

ПОНЯТИЕ ЭКОЛОГО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА И ЕГО ЭЛЕМЕНТЫ

Работа выполнена при финансовой поддержке гранта РФФИ № 18-011-00612.

В результате исследования была выделена эколого-значимая цель, для достижения которой функционирует эколого-правовой механизм. Сделан вывод, что для обеспечения экологического правопорядка важен не только централизованный уровень правового регулирования, но и децентрализованный (характеризуемый принятием актов саморегулирования, локальных актов, подписанием гражданско-правовых договоров и пр.). Названы элементы эколого-правового механизма как с позиции их правовой формы, так и содержания. Дана общая характеристика этих элементов.

Ключевые слова: экологический правопорядок; эколого-правовой механизм; принципы экологического права; эколого-правовая норма; элементы эколого-правового механизма.

Вопросам, проблемам правового механизма посвящено много научных исследований, поэтому и разработка эколого-правового механизма базируется на богатом наследии, прежде всего, представителей теории права (Л.С. Явича, Н.Г. Александрова, В.М. Горшнева, С.С. Алексеева и др.). Эколого-правовой механизм был предметом специальных исследований М.М. Бринчука, О.Л. Дубовик, И.А. Иконниковой, О.С. Колбасова. «Эколого-правовой механизм, – справедливо отмечает М.М. Бринчук, – образует сердцевину правового регулирования общественных отношений по поводу природы» [1. С. 12].

Как известно, правовое регулирование общественных отношений направлено на юридическое упорядочение, стабилизацию, содействие их развитию и осуществляется с помощью правовых средств. Взятую в единстве совокупность юридических (правовых) средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения, С.С. Алексеев определил как механизм правового регулирования [2. С. 30].

Поскольку механизм характеризуется движением, то и, говоря об эколого-правовом механизме, необходимо выделять *эколого-значимую цель* его функционирования, для достижения которой все элементы системы должны быть работающими.

Как известно, право устанавливает границы правомерного и определяет критерии противоправного. Цель правового механизма – полезный эффект – устойчивый и определенный порядок взаимоотношений субъектов. Состояние упорядоченности, урегулированности общественных отношений нормами права охватывается термином «правопорядок» [3. С. 307]. Также правопорядок определяется как такое состояние, при котором обеспечивается реальное осуществление субъективных прав и исполнение обязанностей всеми участниками правоотношений [4. С. 217]. «Правопорядок может считаться достигнутым, когда поведение участников конкретных общественных отношений правомерно, противоправное же поведение пресечено, а в отношении виновных лиц реализована юридическая ответственность» [5. С. 66]. Сказанное справедливо и для экологического правопорядка, который непосредственно связан с экологическими правоотношениями, в том числе с экологическими правами и обязанностями.

Международный союз охраны природы (МСОП) констатировал ведущую роль судей и судов в достижении экологического правопорядка путем эффективного применения законов, справедливого и независимого принятия судебных решений [6]. Конечно, экологический правопорядок достигается в результате слаженного функционирования всех элементов и правового, и организационного механизма, в том числе работы судов.

Обязательным структурным элементом эколого-правового механизма являются утвержденные принципы охраны окружающей среды. В РФ эти принципы закреплены в ст. 3 ФЗ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Среди них необходимо особо отметить:

- презумпцию экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности;
- обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности;
- обязательность проведения в соответствии с законодательством РФ проверки проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан, на соответствие требованиям технических регламентов в области охраны окружающей среды;
- обеспечение снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в соответствии с нормативами в области охраны окружающей среды, которого можно достигнуть на основе использования наилучших доступных технологий с учетом экономических и социальных факторов;
- обеспечение сочетания общего и индивидуального подходов к установлению мер государственного регулирования в области охраны окружающей среды, применяемых к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим хозяйственную и (или) иную деятельность или планирующим осуществление такой деятельности;
- запрещение хозяйственной и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтоже-

нию генетического фонда растений, животных и других организмов, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды;

– обязательность финансирования юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность, которая приводит или может привести к загрязнению окружающей среды, мер по предотвращению и (или) уменьшению негативного воздействия на окружающую среду, устранению последствий этого воздействия.

Принципы права – его фундамент, основа. Это определенные стержневые идеи, которые находят реализацию в конкретных правовых положениях. Они обеспечивают сбалансированность и действие разнообразных положений права. Более того, как наиболее стабильные правовые явления они обеспечивают и неизменяемость норм в «угоду» кратковременным желаниям законодателя, а также неизменность (относительную) правопонимания и правоприменения. В основе любых принимаемых принципов права должна быть реальная социально-экономическая обстановка страны. Знание принципов позволяет понять правовую материю, применять на практике отдельные юридические нормы.

Именно названные эколого-правовые принципы в большей степени должны учитываться при определении направлений инновационного развития России, которое подразумевает движение, а иногда и экономический рынок страны в определенной сфере. По сути, все названные принципы обусловлены перманентной целью охраны окружающей среды, которую О.С. Колбасов определял как «установление постоянной гармонии между прогрессивным развитием человека и благоприятным состоянием природы» [7. С. 44].

С учетом того что эколого-правовой механизм имеет стабильную цель, складывается по поводу базовых и конституционно и жизненно важных объектов – природных ресурсов, окружающей среды и ее элементов, вряд ли можно говорить о значительной динамичности этого механизма и о необходимости кардинальных частых изменений, как, например, мы видим в отдельных гражданско-правовых сферах (недвижимость, информационные права). Там, где отношения быстро развиваются, опосредующий их механизм и должен быть достаточно гибким. Напротив, рассматриваемый механизм характеризуется тем, что государство определяет цель правового регулирования, формулирует принципы правового регулирования, на базе которых и обеспечивает неизменяемость (относительную) составляющих его элементов, применение которых (как и, пожалуй, любых элементов публично-значимой отрасли законодательства) требуется стимулировать. Для такой стабильности элементы эколого-правового механизма должны быть глубоко проработаны научным и правоприменительным сообществом. Только при этих условиях эколого-правовой механизм может стать эффективным.

Итак, *эколого-правовой механизм* – интегративное, системное юридическое явление, базирующееся на единичных принципах охраны окружающей среды, существующее и функционирующее для обеспечения эко-

логического правопорядка и включающее взаимосвязанные и взаимообусловленные элементы. Единство функциональных связей между элементами механизма, наличие которых определяет существование как определенного целостного организма (статика), его динамику, в том числе во взаимодействии с иными механизмами правового регулирования, и характеризует структуру эколого-правового механизма.

Элементы эколого-правового механизма можно *классифицировать* с позиции правовой формы: правовая норма, юридический факт, правоотношение, акт реализации, а также с позиции их содержания, обусловленного целевыми установками в обществе и государстве: рациональное использование природных ресурсов, охрана окружающей среды и ее компонентов в интересах настоящего и будущих поколений, на определенные инструменты (инструментальные элементы).

Такой элемент эколого-правового механизма, как юридическая норма, содержится в международных и национальных нормативных правовых актах как собственно источниках экологического законодательства, так и законодательства иной отраслевой принадлежности. Соответственно, можно говорить об экологических и экологизированных правовых нормах.

Здесь стоит еще раз подчеркнуть, что именно разработка и закрепление в федеральном законодательстве принципов, их согласование между собой и дальнейшая реализация в соответствующих нормативных правовых актах позволяют обеспечить функционирование бесперебойного механизма. Необходимость формирования на федеральном уровне взаимосвязанных принципов законодательства обусловлена не только множественностью (в том числе с позиции отраслевой принадлежности) нормативных актов в экологической сфере, но и совместным ведением Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам природопользования; охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; особо охраняемых природных территорий; охраны памятников истории и культуры (п. «д» ст. 72 Конституции РФ). Не стоит забывать и то, что на уровне муниципальных образований также происходит правотворчество в части, например, правового регулирования застройки земель. Указание на право органов местного самоуправления регулировать соответствующие отношения содержится в ЗК РФ, ВК РФ, ЛК РФ, Законе РФ «О недрах», ГрК РФ. Кроме того, в ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплены вопросы местного значения, для решения которых поселения, муниципальные районы и городские округа обязаны принимать уставы, муниципальные правовые акты. В такой ситуации принципы права выступают стержнем эколого-правового механизма.

Правовые нормы как элемент эколого-правового механизма создают условия для реализации как регулятивной, так и охранительной функции права. С учетом многообразия экологических отношений, сложности государственного устройства Российской Федерации эколого-правовой механизм функционирует

как на централизованном, так и децентрализованном уровнях. Особенно это очевидно при анализе правовых норм как первичных элементов данного механизма. Роль децентрализованного регулирования незаслуженно принижается и недооценивается. Экология – «сфера тонкой настройки», и чем ближе правовое регулирование к субъекту, воздействию на окружающую среду, тем эколого-правовой механизм может быть эффективнее. Значительный потенциал в этой сфере есть у стандартов саморегулируемых организаций, правил саморегулирования, локальных актов организаций. Например, согласно ст. 41 Трудового кодекса РФ в коллективный договор могут включаться взаимные обязательства работников и работодателя по вопросам экологической безопасности. Нормы трудового права, в том числе предусматривающие меры стимулирования и взыскания, способны обеспечивать как рациональное использование природных ресурсов и охрану окружающей среды в процессе хозяйственной и иной деятельности и применения наемного труда, так и выпуск экологически безопасной продукции. Даже гражданско-правовой договор как определенный источник индивидуальных предписаний, устанавливающий права и обязанности конкретных субъектов, через закрепление в нем повышенных (по сравнению с общегосударственными) экологических требований к конкретной деятельности или ее результату будет способствовать достижению экологического правопорядка.

Наличие эколого-правового механизма в любом государстве обусловлено необходимостью «интернализации экстерналий издержек», т.е. «обществу требуется превратить внешние издержки во внутренние и заставить предпринимателя оплатить ущерб окружающей среде, связанные с его деятельностью» [8. С. 29]. Следует согласиться с Е.Н. Абаниной в том, что негативное экологическое воздействие на окружающую среду в процессе осуществления хозяйственной деятельности посредством выбросов, сбросов, образования отходов оказывают как крупные, так и средние и малые предприятия. При этом индивидуальное экологическое воздействие малых и средних предприятий может быть незначительным, но так как они составляют большинство предприятий, их совокупное воздействие на окружающую природную среду становится ощутимым, при этом мало кто из них применяет инструменты экологизации производства и осознает выгоды экологически чистого производства [9. С. 74].

Конечно, в России в последние годы были сделаны определенные «шаги» в сторону стимулирования охраны окружающей среды субъектами хозяйственной и иной деятельности (например, произведена дифференциация регулирования отношений по поводу объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду). В то же время предлагаемых мер экономического стимулирования во всех сферах экономики явно недостаточно, о чем уже неоднократно указывалось в юридической литературе [10, 11]. Более того, показателем эффективности деятельности

государственных экологических надзорных органов должен быть не рост собираемости платежей за загрязнение окружающей среды (как сейчас), а рост доли частных инвестиций природоохранного назначения в общей сумме частных затрат, связанных с загрязнением (инвестиции плюс обязательные платежи) [12].

Современный эколого-правовой механизм России содержит целый комплекс специфических *инструментальных элементов*. Среди последних:

- экологическое нормирование (нормативы допустимых выбросов, временно разрешенных выбросов);
- экологические стандарты качества окружающей среды, элементов окружающей среды, продукции, производственных процессов;
- лимитирование и лицензирование;
- разрешение на выбросы вредных (загрязняющих) веществ, комплексное разрешение;
- экологическая и иные экспертизы, осуществляющие оценку соответствия объекта требованиям в области охраны окружающей среды (экологическим требованиям);
- плата за негативное воздействие, ликвидация накопленного ущерба;
- экологическая сертификация;
- меры государственной поддержки деятельности по внедрению наилучших доступных технологий и иных мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду;
- экологическое страхование;
- экологический аудит.

Несмотря на многообразие экологических инструментов, определенных в российском законодательстве, не все из них являются реально действующими (экологическое страхование, экологический аудит), некоторые утрачивают свое бывшее значение (лимитирование, лицензирование), заложенный в других потенциал (меры господдержки) не используется в полную силу.

Как представляется, интерес для государства представляет комплексное использование существующих в эколого-правовом механизме инструментальных элементов. Примером такого использования является относительно недавно введенная в правовое поле конструкция «наилучших доступных технологий» (НДТ). В настоящее время установлен правовой режим НДТ. Это набор отдельных инструментальных элементов эколого-правового механизма (например, нормирование, экспертиза, меры господдержки), объединенных под решение конкретной задачи – технологической модернизации с целью комплексного предотвращения и (или) минимизации негативного воздействия на окружающую среду путем внедрения технологических процессов, оборудования, технических способов, методов в производство. Для дальнейшего развития эколого-правового механизма это направление (комплексное использование инструментальных элементов, причем содержащее как «инструменты кнута, так и пряника») является перспективным.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бринчук М.М. Эколого-правовой механизм: понятие и сущность // *Экологическое право*. 2013. № 3. С. 12–19.
2. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М. : Юрид. лит., 1966. 187 с.
3. Теория государства и права / под ред. С.С. Алексеева. М. : Юрид. лит., 1985. 479 с.
4. Общая теория государства и права: академический курс : в 3 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. М. : Норма, 2010. Т. 1. 556 с.
5. Общее учение о правовом порядке: восхождение правопорядка: монография. Т. 1 / Н.Н. Черногор, Д.А. Пашенцев, М.В. Залоило и др.; отв. ред. Н.Н. Черный. М. : ИЗиСП при Правительстве РФ; Инфра-М, 2019. 348 с.
6. Всемирная декларация МСОП об экологическом правопорядке, принятая на Всемирном конгрессе по экологическому праву. Рио де Жанейро. 29.04.2016.
7. Колбасов О.С. Избранное. М. : РГУП, 2017. 620 с.
8. Наталуха И.А. Моделирование экономических инструментов стимулирования инвестиций в экологические инновации (модель разработок экологических инноваций) // *Экономический анализ: теория и практика*. 2006. № 24 (81). С. 29–32.
9. Актуальные проблемы теории экологического права / под общ. ред. А.П. Анисимова. М. : Юрлитинформ, 2019. 520 с.
10. Петрова Т.В. Финансирование в сфере охраны окружающей среды: новые и традиционные подходы // *Экологическое право*. 2010. № 6. С. 28–33.
11. Хлуденева Н.И. Правовое обеспечение экономического стимулирования в области охраны окружающей среды // *Журнал российского права*. 2013. № 2. С. 5–13.
12. Сироткина Т.А., Пенелеев С.Г. Опыт России и ОЭСР в стимулировании экологичного бизнеса // *Закон*. 2017. № 5. С. 57–66.

Статья представлена научной редакцией «Право» 19 июля 2020 г.

The Environmental Law Mechanism: Concept and Elements

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2020, 459, 230–234.

DOI: 10.17223/15617793/459/28

Elena S. Boltanova, Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation); Tomsk State University of Control Systems and Radioelectronics (Tomsk, Russian Federation). E-mail: bes2@sibmail.com

Keywords: environmental rule of law; environmental law mechanism; principles of environmental law; environmental law norm; elements of environmental law mechanism.

The study is supported by the Russian Foundation for Basic Research, Project No. 18-011-00612.

A lot of works on the theory of law examine the mechanism of law, but the environmental law mechanism has not been an object of a separate study. The aim of this study was to define the concept of the environmental law mechanism and identify its elements. The research materials were international acts, acts of environmental legislation of Russia, judicial precedents, scientific literature. To reach the aim, both general and specific methods of scientific knowledge were used: analysis and synthesis, deduction and induction, abstraction, and the formal legal method. As a result of the research, the environmentally significant goal of the environmental law mechanism was identified. This goal is the environmental rule of law. Environmental rule of law is directly related to environmental legal relations: it is a certain order in which the corresponding rights and legal obligations are actually exercised, and illegal behavior is suppressed. The environmental law mechanism is an integrative systemic legal phenomenon. It is based on single principles of environmental protection, exists and functions to ensure environmental rule of law. The article shows the role of the principles of law for the environmental law mechanism. It is proved that principles as the most stable legal structures make it possible to form a stable legal basis essential for the environmental law mechanism. Specific principles are named in the Federal Law “On Environmental Protection”; they directly determine the innovative development of Russia. Any environmental law mechanism consists of a set of certain interrelated and mutually dependent elements. For their productive analysis and understanding of the role of each in the mechanism of legal regulation, a classification of elements is proposed. In terms of the legal form, the legal norm, legal fact, legal relationship, and act of implementation are distinguished. These elements are quite traditional for legal science. Particular attention is paid to the fact that, taking into account the diversity of environmental relations and the complexity of the state structure of the Russian Federation, the environmental law mechanism operates at centralized and decentralized levels. The article also describes specific instrumental elements in terms of the content of the elements of the environmental law mechanism. They are unevenly significant in the mechanism of environmental law regulation, and their integrated use is required.

REFERENCES

1. Brinchuk, M.M. (2013) Eco-legal mechanism: The concept and essence. *Ekologicheskoe pravo – Environmental Law*. 3. pp. 12–19. (In Russian).
2. Alekseev, S.S. (1966) *Mekhanizm pravovogo regulirovaniya v sotsialisticheskom gosudarstve* [The mechanism of legal regulation in a socialist state]. Moscow: Yurid. lit.
3. Alekseev, S.S. (ed.) (1985) *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of state and law]. Moscow: Yurid. lit.
4. Marchenko, M.N. (ed.) (2010) *Obshchaya teoriya gosudarstva i prava: akademicheskii kurs: v 3 t.* [General theory of state and law: Academic course: In 3 volumes]. Vol. 1. Moscow: Norma.
5. Chernyi, N.N. et al. (eds) (2019) *Obshchee uchenie o pravovom poryadke: voskhozhdenie pravoporyadka* [General doctrine of the legal order: The ascent of law and order]. Vol. 1. Moscow: IZiSP pri Pravitel'stve RF; Infra-M.
6. WCEL. (2016) *Vsemirnaya deklaratsiya MSOP ob ekologicheskome pravoporyadke, prinyataya na Vsemirnom kongresse po ekologichskomu pravu* [IUCN World Declaration on the Environmental Rule of Law adopted at the World Congress on Environmental Law]. Rio de Janeiro: WCEL.
7. Kolbasov, O.S. (2017) *Izbrannoe* [Selected works]. Moscow: Russian State University of Justice.
8. Natalukha, I.A. (2006) Modelirovanie ekonomicheskikh instrumentov stimulirovaniya investitsiy v ekologicheskie innovatsii (model' razrabotki ekologicheskikh innovatsiy) [Modeling economic instruments for stimulating investment in environmental innovations (A model for the development of environmental innovations)]. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika*. 24 (81). pp. 29–32.
9. Anisimov, A.P. (ed.) (2019) *Aktual'nye problemy teorii ekologicheskogo prava* [Topical issues of the theory of environmental law]. Moscow: YurLitinform.
10. Petrova, T.V. (2010) Finansirovanie v sfere okhrany okruzhayushchey sredy: novye i traditsionnye podkhody [Financing in the field of environmental protection: New and traditional approaches]. *Ekologicheskoe pravo – Environmental Law*. 6. pp. 28–33.

11. Khludeneva, N.I. (2013) Pravovoe obespechenie ekonomicheskogo stimulirovaniya v oblasti okhrany okruzhayushchey sredy [Legal support of economic incentives in the field of environmental protection]. *Zhurnal rossiyskogo prava – Journal of Russian Law*. 2. pp. 5–13.
12. Sirotkina, T.A. & Pepelyaev, S.G. (2017) Experience of Russia and the OECD in stimulating environmental business. *Zakon – Law*. 5. pp. 57–66. (In Russian).

Received: 19 July 2020