
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В СВЯЗИ СО ВСТУПЛЕНИЕМ РОССИИ В ОЭСР

А.В. Кодолова

Санкт-Петербургский научно-исследовательского центр
экологической безопасности РАН
Университетская наб., 5, Санкт-Петербург, Россия, 199034

В качестве одного из условий вступления России в ОЭСР является гармонизация российского экологического законодательства с законодательством стран ОЭСР. Требования ОЭСР о необходимости внесения в российские нормативно-правовые акты об охране окружающей среды и обеспечении экологической безопасности изменений фактически послужили стимулом реформирования регулирования экологического законодательства в нашей стране.

Ключевые слова: Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), экологическое законодательство, экологический вред (ущерб).

В последние несколько лет возобновились процессы, направленные на вступление России в Организацию экономического сотрудничества и развития (далее — ОЭСР). В 2011 г. Россией было выполнено главное условие, препятствующее вступлению в данную международную организацию, а именно членство в ВТО. Тем не менее, существуют еще ряд требований ОЭСР, которые Россией должны быть выполнены, в том числе по гармонизации экологического законодательства России с законодательством об охране окружающей среды стран ОЭСР [4].

Российской Федерацией была подана заявка на вступление в ОЭСР еще в 1996 г. Ранее — в 1994 г. была подписана Декларация о сотрудничестве между ОЭСР и Российской Федерацией, в которой провозглашалось намерение ОЭСР содействовать Российской Федерации в переходе к рыночной экономике, в частности, в разработке, и осуществлении рыночных преобразований на макроэкономическом и отраслевом уровнях, включая создание правовой и институциональной инфраструктуры и инструментов рыночной экономики, в развитии статистики.

Можно констатировать тот факт, что за годы существования ОЭСР сформировалась определенная философия, заключающаяся в том, что политика экономического роста и охраны окружающей среды должны взаимно дополнять и укреплять друг друга. Данное направление получила название «стратегия зеленого роста» и фактически означает процесс «экологизации» экономики, заключающийся в переходе от нерационального использования природного капитала к энергоэффективной экономике, основанной на инновациях.

В области охраны окружающей среды сотрудничество России и ОЭСР началось практически сразу после распада СССР. Факторами, способствующими процессу сотрудничества, послужили следующие обстоятельства:

– бывшие советские республики были готовы к диалогу по решению серьезных экологических проблем и остро нуждались в поддержке из-за нехватки ресурсов для их решения;

– страны ОЭСР такими ресурсами обладали, и были настроены оказать помощь в решении экологических проблем странам, образовавшимся из республик бывшего СССР, которые были позднее названы странами ВЕКЦА (Восточной Европы, Казахстана и Центральной Азии), поскольку именно на развитых государствах лежит обязанность финансовой и технической помощи развивающимся государствам в принятии мер по обеспечению экологической безопасности [2].

В результате в 1993 г. в рамках процесса «Окружающая среда для Европы» начала свое действие Программа действий по охране окружающей среды для ЦВЕ — Центральной и Восточной Европы (ПДООС), которая стала основой для поддержки стран ЦВЕ в решении их наиболее насущных экологических проблем и обеспечении устойчивого развития. Позднее, в 1998 г. на уровне министров экологии стран ОЭСР, было решено, что ПДООС должна быть сосредоточена на проблемах новых независимых государств бывшего Советского Союза и тех стран ЦВЕ, которые еще не вовлечены в процесс вступления в Европейский Союз. Для координации действий государств и помощи в реализации ПДООС в 1993 г. была образована Специальная рабочая группа по реализации ПДООС, в которой участвуют как представители стран ОЭСР, так и Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза, а также международные организации, финансовые институты, парламентские и общественные организации.

Несмотря на долгие годы сотрудничества, о начале процесса присоединения России к ОЭСР можно говорить лишь с 2007 г., а именно с момента принятия на 1163-й сессии Совета ОЭСР «Дорожной карты» [1] присоединения Российской Федерации к Конвенции об учреждении Организации экономического сотрудничества и развития.

Поскольку данный документ в качестве условий присоединения России к ОЭСР фактически определил осуществление коренных преобразований экологического законодательства, он сыграл ключевую роль в качестве стимулирования реформ в области нормативно-правового регулирования охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности в нашей стране.

Обобщая положения «Дорожной карты», можно выявить следующие направления модернизации российского экологического законодательства.

1. В области обращения с отходами:

– обеспечение сокращения производства опасных и других отходов и наличие соответствующих установок для их утилизации экологически обоснованным образом в соответствии с Базельской конвенцией 1989 г.;

– обеспечение сокращения вывоза всех видов отходов с целью окончательной утилизации в соответствии с экологически обоснованной и эффективной практикой;

– разрешение торговли отходами в виде материалов и продукции с истекшим сроком эксплуатации, предназначенных для экономически эффективных и экологически обоснованных операций по их переработке на территории стран-участников ОЭСР.

2. В области предотвращения экологического ущерба и повышения эффективности экологической ответственности:

– применения принципа «загрязнитель платит»;

– использования экономических инструментов; показателей и информации о состоянии окружающей среды;

– предотвращения загрязнения и контроля над ним; утилизации отходов; осуществления государственных закупок с учетом экологических требований;

– передовой практики осуществления государственных экологических расходов и др., считающихся важными для стран — членов ОЭСР.

3. В сфере обеспечения экологической и промышленной безопасности:

– гармонизация политики в области химической безопасности с соответствующей политикой стран — членов ОЭСР в том числе:

– обеспечение сопоставимости применяемой нормативно-правовой базы в сфере защиты человека и окружающей среды;

– совместная работа со странами — членами ОЭСР в целях содействия сближению политики в области химической безопасности, со стандартами ОЭСР.

4. В области мониторинга окружающей среды и обеспечения доступа к экологической информации:

– ратификация Орхусской конвенции 1998 г. ««О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» [5];

– создание единого общедоступного фонда данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении, включающего данные производственного мониторинга (контроля).

В 2010–2011 гг. было разработано значительное число проектов федеральных законов «экологического» содержания, некоторые из них уже приняты и вступили в силу.

Так, с 1 января 2012 г. вступил в силу Федеральный закон от 21.11.2011 № 331-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты», внесший значительные коррективы в систему осуществления экологического мониторинга, а также регламентирующий создание единого фонда данных государственного экологического мониторинга» [6].

В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе находится ряд законопроектов, в том числе проект Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части

регулирования вопросов возмещения (ликвидации) вреда окружающей среде, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью)» (далее — законопроект)» [3].

Данный законопроект призван полностью изменить сложившиеся в нашей стране подходы к возмещению вреда, причиненного окружающей среде, ориентируясь на передовую практику экономически развитых стран.

В наши дни в странах Евросоюза действуют дифференцированные подходы к изучению, регулированию и порядку возмещения будущих (прогнозируемых), текущих (фактических) и прошлых экологических ущербов (Директива 2004/35/СЕ Европейского парламента и Совета от 21 апреля 2004 г. об экологической ответственности в отношении предотвращения и ликвидации вреда окружающей среде (далее — Директива 2004 г.).

Согласно положениям Директивы 2004 г., понятие экологического ущерба (вреда) применяется исключительно к тем природным компонентам, возможность восстановления которых в натуральной форме существует, а именно к охраняемым видам и природной среде обитания, водным ресурсам и земельным ресурсам. Директива 2004 г. не применяется в отношении вреда, причиненного атмосферному воздуху, озоновому слою и околоземному атмосферному пространству, а также недрам.

В отношении водных ресурсов Директива 2004 г. действует со ссылкой на Рамочную директиву по воде 2000/60, которая устанавливает рамочные требования относительно защиты всех видов вод, включая поверхностные воды суши, транзитные и прибрежные, а также подземные воды.

Директива 2004 г., в отличие от законопроекта о возмещении экологического вреда, предусматривает не гражданско-правовые, а административные механизмы по предотвращению и устранению экологического ущерба. Указанные меры природопользователь принимает либо добровольно, либо по решению компетентного государственного органа.

Согласно законопроекту, меры по возмещению экологического вреда в натуральной форме могут приниматься как добровольно, так и по решению суда. В основу данных положений положен гражданско-правовой механизм возмещения вреда в натуре (ст. 1082 ГК РФ).

Причиной рассматриваемых отличий в процедуре возмещения (устранения) вреда окружающей среде послужило различное понимание термина «вред окружающей среде» в отечественном и зарубежном праве.

В нашей стране как понятие «вред», так и «ущерб» имеет, в основном, экономическое, стоимостное содержание и основывается на положениях гражданского законодательства о возмещении убытков (ст. 15 ГК РФ), а также главы 59 ГК РФ «Обязательства вследствие причинения вреда».

Европейское законодательство, напротив, считает ущерб, причиненный окружающей среде, эколого-правовым термином, отличным от гражданско-правового понимания ущерба. Поэтому и устранение экологического ущерба проводится в рамках административно-правовых процедур.

Например, в Польше в целях реализации Директивы 2004 г. был принят национальный закон «О предотвращении и устранении экологического ущерба» от 13 апреля 2007 г., основывающийся на модели административной ответственности, касающейся выполнения административных предписаний природопользователями. Положения польского закона применяются к непосредственной угрозе причинения экологического ущерба и экологическому ущербу, причиненному деятельностью природопользователя.

Согласно польскому законодательному акту, в случае непосредственной угрозы экологического ущерба природопользователь обязан принять меры по его предотвращению. В случае причинения экологического ущерба природопользователь обязан:

- принять меры с тем, чтобы минимизировать экологический ущерб, предотвратить дальнейший ущерб и негативное воздействие на здоровье человека или дальнейшее ослабление функций природных ресурсов, в частности, немедленно взять под контроль, прекратить, устранить или иным образом минимизировать загрязнение и иные вредные факторы;
- принять меры по устранению ущерба.

Если же природопользователь не принимает таких мер, компетентный орган — Региональный директорат по охране окружающей среды своим решением обязывает его совершить указанные действия по предупреждению или устранению экологического ущерба.

В законопроекте административный механизм также предусматривается наряду с гражданско-правовым механизмом возмещения вреда, но только в отношении экологического вреда, причиненного прошлой хозяйственной деятельностью. Законопроектом даже вводится термин «ликвидация» применительно к прошлому экологическому вреду и особый порядок его устранения: в случае принятия законопроекта будет осуществляться ведение государственного реестра земель, в пределах которых окружающей среде причинен вред, связанный с прошлой хозяйственной деятельностью, а работы по его ликвидации планируется осуществлять за счет бюджетных средств на основе утвержденных компетентными органами проектов.

Положения о «прошлом экологическом вреде» станут новеллой российского экологического законодательства. Данные положения были разработаны, основываясь на положительном опыте Европы, где существуют гарантии возмещения экологического вреда в случаях, когда виновник причинения вреда не может быть установлен либо не может быть привлечен к ответственности.

Учитывая вышесказанное, можно сделать вывод, что процесс вступления России в Организацию экономического сотрудничества и развития неизбежно влечет реформирование экологического законодательства, внедрение новых механизмов возмещения экологического вреда и энергоэффективности, и как результат — постепенный переход к «зеленой экономике».

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Дорожная карта вступления России в OECD. URL: <http://oecdru.org/roadmap.html>.
- [2] *Копылов М.Н.* Экологическая альтернатива и право развития // Российский ежегодник международного права. — СПб.: СКФ «Россия-Нева», 1999.
- [3] Проект Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования вопросов возмещения (ликвидации) вреда окружающей среде, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью)». URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/list.php?part=77>.
- [4] *Солнцев А.М.* Выполнения Россией обязательств по международным экологическим соглашениям // Московский журнал международного права. — 2006. — № 1 (61). — С. 184–200.
- [5] *Солнцев А.М., Петрова Н.А.* Как заставить государства соблюдать экологические права человека? // Международное право — International Law. — 2010. — № 4 (44). — С. 41–49.
- [6] Федеральный закон от 21.11.2011 № 331-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты» // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 48. — Ст. 6732.

**LEGISLATION PERFECTION IN THE FIELD
OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE RUSSIAN
FEDERATION IN CONNECTION WITH THE RUSSIA'S
ACCESSION TO THE OECD**

A.V. Kodolova

Institution of Russian Academy of Sciences Saint-Petersburg Scientific-Research Centre
Ecological Safety RAS
5, Universitetskaya Embankment, St. Petersburg, Russia, 199034

As the condition of the Russia's accession to the OECD is Russian environmental legislation harmonization with the OECD countries legislation. OECD requirements about necessity of Russian normative legal acts perfection actually served as incentive of environmental legislation reforming.

Key words: Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), environmental legislation, environmental damage.