

УДК 349.6

*Р.Х. Гиззатуллин***ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО¹ КАК СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ**

Рассматриваются вопросы обеспечения в экологическом праве публичных интересов в сфере регулирования общественных отношений по поводу природы. Отмечается, что публичные интересы, связанные с природой и ее ресурсами, обеспечиваются многими публичными отраслями российского права, но в первую очередь экологическим правом, поскольку предметом его правового регулирования выступают исключительно общественные отношения в сфере взаимодействия общества и природы.

Особое внимание уделяется роли и значению природных ресурсов в жизни и деятельности человека и общества. На основе анализа эколого-правовой доктрины, Конституции России, правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации сделан вывод о том, что природные ресурсы обладают потенциалом, позволяющим удовлетворять разнообразные потребности экологического, экономического, научного, эстетического и иного характера, публичные интересы в сфере взаимодействия общества и природы как совокупность интересов граждан, социальных групп, общества и государства и не ограничиваются только собственно экологическими интересами (сохранение и восстановление благоприятного состояния окружающей среды).

Автор обращает особое внимание на то, что природные ресурсы выступают в качестве особого объекта права собственности, использования и охраны.

Экологическое право как средство обеспечения публичных интересов рассматривается в статье в его широком понимании, включающем не только природоохранное право, но и природоресурсное, что объясняется неразрывностью, органической взаимосвязью общественных отношений, складывающихся по поводу единого объекта правового регулирования, в качестве которого выступает природа. В статье рассматриваются установленные в нормах экологического права правовые средства обеспечения публичных интересов применительно к таким общественным отношениям, регулируемым экологическим правом, как общественные отношения собственности на природные ресурсы, общественные отношения по природопользованию и охране окружающей среды. Отмечаются отдельные недостатки правового регулирования общественных экологических отношений, создающих предпосылки для недостаточно эффективного обеспечения публичных интересов в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: экологическое право, публичные интересы, природа, природные ресурсы, право собственности на природные ресурсы, природопользование, охрана окружающей среды.

Природа России и ее ресурсы в силу естественного происхождения, экологического, экономического, научного, рекреационного, эстетического, культурного и духовного потенциала, удовлетворяющего разнообразные потребности человека и общества, являются объектом достояния всего многонационального народа Российской Федерации. Такое значение природных ресурсов установлено в ч. 1 ст. 9 Конституции России. Также оно выражено в правовой позиции Конституционного Суда РФ. В Постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П «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 Российской Федерации” Конституционный Суд РФ указал, что народам, проживающим на территории того или иного субъекта Российской Федерации, должны быть гарантированы охрана и использование земли и других природных ресурсов как основы их жизни и деятельности, *то есть как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения* (выделено нами. – Р.Г.)².

Будучи вовлеченными в процесс общественного развития в качестве его основы, природа и ее ресурсы являются объектом правового регулирования. При этом принципиально важным является то, что в силу естественного происхождения и всеобщего значения по поводу природы и ее ресурсов складываются специфические, качественно отличающиеся от иных сфер общественного развития общественные отношения, а сами они являются особым объектом правового регулирования, правовой статус которых отличается от аналогичного статуса объектов, созданных человеком, и характеризуется специальным правовым режимом как объекта права собственности, использования и охраны.

¹ Экологическое право является комплексной отраслью права со сложной внутренней системой, включающей как природоохранное, так и природоресурсное право. С учетом этого в данной статье при анализе экологического права как средства обеспечения публичных интересов используются и природоресурсные нормы.

² СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

Это предопределяет то, что правовое регулирование общественных отношений, складывающихся в сфере взаимодействия общества и природы, должно быть направлено в первую очередь на обеспечение публичных интересов.

Публичные интересы в указанной сфере обеспечиваются различными отраслями публичного права – конституционного, административного, уголовного, экологического и других. Но, очевидно, что ведущую роль в этом играет именно экологическое право. В качестве обоснования этого утверждения следует привести основанную на глубоком и всестороннем научном анализе сущности, содержания, общественной ценности экологического права и его места в правовой системе позицию М.М. Бринчука. В своей работе «Экологическое право в правовой системе» он, в частности, пишет: «По объективным признакам и основаниям экологическое право занимает в правовой системе особое место. Его особенность предопределена уже тем, что человек – биосоциальное существо и как объект общественных отношений, регулируемых правом, обитает одновременно в двух системах, мирах – природном и социальном. При этом природный мир, подчеркнем, развивающийся по собственным, объективным законам, является жизненно важным фактором развития общества, служит основой жизни и деятельности людей (ст. 9 Конституции РФ). Все другие отрасли права созданы преимущественно для регулирования отношений по поводу социальной среды. И лишь экологическое право всей своей сутью ориентировано на природный мир человека, на поддержание или восстановление его благоприятного состояния, на сохранение «основы жизни и деятельности народов», на обеспечение интересов экологического благополучия. Природа и ее отдельные компоненты – главный и единственный объект общественных отношений, регулируемых нормами экологического права»³.

При исследовании экологического права как средства обеспечения публичных интересов важным представляется вопрос: о каких публичных интересах в сфере взаимодействия общества и природы идет речь? Или, говоря иначе, идет ли речь о собственно экологических интересах, определяемых потребностями сохранения и восстановлении благоприятного состояния окружающей среды, то есть ее чистоты (незагрязненности), ресурсоемкости, видового разнообразия и эстетического богатства? Или же круг публичных интересов в сфере взаимодействия общества и природы, обеспечиваемых экологическим правом, шире?

Представляется, что публичные интересы, обеспечиваемые экологическим правом, не сводятся лишь к собственно экологическим. Земля, почвы, недра, воды, леса, животный мир, атмосферный воздух удовлетворяют не только физиологические потребности человека как биологической субстанции, они обладают и экономическим потенциалом. Соответственно природные ресурсы являются основой функционирования экономики, средством производства материальных благ, источником доходов бюджетов всех уровней, через которые происходит перераспределение природоресурсных платежей на решение социальных задач. Кроме того, природные ресурсы используются в целях безопасности и обороны страны, строительства инфраструктурных объектов для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а значит, и обеспечения общественных потребностей и т.д. Это обстоятельство позволяет говорить о том, что природные ресурсы являются основой жизни и деятельности народа Российской Федерации не только в экологическом, но и в социально-экономическом аспекте. Такое понимание роли и значения природных ресурсов в общественном развитии выражено в Постановлении Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации». В нем применительно к лесным ресурсам было отмечено, что: «...Лесной фонд – ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, необходимости обеспечения устойчивого развития (сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей природной среды (выделено нами. – Р.Г.) в условиях возрастания глобального экологического значения лесов России и выполнения ею соответствующих международных обязательств), а также рационального использования этого природного ресурса в интересах Российской Федерации и ее субъектов – представляет собой публичное достояние многонационального народа России и как таковой является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим»⁴.

Также обратим внимание на то, что и при анализе отдельных научных работ по экологическому праву мы можем прийти к выводу, что в них о публичных интересах в сфере взаимодействия общества и природы говорится исходя из понимания значимости природы и ее ресурсов не только в экологиче-

³ См.: Бринчук М.М. Экологическое право в правовой системе // Астраханский вестник экологического образования. 2013. № 1(23). С. 8.

⁴ СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

ском, но и в более широком контексте. Так, М.М. Бринчук при исследовании содержания такого принципа экологического права, как «экологическое благополучие – публичный интерес» указывает на то, что надлежащее осуществление этого принципа предполагает, в том числе, и создание законодательного механизма, содержащего правовые меры по предупреждению экологического вреда и истощения природных ресурсов⁵. Очевидно, что такой правовой механизм направлен на поддержание не только экологической функции природы, удовлетворяющей физиологические потребности человека, но и ее экономической функции, позволяющей удовлетворять материальные потребности человека и общества. О.И. Крассов выделяет такой принцип экологического права, как «приоритет публичных интересов в области охраны окружающей среды и отношений по поводу использования и охраны объектов природы»⁶. Формулируя данный принцип, он не использует сочетание «публичные экологические интересы»⁷. Полагаем, что О.И. Крассов также не ограничивает публичные интересы в обозначенной им области только экологическими интересами. Основанием для этого служит то, что выделяя этот принцип, он опирается на норму ч. 1 ст. 9 Конституции России, а она, напомним, предопределяет многоплановое значение природных ресурсов для жизнедеятельности человека и общества. Даже в тех работах, где такое сочетание используется, очевидно просматривается, что «публичные экологические интересы» не ограничиваются чисто экологическими характеристиками. Так, например, М.И. Васильева определяет публичные экологические интересы как интересы всего общества, составленные из интересов социальных групп и отдельных граждан в поддержании качества окружающей природной среды, обеспечивающего жизнь, здоровье человека и его будущих поколений *в справедливом распределении выгод, получаемых от использования природных ресурсов, составляющих основу жизни и деятельности населения страны, сбалансированные с потребностями экономического роста* (выделено нами. – Р.Г.), опосредованные правом, охраняемые и гарантируемые государством⁸.

Соответственно экологическое право в сфере своего предмета правового регулирования обеспечивает публичные интересы не только чисто экологического характера (сохранение и восстановление благоприятного состояния окружающей среды), но и иных публичных интересов, удовлетворяемых за счет потенциала природных ресурсов для человека, общества и государства.

Еще одно важное обстоятельство. Учитывая, что природа и ее ресурсы – это благо и достояние всеобщего (всемирного) значения, экологическое право не просто обеспечивает публичные интересы как таковые, но и, что принципиально важно в условиях рыночной экономики и, соответственно, законодательного признания права частной собственности на природные ресурсы, обеспечивает их приоритет над частными интересами.

Публичные интересы, связанные с природой и ее ресурсами, их приоритет в сфере взаимодействия общества и природы обеспечиваются во всем спектре общественных отношений, регулируемых экологическим правом как комплексной отраслью – собственности на природные ресурсы, по природопользованию, по охране окружающей среды и ее отдельных компонентов.

Если мы говорим о том, что экологическое право это средство обеспечения публичных интересов и их приоритета в сфере взаимодействия общества и природы, то это означает, что в нем должно быть наличие соответствующего правового механизма.

Анализ экологического законодательства позволяет говорить о том, что такой механизм есть.

Обеспечение публичных интересов в сфере отношений собственности на природные ресурсы

В контексте отношений собственности на природные ресурсы обеспечение публичных интересов и их приоритета проявляется в установлении права публичной (государственной и муниципальной) собственности на природные ресурсы как доминирующей формы собственности. Более того, отдельные природные ресурсы, а именно такие, как недра и животный мир, находятся исключительно в государственной собственности (Закон РФ от 21 февраля № 2395-1 «О недрах»⁹(ст. 1.2), Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»¹⁰(ст. 4)).

⁵ Бринчук М.М. Принципы экологического права: монография. М.: Юрлитинформ, 2013. С. 9.

⁶ Крассов О.И. Экологическое право: учебник. М.: Дело, 2001.

⁷ Там же.

⁸ Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве: теория и практика правового регулирования: автореф. дис. ...докт. юрид. наук. М., 2003. С. 7.

⁹ ВСНД и ВС РФ. 1992. № 16. Ст. 834.

¹⁰ СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

Очевидно, что часть природных ресурсов может и, наверное, должна находиться и в собственности физического или юридического лица, поскольку право частной собственности на землю служит одной из основ рыночной экономики. Как справедливо указывает М.М. Бринчук, частная собственность на землю призвана способствовать развитию рынка в сельском хозяйстве. Кроме того, земля как операционный базис предоставляется в частную собственность для развития предпринимательства в иных сферах – для создания производственной и социальной инфраструктуры¹¹. Однако учитывая роль природных ресурсов в жизни и деятельности многонационального народа России, они должны быть в основном в публичной собственности.

Согласно действующему законодательству, право частной собственности на природные ресурсы в основном развито применительно к земельным ресурсам. В очень малой степени право частной собственности устанавливается в отношении поверхностных водных объектов. Так, согласно ст. 8 Водного кодекса Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ¹² (далее – ВК РФ), в собственности физического и юридического лиц находятся пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего названным субъектам на праве собственности.

В соответствии со ст. 8 Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ¹³ (далее – ЛК РФ) лесные участки, расположенные на землях лесного фонда находятся в федеральной собственности. Формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий определяются в соответствии с земельным законодательством. В совокупности с нормами Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»¹⁴, указанная норма ЛК РФ фактически допускает правовую возможность того, что часть лесных участков может стать объектом права собственности физических и юридических лиц.

Правовое регулирование обеспечения публичных интересов в сфере регулирования отношений собственности на природные ресурсы наиболее развито в земельно-правовых нормах, что объясняется широким распространением права частной собственности применительно к земельным ресурсам. Так, в Земельном кодексе Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ¹⁵ (ст. 27) (далее – ЗК РФ) установлен перечень находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, ограниченных в обороте (в пределах особо охраняемых природных территорий за исключением земельных участков, занятых государственными природными заповедниками и национальными парками; из состава земель лесного фонда; в пределах которых расположены водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и др.).

Обеспечение публичных интересов и их приоритет находит свое правовое выражение даже тогда, когда природные ресурсы являются объектом права собственности физических и юридических лиц, то есть находятся в частной собственности. Правовой основой этого выступает конституционная норма, содержащаяся в ч. 2 ст. 36 Конституции России. В ней устанавливается общее правило о том, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Это конституционное положение находит свою реализацию, в частности, в Федеральном законе от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»¹⁶. В соответствии с ним предусматривается возможность принудительного изъятия в судебном порядке у собственника земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в случае, если земельный участок используется с нарушением требований, установленных законодательством, повлекшим за собой существенное снижение плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения или причинение вреда окружающей среде, а также если земельный участок не используется для ведения сельского хозяйства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности (ст. 6).

Публичными интересами могут ограничиваться права собственников земельных участков. Так, например, в соответствии со ст. 95 ЗК РФ для предотвращения неблагоприятных антропогенных воз-

¹¹ Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. 4-е изд. М.: Эксмо, 2010. С. 159-160.

¹² СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

¹³ СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

¹⁴ СЗ РФ. 2004. № 52 (Ч. 1). Ст. 5276.

¹⁵ СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

¹⁶ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

действий на государственные природные заповедники, национальные парки, природные парки и памятники природы на прилегающих к ним земельных участках и водных объектах создаются охраняемые зоны. При этом использование земельных участков в границах таких зон собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков осуществляется с соблюдением установленного для этих земельных участков особого правового режима.

В целях реализации положений ВК РФ о праве граждан пользоваться береговой полосой водных объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них, в том числе для осуществления любительского и спортивного рыболовства и причаливания плавучих средств, ЗК РФ устанавливает запрет на приватизацию земельных участков в пределах береговой полосы (ст. 27).

Также публичные интересы обеспечиваются посредством установления права публичного земельного сервитута (ст. 23 ЗК РФ), изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд (ст. 49, гл. VII.1 ЗК РФ), резервирования земель для государственных и муниципальных нужд и установления ограничений прав на землю в связи с таким резервированием (ст. 56.1 и 70.1 ЗК РФ).

Вместе с тем нужно иметь в виду, что обеспечение публичных интересов не должно ущемлять права и законные интересы собственников земельных участков. Поэтому, например, при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд собственнику земельного участка выплачивается возмещение за изымаемый земельный участок. Законодательством предусмотрены и другие правовые механизмы обеспечения прав и законных интересов собственников земельных участков.

Действующим законодательством публичные интересы в рассматриваемой сфере обеспечиваются и в части гражданско-правового оборота природных ресурсов. Так, например, участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме (ст. 1.2 Закона «О недрах»). ЗК РФ (ст. 27) устанавливает перечень изъятых из оборота земельных участков, то есть тех, которые не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством (земельные участки, занятые государственными природными заповедниками и национальными парками, объектами использования атомной энергии, пунктами хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ и др.).

Вместе с тем следует отметить, что правовой механизм обеспечения публичных интересов в рамках регулирования отношений собственности на природные ресурсы не безупречен. Например, упоминавшийся ранее ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» устанавливает лишь возможность изъятия у собственника земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения. Иначе говоря, инициирование уполномоченным органом исполнительной власти изъятие в судебном порядке у собственника земельного участка является его правом, а не обязанностью. Как результат, эффективность действия данной нормы очень низкая. По данным Счетной палаты РФ, в 2014 г. Россельхознадзором было выявлено 1 400 нарушений на площади 138,6 тыс. га (0,2 % от неиспользуемых земель), за 9 месяцев 2015 г. – 3 464 нарушения на площади 759,4 тыс. га (1,4 %). При этом инициировано изъятие 10,4 и 8,31 тыс. га земель соответственно, то есть только в 7,5 и 1,1 % случаев. В судебном порядке принудительно были изъятые, соответственно, 3,4 и 2,22 тыс. га (32,7 и 26,5 % от инициированных)¹⁷.

Обеспечение публичных интересов в сфере отношений по природопользованию

Публичные интересы в сфере взаимодействия общества и природы обеспечиваются и в рамках правового регулирования отношений по природопользованию.

Обеспечение публичных интересов, регулируемых экологическим правом, осуществляется посредством установления требований о целевом использовании природных ресурсов, оснований и публично-правового порядка возникновения права природопользования, платности пользования природными ресурсами, обязанностей пользователей природными ресурсами, оснований приостановления и прекращения права природопользования и т. д.

Одним из проявлений обеспечения публичных интересов в природопользовании является установление общедоступного пользования природными ресурсами, которое вытекает непосредственно из действующего законодательства и не требует получения специального разрешения в виде заключения договора, получения лицензии или решения органа власти. Общедоступное природопользование вытекает из конституционного положения о том, что земля и другие природные ресурсы являются основой жизни и деятельности человека, и, соответственно, они могут использоваться гражданами для собственных нужд без цели извлечения экономической выгоды.

¹⁷ URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/25338

В соответствии с ЛК РФ граждане имеют право свободно и бесплатно пребывать в лесах и для собственных нужд осуществлять заготовку и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов), а также недревесных лесных ресурсов (ст. 11). ВК РФ устанавливает, что по общему правилу поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, являются водными объектами общего пользования, а каждый гражданин вправе иметь доступ к ним и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд. Кроме того, каждый гражданин вправе пользоваться (без использования механических транспортных средств) береговой полосой водных объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них, в том числе для осуществления любительского и спортивного рыболовства и причаливания плавучих средств (ст. 6). Закон «О недрах» устанавливает права собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков в целях использования для собственных нужд, имеющих в границах земельных участков общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод (ст. 19). ЗК РФ в составе земель населенных пунктов выделяет земельные участки общего пользования, которые заняты площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами (ст. 85).

Одним из важнейших публичных интересов в сфере отношений по природопользованию является обеспечение рационального использования природных ресурсов в рамках осуществления специального природопользования. Содержание этого публичного интереса проявляется в экологически обоснованном экономически эффективном использовании природных ресурсов посредством применения правовых мер, исходя из специфики природного ресурса. Важнейшая цель рационального природопользования – сохранение ресурсоемкости природы.

Правовой механизм обеспечения рационального природопользования содержится главным образом в природоресурсных нормах экологического права, хотя при этом следует обратить внимание на то, что сам термин «рациональное использование» встречается не во всех природоресурсных законодательных актах.

Обеспечение рационального использования земельных ресурсов осуществляется посредством категорирования земель, и на основе этого установлением требований об их целевом использовании. Помимо ЗК РФ, на обеспечение рационального землепользования направлены Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 4-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»¹⁸ (предусматривает меры по сохранению и повышению плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения) и Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель»¹⁹ (устанавливает комплекс правовых мер, способствующих повышению устойчивости и продуктивности земледелия, обеспечению гарантированного производства сельскохозяйственной продукции на основе сохранения и повышения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также созданию условий для вовлечения в сельскохозяйственную деятельность малопродуктивных и неиспользуемых земель и т.д.) и некоторые другие нормативные правовые акты.

В недропользовании, согласно Закону РФ «О недрах», устанавливаются требования по обеспечению наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов, по достоверному учёту извлекаемых и оставляемых в недрах запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов при разработке месторождений полезных ископаемых и т. д.

В соответствии с ВК РФ основными мерами обеспечения рационального использования водных ресурсов являются создание бассейновых округов, бассейновых советов; разработка схем комплексного использования и охраны водных объектов; лимитирование и квотирование забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов; ведение в установленном порядке учёта объёма забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и т. д.

ФЗ «О животном мире» применительно к использованию объектов животного мира оперирует понятием «устойчивое использование объектов животного мира». Под таким использованием, согласно ст. 1, понимается использование объектов животного мира, которое не приводит в долгосрочной перспективе к истощению биологического разнообразия животного мира и при котором сохраняется способность животного мира к воспроизводству и устойчивому существованию. К мерам, обес-

¹⁸ СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3399.

¹⁹ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 142.

печивающим устойчивое использование объектов животного мира, относятся: государственный мониторинг объектов животного мира; установление объемов (лимитов) изъятия объектов животного мира; установление стандартов, нормативов и правил в области использования и охраны животного мира и среды его обитания и т.д.

ЛК РФ к мерам рационального использования лесных ресурсов относит целевое подразделение лесов, районирование лесов, установление целей использования лесов и т. д.

Вместе с тем обеспечение рационального использования природных ресурсов решается не только в рамках природоресурсных норм. Выше уже было указано, что важнейшей целью обеспечения рационального природопользования является сохранение ресурсоемкости природы.

На сегодня одна из наиболее значимых проблем, не позволяющих обеспечить достижение указанной цели, связана с устаревшими технологиями производства. Как пишут авторы книги «Глобализация мирового хозяйства и национальные интересы России»: «Современная экономика России характеризуется высокой природоемкостью. Такая ситуация сложилась в основных природоэксплуатирующих секторах, существенно воздействующих на экологическую ситуацию в России и мире: энергетическом, аграрном, лесном. В России затраты энергии, земли, леса и других ресурсов на единицу конечной продукции в среднем в 2-6 раз превышают затраты развитых стран... Неразвитость обрабатывающей и перерабатывающей промышленности, инфраструктуры, сферы распределения, отсталые и грязные технологии приводят к сохранению или вынужденному росту нагрузки на природу, колоссальным потерям природных ресурсов и сырья, дополнительному загрязнению...»²⁰.

Очевидно, что снижение природоемкости российской экономики возможно только при ее технологической модернизации посредством внедрения современных технологий производства. Есть все основания утверждать, что важнейшую роль в этом должны сыграть природоохранные нормы экологического права, в которых предусмотрен правовой механизм, направленный на внедрение наилучших доступных технологий (далее – НДТ) в областях их применения, определенных Распоряжением Правительства РФ от 24 декабря 2014 г. № 2674-р «Об утверждении Перечня областей применения наилучших доступных технологий»²¹.

В ранее действовавшей редакции Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»²² использовалось понятие «наилучшая существующая технология» (далее – НСТ). Она определялась, как технология, основанная на последних достижениях науки и техники, направленная на снижение негативного воздействия на окружающую среду и имеющая установленный срок практического применения с учетом экономических и социальных факторов.

В соответствии с подп. «е» п. 1 ст. 1 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»²³ (далее – ФЗ от 21 июля 2014 г.) с 1 января 2015 г. в ФЗ «Об охране окружающей среды» понятие «наилучшая существующая технология» заменено на понятие «наилучшая доступная технология», под которой понимается технология производства продукции (товаров), выполнения работ, оказания услуг, определяемая на основе современных достижений науки и техники и наилучшего сочетания критериев достижения целей охраны окружающей среды, при условии наличия технической возможности ее применения (ст. 1 ФЗ «Об охране окружающей среды»). В контексте обеспечения публичного интереса, связанного с рациональным природопользованием, направленным на сохранение ресурсоемкости природы, введение такого понятия представляется очень важным. Дело в том, что НСТ характеризовалась как технология, ориентированная только на снижение негативного воздействия. Применительно к характеристике НДТ, как мы видим, речь идет о ее соответствии наилучшему сочетанию критериев достижения целей охраны окружающей среды, к числу которых в соответствии со ст. 28.1 ФЗ «Об охране окружающей среды» относится, в том числе, и применение ресурсо- и энергосберегающих методов. Данный критерий всей сутью направлен на обеспечение рационального природопользования.

²⁰ Глобализация мирового хозяйства и национальные интересы России / под ред. В.П. Колосова. М.: Экономический факультет МГУ; ТЕИС, 2002. С. 626-627.

²¹ СЗ РФ. 2015. № 1 (Ч. III). Ст. 399.

²² СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

²³ СЗ РФ. 2014. № 30 (Ч. I). Ст. 4220.

Обеспечение публичных интересов в сфере отношений по охране окружающей среды

Всем своим содержанием экологическое право обеспечивает важнейший публичный интерес в сфере взаимодействия общества и природы, а именно сохранение и восстановление благоприятного состояния окружающей среды в части ее качественных показателей, касающихся чистоты (незагрязненности) атмосферного воздуха, воды и почвы. Он обеспечивается посредством правового механизма охраны окружающей среды, включающего широкий спектр эколого-правовых мер. К таким мерам относятся следующие: нормирование в области охраны окружающей среды; оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза; государственный экологический мониторинг; государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и самих вредных воздействий; государственный экологический надзор; производственный и общественный экологический контроль; требования в области охраны окружающей среды к хозяйственной и иной экологически значимой деятельности; плата за негативное воздействие на окружающую среду и др.

В эколого-правовой науке многие годы обращалось внимание на низкую эффективность экологического права в связи с наличием дефектов и пробелов в правовом регулировании отношений по охране окружающей среды, обилием декларативных норм, ни кого и не к чему не обязывающих, неразвитостью отдельных эколого-правовых мер и, соответственно, обосновывалась необходимость совершенствования эколого-правового механизма²⁴.

Невысокая эффективность действия экологического права обуславливала и невысокую степень обеспечения публичных интересов в сфере взаимодействия общества и природы и в первую очередь собственно экологических публичных интересов, выражающихся в сохранении и восстановлении качественных показателей окружающей среды.

Одной из причин низкой эффективности экологического права специалистами называлась и неэффективность деятельности государства, на которое в рамках реализуемой им экологической функции возложена обязанность по созданию и обеспечению исполнения эколого-правового механизма, способного реализовать главную и конечную цель экологического права – сохранить, а в необходимых случаях и восстановить благоприятное состояние окружающей среды²⁵.

В последние несколько лет необходимость совершенствования правового регулирования в области охраны окружающей среды была осознана и на государственном уровне. Подтверждением этого можно считать то, что проблемы совершенствования правового регулирования в области охраны окружающей среды были обсуждены на заседаниях президиума Госсовета, посвященных вопросам совершенствования системы государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды (2010 г.) и обеспечения экологической безопасности при реализации крупных инвестиционных проектов и ликвидации накопленного экологического ущерба (2011 г.). Кроме того, в 2012 г. Президентом РФ были утверждены Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года²⁶ (далее – Основы), а Правительством РФ утвержден План действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года²⁷, предусматривающий принятие законов и подзаконных актов, направленных на повышение эффективности правового механизма охраны окружающей среды.

В отличие от практики прошлых лет, когда реализация многих программных документов в области охраны окружающей среды фактически срывалась, в настоящее время государство предприняло реальные шаги, что выразилось в принятии необходимых нормативных актов. Пока трудно сказать, насколько они окажутся действенными с точки зрения обеспечения публичных интересов в сфе-

²⁴ См., напр.: Бринчук М.М. Концепция развития экологического законодательства Российской Федерации. СПб.: Изд-во Юрид. ин-та (СПб), 2009; Васильева М.И. Концептуальные вопросы совершенствования экологической политики и законодательства об охране окружающей среды // Экологическое право. 2007. № 2; Вершило Н.Д. Эколого-правовые основы устойчивого развития / под ред. М.М.Бринчука. М.: Формула права, 2008; Гизатуллин Р.Х. Экологическая функция государства: теория и практика реализации. М.: Юрлитинформ, 2014 и др.

²⁵ Подробнее об этом см.: Бринчук М.М. Трудные времена экологического права. URL: <http://www.igpan.ru/public/publiconsite> (дата обращения: 12.01.2017); Гизатуллин Р.Х. Экологическая функция государства: теория и практика реализации: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2015 и др.

²⁶ Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁷ См.: Распоряжение Правительства РФ от 18 декабря 2012 г. № 2423-р «Об утверждении Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7561.

ре регулирования экологических отношений, поскольку многие нормы еще не вступили в действие, однако уже можно констатировать, что большинство из них действительно направлены на повышение эффективности действия экологического права, совершенствование его институтов.

Одним из наиболее значимых законодательных решений следует считать принятие уже упомянутого ФЗ от 21 июля 2014 г. «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Анализ его норм позволяет говорить о том, что он в совокупности с другими федеральными законами, принятыми в соответствии с Планом действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития (например, Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления”, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации»²⁸) (далее – ФЗ от 29 декабря 2014 г.), направлен на реализацию обозначенного в Основах механизма обеспечения решения задачи совершенствования экологического законодательства, на создание структурно-целостной, комплексной и непротиворечивой системы законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования.

ФЗ от 21 июля 2014 г. и ФЗ от 29 декабря 2014 г. внесли масштабные изменения в правовое регулирование общественных отношений по охране окружающей среды, которые предусматривают введение новых для российского экологического законодательства эколого-правовых инструментов (категории объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду; комплексное экологическое разрешение; программа повышения экологической эффективности; требования к разработке и реализации региональных программ в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами; экологический сбор и др.) и совершенствование имеющихся (производственный экологический контроль; государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду; экологическая экспертиза; плата за негативное воздействие на окружающую среду и др.)

Не менее важным правотворческим решением, ориентированным на предотвращение и минимизацию негативного воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду и обеспечение публичных интересов в области охраны окружающей среды, следует считать механизм внедрения НДТ, который определен в ФЗ от 21 июля 2014 г. Он предусматривает определение областей их применения, разработку информационно-технических справочников (далее – ИТС) по НДТ, перечень необходимых сведений о НДТ, которые должны содержать ИТС, устанавливает периодичность пересмотра технологий, определенных в качестве НДТ (не реже чем один раз в десять лет). Кроме того, вводятся меры экономического стимулирования внедрения НДТ. Например, при исчислении платы за негативное воздействие на окружающую среду к ставкам такой платы с 1 января 2020 г. будет применяться коэффициент «0» – за объем или массу выбросов и сбросов загрязняющих веществ в пределах технологических нормативов после внедрения НДТ на объекте, оказывающем негативное воздействие на окружающую среду. Также устанавливаются меры государственной поддержки деятельности по внедрению НДТ в виде предоставления налоговых льгот, предоставления льгот по плате за негативное воздействие на окружающую среду, выделения бюджетных средств.

Кроме того, в целях обеспечения внедрения НДТ ФЗ от 21 июля 2014 г. предусматривает, что с 1 января 2019 г. ст. 36 ФЗ «Об охране окружающей среды» будет дополнена положением о том, что проектирование, строительство и реконструкция объектов капитального строительства, зданий, сооружений, которые являются объектами, оказывающими негативное воздействие на окружающую среду, и относятся к областям применения НДТ, должны осуществляться с учетом технологических показателей НДТ при обеспечении приемлемого риска для здоровья населения (подп. «б» п. 18 ст. 1), а с 1 января 2020 г. вступит в действие положение, которым будет дополнена ст. 38 ФЗ «Об охране окружающей среды», предусматривающее запрет выдачи разрешения на ввод таких объектов в эксплуатацию в случае, если на них будут применяться технологические процессы с технологическими показателями, превышающими технологические показатели НДТ (п. 19 ст. 1).

Конечно, отдельные новации в правовом регулировании отношений по охране окружающей среды вызывают вопросы, например, в части изменений в области экологической экспертизы. С од-

²⁸ СЗ РФ. 2015. № 1 (Ч. I). Ст. 11.

ной стороны, следует позитивно оценивать, что с 1 января 2018 г. государственной экологической экспертизе будет подлежать проектная документация объектов I категории. Вместе с тем под объекты государственной экологической экспертизы не попала проектная документация объектов II категории, которые также обладают высокой степенью потенциальной экологической опасности, и их строительство и последующая эксплуатация затрагивают публичные экологические интересы. Можно указать и на то, что до сих пор не решен вопрос с законодательным регулированием отношений по оценке воздействия на окружающую среду.

Отметим, что мы коснулись далеко не всех изменений в экологическом законодательстве. В принципе, в рамках вопроса об экологическом праве как средстве реализации публичных интересов в регулировании отношений по охране окружающей среды не ставилась задача осветить их в полном объеме. Задача заключалась в том, чтобы показать, что изменения в правовом регулировании указанных общественных отношений позволяют надеяться на то, что экологическое право сможет в значительной мере повысить свой потенциал как средства обеспечения публичного интереса, связанного с сохранением и восстановлением благоприятного состояния окружающей среды и главное – его реализовать.

Поступила в редакцию 12.05.17

R.Kh. Gizzatullin

ENVIRONMENTAL LAW AS A MEANS OF ENSURING PUBLIC INTEREST

The issues of ensuring public interests in the sphere of regulation of public relations concerning nature are considered in the environmental law. It is noted that public interests related to nature and its resources are provided by many public branches of the Russian law, but primarily by the environmental law, since the subject of its legal regulation is exclusively the social relations in the sphere of interaction between society and nature.

Particular attention is paid to the role and importance of natural resources in the life and activities of man and society. On the basis of the analysis of the environmental legal doctrine, the Constitution of Russia, and the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, it was concluded that natural resources have the potential to satisfy a variety of environmental, economic, scientific, aesthetic and other needs; public interests in the sphere of interaction of society and Nature as a set of interests of citizens, social groups, society and the state are not limited only to the environmental interests proper (conservation and restoring of a favorable state of the environment).

The author pays special attention to the fact that natural resources act as a special object of ownership, use and protection. The environmental law as a means of ensuring public interests is considered in the article in its broad sense, which includes not only the environmental law proper, but also the law of natural resources, which is explained by the inseparability, the organic interconnection of the social relations formed around a single object of legal regulation, when Nature stands as that very object. The article deals with the legal means established in the norms of the environmental law for the provision of public interests in relation to public relations governed by the environmental law, such as the public relations of ownership of natural resources, the public relations on environmental management and environmental protection. There are some shortcomings in the legal regulation of public environmental relations that create prerequisites for the insufficiently effective provision of public interests in the sphere in question.

Keywords: environmental law, public interest, nature, natural resources, ownership of natural resources, environmental management, environmental protection.

Гиззатуллин Равиль Хасанович,
доктор юридических наук, доцент, профессор
кафедры финансового и экологического права
ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет»
450076, Россия, г. Уфа, ул. Заки Валиди, 3
E-mail: ravil73@mail.ru

Gizzatullin R.Kh.,
Doctor of Law, Associate Professor, Professor
at Department of Financial and Ecological Law
Bashkir State University
Zaki Validi st., 3, Ufa, Russia, 450076
E-mail: ravil73@mail.ru