный Суд РФ признал, что субъект федерации не вправе объявить своим достоянием (собственностью) природные ресурсы на своей территории и осуществлять такое регулирование отношений собственности на природные ресурсы на своей территории, которое ограничивает их использование в интересах всех народов РФ, поскольку этим нарушается суверенитет РФ.

В области охраны окружающей природной среды и природопользования федерация должна явить свои преимущества и особую ценность при учете географических, климатических, природных, социально-экономических и иных действительных, а не мнимых особенностей субъектов федерации, при осознании того, что природа, как и экологическая безопасность, – общее благо, не имеющее

административных и государственных границ. Еще в древнем Риме солнце, море и текущая вода не принадлежали никому.

Усиление национальных начал природопользования, охрана и выкуп государством наиболее ценных природных ресурсов при сохранении и уважении прав частновладельцев происходят в других развитых странах, взявших на вооружение плановое, рациональное ведение природопользования, провозглашение и защиту социальных, экологических и иных прав и свобод своих граждан.

Деграция и истощение природных ресурсов, всей окружающей среды имеют не только региональный и даже все чаще не национальный, а глобальный, всемирный характер, обсуждаются на международных форумах в Стокгольме (Швеция, 1972 г.), Рио-де-Жанейро (Бразилия, 1992 г.), Йоганнесбурге (ЮАР, 2002 г.), что не может не учитываться при обсуждении проблем дальнейшего совершенствования экологического законодательства.

Тезисно, с учетом сказанного концепцию развития экологического законодательства можно сформулировать следующим образом:

– законодательствовать не спеша, решая назревающие экологические проблемы с помощью нормативных правовых актов различного уровня, прежде всего актов Правительства РФ;

– в ходе нормотворческой деятельности повышать внимание к обеспечению экологических прав граждан, в том числе конституционных – на благоприятную среду, на получение экологической информации, на возмещение вреда, не упускать регулирование исполнения экологических обязанностей граждан;

– развивать в нормативных правовых актах сравнительно новые институты и субинституты экологического права – оценку воздействия на окружающую среду, экологическую экспертизу, экологический аудит, экологическое предпринимательство, стимулирование экологической деятельности и др.;

– переносить центр тяжести с создания новых актов, их дополнений и изменений на проверку и обеспечение действия уже принятых актов;

– усиливать экологизацию других отраслей российского законодательства.