

Одна ты на свете! Одна ты такая –
Хранимая Богом родная земля!
(из Государственного гимна России)

БЕЗОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СОВРЕМЕННОМ ЭКОЛОГИЧЕСКОМ ПРАВЕ¹

© 2010 г. Михаил Михайлович Бринчук²

Краткая аннотация: в статье исследованы проблемы неисполнения требований экологического законодательства и Конституции РФ. Выявлены и исследованы юридические признаки безответственности в данной сфере. Названы основные субъекты права, не исполняющие требования Конституции и законодательства. Показаны масштабы экологических и социальных последствий неисполнения законодательства.

Annotation: in the article there are researched problems of non-performance requirements of environmental legislation and the Constitution of the Russian Federation. Identified and investigated the legal characteristics of irresponsibility in this field. Named main subjects, not complying with the requirements of the Constitution and legislation. There are shown the scale of environmental and social consequences of the non-implementation of legislation.

Ключевые слова: экологическое право; экологическое законодательство; Конституция РФ; закон; безответственность; Правительство РФ; Президент РФ; государственные органы и должностные лица; экологический вред; последствия безответственности.

Key words: environmental law; environmental legislation; the Constitution of the Russian Federation; Law; irresponsibility; the Government of the Russian Federation; the President of the Russian Federation; state bodies and officials; environmental damage; consequences of irresponsibility.

Осознание того, что родная земля, природа хранимы Богом, – большое цивилизационное достижение в нашем мировоззрении, сознании и правосознании. Природа – основа жизни и деятельности человека и общества. Такая роль и значение природы констатированы даже в Конституции РФ. Без природы, вне природы человек существовать не может. Но, как мудро говорится в народе, на Бога надейся, а сам не плошай. И поэтому ст. 9 Основного Закона установлено элементарное, вполне логичное и рациональное требование: земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности. Человек, общество используют природу для удовлетворения своих потребностей, оказывают на нее вредное воздействие, поэтому они обязаны вести природопользование рационально и должны охранять природу. Соответствующие требования сформулированы в экологическом, в том числе природоресурсном, законодательстве. Согласно ст. 15 Конституции

все эти требования должны ответственно исполняться субъектами права. По логике и законодательству, если они не исполняются, должна наступать, применяться ответственность.

Безответственность как правовое явление

Однако одной из актуальнейших проблем ответственности в современном экологическом праве является безответственность. Безответственность имеет очевидные юридические признаки, характеристики, носит юридический характер. Следовательно, об этом феномене можно говорить как о юридической безответственности, являющейся, в частности, обратной стороной юридической ответственности.

В соответствии с теорией права содержание понятия юридической ответственности (наряду с обязанностью претерпевать негативные последствия за совершение правонарушения) включает ответственное отношение индивида к обязанности соблюдать законы³. Причем с позиций теории юридическая ответственность начинается имен-

¹ Данная работа выполнена с использованием Справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

² Заведующий сектором экологического права Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ (E-mail: brinchuk@gmail.com; тел.: (495) 691-38-27).

³ См.: Четвернин В.А. Ответственность юридическая // Юридическая энциклопедия / Под ред. Б.Н. Топорнина. М., 2001. С. 696.

но с ответственного отношения к обязанности соблюдать закон.

По Толковому словарю русского языка Д.Н. Ушакова ответственность – положение, при котором лицо, выполняющее какую-нибудь работу, *обязано дать полный отчет в своих действиях и принять на себя вину за все возможные возникнуть последствия в исходе порученного дела, в выполнении каких-нибудь обязанностей, обязательств.* В контексте ответственности этот словарь содержит понятие “обезличка” – отсутствие всякой ответственности за порученную работу.

Последнее понятие – “обезличка” – в значительной степени отражает состояние права в сфере взаимодействия общества и природы со стороны государства и его органов.

Если по статистике попробовать оценить масштаб безответственности, то она значительно превышает степень юридической ответственности. Объективным подтверждением такой оценки являются уровень латентности экологических преступлений, степень взимания платежей за загрязнение окружающей среды, степень возмещения экологического и экогенного вреда, другие негативные характеристики, проявления экологического права.

Масштаб безответственности в сфере природопользования и охраны природы дает одно из существенных оснований говорить о кризисе экологического права⁴.

В качестве частного вопиющего примера можно назвать ситуацию на Соликамском магниевом заводе (СМЗ) в Пермском крае. В мае 2008 г. краевая прокуратура сообщила о масштабных нарушениях предприятием экологического законодательства. На СМЗ не разработан проект санитарно-защитной зоны предприятия, сбросы загрязняющих веществ в реку Черная осуществляются без лицензии либо договора водопользования водным объектом, не получены лимиты на

размещение отходов, не согласованы три паспорта на опасные отходы, выброс загрязняющих веществ в атмосферу осуществляется без разрешения, не разработан проект нормативов предельно допустимых выбросов в атмосферу.

Руководитель Камского бассейнового управления Федерального агентства водных ресурсов назвал предприятие “в числе самых серьезных правонарушителей” в регионе. По его оценке, только за 2007 г. ущерб, нанесенный окружающей среде незаконными выбросами СМЗ, *составил 57 млрд. руб. (!)* При этом административный штраф за перечисленные нарушения составил всего *89,7 тыс. руб. (?)*⁵.

Согласно ст. 77 Федерального закон “Об охране окружающей среды” от 10 января 2002 г.⁶ юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, **обязаны возместить его в полном объеме.**

В соответствии с государственным докладом “О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2003 году” в 2003 г. государством было предъявлено исков на общую сумму 3,2 млрд. руб., возмещен ущерб в размере *0,45 млрд. руб.*, что составило 14,2% от заявленных требований⁷. В следующие годы, соответственно: 2004 г. – 1,6 млрд. руб. – *0,28 млрд. руб.*⁸ (17,56%); 2005 г. – 2,3 млрд. руб. – *0,12 млрд. руб.*⁹ (5,46%); 2006 г. – 1,9 млрд. руб. – *0,72 млрд. руб.*¹⁰ (38,15%); 2007 г. – 8,6 млрд. руб. – *0,14 млрд. руб.*¹¹ (1,67%)¹².

⁵ См.: Зеленый мир. 2009. № 9–10. С. 8.

⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

⁷ См.: Государственный доклад “О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2003 году”. М., 2004. С. 342.

⁸ См.: Государственный доклад “О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2004 году”. М., 2005. С. 375–280.

⁹ См.: Государственный доклад “О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2005 году”. М., 2006. С. 356, 358–359, 367, 369, 373–374.

¹⁰ См.: Государственный доклад “О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2006 году”. М., 2007. С. 358, 364, 369–370.

¹¹ См.: Государственный доклад “О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2007 году”. М., 2008. С. 365, 370–374.

¹² См.: Князев М.А. Российское государство как субъект возмещения экологического и экогенного вреда. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

⁴ О кризисе права в последние годы пишут многие. См., например: *Toffler O. The Future of Law and Order* // Ecounter. Vol. 41. July 1973. № 1. P. 13–23; *Швейцер А.* Благоговение перед жизнью. М., 1992. С. 89–90; Теория государства и права / Отв. ред. Г.Н. Манов. М., 1995. С. 76–91; *Дубовик О.Л.* Кризис уголовного права и уголовно-правовой науки // Право и политика. 2001. № 2. С. 63–66; и др.

На встрече с руководством РАН в декабре 2001 г. Президентом РФ перед научным сообществом России были поставлены задачи проведения независимой экспертизы государственных решений и прогнозирования и отработки мер по предупреждению бедствий, катастроф и кризисов в природной, техногенной и социальной сферах. Эта статья написана в контексте определенной Президентом миссии академической науки.

Юридическую безответственность проявляют все субъекты экологического права – государство, его органы, муниципальные образования, предприятия, граждане. В этом отношении серьезнейшей проблемой становится то, что в соответствии с положениями социологии “недобросовестный субъект устанавливает стандарт поведения добросовестного субъекта”.

Проблемы исполнения Конституции РФ

Очевидно, что самая опасная для экологического права и общества ситуация создается в условиях юридической безответственности государства, его органов. Неисполнение Конституции, законодательства дискредитирует государственную власть, подрывает ее авторитет, престиж государства, президента как гаранта Конституции.

Правовое значение исследуемого явления современной эколого-правовой жизни важно видеть и в том, что неотвратимость наступления ответственности за нарушения требований законодательства является условием ее эффективности, основным принципом¹³. Этот принцип настолько важен, что он был закреплен в Законе РСФСР “Об охране окружающей природной среды” от 19 декабря 1991 г.¹⁴

Юридическая безответственность государственных органов в экологическом праве проявляется в разных формах: неисполнении требований Конституции РФ, экологического законодательства государственными органами и должностными лицами; необеспечения уполномоченными государственными органами и должностными лицами соблюдения эколого-правовых требований со стороны иных субъектов, в частности предприятий; безнаказанности.

Если ранжировать юридическую безответственность в экологическом праве, то высший ее уровень – неисполнение положений Конституции РФ государственными органами, их должностными лицами.

Конституция РФ установила право каждого на благоприятную окружающую среду (ст. 42). Это – одно из фундаментальных и всеобъемлющих, важнейших естественных прав человека и гражданина, достойное закрепления в Основном Законе правового и социального государства в XXI в.¹⁵

Конституция содержит вполне научно обоснованные нормы по обеспечению конституционных прав. Так, в системе общих положений Конституции особое место занимает ст. 18, на которую и в практической деятельности, и в доктрине обращается мало внимания. С точки зрения формирования экологического законодательства содержащаяся в этой статье норма совершенно конкретно определяет обязанности каждого из субъектов публичной власти, участвующих в законодательном, исполнительном и судебном процессах: обеих палат Федерального собрания, Правительства, Президента, судов. Прочитаем эту статью с учетом конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду: “право на благоприятную окружающую среду является непосредственно действующим. Оно определяет смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечивается правосудием”.

Так, из этой важнейшей конституционной нормы применительно к экологическому законодательству вытекают, как минимум, две задачи, которые должны быть решены законодательной властью¹⁶. Первая касается необходимости подготовки и принятия законов, создающих *эффективный правовой механизм* по обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей среды. Заметим, что необходимость создания эффективного эколого-правового механизма диктуется также нормой Конституции, определяющей и гарантирующей утверждение и поддержание конституционного строя России: земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на

¹³ Как писал акад. В.С. Нерсисянц, принцип неотвратимости требует, чтобы *ни одно* правонарушение (особенно – преступление) не осталось без соответствующей юридической ответственности правонарушителя. Реализация этого принципа является существенным фактором эффективной борьбы с правонарушениями и основным показателем качества всей правоохранительной и правоприменительной деятельности соответствующих государственных органов и должностных лиц (Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства. Учебник. М., 2002. С. 528).

¹⁴ См.: Всесоюзный Съезд народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 10. ст. 457.

¹⁵ Подробнее об этом праве см.: Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий к ст. 42 / Под ред. Б.Н. Топорнина. М., 2003. С. 349–356.

¹⁶ Эта норма адресована всем субъектам публичной власти. Однако с учетом места законодательной власти в государстве в контексте принципа разделения властей, с учетом роли законодательства в регулировании общественного развития ее реализация начинается прежде всего с законодательной ветви. Исполнительная власть будет исполнять “действующее” законодательство, т.е. то законодательство, которое имеется в государстве.

соответствующей территории (ст. 9). Последовательная реализация такого механизма – это задача прежде всего исполнительной власти – будет, что очевидно, объективно обеспечивать юридически соблюдение права каждого на благоприятную окружающую среду. Вторая задача – принять законы, создающие *эффективные правовые механизмы* по реализации, охране и защите этого права.

По многим положениям Конституция РФ не исполняется. В части создания эффективного эколого-правового механизма не исполнена ст. 18. На сегодняшний день ни один из элементов этого механизма не урегулирован удовлетворительно. В содержательном отношении экологическое законодательство и право не соответствуют конституционным принципам их формирования и осуществления, вытекающим, в частности, из ст. 1, 2, 7, 10 и 18¹⁷.

Ответственность за такое положение вещей в экологическом праве лежит не только на Государственной Думе РФ.

В соответствии с Конституцией РФ федеральный закон, принятый Государственной Думой, подлежит одобрению Советом Федерации (ст. 105). Представляется, что Совет Федерации имеет право одобрить лишь федеральный закон, *соответствующий Конституции РФ*.

Ответственность за федеральные законы несет и Президент России, который согласно ст. 84 Конституции РФ подписывает и обнародует федеральные законы. Президент перед подписанием каждого закона обязан проверить его соответствие Конституции. Только при условии соответствия закон может быть подписан и обнародован¹⁸.

¹⁷ Применительно к законодательству в целом на это обстоятельство обращает внимание и Ю.А. Тихомиров. Он пишет, в частности: “В прошедшее десятилетие, к сожалению, между Конституцией и законодательством существовал некоторый разрыв – конституционные нормы слабо отражались в отраслях законодательства”. Развитие законодательства должно быть направлено прежде всего на реализацию положений Конституции РФ (Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004. С. 11).

¹⁸ Это – норма. Если так, то почему Президент РФ подписал Федеральный закон “Об охране окружающей среды” от 10 января 2002 г.? В соответствии со ст. 42 Конституции РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду. Подписанный Президентом Закон устанавливает право каждого гражданина на благоприятную окружающую среду (ст. 11). Очевидное нарушение Государственной Думой РФ ст. 15 Конституции: законы, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ.

Неисполнение Конституции главой государства и всей государственной властью развращает иных субъектов: можно не исполнить и не иметь при этом неблагоприятных последствий.

Проблемы исполнения экологического законодательства

Обратим внимание на неисполнение уполномоченными государственными органами исполнительной власти и их должностными лицами требований экологического законодательства, что также является неисполнением Конституции РФ. При этом заметим, что исследуемое правовое явление имеет глубокие исторические корни.

В соответствии с Законом СССР “Об охране атмосферного воздуха” от 25 июня 1980 г.¹⁹ “для оценки состояния атмосферного воздуха устанавливаются нормативы предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ и уровней вредных физических воздействий на атмосферу. Эти нормативы должны отвечать интересам охраны здоровья людей и охраны окружающей природной среды.

В необходимых случаях для отдельных районов устанавливаются более строгие нормативы предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе” (ст. 12).

Закон РСФСР “Об охране окружающей природной среды” от 19 декабря 1991 г.²⁰ предусматривал: “Нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, а также вредных микроорганизмов и других биологических веществ, загрязняющих атмосферный воздух, воды, почвы, устанавливаются для оценки состояния окружающей природной среды в интересах охраны здоровья человека, сохранения генетического фонда, охраны растительного и животного мира”.

Почему Президент подписывал федеральные законы (например, “Об уничтожении химического оружия”), проекты которых не представлялись на обязательную государственную экологическую экспертизу, как этого требовал Федеральный закон “Об экологической экспертизе” (ст. 11)? При этом допускалось также нарушение п. 3 ст. 15 Конституции РФ, согласно которому органы государственной власти обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Анализ экологического законодательства позволяет выявить множество таких нарушений.

¹⁹ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 27. ст. 528. Аналогичная норма была закреплена в ст. 12 Закона РСФСР “Об охране атмосферного воздуха” от 14 июля 1982 г. См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1982. № 29. Ст. 1027.

²⁰ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 10. Ст. 457.

С учетом природно-климатических особенностей, а также повышенной социальной ценности отдельных территорий (заповедников, заказников, национальных парков, курортных и рекреационных зон) для них устанавливаются более строгие нормативы предельно допустимых вредных воздействий на природную среду (ст. 26).

Согласно ст. 21 Федерального закона “Об охране окружающей среды” от 10 января 2002 г.²¹ “нормативы качества окружающей среды устанавливаются для оценки состояния окружающей среды в целях сохранения естественных экологических систем, генетического фонда растений, животных и других организмов.

При установлении нормативов качества окружающей среды учитываются природные особенности территорий и акваторий, назначение природных объектов и природно-антропогенных объектов, особо охраняемых территорий, в том числе особо охраняемых природных территорий, а также природных ландшафтов, имеющих особое природоохранное значение”.

Что объединяет названные нормы законов, принятых в разное время со столь значительным промежутком?

Во-первых, то, что каждая из норм в научном отношении вполне обоснованна.

Во-вторых, эти нормы касаются важнейшей и первейшей в эколого-правовом механизме меры охраны природы – экологического нормирования.

В-третьих, эти нормы не были исполнены ни в части развития и формирования системы экологического нормирования качества окружающей среды, ни в части учета природных и иных особенностей при разработке нормативов, что имело крайне негативные последствия для природы и общества.

Начиная с 1938 г. в Советском Союзе были проведены интенсивные работы по санитарно-гигиеническому нормированию в области охраны окружающей среды. С 1980 г., когда был принят Закон СССР “Об охране атмосферного воздуха”, для исполнения его требований, как позже и для исполнения других названных законов, *должны были быть проведены масштабные работы по совершенствованию нормирования в контексте трансформации нормативов из санитарно-гигиенических в экологические, т.е. ориентированных на охрану не только здоровья человека,*

но и растительного и животного мира. Но эти работы не были проведены, требования многих названных выше федеральных законов не были исполнены, что и было констатировано на парламентских слушаниях на тему “Нормирование качества окружающей природной среды” в ноябре 1998 г. в Государственной Думе РФ. Другими словами, требования национальных законов не были исполнены. Позднее, в условиях перманентной реорганизации системы органов государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды, сокращения и без того малочисленного штата работников возможности исполнений этих законодательных требований существенно ухудшились, уменьшились.

Можно назвать ряд и других примеров очевидного неисполнения законодательных требований. Так, ст. 57 Федерального закона “Об охране окружающей среды” предусматривает: порядок объявления и установления *режима зон экологического бедствия* устанавливается законодательством о зонах экологического бедствия. Даже по официальным оценкам²², до 15% территории России экологически неблагополучны. Это обстоятельство свидетельствует о важности нормы Федерального закона. Со времени вступления Федерального закона “Об охране окружающей среды” прошло более семи лет. Федерального законодательства о зонах экологического бедствия не принято.

Законом РСФСР “Об охране окружающей природной среды” от 19 декабря 1991 г. предусматривалось, что порядок *экологического страхования* и использования его фондов устанавливается Правительством России. В связи с принятием в 2002 г. Федерального закона “Об охране окружающей среды” этот Закон утратил силу. Порядок экологического страхования в России так и не определен.

Согласно ст. 31 в целях обеспечения экологически безопасного осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации проводится *экологическая сертификация*, которая может быть обязательной или добровольной. Обязательная экологическая сертификация осуществляется в порядке, определенном Правительством РФ.

Экологическая сертификация направлена на установление соответствия произведенной экологически значимой продукции экологическим

²¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133; 2004. № 35. Ст. 3607.

²² См.: Указ Президента РФ “О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию” от 1 апреля 1996 г. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.

требованиям. Это важнейший институт экологического права, направленный на предупреждение экологического и экогенного вреда. Он предупреждает появление на рынке экологически вредной продукции. С помощью этой меры обеспечивается производство в России конкурентоспособной продукции. Со дня установления Федеральным законом нормы прошло более семи лет. В стране отсутствуют нормативно-правовые основы обязательной экологической сертификации и, соответственно, самой экологической сертификации²³.

В больших масштабах в стране ведется генно-инженерная деятельность, внедрение достижений которой в практику весьма опасно для окружающей среды и человека. Регулируется данная сфера Федеральным законом “О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности” от 5 июля 1996 г.²⁴ В соответствии со ст. 6 этого Закона работы в области генно-инженерной деятельности, соответствующие III или IV уровням риска, *осуществляются на основе разрешений (лицензий)*, выдаваемых в установленном законодательством порядке. *Лицензированию подлежат следующие виды генно-инженерной деятельности:*

генетические манипуляции на молекулярном, клеточном уровнях с участием рекомбинантных рибонуклеиновых и дезоксирибонуклеиновых кислот для создания генно-инженерно-модифицированных организмов (вирусов, микроорганизмов, трансгенных растений и трансгенных животных, а также их клеток);

генетические манипуляции на молекулярном, клеточном уровнях с участием рекомбинантных рибонуклеиновых и дезоксирибонуклеиновых кислот для целей генодиагностики и генной терапии (генотерапии) применительно к человеку;

все виды испытаний генно-инженерно-модифицированных организмов, в том числе лабораторные, клинические, полевые, опытно-промышленные;

выпуск генно-инженерно-модифицированных организмов в окружающую среду;

производство препаратов, получаемых с применением генно-инженерно-модифицированных организмов;

хранение, захоронение, уничтожение генно-инженерно-модифицированных организмов и (или) их продуктов; утилизация отходов генно-инженерной деятельности;

покупка, продажа, обмен, другие сделки и иная деятельность, связанная с генно-инженерными технологиями, генно-инженерно-модифицированными организмами и (или) их продуктами, которые не имеют сертификата качества или знака соответствия, выданных или признанных уполномоченным на то органом, в том числе в сфере международной деятельности.

Почему так много видов генно-инженерной деятельности может осуществляться только на основе специальных лицензий? Потому что последствия проведения названных работ без особого контроля для общества и природы весьма тяжелы.

Лицензирование генно-инженерной деятельности относится к сфере действия Федерального закона “О лицензировании отдельных видов деятельности” от 8 августа 2001 г.²⁵ Согласно ст. 5 в целях обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации Правительство РФ в соответствии с определенными Президентом РФ основными направлениями внутренней политики государства утверждает положения о лицензировании конкретных видов деятельности; определяет федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие лицензирование конкретных видов деятельности; устанавливает виды деятельности, лицензирование которых осуществляется органами исполнительной власти субъектов РФ.

На сегодняшний день научно обоснованная норма о лицензировании генно-инженерной деятельности, установленная в 1996 г., т.е. 13 лет назад, не исполнена, порядок лицензирования проведения работ в этой экологически весьма значимой сфере не установлен.

Показателем отношения Российского государства к охране природы стала Концепция устойчивого развития – поддержанная мировым сообществом современная *парадигма общественного развития*²⁶. Исходным мотивом разработки этой

²³ В значительной степени это связано с неисполнением другого Закона – Федерального закона “О техническом регулировании” от 27 декабря 2002 г. (см.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 52 (Ч. 1). Ст. 5140).

²⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 28. Ст. 3348.

²⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 33 (Ч. 1). Ст. 3430.

²⁶ Концепция устойчивого развития была разработана Международной комиссией по окружающей среде и развитию, созданной по инициативе Генерального Секретаря ООН в 1984 г. В задачи Комиссии входила, в частности, выработка предложений долгосрочных стратегий в области окружающей среды, которые позволили бы обеспечить устойчивое развитие к 2000 г. и на более длительный период; рассмот-

концепции был поиск путей, тактики и стратегии поведения мирового сообщества по преодолению экологического кризиса. Так как постоянным и наиболее мощным фактором разнообразных отрицательных воздействий на природу является экономическое и социальное развитие общества, решение проблем окружающей среды в рамках Концепции устойчивого развития обоснованно видится в контексте развития.

Достоинством этой концепции является то, что, будучи реальной, разумной, научно обоснованной альтернативой вечному потребительскому отношению человека, общества к природе, она содержит механизм обеспечения охраны окружающей среды и восстановления ее благоприятного состояния в процессе развития²⁷.

Концепция устойчивого развития, изначально разрабатывавшаяся с активным участием советских (российских) ученых, при поддержке СССР и Российского государства получила закрепление и развитие в российском законодательстве об окружающей среде. Необходимость ее разработки и реализации с учетом специфики России предусмотрена в двух специальных указах Президента РФ “О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития” от 4 февраля 1994 г.²⁸ и “О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию” от 1 апреля 1996 г.²⁹ В этих президентских актах вполне раскрыт существенный потенциал Концепции устойчивого развития как для последовательного решения острых экологических проблем в России, так и для обеспечения сбалансированного

социально-экономического развития, отвечающего интересам общества. В последнем Указе концепцию перехода Российской Федерации к устойчивому развитию Президент вполне обоснованно оценивал как *объективное требование времени*.

С учетом оценки Президентом существенного потенциала Концепции устойчивого развития для последовательного развития России и в контексте ст. 90 Конституции РФ об обязательности исполнения указов Президента России обратим внимание на то, как отнеслись Правительство РФ и иные органы исполнительной власти к названным выше указам Президента по вопросам устойчивого развития.

“К сожалению, *абстрактная прогрессивность* Основных положений и Концепции перехода к устойчивому развитию предопределила то, что они полностью игнорировались при принятии государственных решений. Игнорирование как идей устойчивого развития, так и утвержденных Президентом указов последовательно продолжается с момента их принятия до настоящего времени.

Скажем, Указ 1996 г. прямо предписывал правительству руководствоваться Концепцией при разработке прогнозов и программ социально-экономического развития, при подготовке нормативных документов и т.д. Правительство же демонстративно этого не делало, поскольку все его программы развития были ориентированы исключительно на экономические показатели. Несмотря на то что Указ поручал правительству подготовить и утвердить в 1996 г. детально прописанный проект Государственной стратегии устойчивого развития, этого так и не было сделано (хотя проект был подготовлен). Согласованный вариант стратегии не был подготовлен из-за противодействия ведомств экономического и финансового блока.

Отнесись наши экономисты к идее устойчивого развития более внимательно и будь они более открыты к мнениям специалистов в других областях, у нас могло не быть сегодняшнего уровня бедности подавляющей части населения, роста загрязнения и полной зависимости экономики от нефтяной иглы в худших традициях бывшего СССР”³⁰.

В 2008 г. к Президенту РФ, Председателю Правительства РФ и Генеральному прокурору РФ обратился Е.Я. Симонов – бывший государственный инспектор по ядерной безопасности СССР/РФ с призывом: “Остановите ядерно-радиаци-

рение способов и средств, с использованием которых мировое сообщество смогло бы эффективно решать проблемы окружающей среды (подробнее см.: Наше общее будущее. Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР). М., 1989).

Помимо доклада положения концепции устойчивого развития закреплены в документах, принятых 178 государствами – участниками Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г. См.: Декларации по окружающей среде и развитию и Долгосрочной программе дальнейших действий в глобальном масштабе (“Повестка дня на XXI век”). Россия также была участницей Конференции.

²⁷ О важности Концепции устойчивого развития, предусмотренном в ней механизме, в равной мере как и о серьезности экологической ситуации в мире, свидетельствует заявление генерального секретаря Конференции ООН по окружающей среде и развитию М. Стронга: “Или будет спасен весь мир, или погибнет вся цивилизация”. Реализация концепции может послужить инструментом спасения мира.

²⁸ См.: САПП. 1994. № 6. Ст. 436.

²⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 15. Ст. 1572

³⁰ См.: Ларин В., Мнацаканян Р., Честин И., Шварц Е. Охрана природы: от Горбачева до Путина. М., 2003. С. 98

онный терроризм, реализуемый Росатомом!”³¹. Это обращение, аналогичное обращениям 2003 и 2004 годов, не пропущено чиновниками Администрации на рабочие столы руководителей страны. “Тем самым, – пишет авторитетный и высококвалифицированный специалист, – они препятствовали рассмотрению моих обращений и принятию вами решений, необходимых для прекращения неконтролируемого причинения ущерба здоровью большинства живущих сограждан России и многих будущих поколений, всей живности и среде обитания радиоактивностью, постоянно сбрасываемой в среду обитания действующими блоками АЭС, объектами ядерно-топливного цикла (ЯТЦ). Эти чиновники соответственно воспрепятствовали принятию мер для устранения имеющихся несоответствий проектов реакторных установок (РУ) действующих АЭС положениям и правилам, регламентирующим их уровень ядерной опасности и радиационной ущербности или, как принято ошибочно указывать, их безопасности”.

В обращении говорится о том, что незадолго до Чернобыля Прокуратура СССР “прозевала” наличие предупреждений специалистов инженерного уровня в адрес разработчиков реакторных установок РБМК-1000 об опасности тяжелых аварий на этих РУ и, естественно, не смогла предотвратить Чернобыльскую аварию. Такие же предупреждения были и от работников ИАЭ им. И.В. Курчатова. В результате, как пишет эксперт, “долгосрочный ущерб, обусловленный некорректной работой чиновников... Была информация о том, что затраты на частичную ликвидацию последствий катастрофы на ЧАЭС с учетом сооружения саркофага над блоком 4 составили не менее 200 млрд. долл., однако это заниженная оценка”.

Это еще одна форма безответственности в экологическом праве. Как видим, государственная власть заблаговременно предупреждалась и предупреждается специалистами об опасности тяжелых аварий на объектах ядерной энергетики. Пройгнорировав эти предупреждения, власть допустила строительство Чернобыльской АЭС и ее эксплуатацию. Произошедшая авария, повлекшая неисчислимые экологические и иные последствия. Несколько лет назад автор этой статьи участвовал в российско-белорусской научно-практической конференции, на которой сообщалось, что на то время от нее погибли 120 тыс. человек³².

Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Эта норма установлена ст. 15 Конституции РФ. Все субъекты экологического права, перечисленные в названной статье, обязаны соблюдать установленные в Конституции, законах и иных нормативных правовых актах нормы. В ряду субъектов права имеются такие, которых называют блюстителями, стражами закона. К таковым относится, в частности, прокуратура.

В соответствии с Федеральным законом “О прокуратуре Российской Федерации” от 17 января 1992 г.³³ Прокуратура РФ – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением

действий Российской Федерации и Республики Беларусь по реализации положений Договора о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 г. содержит разд. 15 “Осуществление совместной политики в области экологической безопасности, гидрометеорологии, мониторинга и охраны окружающей среды, предупреждения и ликвидации последствий природных и техногенных катастроф, в том числе последствий аварии на Чернобыльской АЭС” (Росс. газ. 2000, 1 февр.; Бюллетень международных договоров. 2000. № 3).

Но, как известно, после Чернобыльской катастрофы к уголовной ответственности были привлечены несколько работников АЭС, в том числе ее директор. Очевидно, что авария на этой станции произошла по вине людей, в том числе по вине чиновников, о которых пишет государственный инспектор по ядерной безопасности СССР/РФ. Пройгнорировав эти предупреждения, власть допустила строительство Чернобыльской АЭС и ее эксплуатацию. Кто виноват в произошедшем?

Если авария на техническом объекте происходит по вине человека в силу его неправильных действий или просто бездействия в определенной ситуации, то можно ли такую аварию называть техногенной? Едва ли. Это антропогенная авария, то есть авария на техническом объекте, порожденная некорректными действиями человека.

В августе 2009 г. произошла авария на Саяно-Шушенской ГЭС с тяжелейшими последствиями. Расследование обстоятельств, связанных с возникновением этой аварии, провела парламентская комиссия, представившая в конце декабря 2009 г. доклад о причинах, утвержденный Советом Федерации РФ, Президенту РФ. Как отмечается в докладе, “авария стала итогом деятельности и курса руководящего звена, где вопросы прибыли вышли на первое место. Налицо было принижение на таком сложном объекте, как ГЭС, роли инженерно-технических служб. Основная вина лежит на персонале станции”. Тем не менее, о произошедшей чрезвычайной ситуации, в том числе в названном докладе, говорят как о техногенной катастрофе. На самом деле это – антропогенная катастрофа на техническом объекте.

³³ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

³¹ См.: Зеленый мир. 2009. № 5–6; Экологическое досье России. 2009. № 1. С. 18.

³² И в доктрине, и в государственной практике Чернобыльская катастрофа называется техногенной. Так, Программа

законов, действующих на территории Российской Федерации (ст. 1).

В исследуемом контексте особое место занимает Президент России. Согласно ст. 80 Конституции Президент – гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина.

Все формы юридической безответственности сводят на нет цели экологического права – поддерживать благоприятное состояние окружающей среды. Государство не выполняет в данной сфере своей роли, оно устранилось от исполнения важнейшей функции – охранять природу³⁴.

С учетом остроты исследуемой проблемы еще раз обратим внимание на положение общей теории государства и права, выраженное акад. В.С. Нерсисянцем: реализация принципа неотвратимости юридической ответственности является существенным фактором эффективной борьбы с правонарушениями и основным показателем качества всей правоохранительной и правоприменительной деятельности соответствующих государственных органов и должностных лиц³⁵.

Последствия безответственности в экологическом праве

На фоне ставшей обычной, нормальной практики неисполнения экологического законодательства, а соответственно и Конституции РФ как самой публичной властью правового и социального государства оценивается качество всей правоохранительной и правоприменительной деятельности соответствующих государственных органов и должностных лиц, если основным его показателем является принцип неотвратимости юридической ответственности? Какие неблагоприятные правовые последствия в этой ситуации имеют многочисленные государственные органы, осуществляющие правоохранительную и право-

применительную деятельность, и еще более многочисленные их должностные лица?

Описанная в статье ситуация с неисполнением экологического законодательства и Конституции РФ является вполне устойчивой, многолетней практикой. Как справедливо еще в XIX в. писал Р. Иеринг, не исполняя и не обеспечивая исполнение, “страж и блюститель закона превращается в его убийцу: это – то же, что врач, отравляющий больного, опекун, придушающий опекаемого”³⁶.

По последствиям безответственность в экологическом праве органов государства, их должностных лиц, в том числе самого высокого ранга, – стражей и блюстителей закона – в прямом смысле сравнима с врачом, отравляющим больного, и опекуном, придушающим опекаемого. По данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), в 2004 г. от загрязнения окружающей среды в России умерли 493 тыс. человек³⁷. Официально (заместителем руководителя Росприроднадзора) недавно было признано, что “из-за плохой экологии умирают ежегодно более 350 тыс. россиян”³⁸.

Деградация, загрязнение природы (как прямое следствие исследуемой в статье проблемы) имеет для человека и иные крайне негативные формы и последствия. «Здоровье населения, безусловно, ухудшается в результате загрязнения, хотя человек, по-видимому, хорошо адаптирован к продуктам сгорания древесины и ископаемого топлива, так как всегда вдыхал их в пещерах, землянках, курных избах, освоив культуру использования огня на самых ранних стадиях существования. Гораздо существеннее влияет на здоровье человека то, что он разрушил свою экологическую нишу на значительной территории суши, а так как нет никаких доказательств того, что биологические законы не распространяются на человека, то очевидно, что идет распад генома человека в результате прекращения действия механизмов, удерживающих распадность вида на определенном уровне в естественной экологической нише.

О распаде генома человека свидетельствуют данные о росте генетических заболеваний в развитых странах, прежде всего психических заболеваний и врожденных нарушений. Социальные последствия этого процесса требуют пристального внимания, так как, возможно, именно с ними связаны распространение алкоголизма и наркомании, вспышки невиданной жестокости при локальных

³⁴ Еще в 70-е годы теории государства и права обосновали выделение в системе функций государства охрану природы как основную и постоянную функцию. См.: Черноглазов Н.В. Функциональная характеристика социалистического государства // Сов. гос. и право. 1973. № 7. С. 16–17; Шевцов В.С. КПСС и государство в развитии социалистического общества. М., 1974. С. 92–93; Манов Г.Н. Советское общенародное государство: цели, задачи, функции. М., 1978. С. 69; Байтин М.И. Сущность и основные функции социалистического государства. Саратов, 1979. С. 278–279; Макаревич Н.С. Правовое регулирование общественных отношений по охране природы в СССР (Вопросы теории). Автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. Саратов, 1973.

³⁵ См.: Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства. Учебник. С. 528.

³⁶ Иеринг Р. Борьба за право. М., 1901. С. 52.

³⁷ См.: Зеленый мир. 2008. № 23–24. С. 19.

³⁸ См.: Росс. газ. 2008, 28 мая; Зеленый мир. 2009. № 15–16. С. 11.

конфликтах, снижение иммунного статуса организма человека, возникновение новых болезней, расширение круга людей, затрагиваемых уже, казалось бы, искорененными болезнями (например, холерой и малярией), нарушение запретов и тормозящих процессов. Таким образом, то, что обычно называют “экологическими” заболеваниями и непосредственно связывают с загрязнением среды, оказывается верхушкой айсберга. За “очевидными” причинами лежат глубинные механизмы, ведущие к распаду генома человека, намного более опасные, но невидимые и неосязаемые, подобно ионизирующему излучению»³⁹.

Оценки отечественных ученых, к сожалению, совпадают с суждениями в мире. “Выживаемость русских достигла критической отметки”, – так считают авторитетные зарубежные эксперты ЮНЕСКО и ВОЗ⁴⁰. Они периодически проводят исследования динамики уровня жизни и, по терминологии этих организаций, “жизнеспособности народов” в зависимости от социально-экономической политики правительства и экологической ситуации в той или иной стране. Коэффициент жизнеспособности измеряется по пятибалльной шкале – он характеризует возможность сохранения генофонда, физиологического и интеллектуального развития нации в условиях продолжения социально-экономической политики правительства, осуществляемой на момент обследования конкретной страны. При этом учитывается и реальная экологическая обстановка, как бы “сопровождающая” такую политику.

Согласно исследованиям ЮНЕСКО – ВОЗ коэффициент жизнеспособности России в 1992 – 1993 гг. был оценен в 1,4 балла⁴¹.

Балл от 1 до 1,4 рассматривается экспертами, по существу, как смертный приговор нации. Этот диапазон означает, что вследствие социально-экономической политики правительства и постоянного ухудшения экологической ситуации население обречено либо на постепенное вымирание, либо на деградацию – “воспроизводимые” поколения будут отличаться физиологической и интеллектуальной неполноценностью, существуя лишь за счет удовлетворения естественно-природных

инстинктов. Эти поколения не смогут аналитически мыслить, ибо у них не будет способностей к самостоятельному мышлению.

Балл ниже 1,5 означает также, что население страны все более восприимчиво к инфекциям и болезням и характеризуется возрастающим уровнем нетрудоспособности. А личная и творческая индивидуальность такого населения постоянно снижается — ВОЗ и ЮНЕСКО именуют этот процесс “обезличиванием и дебилизацией”⁴².

После этой публикации в “Зеленом мире” хотелось услышать протесты российских медиков. Но их не было...

Есть под Самарой городок Чапаевск, где раньше был завод по производству химоружия, теперь – завод по уничтожению химоружия⁴³. По оценкам специалистов, сегодня содержание диоксина в почве Чапаевска превышает предельно допустимую норму концентрации в 140 раз, в молоке домашних животных – в 10 раз, в молоке кормящих матерей – в 400 раз! А ведь диоксин по токсичности превосходит многие отравляющие вещества. Но основная его опасность – “долговременность” поражения и непросчитываемость отдаленных последствий хронического отравления крайне малыми дозами. Средняя продолжительность жизни у мужчин здесь – 40 лет, у женщин – 50 лет⁴⁴.

«Врачи, исследовавшие ситуацию в этом городе, выявили “Чапаевский синдром” патологического старения и интеллектуального вырождения детей. Он появляется у детей в следующем поколении и дальше остается и передается.

И мэр имел неосторожность сказать в таком предположительном плане: вообще, если по-хорошему, то все эти 500 домов надо снести, а людей всех переселить в другое место. Город очистить нельзя. Что сделали? Сняли этого мэра и закрыли проблему. Он был коммунист, теперь единорос. И все в порядке в городе Чапаевске»⁴⁵.

Помимо самой высокой цены безответственности в экологическом праве – жизни человека общество несет вынужденные огромные материальные потери. Так, материальный ущерб от потери

³⁹ Горшков В.Г., Кондратьев К.Я., Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С. Окружающая среда: от новых технологий к новому мышлению // Зеленый мир. 1994. № 19. С. 8.

⁴⁰ См.: Зеленый мир. 1994. № 14. С. 14.

⁴¹ В 1992–1993 гг. 5 баллов не имела ни одна страна в мире. 4 балла получили Швеция, Голландия, Бельгия, Дания, Исландия, “тройку” – США, Япония, Германия и другие индустриально развитые страны, а также новые индустриальные “драконы” (Тайвань, Южная Корея, Сингапур, Малайзия и др.).

⁴² См.: Зеленый мир. 1994. № 14. С. 14.

⁴³ Выше мы писали, что сам Федеральный закон “Об уничтожении химического оружия” был принят с нарушением Федерального закона “Об экологической экспертизе” и Конституции РФ.

⁴⁴ См.: Зеленый мир. 2009. № 9–10. С. 1.

Американский город с 50-тысячным населением, имевший сходную проблему, признали негодным для проживания и полностью отселили, а территорию засыпали 9-метровым слоем грунта.

⁴⁵ См.: <http://narodinfo.ru/articles/69974.htm>

здоровья населения только в связи с потреблением некачественной питьевой воды в целом по России оценивается почти в 34 млрд. руб. в год⁴⁶.

Конечная цена безответственного поведения человека, общества и государства по отношению к природе может быть самой высокой – выживание человечества. Об угрозе цивилизации пишут и высказываются многие авторитетные ученые – специалисты.

В последнее время появились научные данные о природе, подтверждающие, с одной стороны, новые экологические угрозы, с другой – предупреждающие людей и правителей государств об адекватном реагировании на экологические вызовы. Новые научные исследования свидетельствуют, что продолжение политики игнорирования экологических угроз для самого человека может иметь непредсказуемые последствия. Так, СНЕМ Trust провела исследования о влиянии химического загрязнения окружающей среды на гормональную систему и были подтверждены ранее сделанные выводы о **феминизации мужских особей дикой природы**. Химические вещества оказывают разрушающее воздействие на гормональную систему, что может иметь негативные последствия и для человека. Это исследование показало, что мужские особи рыб, рептилий, птиц и млекопитающих пострадали от воздействия химических веществ, присутствующих в окружающей среде. Представлена информация о феминизации камбалы в Великобритании, трески в Северном море, тростниковой жабы во Флориде, сапсана в Испании, черепах в Великих озерах Северной Америки.

Нельзя допустить сокращения численности мужских особей, которое повлечет за собой необратимое сокращение всей популяции. Сейчас уже

достоверно известно, что химикаты – разрушители гормональной системы, действуя вместе, могут оказывать негативное воздействие на организмы даже в том случае, если концентрация отдельных из них меньше предельно допустимой⁴⁷.

Эти данные – предупреждение человеку. Отношение к природе должно быть ответственным. Ответственным в части исполнения не только экологического законодательства, но и законов природы, носящих объективный характер. Сущность объективности законов природы мудро выразил И.-В. Гёте: “Люди повинуются законам природы, даже когда действуют против них”. Еще Ф. Бэкон предупреждал: “Над природой не властвуют, если ей не подчиняются”.

Платон (427–347 гг. до н.э.) писал: “Я вижу близкую гибель того государства, где закон не имеет силы и находится под чьей-либо властью. Там же, где закон – владыка над правителями, а они – его рабы, я усматриваю спасение государства (Законы, 715 d)⁴⁸”.

В контексте Государственного гимна России можно верить, что в государстве, в котором Закон – владыка над правителями, а они – его рабы, Бог не только особо хранит Землю (природу), потому что по воле Творца она действительно на свете, во Вселенной – одна, но и вознаградит другими благами, какими только сможет. Безответственность в экологическом праве сегодня подрывает сами основы конституционного строя России. Возврат на правовые пути развития, эффективное использование имеющихся реальных ресурсов во благо восстановления благоприятного состояния природы обеспечат процветание и Государства Российского.

⁴⁷ См.: О феминизации мужских особей // Зеленый мир. 2009. № 5–6. С. 1.

⁴⁸ Цит. по: *Нерсисянц В.С.* Философия права. Учебник. М., 1997. С. 411.

⁴⁶ Росс. газ. 2009. 23 июня (Вкладыш “экономика”). С. А7.