

# Совершенствование российского природоохранного законодательства: взгляд со стороны\*

П. А. Попов

**Для цитирования:** Попов П. А. Совершенствование российского природоохранного законодательства: взгляд со стороны // Правоведение. 2018. Т. 62, № 4. С. 671–691.  
<https://doi.org/10.21638/spbu25.2018.406>

В статье с привлечением сравнительно-правового материала анализируется российское экологическое законодательство и предлагаются пути его совершенствования. Изменяющиеся природоохранные требования должны вступать в силу только по истечении существенного срока на подготовку к их выполнению, который следует исчислять не ранее принятия всей совокупности подзаконных актов, развивающих положения законов. При оценке воздействия планируемой хозяйственной деятельности на окружающую среду необходимо учитывать передовой опыт Европейского союза, где процедура оценки воздействия конкретных объектов четко упорядочена и отделена от процедуры стратегической экологической оценки документов градостроительного планирования и иных подобных документов. Плата за загрязнение окружающей среды должна быть более четко разграничена с мерами ответственности, а собираемые платежи нужно расходовать целевым образом на восстановление и улучшение качества окружающей среды. Способом целевого расходования может быть целевой бюджетный фонд, поскольку внебюджетные фонды показали недостаточную эффективность. Следует унифицировать правовую основу экологического надзора и обеспечить надлежащее применение специальных познаний при его осуществлении. В существенной доработке нуждаются механизмы возмещения экологического вреда: в частности, необходимо обеспечить приоритет восстановительных и равноценных работ, приносящих реальный результат для окружающей среды, перед денежными взысканиями, отменить любые ограничения на учет работ, выполненных по инициативе причинителя вреда, и повысить ответственность за произвольный отказ от выполнения таких работ. Предлагается ввести саморегулирование экспертов-экологов, установить порядок привлечения иностранных экспертов-экологов и признания их заключений. Предложены некоторые процедурные меры, такие как установление исключительной подсудности споров о возмещении экологического вреда и дел о взыскании соответствующих штрафов по месту причинения вреда, опубликование мировых соглашений по экологическим спорам перед их утверждением судом. В качестве долгосрочной задачи упомянута кодификация природоохранного законодательства на основе обобщения и конкретизации правил, касающихся охраны окружающей среды.

*Ключевые слова:* природоохранное законодательство, правовая стабильность, экологическая экспертиза, экологические платежи, экологический надзор, экологические фонды, экологический вред, саморегулирование, кодификация.

---

\* Подготовлено в рамках исследовательского проекта АНО «Центр международных и сравнительно-правовых исследований» по заказу ПАО «Газпром нефть», ПАО «СИБУР Холдинг» и Банка ГПБ (АО).

Автор благодарит канд. юрид. наук, проф. Р. С. Бевзенко и эксперта государственной экологической экспертизы Ю. В. Юрченко за содействие при выполнении исследования.

Попов Петр Азерович — ведущий юрист, юридическая фирма «Пепеляев Групп», Российская Федерация, 125047, Москва, ул. 3-я Тверская-Ямская, 39; p.porov@pgplaw.ru

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2019

Природоохранное законодательство — консервативная отрасль, и в равновесном состоянии должна быть таковой. Но ни одна отрасль законодательства не должна отставать от планомерного совершенствования законодательства страны в целом или игнорировать новые решения, выработанные в зарубежных правовых порядках. Тем более нельзя доводить относительную автономию отрасли законодательства до состояния, когда общеправовые принципы перестают в ней работать и возникают необъяснимые, иррациональные подходы, несовместимые с правовой теорией и с иными отраслями права.

К сожалению, недавний пример правового подхода, целью которого заявлялась именно повышенная правовая защита окружающей среды, но реальным результатом стало создание отрицательного стимула добровольного устранения последствий ее загрязнения, показывает, что стоит по меньшей мере задуматься, соответствует ли нынешнее состояние природоохранного законодательства ожиданиям общества. Речь идет о подходе к вопросу о том, можно ли взыскать с загрязнителя окружающей среды возмещение вреда в денежном выражении, не учитывая организованные им восстановительные работы. Читателям хорошо известно, что ранее считалась допустимой двойная санкция как повышенная ответственность за экологические нарушения, и это потребовало рассмотрения вопроса в Конституционном суде РФ. Представитель заявителя отметил в заседании Суда: «Когда любовь к природе перевешивает любовь к праву, проигрывают и право, и природа»<sup>1</sup>. Конституционный суд РФ признал двойную санкцию недопустимой<sup>2</sup>.

Автор настоящей статьи, участвовавший совместно с несколькими признанными специалистами в подготовке соответствующей жалобы в Конституционный суд РФ, до того не вел теоретических исследований в области охраны окружающей среды. Однако опыт участия в анализе указанного правового вопроса показал, что вне профессиональной эколого-правовой среды могут вырабатываться подходы, которые оказываются разумными и влияют на состояние регулирования в данной сфере.

Поэтому, получив предложение поучаствовать в более обширном исследовании состояния и путей совершенствования российского природоохранного законодательства<sup>3</sup>, я с воодушевлением подготовил несколько предложений. Представляя их читателям в статье, хотел бы особо обратиться к будущим ученым, нынешним студентам и аспирантам, призывая их к постановке высоких целей.

Создать в нашей стране природоохранное законодательство нового поколения, которое может опередить зарубежные образцы в наглядности и эффективности, — лишь при первом взгляде выглядит слишком амбициозной целью. Это долгая работа. Однако ее результат важнее, чем крупная выгодная сделка или подобного рода карьерные достижения юриста, практикующего в других отраслях права.

---

<sup>1</sup> КС занялся «бездушными и циничными» актами арбитражных судов. URL: [https://pravo.ru/court\\_report/view/117367/](https://pravo.ru/court_report/view/117367/) (дата обращения: 27.03.2019).

<sup>2</sup> Постановление Конституционного суда РФ от 31.03.2015 № 6-П. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201504020021> (дата обращения: 27.03.2019).

<sup>3</sup> Статья подготовлена на основе материалов сравнительно-правового исследования правового регулирования отношений в сфере нормирования негативного воздействия на окружающую среду, экономического стимулирования ответственного природопользования, возмещения вреда окружающей среде, обращения с отходами в Российской Федерации и зарубежных странах в рамках исследовательского проекта АНО «Центр международных и сравнительно-правовых исследований», проведенного по заказу ПАО «Газпром нефть», ПАО «СИБУР Холдинг» и Банка ГПБ (АО) (далее — Исследование ЦМиСПИ).

**Обеспечение заблаговременности изменения природоохранных требований.** В Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>4</sup> (далее — Закон об охране окружающей среды) отсутствуют общие правила действия во времени нормативных правовых актов, вводящих новые природоохранные требования, а равно увеличивающих объем обязанностей, введенных ранее.

Устанавливая новые требования, законодатель часто определяет, что они вступают в силу по истечении определенного срока.

Однако законодательные требования предполагают конкретизацию на уровне подзаконных нормативно-правовых актов, которые, в свою очередь, зачастую принимаются спустя длительное время после официального опубликования закона и незадолго до его вступления в силу, что фактически дезавуирует отложение срока начала действия закона. Соответственно, срок на подготовку к вступлению в силу нового закона затрачивается в основном на подготовку подзаконных нормативно-правовых актов, и пока такие подзаконные акты не изданы, лица, которые должны будут выполнять требования закона, не могут полноценно готовиться к их исполнению.

Чем меньше времени остается на подготовку к выполнению новых требований, тем более велики и менее эффективны требуемые для этого затраты. Величиной затрат нельзя пренебречь, так как речь идет не только о прямых затратах денежных средств (скажем, на закупку оборудования), но и о затратах рабочего времени.

Требование заблаговременности принятия законов, увеличивающих имущественное бремя для граждан и юридических лиц, давно действует, например, в налоговом законодательстве<sup>5</sup>, где хорошо себя зарекомендовало. Схожее требование следует установить и в рамках природоохранного законодательства. Исключение из правила о заблаговременности может быть установлено для требований, введение которых направлено на предотвращение непосредственной угрозы чрезвычайной ситуации или экологического бедствия.

Предлагаем дополнить Закон об охране окружающей среды положением, согласно которому нормативные правовые акты, вводящие новые природоохранные требования, а равно увеличивающие затраты граждан и/или организаций или иным образом увеличивающие объем обязанностей, связанных с выполнением ранее введенных природоохранных требований, применяются не ранее чем при наступлении наиболее поздней из следующих дат:

- дата истечения шести месяцев со дня официального опубликования последнего из совокупности нормативных правовых актов, в силу которых установлено или изменено природоохранное требование (включая федеральный закон и изданные на его основе подзаконные нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты);

---

<sup>4</sup> Здесь и далее, кроме особо оговоренных случаев, ссылки на российские нормативно-правовые и подзаконные акты даются по СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.03.2019).

<sup>5</sup> Акты законодательства о налогах, как правило, вступают в силу не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования и не ранее 1-го числа очередного налогового периода по соответствующему налогу; федеральные законы, устанавливающие новые налоги и/или сборы, а также акты законодательства о налогах и сборах субъектов РФ и нормативные правовые акты представительных органов муниципальных образований, вводящие налоги, вступают в силу не ранее 1 января года, следующего за годом их принятия, но не ранее одного месяца со дня их официального опубликования (ст. 5 Налогового кодекса РФ от 31.07.1998 № 146-ФЗ).

- 1 января года, следующего за годом официального опубликования последнего из совокупности нормативных правовых актов, в силу которых установлено или изменено природоохранное требование.

**Единая процедура оценки воздействия на окружающую среду.** Действующее российское природоохранное законодательство предусматривает две процедуры оценки потенциальной опасности деятельности для окружающей среды:

- оценка воздействия на окружающую среду в соответствии со ст. 32 Закона об охране окружающей среды и Приказом Госкомэкологии России от 16.05.2000 № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации»;
- государственная экологическая экспертиза на основании Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

Процедура оценки воздействия на окружающую среду для объектов, не представляющих высокой потенциальной опасности, имеет целью констатацию отсутствия такой опасности, а для объектов, представляющих высокую потенциальную опасность, — подготовку к государственной экологической экспертизе. Однако из самого текста Закона об охране окружающей среды такой вывод сделать невозможно, он понятен лишь узким специалистам, хорошо знакомым с соответствующими процедурами, но не тем, кто впервые сталкивается с необходимостью исполнять требования о проведении этих процедур.

Подобное дублирование процедур нехарактерно ни для развитых правопорядков (Европейского союза, США), ни для развивающихся стран (Китай, Индия). Во всех указанных правопорядках проводится единая процедура оценки воздействия на окружающую среду. Предметом данной процедуры выступает планируемая деятельность, которая может оказать существенное отрицательное воздействие на окружающую среду<sup>6</sup>.

Предлагаем заменить действующие в российском законодательстве процедуры оценки воздействия на окружающую среду и государственной экологической экспертизы объектов, характеризующихся потенциальной экологической опасностью, единой процедурой оценки воздействия таких объектов.

В Европейском союзе (далее — ЕС) в силу Директивы об оценке воздействия на окружающую среду от 16.04.2014 № 2014/52/EU<sup>7</sup> первой стадией оценки воздействия на окружающую среду выступает проверка того, нужно ли вообще исследование потенциальной опасности конкретного объекта, не относящегося к категориям наиболее потенциально опасных. Эта процедура называется скринингом (*screening*). Также установлены критерии оценки для процедуры скрининга (Приложение III к указанной Директиве). Такая процедура может в России заменить ныне существующую оценку воздействия на окружающую среду, ее итогом будет заключение о необходимости полной оценки воздействия либо об отсутствии такой необходимости.

В Приложении I и III к указанной Директиве ЕС прямо указаны критерии обязательности оценки воздействия исходя из проектных параметров и уровней

<sup>6</sup> По данным экспертов, которые приводятся в Приложении к Исследованию ЦМиСПИ. URL: [http://iclr.ru/files/pages/research/papers/ЦМиСПИ---Экологическое-законодательство\\_Приложение.pdf](http://iclr.ru/files/pages/research/papers/ЦМиСПИ---Экологическое-законодательство_Приложение.pdf). С. 9–11, 45–46, 59–61, 81–84, 105–107, 119–120 (дата обращения: 27.03.2019).

<sup>7</sup> OJ.L 26/1. 28.01.2012. P.1. URL: [https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA\\_Directive\\_informal.pdf](https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_Directive_informal.pdf) (дата обращения: 27.03.2019); текст и неофициальный перевод доступны в СПС «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.03.2019).

риска загрязнения окружающей среды, в том числе количественных параметров объектов. Этот подход предлагается внедрить и в российское законодательство.

Чтобы не позволить обойти оценку воздействия, занизив проектные параметры, предлагаем предоставить органам государственного экологического надзора полномочия проводить по своей инициативе или по поступающим обращениям исследования материалов инженерных изысканий, проектной документации, осмотр мест проведения изыскательских работ и при выявлении занижения количественных параметров объектов выдавать предписание о необходимости оценки воздействия на окружающую среду.

В рамках процедуры оценки воздействия в ЕС заявитель, намеревающийся вести потенциально опасную деятельность, составляет отчет, по которому проводятся общественные слушания и проверка отчета экспертами, назначенными уполномоченным органом. Приложения IIa и IV к указанной Директиве ЕС определяют сведения, которые должны быть представлены к оценке. Эти правила могут использоваться для целей конкретизации требований к российской процедуре.

В российском законодательстве нет процедуры дополнительного исследования при изменении изначальных параметров проекта, что на практике иногда означает для лиц, планирующих проект, необходимость повторной экспертизы в полном объеме. Следует дополнить действующее законодательство правилом, согласно которому при изменении параметров проекта дополнительное исследование проводится в отношении влияния измененных параметров на опасность объекта для окружающей среды.

Не установлен в действующем законодательстве срок действия положительного заключения государственной экологической экспертизы, в связи с чем такой срок определяют уполномоченные органы по своему усмотрению (чаще всего — пять лет). Лица, планирующие создание потенциально экологического опасного объекта в России и получившие положительное заключение, по истечении срока, установленного по усмотрению правоприменителя, вынуждены повторно проходить всю процедуру.

Предлагаем восполнить этот пробел, установив, что положительное заключение оценки может применяться заявителем в течение всего срока создания и эксплуатации соответствующего объекта согласно проектным параметрам.

В Китае эксперты, давшие заведомо ложное заключение при оценке воздействия, несут солидарную ответственность за экологический вред, причиненный объектом<sup>8</sup>. Настолько жесткое правило непригодно для российского права, так как доказывание того, является ли заключение заведомо ложным, требует дополнительной экспертизы и сопряжено с рисками оценочных суждений при разграничении грубой ошибки с заведомо ложным заключением. Предлагаем проработать вопрос об обязательном членстве экспертов в саморегулируемой организации и о страховании ответственности эксперта.

Документы градостроительного планирования в ЕС исследуются в рамках более сложной процедуры стратегической экологической оценки (*strategic environmental assessment, SEA*), которая предусмотрена Директивой ЕС от 27.06.2001 № 2001/42/ЕС об оценке эффекта отдельных планов и программ на окружающую среду<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Приложение к Исследованию ЦМиСПИ. С. 111.

<sup>9</sup> OJ.L 197. 21.07.2001. P.30. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32001L0042> (дата обращения: 27.03.2019); текст и неофициальный перевод доступны в СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.03.2019).

Правотворческие и схожие с ними методические инициативы в природоохранной сфере, включая справочники наилучших доступных технологий, изменение природоохранного режима территорий и иные стратегические решения, также нуждаются в экспертной оценке.

Однако такие документы принципиально отличаются по своей сути от объектов, имеющих потенциальную экологическую опасность. В зарубежных странах не принято объединять оценку конкретных объектов и оценку стратегических планов в рамках одной процедуры, как в рамках государственной экологической экспертизы в России. Попытки ввести данную процедуру предпринимались на уровне международных договоров<sup>10</sup>, модельного законодательства СНГ<sup>11</sup> и в ведомственном законопроекте<sup>12</sup>, а также комментировались в правовой доктрине<sup>13</sup>, однако пока не привели к изменениям российского законодательства.

Особенностью процедуры стратегической экологической оценки может быть рассмотрение и утверждение результатов такой оценки решениями экспертных советов при уполномоченных органах в полном составе, а не в виде заключения отдельных экспертов, которым поручается оценка экологических рисков создания конкретных объектов. Соответственно, положительное заключение будет выдаваться большинством от общего количества членов экспертного совета, но каждому из членов должно быть предоставлено право на особое мнение.

В рамках новейших изменений Закона об охране окружающей среды появились еще две процедуры схожей направленности: подача декларации о воздействии на окружающую среду и выдача комплексного экологического разрешения. Эти процедуры применяются в рамках уже осуществляемой деятельности. С учетом того, что методически процедуры оценки воздействия планируемой и уже осуществляемой деятельности имеют общие элементы, предпочтительно гармонизировать их.

**Целевое расходование платы за правомерное загрязнение окружающей среды и ее разграничение с мерами ответственности.** В России взимается плата за негативное воздействие на окружающую среду, порядок ее взимания многократно менялся. Схожую правовую природу имеют утилизационный и экологический сборы, взимаемые на основании Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

В настоящее время в рамках упорядочения платежей, имеющих признаки налогов и сборов, планируется перенос порядка взимания платежей за отрицательное воздействие на окружающую среду, утилизационного и экологического сбора в Налоговый кодекс РФ<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Протокол по стратегической экологической оценке (Киев, 21.05.2003) к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. URL: <https://www.unep.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/protocolenglish.pdf> (дата обращения: 27.03.2019); русский перевод доступен в СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.03.2019). Россия не участвует в данном международном договоре.

<sup>11</sup> Модельный закон «О стратегической экологической оценке», принят на 36-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ (Постановление от 16.05.2011 № 36-7) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств — участников СНГ. 2011. № 51. С. 152–160.

<sup>12</sup> Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и в иные законодательные акты РФ». URL: <http://regulation.gov.ru/projects/npa=22178> (дата обращения: 27.03.2019).

<sup>13</sup> См. об этом: *Бабич М. Е.* Что день грядущий нам готовит: год экологии в России // Справочник эколога. 2017. № 1. С. 15–29.

<sup>14</sup> Поручение Правительства РФ от 16.03.2018 № ДМ-П13-10пр. URL: <http://government.ru/orders/selection/401/31829/>; <http://government.ru/news/31719/> (дата обращения: 27.03.2019). — Раз-

При использовании наилучших доступных технологий к плате применяется коэффициент 0. Отказ государства от взимания платы при внедрении наилучших доступных технологий означает, что сама по себе хозяйственная деятельность, приводящая к загрязнениям, не рассматривается как источник пополнения бюджета. Это дает основания для вывода о том, что взимание платы направлено на сдерживание загрязнений, вызванных применением технологий, не относящихся к наилучшим доступным технологиям, а также на устранение последствий таких загрязнений.

Плата за загрязнение окружающей среды по цели и смыслу взимания направлена на сдерживание загрязнений и на устранение их последствий, при этом она не может и не должна рассматриваться наравне с налогами, используемыми для наполнения бюджета<sup>15</sup>. Расширение налоговой базы обычно означает улучшение общественного благосостояния, чего нельзя сказать о росте объемов загрязнения окружающей среды, облагаемого платой. Недопустимо устанавливать целевые показатели эффективности органов власти исходя из сумм собранных платежей за загрязнение окружающей среды.

Хотя действующее законодательство не требует целевого расходования собранных средств на природоохранные нужды, а суммы платежей зачисляются в доход бюджета на общее покрытие любых расходов, подобное положение нельзя признать приемлемым.

В США Верховный суд штата Пенсильвания выразил в 2016 г. правовую позицию, согласно которой платежи, взимаемые при применении технологии гидроразрыва пласта, должны быть использованы для охраны и улучшения качества окружающей среды, так как право на сохранность окружающей среды принадлежит обществу<sup>16</sup>. Целевые бюджетные фонды природоохранного назначения существуют в США в штатах Нью-Йорк и Нью-Джерси.

В Норвегии с 2008 г. организации вместо налога на оксиды азота уплачивают сбор в целевой фонд природоохранного назначения. Фонд предоставляет субсидии, которые покрывают затраты на проекты сокращения выбросов оксидов азота<sup>17</sup>.

Такой подход может применяться к любой плате за отрицательное воздействие на окружающую среду<sup>18</sup>.

В России ранее существовали внебюджетные экологические фонды, но практика их работы показывала проблемы нецелевого или неэффективного использования средств. Содержание аппарата внебюджетных фондов требует существенных издержек. Задача сбора платежей, когда она выполняется аппаратом соответствующего фонда, становится преобладающей, а основная цель фонда — финансирование природоохранных мероприятий — второстепенной, что признавалось неприемлемым международными экспертами для схожих фондов, существовавших в Казахстане<sup>19</sup>.

---

работан и соответствующий законопроект (URL: <https://regulation.gov.ru/projects/npa=84496> (дата обращения: 01.04.2019)).

<sup>15</sup> См. об этом: *Петрова Т. В.* Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М., 2000. С. 100.

<sup>16</sup> Приложение к Исследованию ЦМиСПИ. С. 50.

<sup>17</sup> Там же. С. 69.

<sup>18</sup> См. об этом: *Боголюбов С. А.* Роль правового регулирования экономического механизма охраны окружающей среды // Государство и бизнес в системе правовых координат. М., 2014. С. 189–201.

<sup>19</sup> Реформирование природоохранных финансовых институтов в Казахстане: выводы и рекомендации обзора деятельности Государственного фонда охраны окружающей среды Казахстана. ОЭСР, 2000. URL: <http://www.oecd.org/env/outreach/35156935.pdf> (дата обращения: 27.03.2019).

В целях обеспечения целевого использования платы за отрицательное воздействие на окружающую среду предлагается формирование природоохранных фондов как целевых бюджетных фондов, схожих с дорожными фондами. Такое решение можно закрепить в обсуждаемом в настоящее время проекте нового Бюджетного кодекса РФ<sup>20</sup>. Данный подход не предполагает формирования аппарата фондов, занимающегося взиманием платежей, оно означает лишь необходимость целевого расходования средств. Сбором и расходованием средств занимаются уполномоченные органы власти, а не аппарат фонда. Соответственно, устраняются системные недостатки ранее существовавших внебюджетных фондов.

Собранные в фонд средства платы за отрицательное воздействие на окружающую среду, а также средства утилизационного и экологического сбора могут расходоваться на устранение отрицательных последствий загрязнений. При таком подходе плата за отрицательное воздействие на окружающую среду станет компенсационным сбором, а не налогом, взимаемым на безвозмездной основе.

При переходе к целевому расходованию средств платы за негативное воздействие на окружающую среду может быть установлена разная продолжительность переходного периода для платежей с разными основаниями взимания. Относительно меньшие практические трудности вызывает подбор направлений целевого расходования платы за размещение отходов, утилизационного и экологического сбора: собранные средства могут расходоваться на выполнение мероприятий, связанных с утилизацией отходов и извлечением из них полезных компонентов. Более продолжительного времени может потребовать подбор мероприятий для целевого расходования платы за сбросы в водные объекты и за выбросы в атмосферный воздух.

Необходимо разграничить правовой режим платежей за допустимое воздействие на окружающую среду и платежей, взимаемых при нарушении предельно допустимых показателей такого воздействия.

Различные повышающие коэффициенты, взимаемые при нарушении предельно допустимых показателей отрицательного воздействия на окружающую среду, представляют собой меры ответственности за такое нарушение в той части, в которой платеж увеличен по сравнению с обычным размером платежа, взимаемым в отсутствие нарушения предельно допустимых показателей. Увеличенная часть платежа, по существу, представляет собой административный штраф.

Предлагаем вместо повышающих коэффициентов платы за отрицательное воздействие на окружающую среду установить административную ответственность за превышение допустимых показателей воздействия на окружающую среду в виде штрафа, размер которого определяется кратно вносимой плате за такое воздействие. Штраф может взиматься на основе установленных действующим законодательством 5-кратного и 25-кратного повышающих коэффициентов указанной платы. При таком подходе допустимо, помимо взимания однократной платы, ввести вместо повышенной части платы штраф в размере от 3-кратного до 4-кратного, от 20-кратного до 24-кратного размера платы.

Вместе с тем при наложении таких штрафов должны, как и для любых нарушений законодательства, учитываться наличие и форма вины, характер и последствия конкретного нарушения, последующее поведение нарушителя — устранение последствий нарушения, предупреждение будущих нарушений. Подобный подход позволяет вместо объективного вменения повышающих коэффициентов, не зависящих от изложенных обстоятельств, достичь надлежащей индивидуализации административного наказания.

<sup>20</sup> URL: <https://regulation.gov.ru/projects/npa=22153> (дата обращения: 27.03.2019).



**Унификация правовой основы экологического надзора и обеспечение надлежащего применения специальных познаний.** В настоящее время проверки соблюдения природоохранных требований проводятся согласно требованиям Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Вместе с тем в Государственной думе РФ рассматривается законопроект «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», который заменит указанный Федеральный закон и будет применяться в том числе к государственному экологическому надзору и муниципальному экологическому контролю.

В силу ст. 65 Закона об охране окружающей среды государственный экологический надзор и муниципальный экологический контроль включают виды, связанные с отдельными компонентами окружающей среды (недра, земля, леса, животный мир, водные объекты и биоресурсы, атмосферный воздух), видами деятельности (размещение отходов, охота, рыболовство, обращение с озоно-разрушающими веществами), территориями (внутренние морские воды, территориальное море, исключительная экономическая зона, континентальный шельф, озеро Байкал, особо охраняемые природные территории).

В ст. 66 Закона об охране окружающей среды содержится перечень полномочий должностных лиц органов государственного экологического надзора.

Вместе с тем Положение о федеральном государственном экологическом надзоре, утв. Постановлением Правительства РФ от 08.05.2014 № 426 «О федеральном государственном экологическом надзоре», содержит многочисленные отсылки к положениям специальных законов и подзаконных актов, которые касаются указанных сфер, по вопросу о полномочиях проверяющих (п. 3, 7 Положения). Такие специальные правила в значительной степени повторяются.

Предлагаем унифицировать правовые основы государственного экологического надзора и муниципального экологического контроля, ввести единый перечень полномочий органов экологического надзора (контроля), распространив его на все подвиды экологического надзора (контроля), и сохранить для подвидов лишь особенности, необходимые для целей таких подвидов.

Ключевой особенностью государственного экологического надзора выступает необходимость использования специальных познаний в сфере охраны окружающей среды, относящихся в основном к естественно-научным дисциплинам, фундаментальным (физическая география, физика, химия, биология) и прикладным (почвоведение и т. п.).

В рамках экологического надзора (контроля), в том числе при проведении проверок и обжаловании их результатов в административном порядке, предлагаем установить обязанность административного органа назначить экспертизу по вопросам обстоятельств дела, если лицо, подающее жалобу, внесло денежные средства, необходимые для оплаты экспертных работ (услуг).

Кроме того, предлагаем дополнить законодательство о судопроизводстве особенностями проведения экспертизы по спорам, связанным с применением природоохранного законодательства, включая возможность проведения указанной экспертизы в рамках примирительных процедур и обязательность проведения экспертизы, если заявитель внес для ее проведения требуемые средства.

Предусмотренная действующим законодательством возможность проведения медиации по спорам, связанным с публично-правовыми отношениями, соответствует лучшим мировым практикам, в том числе по спорам природоохранного характера. Для целей доработки данных процедур интересен опыт Китая, где по таким спорам также широко применяется медиация, но проект соглашения о при-

мирении, заключаемого сторонами, подлежит обязательному обнародованию до его утверждения<sup>21</sup>. Такая процедура может обеспечить ознакомление с проектом соглашения лиц, чьи интересы оно может затронуть.

### **Совершенствование механизмов возмещения экологического вреда.**

Российское природоохранное законодательство следует общепринятому в мире подходу, что вред, причиненный окружающей среде (экологический вред), не совпадает с вредом, причиненным личности и имуществу, и нуждается в особых правилах, которые определяют порядок его возмещения и иные последствия его причинения<sup>22</sup>.

В рамках действующего российского законодательства вред окружающей среде может возмещаться в денежной форме или в натуре (ст. 1082 Гражданского кодекса РФ (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ; п. 3 ст. 77, п. 3 ст. 78 Закона об охране окружающей среды). В судебной практике данные требования законодательства истолковываются как представляющие право выбора формы возмещения вреда истцу, однако окончательный выбор делает суд, «принимая во внимание необходимость эффективных мер, направленных на восстановление состояния окружающей среды, в котором она находилась до причинения вреда, наличие публичного интереса в благоприятном состоянии окружающей среды»<sup>23</sup>.

С учетом того, что окружающая среда имеет для общества особое значение, отличающее ее от имущества граждан и организаций, законодательство должно обеспечивать именно восстановление качества окружающей среды, сниженного нарушением. В Законе об охране окружающей среды под качеством окружающей среды понимается ее состояние, выраженное физическими, химическими, биологическими или иными показателями (ст. 1). В отличие от возмещения имущественного вреда, где достаточно восстановить имущественную сферу потерпевшего в денежной форме, отражающей универсальный эквивалент любого имущества, при возмещении экологического вреда необходимо именно восстановить качество окружающей среды (отражаемое количественными показателями ее состояния), и для этого недостаточно сформировать денежный фонд.

Необходимо внести изменения в законодательство, закрепив возмещение в натуре вреда, причиненного окружающей среде, как основную форму возмещения.

Такое решение будет соответствовать лучшим мировым практикам, в частности опыту Европейского союза, где, исходя из Директивы о природоохранных обязанностях в целях предупреждения и возмещения вреда окружающей среде от 21.04.2004 № 2004/35/ЕС (Директива *ELD*)<sup>24</sup>, лицо, причинившее вред, должно предпринять все доступные меры, чтобы прекратить и устранить загрязнение, восстановив нарушенное состояние окружающей среды. Лишь если такое лицо уклоняется от исполнения своей обязанности, не выявлено или освобождено от этой обязанности, соответствующие меры применяет уполномоченный орган власти.

<sup>21</sup> Приложение к Исследованию ЦМиСПИ. С. 82.

<sup>22</sup> Комментарий к Федеральному закону от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / под ред. О. Л. Дубовик. Доступен в СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.03.2019) (автор комментария к ст. 77 — Г. А. Мисник); Голиченков А. К. Экологическое право России: словарь юридических терминов. М., 2008. С. 33–34 («Вред, причиненный экологическим правонарушением»).

<sup>23</sup> Пункт 13 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 30.11.2017 № 49. URL: <http://www.spcourt.ru/files/26109/> (дата обращения: 27.03.2019).

<sup>24</sup> OJ.L 143. 30.04.2004. P.56–75. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32004L0035> (дата обращения: 27.03.2019).

Приоритет натуральной формы возмещения вреда окружающей среде процедурно должен обеспечиваться в первую очередь обязанностью причинителя вреда принять неотложные меры прекращения загрязнения и удаления загрязняющих веществ, а также уведомить уполномоченный орган о причинении вреда. Нарушение таких обязанностей должно влечь административную ответственность причинителя вреда.

Следующим этапом возмещения в натуре вреда окружающей среде должно стать определение предмета и стоимости восстановительных работ. Если восстановительные работы провести невозможно (конкретные объекты нельзя привести в прежнее состояние), но могут быть проведены равноценные работы, которые приведут к улучшению качества окружающей среды соразмерно наступившему вреду (улучшат значения применимых показателей, которые существовали до причинения вреда, даже без восстановления прежнего состояния конкретных объектов), то необходимо учитывать такие равноценные работы.

Для обеспечения эффективности возмещения в натуре вреда окружающей среде методики такого возмещения должны включать наиболее широкий круг возможных к выполнению восстановительных и равноценных работ. Круг работ, выполняемых в конкретных обстоятельствах, может определяться с привлечением экспертов, обладающих специальными познаниями в сфере охраны окружающей среды. Необходимо определить порядок проведения осмотра местности, на которой причинен вред, и проведения соответствующих замеров уровня загрязнений.

Ключевое значение должен иметь именно искомый результат работ (восстановление прежнего состояния объектов, затронутых нарушением, или равноценное улучшение качества окружающей среды), а не их цена (стоимость). Закон должен требовать результата, а не затрат в определенной сумме. Работы малой стоимости могут принести существенный результат, а работы высокой стоимости — наоборот. Например, если искомого результата можно достичь способом, менее затратным, чем иные способы, то такой способ должен быть допустимым. Если восстановительные работы требуют существенных затрат, но при этом возможны менее затратные равноценные работы, то допустимы именно последние. Напротив, сам по себе существенный размер затрат при отсутствии результата не может означать, что вред возмещен. Однако если цена (стоимость) работ настолько высока, что нарушитель не способен в разумный срок организовать их выполнение, то следует приступить к организации работ по инициативе уполномоченного органа власти, а возмещение стоимости работ взыскать с нарушителя впоследствии: длительность взыскания не должна откладывать работы. Схожие критерии могут применяться к оценке длительности процесса работ, включая подготовку к ним и их выполнение: виды работ, которые можно сделать быстрее, следует предпочитать работам, требующим длительных сроков.

Необходимо установить в законе процедуру приемки уполномоченным органом выполненных восстановительных и равноценных работ, которая должна означать проверку результативности работ (в том числе с привлечением экспертов, обладающих специальными познаниями), т. е. оценку того, привели ли работы к восстановлению нарушенного состояния окружающей среды или соразмерному улучшению ее качества. Нужно установить, что осмотр соответствующей местности проводится при наличии достаточных оснований полагать, что документы о выполнении работ недостоверны.

В рамках действующего российского законодательства вред, который причинен окружающей среде, возмещается по таксам и методикам. Указанные таксы и методики устанавливаются уполномоченным органом в качестве нормативных правовых актов.

Действующее российское законодательство содержит противоречие в вопросе о способах стоимостной оценки вреда, причиненного окружающей среде: п. 3 ст. 77 Закона об охране окружающей среды указывает на использование такс и методик, а при их отсутствии — фактических затрат на восстановительные работы, тогда как п. 1 ст. 78 того же Закона содержит противоположное правило. Первое из указанных положений вводит обязанность возмещения вреда как таковую, а второе имеет предметом именно порядок расчета размера возмещения, однако в обоих положениях содержится отсылка к двум разным способам оценки и при этом устанавливается противоположное предпочтение между ними. Противоречие планировалось устранить много лет, но пока этого не произошло<sup>25</sup>.

Судебная практика устранила данное противоречие, выбрав первый подход (п. 14 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 30.11.2017 № 49). Однако многообразие последствий для окружающей среды, которые могут наступить при причинении экологического вреда, исключает возможность исчерпывающего определения этих последствий и способов их устранения в нормативном правовом акте. Различается и состояние экосистем, которым причинен вред.

Условная оценка, основанная на таксах и методиках, заведомо не может быть более достоверной, чем учитывающая конкретные обстоятельства дела оценка видов и сроков восстановительных работ.

Экологический вред должен оцениваться на основе определения видов, сроков и стоимости восстановительных и равноценных работ (в степени, в которой такие работы могут быть проведены), и лишь при невозможности — по условным таксам.

Хотя действующие методики и таксы возмещения экологического вреда охватывают значительное количество ситуаций, отдельные случаи остаются неохваченными, что создает риск недостоверного определения экологического вреда и способов его возмещения. Наиболее очевидный пример — возмещение вреда, причиненного разливом нефти, если таковой произошел на землях лесного фонда, не занятых лесной растительностью. Так, п. 6 Приложения № 3 к Постановлению Правительства РФ от 29.12.2018 № 1730 «Об утверждении особенностей возмещения вреда, причиненного лесам и находящимся в них природным объектам вследствие нарушения лесного законодательства» устанавливает, что при уничтожении или порче почв размером ущерба лесам является четырехкратная наибольшая ставка платы за единицу объема древесины основной лесобразующей породы в субъекте РФ за каждый квадратный метр уничтоженной или испорченной почвы. Для почв, которые не заняты лесами, такой порядок определения размера вреда не может приводить к определению его размера ни в достоверной величине, ни в величине, определенной с разумной вероятностью, так как стоимость древесины сама является условным показателем, хотя и установлена нормативно.

Вред, определенный по условным таксам, может в действительности оказаться как существенно меньше, так и существенно больше. При исчислении экологического вреда по условным таксам должно учитываться состояние конкретной экосистемы с применением специальных познаний (по заключению эксперта) на основе научно обоснованной методики.

Предлагаем сохранить официальный характер методик, но изменить порядок их утверждения: вместо установления методик нормативно-правовым актом применять аккредитацию методик уполномоченным органом. Методики могут пред-

---

<sup>25</sup> В частности, по этому вопросу вносился законопроект, который к настоящему времени отклонен (URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/504011-6> (дата обращения: 27.03.2019)).

ставляться на аккредитацию, в частности, научными организациями, и процедура аккредитации может включать рассмотрение методик экспертным органом, который создается при уполномоченном федеральном органе исполнительной власти. Оценка вреда по таксе может быть уменьшена или увеличена с применением предельных коэффициентов, установленных нормативно-правовым актом или методикой.

В целях полного и всестороннего исследования всех обстоятельств соответствующих дел предлагаем установить правило исключительной подсудности, согласно которому дела по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, рассматриваются судом по месту причинения такого вреда. То же правило следует распространить и на дела о соответствующих административных правонарушениях.

При определении размера вреда окружающей среде учитываются понесенные причинителем затраты на устранение вреда; предусмотрено принятие подзаконных нормативно-правовых актов о порядке и условиях учета таких затрат (п. 2.1 ст. 78 Закона об охране окружающей среды), но такие подзаконные нормативно-правовые акты не приняты.

Судебная практика предъявляет к признанию затрат ряд значимых требований (п. 15 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 30.11.2017 № 49): отсутствие умысла на причинение вреда и цели получения экономической выгоды; несение затрат «добросовестно», до принятия мер принуждения; объем затрат (из Определения Конституционного суда РФ от 09.02.2016 № 225-О следует, что он должен быть значительным).

Ограничения подобного рода создают причинителю вреда отрицательный стимул несения затрат на проведение восстановительных или равноценных работ. Положение лиц, причинивших вред окружающей среде, но осуществивших восстановительные или равноценные мероприятия, не должно быть хуже, чем положение причинителей вреда, уклоняющихся или отказывающихся от восстановительных или равноценных работ. Незначительный размер затрат на восстановительные или равноценные работы нельзя рассматривать против причинителя, если эти работы привели к должному результату в виде восстановления или равноценного улучшения качества окружающей среды.

Восстановительные и равноценные работы должны учитываться без условий. При проведении восстановительных или равноценных работ необходимо оценивать, насколько выполненные работы восстанавливают нарушенное состояние окружающей среды или приводят к соразмерному улучшению качества окружающей среды.

Действующее законодательство о недрах не предусматривает учет выполнения природопользователями обязанностей, связанных с возмещением экологического вреда, при их участии в конкурсах (аукционах) на право пользования недрами.

Предлагаем в рамках конкурсов и аукционов на право пользования недрами установить следующее правило: при равных показателях заявки двух и более участников, если такие участники ранее осуществляли пользование недрами, победителем становится участник, который в течение одного года, предшествующего проведению конкурса (аукциона), не нарушал обязанности, связанные с возмещением экологического вреда (включая обязанность уведомить о наступлении вреда и возместить вред в натуре либо в денежном выражении в установленный срок). Данное правило может применяться также исходя из участия заявителя в группе лиц с другими недропользователями, с учетом всех нарушений, допускаемых одной группой.

Необходимо обеспечить перенос основного бремени отрицательных имущественных последствий природоохранных нарушений на лиц, чьи нарушения представляют наибольшую опасность, в том числе с учетом степени вины.

Лица, причинившие вред окружающей среде при наличии вины, помимо возмещения вреда, размер которого следует определять с учетом указанных уточнений, должны нести бремя уплаты административных штрафов.

Существующие административные штрафы за нарушения природоохранных требований определены в твердых размерах, и для ряда видов предпринимательской деятельности такие размеры недостаточно сдерживают совершение правонарушений.

В действующем Кодексе РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (далее — КоАП РФ) отсутствует системный подход к ответственности за природоохранные нарушения, виды и размер санкций не соотношены с характером угрозы охраняемым законом интересам. Статья 8.6 КоАП РФ за порчу земель, уничтожение плодородного слоя почвы предусматривает штраф до 80 тыс. руб., а ст. 8.1 КоАП РФ за несоблюдение экологических требований, даже если не наступило экологического вреда, — штраф до 100 тыс. руб. В ст. 8.3 КоАП РФ за нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами, которое может повлечь причинение вреда окружающей среде, предусмотрен штраф до 100 тыс. руб., при этом из диспозиции статьи неясно, какая ответственность наступает, если вред не только мог наступить, но и наступил. Однако подобная административная ответственность не достигает своих целей в случае, если полученная выгода превышает размер штрафа. В такой ситуации кажущаяся справедливость возложения обязанности возместить вред, причиненный окружающей среде, приводит к возложению на всех нарушителей, независимо от степени вины, одинаковых по сути санкций. Данный подход противоречит общеправовому требованию соразмерности санкций.

Необходимо внести в законодательство об административных правонарушениях изменения, предусматривающие учет всех элементов состава правонарушения. Следует усилить меры ответственности, применяемые при уклонении причинителя от принятия обязательных для него мер предупреждения причинения вреда, от возмещения причиненного вреда в натуре, а также при сокрытии вреда и при умышленном вреде.

Предлагаем ввести в природоохранное законодательство постоянно растущий штраф за неисполнение обязанности возместить в натуре вред, причиненный окружающей среде, схожий с выплатой, предусмотренной ст. 308.3 Гражданского кодекса РФ (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (такая мера применяется, в частности, в Бразилии<sup>26</sup>). Ставка штрафа может расти при продолжении неправомерного бездействия.

Административные штрафы при указанных квалифицирующих признаках могут исчисляться как оборотные, т. е. исходя из дохода от деятельности, при ведении которой допускается нарушение. Такой подход с 2014 г. применяется в Великобритании<sup>27</sup>.

Вместе с тем на соответствующие штрафы должны распространяться общие правила определения размера ответственности с учетом всех значимых обстоятельств дела, включая форму и степень вины причинителя вреда, его последую-

<sup>26</sup> Справочник Getting the Deal Through. URL: <https://gettingthedealthrough.com/area/13/jurisdiction/6/environment-brazil/> (дата обращения: 27.03.2019).

<sup>27</sup> Справочник Getting the Deal Through. URL: <https://gettingthedealthrough.com/area/13/jurisdiction/22/environment-united-kingdom/> (дата обращения: 27.03.2019).

щее поведение. Такой подход не применяется в настоящее время при взыскании возмещения вреда, тогда как мировая практика разделяет возмещение вреда и наказание нарушителя и предполагает, что при наложении наказания учитываются все указанные обстоятельства.

Наконец, отдельные нарушения природоохранного законодательства сопряжены с корыстным мотивом экономии денежных средств, и должностные лица организаций, обязанные обеспечить соблюдение природоохранного законодательства, могут считать уплату административных штрафов более выгодной, чем соблюдение законодательства. Во избежание такой практики предлагаем ввести для таких лиц административное наказание за нарушения природоохранного законодательства в виде обязательных работ, а не административного штрафа.

Денежные средства, взыскиваемые с причинителей вреда окружающей среде, поступают в соответствующие бюджеты. В действующем законодательстве отсутствует требование целевого расходования таких средств на природоохранные нужды.

Подобный подход превращает суммы возмещения вреда, причиненного окружающей среде, в обычный фискальный доходный источник. Вред окружающей среде из события, нежелательного с точки зрения общественных интересов, становится событием, которое приносит фискальный эффект в виде мобилизации средств в бюджет и в этом отношении благоприятно для органов власти. Создается отрицательный стимул принятия органами власти мер предупреждения причинения вреда окружающей среде и обязанности причинителей вреда возместить вред в натуре: чем больше загрязнений окружающей среды и чем позже они будут выявлены, тем больше удастся взыскать в бюджет. Такое положение нельзя признать приемлемым.

Как указано выше, решением может стать формирование целевых бюджетных фондов природоохранной направленности, куда должны зачисляться средства, взысканные с причинителей вреда окружающей среде. Следует закрепить исчерпывающий перечень направлений расходования средств таких фондов на природоохранные нужды. В частности, суммы взысканных штрафов могут направляться на цели устранения накопленного экологического вреда, в том числе посредством предоставления субсидий на эти цели.

**Введение саморегулирования экспертов в сфере охраны окружающей среды.** Особая публичная значимость достоверных выводов экспертов в сфере охраны окружающей среды позволяет поставить вопрос о введении правовых процедур проверки квалификации экологических экспертов.

В настоящее время в России отсутствуют административно-правовые процедуры доступа к профессиональной деятельности, связанной с охраной окружающей среды (лицензирование, аккредитация, аттестация и т. п.). Их введение, на наш взгляд, необоснованно и бесполезно, поскольку может существенно сузить круг лиц, оказывающих соответствующие услуги, повысить стоимость услуг, при этом нет прямых гарантий, что качество услуг вырастет. Между тем в ряде иных сфер, требующих применения специальных познаний и навыков, доступ к профессии предоставляется через вступление в организацию саморегулирования или иное профессиональное объединение, которое проверяет соответствие лица квалификационным требованиям. Подобный порядок действует, в частности, в сферах строительства, аудита финансовой отчетности и т. д.

Вести деятельность, связанную с применением специальных познаний в сфере охраны окружающей среды, должны иметь право лишь специалисты — физические лица, а также юридические лица, если они вступили в профессиональное объединение и подтвердили соответствие квалификационным требованиям.

Квалификационными требованиями могут быть наличие у специалистов высшего образования по соответствующим естественно-научным специальностям (физическая география, физика, химия, биология и т. д.) и профессиональная подготовка, связанная с исследованиями окружающей среды применительно к определенной деятельности (сельское хозяйство, добывающие и обрабатывающие производства, строительство и т. п.).

К требующей допуска экспертной деятельности в сфере охраны окружающей среды следует отнести оценку: воздействия потенциально опасных объектов на окружающую среду; экологических рисков для целей добровольного экологического страхования; вреда, причиненного окружающей среде, и способов его возмещения.

Модель саморегулирования в сфере охраны окружающей среды может отражать опыт иных сфер профессиональной деятельности. В частности, следует допустить создание не одного, а нескольких профессиональных объединений, но при условии обязательного членства этих объединений в едином общероссийском объединении (как в сфере строительства).

При изначальном формировании профессиональных объединений экспертов-экологов квалификационные требования к специалистам должны устанавливаться законом. Проверять выполнение требований изначальное должен уполномоченный орган. Когда количество лиц, чья квалификация будет подтверждена уполномоченным органом, достигнет необходимого порога, дальнейшее методическое обеспечение аттестации экспертов-экологов должно осуществлять общероссийское профессиональное объединение экспертов-экологов. Такое объединение может, в частности, обновлять квалификационные требования и порядок проведения квалификационных испытаний.

Надзор за деятельностью профессиональных объединений может осуществлять уполномоченный федеральный орган исполнительной власти (Росприроднадзор).

Схожим образом с иными сферами деятельности необходимо в сфере экологических экспертиз создать компенсационные фонды (резервы) профессиональных объединений, куда эксперты и экспертные организации должны будут вносить обязательные отчисления. Такие фонды требуются для целей субсидиарной ответственности, если заведомо ложное заключение эксперта — члена профессионального объединения привело к созданию объекта, эксплуатационные параметры которого не соответствуют природоохранным требованиям, или к снижению размера причиненного экологического вреда и невозможности полного возмещения этого вреда за счет причинителя.

Саморегулирование в различных сферах профессиональной деятельности выполняет также задачу формирования общественно-государственного партнерства при разработке различных правотворческих и административно-регуляторных решений. Подобные задачи возникают и в сфере охраны окружающей среды. Через учет мнения единого общероссийского профессионального объединения можно обеспечить баланс экологических и экономических интересов при разработке проектов нормативных правовых актов, утверждении справочников наилучших доступных технологий, проверке научной обоснованности методик оценки и возмещения экологического вреда.

Таким образом, предлагается ввести саморегулирование экологических экспертов и наделить общероссийское объединение экологических экспертов полномочиями в сферах:

- методического обеспечения аттестации экспертов-экологов;
- оценки влияния на окружающую среду проектов нормативных правовых актов в сфере охраны окружающей среды, природопользования, градострои-



- тельства, технического регулирования, санитарно-эпидемиологического благополучия, ветеринарии и т. д.;
- утверждения справочников наилучших доступных технологий;
- аккредитации методик оценки и возмещения экологического вреда.

Круг доступных отечественных экспертов в сфере охраны окружающей среды может в конкретной ситуации оказаться ограничен из-за специфики рассматриваемого вопроса.

При этом все отечественные эксперты могут быть из-за выполнения иных работ связаны материальными интересами с потенциальными заказчиками (например, выполняли в недавнем прошлом экспертное сопровождение деятельности того же хозяйствующего субъекта или той же группы либо, наоборот, конкурента), что может поставить под сомнение беспристрастность эксперта.

Необходимо установить условия привлечения иностранных экспертов в сфере охраны окружающей среды и признания их заключений, распространив на иностранных экспертов те же требования запрета конфликта интересов, что и для российских экспертов.

**Кодификация природоохранного законодательства как долгосрочная задача.** Природоохранное законодательство в России, в развитых правовых системах (США, ЕС), равно как и в большинстве стран мира рассредоточено между множеством законов и подзаконных нормативно-правовых актов. Единичные примеры принятия экологических кодексов (Швеция, 1998<sup>28</sup>; Казахстан, 2007<sup>29</sup>) не были восприняты как модели. Имеющиеся кодексы во многом выступают как средство консолидации ранее действовавшего законодательства, т. е. воспроизведения содержания ранее действовавших правил в едином документе без глубокой переработки.

Кроме того, важная особенность законодательства об охране окружающей среды — невозможность изложить все природоохранные требования напрямую в законе. Многие из них нуждаются в конкретизации количественного выражения (например, таковы нормативы качества окружающей среды). Нужна и конкретизация действий, которые следует совершить при ведении множества отдельных видов деятельности для целей предотвращения негативных экологических последствий. Поэтому подзаконное правотворчество в рамках природоохранных требований неизбежно.

Однако состояние источников российских природоохранных требований нельзя признать приемлемым с точки зрения ясности и определенности этих требований для лиц, которые обязаны их исполнять, а также для административных правоприменителей и для судов, разрешающих споры.

Во-первых, российское природоохранное регулирование рассредоточено между законами, которые устанавливают правила поведения в отношении различных компонентов окружающей среды (земля, атмосферный воздух, леса, водные объекты, растительный и животный мир и т. д.) или при ведении различной деятельности (недропользование, охота, рыболовство, размещение отходов и т. д.). Требования многочисленных специальных законов во многом повторяются. Считаем целесообразным консолидировать и обобщить регулирование с учетом

---

<sup>28</sup> См. об этом: *Бринчук М. М., Редникова Т. В.* Кодекс окружающей среды Швеции // Экологическое право. 2010. № 6. С. 36–39.

<sup>29</sup> См. об этом: *Боголюбов С. А., Сулейменов М. К.* Экологическое право — интегрированная отрасль. Проблемы теории экологического права. Диалог. // Экологическое право. 2014. № 4; С. 32–38. *Игнатьева И. А.* Опыт кодификации экологического законодательства в государствах — участниках СНГ // Экологическое право. 2007. № 3. С. 27–33.

того, что окружающая среда представляет собой единую систему. Хотя имеющиеся требования хорошо изучены специалистами в эколого-правовой сфере, они адресованы не столько им, сколько тем, кто обязан исполнять их и не имеет достаточных возможностей изучения существующего объема норм.

Во-вторых, многие специальные законы наряду с природоохранными требованиями включают положения, касающиеся использования (хозяйственного оборота) природных ресурсов. Требования, касающиеся охраны окружающей среды, защищают публичный интерес и ограничивают свободу поведения участников гражданского оборота; эти требования относятся к публичному праву. Требования, касающиеся использования (хозяйственного оборота) природных ресурсов, в значительной степени направлены на защиту частных интересов участников гражданского оборота в отношениях между собой и с носителями публичной власти (в том числе при вовлечении природных ресурсов в имущественный оборот из публичного обладания); такие требования в современном российском законодательстве тяготеют к частному (гражданскому) праву<sup>30</sup>. Нынешний подход унаследован современной российской правовой системой из советского периода, когда природные ресурсы находились в государственной собственности и были практически выведены из гражданского оборота. Объединение в законодательном акте положений, касающихся одних и тех же объектов материального мира (земель, вод, лесов и т. п.) или видов деятельности, имело практический смысл в условиях, когда нормативно-правовые акты изучались лицами, обязанными их соблюдать, по печатным изданиям, и консолидация правовых предписаний любого рода в одном нормативно-правовом акте позволяла уяснить все требования из одного издания. В современной правовой действительности, когда в юридической практике используются электронные базы данных, прежний подход к компоновке нормативных предписаний утратил практический смысл. Искусственное объединение в одном акте положений, преследующих разные цели, приводит к снижению эффективности правотворчества и правоприменения. Например, представляется очевидным, что удобство объединения в одном законе, скажем, требований к исполнению договорных обязательств и к налогообложению соответствующих операций будет нивелировано принципиально различной природой таких правоположений.

В-третьих, природоохранные требования, закрепленные в законах, отсылают к подзаконным нормативно-правовым актам как для количественной и технической конкретизации, невозможной в законе, так и для уяснения сути требований. Таковы, например, правила об оценке воздействия на окружающую среду и о режиме зон экологического бедствия.

В современной правовой системе суть правила поведения должна быть понятна из закона. Даже закон, неизбежно требующий конкретизации в подзаконных актах, все равно должен давать лицу, обязанному его исполнять, представление о том, в чем состоит суть установленной обязанности или запрета, т. е. что именно конкретизируется.

Закон об охране окружающей среды не смог стать основополагающим сводом содержательных требований, установленных в природоохранных целях. Он содержит множество предписаний, существо которых невозможно уяснить из его текста. Одна из глав этого Закона (гл. VII «Требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности») практически

---

<sup>30</sup> См. об этом: *Брагинский М. И.* О месте гражданского права в системе «право публичное — право частное» // Проблемы современного гражданского права / отв. ред. В. Н. Литовкин, В. А. Рахмилович. М., 2000. С. 49–80; *Чубаров В. В.* Развитие кодификации российского земельного законодательства (взгляд с позиций частного права) // Кодификация российского частного права / под ред. П. В. Крашенинникова. М., 2015. С. 323–364.

полностью состоит из повторения нормы-декларации о ведении той или иной деятельности «в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды»<sup>31</sup>.

Закон перегружен перечнями прав и полномочий различных лиц и органов, которые приводятся вне контекста соответствующих обязанностей, запретов и процедур. Это не позволяет лицам, планирующим ведение какой-либо деятельности, уяснить, в чем состоят природоохранные требования, какова взаимосвязь между ними.

Относительно ясными и конкретными в Законе об охране окружающей среды можно назвать лишь правила о взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду (ст. 16–16.5), которые введены в 2014 г., а также некоторые иные новые положения, в частности, касающиеся деклараций о воздействии и комплексных экологических разрешений.

Стратегической задачей в долгосрочной перспективе для целей повышения определенности природоохранного законодательства могут стать разработка и осуществление мер кодификации (унификации, конкретизации и повышения определенности) природоохранных требований.

Желательно объединить в основном законе природоохранной направленности схожие между собой требования иных законов, касающихся охраны окружающей среды, включая Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ (охрана земель, мониторинг земель, земельный надзор), Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ (охрана, защита и воспроизводство лесов, лесной надзор и контроль), Водный кодекс РФ от 03.06.2006 № 74-ФЗ (охрана водных объектов), Федеральный закон от 04.05.1999 № 99-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», федеральные законы, касающиеся охоты и рыболовства. Данный подход позволит четко разграничить правила об использовании и хозяйственном обороте природных ресурсов и правила об охране окружающей среды как единой, взаимосвязанной системы.

Необходимо обновить структуру основополагающего природоохранного закона, последовательно раскрыв все природоохранные требования (вначале требования, касающиеся подготовки к ведению деятельности, затем — касающиеся самой деятельности), закрепив их содержание (суть) напрямую в законе с сохранением возможности конкретизировать количественное выражение природоохранных нормативов и требования к отдельным видам хозяйственной деятельности на уровне подзаконных актов.

Предлагаем сохранить специальные законы, доказавшие свою практическую эффективность (например, Федеральные законы от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» и от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»).

Вместе с тем перечни прав и полномочий предпочтительно связать с конкретными сферами их применения, а нормы-декларации — исключить.

Статья поступила в редакцию 1 апреля 2019 г.;  
рекомендована в печать 16 сентября 2019 г.

---

<sup>31</sup> Например, п. 1 ст. 34 указанного Закона устанавливает: «Размещение, проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация, консервация и ликвидация зданий, строений, сооружений и иных объектов, оказывающих прямое или косвенное негативное воздействие на окружающую среду, осуществляются в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды. При этом должны предусматриваться мероприятия по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности». Из данного законоположения в принципе невозможно уяснить, кто и что обязан делать либо от совершения каких действий воздерживаться. Нельзя даже понять, в каком подзаконном нормативно-правовом акте следует искать конкретизацию соответствующих требований.

# Improvement of Russian environmental legislation: an outside perspective\*

Petr A. Popov

**For citation:** Popov, Petr A. 2018. Improvement of Russian environmental legislation: an outside perspective. *Pravovedenie* 62 (4): 671–691. <https://doi.org/10.21638/spbu25.2018.406> (In Russian)

The author, having performed his own analysis and taken into account the comparative material, proposes several ways to improve Russian environmental legislation. Changes in environmental requirements should come into force only after a substantial time frame has elapsed to prepare for their implementation, which should start no earlier than on the adoption of the sufficient set of by-laws that develop statutory provisions. When assessing the environmental impact of a planned economic activity, it is necessary to take into account the best practices of the European Union, where the environmental impact assessment that relates to specific objects is streamlined and differentiated from the strategic environmental assessment of urban planning schemes and other similar documents. Pollution charges should be more clearly delineated with liability, while the collected payments should be spent in a targeted way to restore and improve the environment. Targeted budget funds may serve as vehicles for spending, since extra-budgetary funds that operated in the past have shown insufficient efficiency. The legal basis for environmental oversight should be unified and the appropriate application of expert knowledge in its implementation should be ensured. Mechanisms for the recovery of environmental damage need substantial improvement: in particular, it is necessary to ensure that restoration and equivalent work that brings real results for the environment takes precedence over monetary penalties; to remove any restrictions on the recognition of work carried out on the initiative of the polluter; to increase the liability in case of frivolous refusal from performing such work. It is proposed to introduce self-regulation of environmental experts, to establish a procedure for the engagement of foreign environmental experts and for the recognition of their conclusions. Some procedural measures are also proposed, such as vesting jurisdiction over disputes on compensation for environmental damage and over the collection of appropriate fines exclusively with the courts of law at the place where damage is inflicted, as well as the publication of settlement agreements on environmental disputes before they are approved by the court. As a long-term objective, codification of environmental law is mentioned that implies generalization and concretization of rules related to protecting the environment.

*Keywords:* environmental law, legal stability, environmental impact assessment, pollution charges, environmental regulatory supervision, environmental funds, environmental damage, self-regulation, codification.

## References

- Babich, Marina E. 2017. What the day to come is preparing us: the Year of Ecology in Russia. *Spravochnik ekologiya* 1: 15–29 (In Russian)
- Bogoliubov, Sergei A. 2014. Role of legal regulation of the economic mechanism of environmental protection. *Gosudarstvo i biznes v sisteme pravovyykh koordinat*. Moscow, IZISP Publ., INFRA-M Publ.: 189–201. (In Russian)
- Bogoliubov, Sergei A., Suleimenov, Maidan K. 2014. Environmental law is an integrated area. Problems of environmental law theory. Dialogue. *Ekologicheskoe pravo* 4: 32–38. (In Russian)
- Braginskii, Mikhail I. 2000. On the Place of Civil Law in the System of “Public Law — Private Law”. *Problemy sovremennogo grazhdanskogo prava*, eds Litovkin, Valerii, Rakhmilovich, Viktor. Moscow, Gorodets Publ.: 49–80. (In Russian)
- Brinchuk, Mikhail M., Rednikova, Tat’iana V. 2010. Swedish Environmental Code. *Ekologicheskoe pravo* 6: 36–39. (In Russian)

---

\* Prepared as part of the research project of the International and Comparative Law Research Center commissioned by public joint-stock company “Gazprom Neft”, public joint-stock company “SIBUR Holding” and Bank “Gazprombank” (joint-stock company).

- Chubarov, Vadim V. 2015. Development of Codification of Russian land legislation (view from the perspective of private law). *Kodifikatsiia rossiiskogo chastnogo prava*, ed. Krashennnikov, Pavel V. Moscow, Statut Publ.: 323–364. (In Russian)
- Golichenkov, Aleksandr K. 2008. *Environmental Law of Russia: Dictionary of Legal Terms*. Moscow, Gorodets Publ.: 33–34. (In Russian)
- Ignat'eva, Inna A. 2007. Experience of Codification of Environmental Legislation in CIS Member States. *Ekologicheskoe pravo* 3: 27–33. (In Russian)
- Petrova, Tat'iana V. 2000. *Legal problems of the economic mechanism of environmental protection*. Moscow, Zertsalo Publ., 2000. (In Russian)

Received: April 1, 2019

Accepted: September 16, 2019

---

*Petr A. Popov* — senior associate, Pepeliaev Group law firm, 39, 3-ya Tverskaya-Yamskaya ul., Moscow, 125047, Russian Federation; p.popov@pgplaw.ru