

О. Л. Дубовик\*

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ КОНФЛИКТОВ: НЕКОТОРЫЕ ИСХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

**Аннотация.** В статье показано, что особенности отдельного экологического конфликта и их совокупности (экологической конфликтности) являются основаниями и критериями наступления разнообразных правовых последствий. Автор считает, что критерием признания конфликтов правовыми и, соответственно, эколого-правовыми выступает возможность применения экологического законодательства для воздействия на протекание конфликта.

Показана необходимость правового регулирования эколого-правовых конфликтов. Она определяется приведенными характеристиками экологических конфликтов и экологической конфликтности — как развитыми в эколого-правовой литературе ранее, так и сформулированными в результате данного исследования. По мнению автора, социальная практика и природа права убедительно доказывают необходимость использования правовых средств (в широком смысле этого слова) для разрешения экологических конфликтов в интересах общества. Хорошо известно, что в структуре любой правовой системы цель упорядочения отношений, а следовательно — предупреждения потенциальных и разрешения возникших конфликтов, является важнейшей.

В статье выделены элементы системы регулирования экологических конфликтов. Они образуют общую и особенную части и их перечень выглядит следующим образом. Общая часть могла бы включать в себя ряд самостоятельных институтов или групп правовых предписаний, относящихся ко всем видам экологических конфликтов. Особенная часть включает в себя нормы, регламентирующие порядки, т.е. процедуры разрешения отдельных экологических конфликтов, выделенных по тем или иным основаниям.

Автор считает, что сейчас нецелесообразно вносить предложения о совершенствовании законодательства, поскольку применительно к регулированию экологических конфликтов эти вопросы еще не обсуждались в литературе должным образом. Вместе с тем уже назрела необходимость вначале на основе определенного обсуждения выявить потребность в принятии правовых предписаний, относящихся к правовому регулированию конфликтов, затем реализовать определенную последовательность их разработки, начав, естественно, с теоретического анализа и продолжив проектированием законодательных новелл.

**Ключевые слова:** юридические конфликты, природа, публичное благо, экологическое право, публичное право, гражданско-правовая ответственность, общая теория права, экологический вред, договор на природопользование, нарушение обязательств.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.115.6.048-060

В принципе, каждое положение из принимаемых в качестве исходного реализуется при рассмотрении отдельных сторон правового регулирования экологических конфликтов. Но

в данном случае исходные положения необходимо особо сформулировать ввиду специфики данной проблематики. Кратко рассмотрим их содержание.

© Дубовик О. Л., 2016

\* Дубовик Ольга Леонидовна, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Института государства и права РАН  
elc-isl@yandex.ru  
119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

**Потребность и идентификации экологических конфликтов.** Правовое регулирование экологических конфликтов должно предполагать необходимость идентификации, т.е., с одной стороны, выявления потенциальной конфликтности различного рода средств эколого-правового регулирования, применяемых в каждом случае, а с другой — установления правового характера и экологичности<sup>1</sup> каждого конфликта, что выступает в качестве условия для его признания как специфического объекта правового регулирования. Из этого вытекает и необходимость идентификации совокупности экологических конфликтов как специфического социального явления — эколого-правовой конфликтности. Эколого-правовые конфликты и экологическая конфликтность должны эмпирически, предметно выделяться из системы иных видов социального взаимодействия и иных социальных процессов. Разумеется, определение как правового характера, так и экологичности отдельного конфликта представляет собой сложную задачу. Здесь укажем лишь на важнейший, на наш взгляд, признак правового характера, юридичности конфликта, а именно — на правовую неразрешенность судьбы объекта данного конфликта.

Теоретическое значение этого исходного положения самоочевидно. Но и в сугубо практическом плане оно важно потому, что очень часто возникают конфликты, которые весьма условно можно назвать псевдоэкологическими, поскольку экологическими требованиями прикрываются иные интересы, часто экономические, политические и пр. Такая проблема идентификации конфликта, например, существовала и существует применительно к атомным реакторам, ввозу/вывозу радиоактивных отходов, в известном смысле к ряду положений Киотского протокола<sup>2</sup>.

**Потребность в приспособлении экологического права к регулированию конфликтов.** Правовое регулирование экологических конфликтов требует существования и развития такой группы правовых институтов и норм,

которые являются или могут являться релевантными и наиболее приспособленными к данному объекту правового регулирования. Иными словами, точно так же, как существуют специальные институты и нормы охраны окружающей среды в условиях, например, экологического бедствия, должны существовать правовые институты и нормы, регулирующие разрешение экологических конфликтов. Несколько мягче говоря, этим исходным положением, в сущности, формулируется требование постоянно в содержании эколого-правовых предписаний учитывать как конфликтность правового регулирования в целом, так и природу, и специфику экологических конфликтов.

**Экологические конфликты и их правовые последствия.** Особенности отдельного экологического конфликта и их совокупности (экологической конфликтности) являются основаниями и критериями наступления разнообразных правовых последствий. Здесь также работает начало: юридический факт — правовые последствия. Поэтому для правового описания экологического конфликта, на наш взгляд, необходима специальная правовая конструкция (или конструкции), и ею может быть конструкция экологического конфликта как состава деяния. Это положение нуждается в специальном разъяснении. Каждый объект экологического права традиционно получает правовое описание, основанное на его онтологической, предметной характеристике. Есть необходимые, например представления о том, что такое земля как природный объект и природный ресурс, земельный участок или его часть. На этой основе дается правовое описание через правовые понятия категорий земель, режима охраны земель, порядка их использования, земельных сервитуты и их ограничений и т.п.

Конструкция состава деяния, имеющего, впрочем, весьма сложную поведенческую структуру, реализует, по нашему мнению, необходимость правового моделирующего отражения предметной характеристики экологического конфликта, а на этой основе — выделения

<sup>1</sup> В свое время возникла задача выявления экологичности преступлений для разделения преступных посягательств на собственность, хозяйственных преступлений и некоторых других.

<sup>2</sup> См., например: Грабб М., Вролик К., Брэк Д. Киотский протокол. Анализ и интерпретация. М., 2001 ; Дубовик О. Л., Кремер Л., Люббе-Вольфф Г. Экологическое право / под ред. О. Л. Дубовик. М., 2007 ; Климатические изменения: взгляд из России / под ред. В. И. Данилова-Данильяна. М., 2003 ; Соловей Ю. В. Киото на пороге России. Основы системы правового регулирования выбросов парниковых газов в Российской Федерации. М., 2003.

его правовых признаков, т.е. описания на правовом языке. При этом состав экологического конфликта как деяния должен отличать его, с одной стороны, от разногласий в процессе кооперации взаимодействующих субъектов, а с другой — от правонарушений, требующих в соответствии с действующим правом публично-правового реагирования.

**Необходимость выявления правового содержания экологического конфликта.** Это исходное положение суммирует в некотором плане все остальные. Критерием признания конфликтов правовыми и, соответственно, эколого-правовыми выступает возможность применения экологического законодательства для воздействия на протекание конфликта. Здесь нет смысла анализировать, какое законодательство является экологическим и какие отношения оно регулирует<sup>3</sup>. Чрезвычайно существенна, однако, необходимость такого мониторинга состояния окружающей среды и отношения общества к ее охране и рациональному использованию, при котором в полной мере будут выявлены ситуации, релевантные экологическому законодательству, сложившиеся в ходе протекания конфликта. Другими словами, совершенно необходимы правовая оценка экологического конфликта и профессиональное выявление всех способов использования права для оптимального воздействия на него. При этом следует учитывать специфику предмета конфликта, который, как будет показано ниже, не всегда легко определяется.

**Содержание и динамика системы правового регулирования экологических конфликтов.** Эта проблематика имеет самостоятельное значение в рамках экологической конфликтологии. Собственно говоря, весь смысл выделения и разработки (научной и практической) данного направления (сферы, сегмента) экологического права и состоит в выяснении того, какие правовые средства/инструменты/меры целесообразно, эффективно или необходимо разрабатывать и использовать для разрешения и предупреждения экологических конфликтов.

**Необходимость правового регулирования эколого-правовых конфликтов** определяется приведенными характеристиками экологических конфликтов и экологической конфликтности — как развитыми в эколого-правовой литературе ранее, так и сформулированными в результате проведения данного исследования. На наш взгляд, прежде всего социальная практика и природа права убедительно доказывают необходимость использования правовых средств (в широком смысле этого слова) для разрешения экологических конфликтов в интересах общества. Хорошо известно, что в структуре любой правовой системы цель упорядочения отношений, а следовательно — предупреждения потенциальных и разрешения возникших конфликтов, является важнейшей. Она имманентно присуща природе права. Даже если понимать право как меру свободы (по В. С. Нерсисянцу), то так или иначе эта мера должна в своей основе обеспечивать социальный мир. Строго говоря, уже введение определенных правовых нормативов и режимов природопользования или режимов охраны отдельных объектов (например, особо охраняемых природных территорий — заповедников, национальных парков, природных заказников и др.) предупреждает экологические конфликты либо программирует их протекание, поскольку определяет характер экологического блага и возможность его использования, причем субъектно. Здесь, разумеется, возникает целый ряд общетеоретических проблем, которые специально не рассматриваются, но учитываются при формулировании тех или иных позиций. В частности, неявно принимаются во внимание негативные последствия избыточности правового регулирования, состоящие в возможной бюрократизации конфликтов и ослаблении позиций общественных структур по сравнению с государственными. Это наглядно видно при анализе ст. 11 и 12 Федерального закона от 19 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» в сопоставлении с нормами, регулирующими полномочия органов государственной власти и управления (как в этом За-

<sup>3</sup> Об этом очень много написано в учебной и иной литературе, включая дискуссионные вопросы о соотношении экологического и природоресурсных (если они существуют как самостоятельные, хотя и вторичные) отраслей права, самостоятельности экологического права, самостоятельности отрасли экологического законодательства и т.п. Но тем не менее ниже будет дана краткая характеристика состояния экологического законодательства и тенденций его развития именно с позиций его приспособленности к решению современных экологических конфликтов.

коне, так и в иных специальных экологических законодательных актах), а также с формулировками ранее действовавшего Закона РФ от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды»<sup>4</sup>.

При определении границ и содержания правового регулирования конфликтов нужно исходить из того, что оно как таковое уже осуществляется реально, причем в широких масштабах. Это вовсе не новый проект и не новая идея. В действующей системе права, что хорошо известно, существуют целые самостоятельные правовые отрасли, институты и нормы, которые специализированы на разрешении различного рода конфликтов. Прежде всего это гражданский процесс, институты третейского разбирательства, положения о заключении сделки в уголовном процессе, по-разному развивающиеся в различных процессуальных порядках, и пр.

Выдвигаемая здесь идея состоит в том, что наряду с традиционными правовыми предписаниями в научной разработке и, по-видимому, в правотворческом развитии нуждаются правовые институты и нормы, специализированные для разрешения эколого-правовых конфликтов, адаптированные к их специфике, причем прежде всего к специфике внесудебных конфликтов этого рода.

Это можно сформулировать и несколько иначе. Правовые институты и нормы разрешения внесудебных экологических конфликтов должны быть развиты не в меньшей степени, чем отрасли права, правовые институты и нормы, регламентирующие судебный, административный и иные традиционные способы решения конфликтов.

Решение этой задачи должно с учетом существующих реалий осуществляться, таким образом, по двум направлениям. Первое предполагает использование наличного потенциала российского права, опору на действующее право, прежде всего на нормы Конституции РФ. Второе реализуется путем поиска новых правовых средств регулирования, расширяющих состав действующего экологического права. Разумеется, в основе реализации этих направлений должны лежать глубокие эколого-правовые и — шире — специально-правовые исследования. Без этого было бы неразумно вносить

предложения как о принятии специального правового акта, так и о совершенствовании того или иного законодательного акта.

**Содержание и система правового регулирования экологических конфликтов.** Их рассмотрение, предполагающее возможную полемику, является необходимой предпосылкой каждого направления оптимизации действия права в данной сфере. Анализ содержания правового регулирования представляет собой самостоятельную научно-методическую задачу и направлен на установление соотносимости правовых институтов и норм с экологическими конфликтами. Смысл построения системы правового регулирования состоит в определении логической последовательности и увязке правовых институтов и норм, обеспечивающих благоприятное или оптимальное протекание рассматриваемых экологических конфликтов. Это не связано, во всяком случае, необязательно связано, с выбором структуры какого-либо законодательного акта. Анализу подлежит именно система (подсистема) правовых норм, независимо от их локализации и юридической силы.

Предполагается, что для определения содержания и построения такой системы норм ранее уже выделены те экологические отношения и их структурные элементы, которые подлежат правовому регулированию на основе действующего права, и указаны существующие пробелы действующего права. Аналоги такого подхода распространены в экологическом праве.

Например, правовая охрана земель концентрирует в себе предписания о правовой природе данной сферы действия права, регламентацию объектов и субъектов охраны земель, право собственности, организационные и правовые средства охраны земель, ответственность за нарушение земельного законодательства. Правовая охрана земель регламентируется во многих актах — федеральных законах, Земельном кодексе РФ, подзаконных нормативных правовых актах. В них устанавливаются следующие группы мер:

- 1) мероприятия по улучшению, восстановлению или сохранению качества (например, плодородия сельскохозяйственных земель), проведение которых регламентировано в правовых актах и осуществляется с помощью различных по характеру средств, с использо-

<sup>4</sup> Комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» / отв. ред. О. Л. Дубовик. М., 2010.



ванием разных технологий и затратами значительных финансовых средств; их проведение влечет (может повлечь) *установление особых режимов и особых (специальных) порядков пользования*. К такого рода мерам, фактически и юридически представляющим собой специальные (и зачастую масштабные) виды деятельности, относятся:

- а) рекультивация нарушенных земель;
  - б) мелиорация;
  - в) консервация деградированных земель;
  - г) реабилитация загрязненных радионуклидами или токсичными (химическими) веществами земель;
- 2) организационно-правовые средства охраны земель, т.е. их учет, в том числе учет эталонных участков земель сельскохозяйственного назначения, деградированных, радиационно загрязненных земель, ведение государственного земельного кадастра, мониторинга земель, а в его рамках — мониторинга мелиорированных или иных земель, сертификации почв, различного рода экспертная деятельность (агрохимические, почвенные, токсикологические и иные обследования), а также (относительно условно) государственный земельный контроль;
  - 3) юридические меры, состоящие во введении ограничений и запретов на совершение действий (деятельности) при использовании земель и оказании воздействия на состояние почв, а также установление прав и обязанностей землепользователей, собственников и арендаторов земельных участков, выделение охранных зон и установление их режимов (с ограничениями и запретами);
  - 4) землеустройство, сочетающее в себе организационно-правовые и информационно-правовые меры по охране и использованию земель;
  - 5) экономико-правовые средства, наиболее ярко проявляющиеся в установлении специального — земельного — налога, сборов за предоставление информации о состоянии земель, введения платы за загрязнение земель при размещении отходов и т.п.

Попытаемся раскрыть содержание правового регулирования экологических конфликтов как совокупность элементов определенной системы.

**Элементы системы регулирования экологических конфликтов.** На наш взгляд, они образуют общую и особенную части и их перечень выглядит следующим образом.

**Общая часть.** Она могла бы включать в себя ряд самостоятельных институтов или групп правовых предписаний, относящихся ко всем видам экологических конфликтов. Рассмотрим их кратко.

*Первая группа предписаний* должна в целом определять правовую природу конфликта как особого вида противостояния по поводу экологических благ. Она должна была бы определять правовое понятие внесудебного эколого-правового конфликта, основания его признания в качестве такого конфликта и правовой оценки, виды конфликтов, в особенности применительно к процедуре их протекания, права на участие в экологических конфликтах или спорах, запреты противоправных действий, их основания. В ней следовало бы дать правовую характеристику объектов и предмета экологического конфликта, в частности общеправовое и специализированное понятие притязания на экологические блага и связанное с этим понятие самих экологических благ, основанное на конституционном понимании благоприятной окружающей среды.

*Вторая группа предписаний.* Она может охватывать нормы, регламентирующие также общие для всех экологических конфликтов права и обязанности различных их участников. В принципе эта группа предписаний может быть весьма обширной, включая в себя, в частности, конституционные права на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, на возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением, а также вытекающие из конституционных прав и свобод права на использование в соответствии с ч. 3 ст. 46 Конституции РФ всех имеющихся внутригосударственных средств правовой защиты и, соответственно, на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека. Она может включать адаптированные к основаниям и целям права на получение определенных услуг от субъектов экологического контроля, охраны природы и природопользования, например права на проведение экологической экспертизы или участие в ней, порядок того, что именуется доказыванием или представлением доказательств и пр.

Наконец, *третья группа предписаний* общей части могла бы регламентировать ответственность различных субъектов в связи с возникновением и разрешением экологических конфликтов. Такая необходимость возникает применительно именно к динамике конфлик-

та, а не к собственно притязанию на экологическое благо, образующее предмет этого конфликта. Нередко субъекты эколого-правовых отношений занимают неправомерную или просто противоправную позицию по отношению к конфликту, в частности не реагируют на соответствующие притязания, отказываются вести какие-либо переговоры либо, напротив, допускают незаконные действия, порой связанные с насилием. При этом, с одной стороны, именно правозащитники-экологи склонны допускать экстремальные действия, которые, по их мнению, необходимы для привлечения внимания общества к проблеме, которую они — правильно или нет — считают крайне важной. С другой же стороны, заинтересованные структуры (как публично-, так и частноправовые) могут, как показывает практика, затягивать, саботировать исполнение даже уже не вызывающего возражений решения.

**Особенная часть.** Она включает в себя нормы, регламентирующие порядки, т.е. процедуры разрешения отдельных экологических конфликтов, выделенных по тем или иным основаниям.

На наш взгляд, в качестве наиболее общего (в соответствии с распространенным в литературе подходом) следует использовать понятие процедуры или порядка процедуры. Этому понятию логически подчинены понятия статуса участника конфликта, стороны конфликта, их прав и обязанностей, позиций сторон, притязания, объекта конфликта, средств доказывания или способов аргументации притязаний, отдельных действий по разрешению конфликта, согласованного решения, исполнения решения.

Тогда особенная часть предстает как система порядков разрешения различных видов экологических конфликтов. Впрочем, это замечание относится более к содержанию особенной части, хотя и кажется подходящим для построения ее системы.

В то же время можно построить особенную часть и путем последовательного анализа элементов разрешения конфликта, охватываемых процедурами, а затем регламентировать отдельные процедуры, их виды, их специфику.

**Понятие «процедура разрешения экологического конфликта».** В правовой литературе содержатся различные понятия процедуры. Специалисты в области уголовного процесса, например, не считают это понятие достаточно информативным и не столь часто его употребляют. В иных отраслях права, особенно материальных, понятие процедуры используется чаще. Например, анализируя проблемы в области финансового права, Ю. А. Крохина использует понятие юридизированных процедур и связывает их с понятием механизма разрешения финансово-правовых конфликтов. Механизм же она определяет как систему взаимосогласованных правовых процедур (средств, способов), позволяющих выявить причины конфликта, осуществить его формализацию и идентификацию, принять адекватные меры по разрешению и последующему предотвращению противоборства субъектов финансового права. Процедура, в свою очередь, определяется ею как нормативно установленный порядок последовательно совершаемых действий уполномоченных субъектов финансового права в целях прекращения конфликтного финансового правоотношения<sup>5</sup>. Иногда другие авторы соотносят понятие процедуры с отдельными действиями, а не их совокупностями в целом<sup>6</sup>.

По-видимому, здесь нет смысла спорить об общем определении процедуры. Применительно к эколого-правовым конфликтам далее под процедурами понимаются определенные последовательности действий и воздержания от действий, имеющие определенную степень формализации, как принятый и в определенных условиях одобряемый алгоритм протекания таких конфликтов. Так или иначе, именно процедуры позволяют обеспечить условия и полноту реализации названных выше средств разрешения конфликта, предсказуемость поведения участников конфликта и их ответственность за совершаемое. И именно процедуры как правовая категория, отражающая достаточно полно фактическую деятельность, постепенно перемещаются в центр их правового регулирования.

<sup>5</sup> Крохина Ю. А. Юридизированные процедуры в механизме разрешения финансово-правовых конфликтов // Процедуры преодоления конфликтов в экономике. М., 2003. С. 85 и след.

<sup>6</sup> Смирникова Ю. Л. Юридические процедуры предотвращения конфликтов в финансово-кредитной сфере // Процедуры преодоления конфликтов в экономике. С. 95—101; Бандорин Л. Е., Фокин А. В. Конфликтные вопросы правового регулирования платы за загрязнение окружающей среды // Там же. С. 148—155.

Им посвящены, что вытекает из уже сказанного, работы многих авторов — специалистов в различных отраслях права.

Так, Ю. А. Тихомиров выделяет на уровне общеправового подхода следующие виды конфликтных процедур: проведение переговоров и консультаций на основе мандата каждой стороны, создание паритетных комиссий, применение примирительных процедур для разрешения коллективного трудового спора, образование согласительных комиссий с нейтральным участником в процессе законотворчества по п. 4 ст. 105 Конституции РФ и пр., примирительно-посреднические процедуры, в частности на основе Рекомендаций Комитета министров Совета Европы государствам-членам «Об альтернативах судебному разбирательству споров между органами исполнительной власти с частными лицами» от 5 сентября 2001 г., создание специальных комиссий, процедуры третейского разбирательства, индивидуальные и коллективные трудовые споры в соответствии с п. 4 ст. 37 «с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку», судебные споры<sup>7</sup>.

Проведенный нами анализ применительно к экологическому праву также показывает, что есть смысл в сфере охраны и использования окружающей среды прежде всего формализовать многочисленные, реально протекающие конфликты за счет выделения нескольких адаптированных типовых процедур их проведения. Применительно к конституционным конфликтам Т. М. Пряхина указывает на невозможность юридизировать их в абсолютной степени<sup>8</sup>. Это верно, но в абсолютной степени вообще ничего сделать нельзя.

К ним можно отнести примирительные процедуры с участием независимых экологических структур, решение конфликта в законо-

дательных органах с наделением инициатора конфликта особыми правами, общественные обсуждения и пр. Пока что трудно разработать достаточно полно такие процедуры. По-видимому, практика даст новый материал для оптимального нормативного регулирования. Однако и сейчас, например, привлекает внимание развитие третейских процедур, основанное на поиске взаимовыгодного, сбалансированного решения, что вполне соответствует природе конфликта.

Для показа практической значимости этого способа разрешения конфликтов можно обратиться к зарубежной практике. Так, Федеральная нотариальная палата Германии приняла Рекомендации о примирительных процедурах от 8 октября 1999 г., в которых эти примирительные процедуры рассматриваются как форма оказания юридической помощи именно в целях и в процессе разрешения конфликтов, причем в перечень выделяемых в данном случае конфликтов попадает и медиация по спорам в строительной сфере с применением публично-правовых норм<sup>9</sup>. Эти споры, как отмечает автор соответствующего раздела, нотариус Герберт Грживотц, связаны с решением многочисленных экологически значимых проблем<sup>10</sup>. При этом нотариус выступает в качестве примирительного органа, признанного Министерством юстиции земли либо от своего имени.

**Инфраструктура разрешения экологических конфликтов.** Предложения о ее создании высказывались нами неоднократно<sup>11</sup>. Именно практика, а не какие-либо, даже самые убедительные, теоретические соображения свидетельствует о том, что для реализации такого рода процедур и в силу их специфики следовало бы создавать новые или наделять соответствующими обязанностями существующие независимые структуры. Эти структуры должны быть пригодны для такого участия в разре-

<sup>7</sup> Тихомиров Ю. А. Природа и типология конфликтных процедур // Процедуры преодоления конфликтов в экономике. С. 6 и след.

<sup>8</sup> Пряхина Т. М. Конституционные конфликты // Государство и право. 2004. № 11. С. 24.

<sup>9</sup> Альтернативные способы разрешения конфликтов / отв. ред. К. Грефин фон Шлиффен, Б. Вегманн. М., 2005. С. 273.

<sup>10</sup> Медиация в нотариальной практике. С. 273 и след. См. также: Бандорин Л. Е. Конфликтные вопросы при приватизации застроенных земельных участков // Процедуры преодоления конфликтов в экономике. С. 156.

<sup>11</sup> Дубовик О. Л. Конституция Российской Федерации и экологические конфликты // Конституция Российской Федерации и развитие экологического права / под ред. М. М. Бринчука, О. Л. Дубовик. М., 2005. С. 42; Она же. Экологическое право. М., 2009. С. 627—634.

шении конфликтов, при котором они стояли бы над ними, будучи нейтральными и представляя сбалансированные интересы страны и общества, но не интересы участников конфликта.

Далее, в рамках особенной части можно было бы расширить или конкретизировать применительно к виду и объекту конфликта, к обоснованности притязаний права независимых участников конфликта, включая содействие осуществлению прав иных его участников на получение информации, проведение экспертных и иных исследований и пр. Наконец, здесь же следовало бы регламентировать вопросы принудительного исполнения достигнутого соглашения.

На наш взгляд, правами нейтрального участия в разрешении эколого-правового внесудебного конфликта можно было бы наделить независимые экологические органы, подобные, возможно, создаваемым сейчас добровольным независимым объединениям предпринимателей и экспортеров продуктов и продукции в целях прохождения сертификации<sup>12</sup>, при обеспечении отбора действительно нейтральных медиаторов, посредников, третейских общественных судей<sup>13</sup>. Однако все вопросы, относящиеся к процедурам разрешения эколого-правовых конфликтов, требуют вначале обращения к анализу действующего законодательства, а затем формулирования предложений об изменении или дополнении действующего законодательства.

**Конституционные основы регулирования экологических конфликтов.** В основе правового регулирования экологических конфликтов, безусловно, лежит норма, содержащаяся в ст. 42 Конституции РФ, которая в данной сфере влияет как на толкование и применение иных конституционных предписаний, так и, несомненно, на толкование и применение конституционных и иных законов, а также подзаконных правовых актов. Проблема состоит в уяснении содержания, т.е. набора смыслов и значений, этой статьи применительно к воз-

никновению и разрешению экологических конфликтов, а на этой основе в получении определенных выводов, значимых в данной сфере<sup>14</sup>.

**Использование предписаний экологического и смежных отраслей права в данной сфере.** Это весьма сложная проблема, и здесь необходимо сделать несколько общих замечаний.

На наш взгляд, в данной связи приобретает особое значение принятие методики выявления и систематизации правовых норм, релевантных регулированию процесса протекания и разрешения экологических конфликтов.

В российской правовой литературе, в частности в работах по общей теории права, социологии права и экологическому праву, господствует позиция, по которой правовая система должна рассматриваться в статике и динамике, соответственно включая в себя право, правовые учреждения и правовую идеологию, а в динамике — правотворчество, правореализацию, правовое мышление, т.е. стадии, проявляющиеся или реализующиеся в практике. При этом, как многократно отмечалось, праву в целом и экологическому праву в особенности свойственна конфликтность даже в сфере правомерного поведения различных субъектов взаимодействия общества с окружающей средой. Это предполагает в нем наличие законодательных актов, содержащих релевантные к экологическим конфликтам правовые нормы и институты. В свою очередь, конфликтность права объективно проявляется в понимании и толковании правовых институтов. Наука экологического права поэтому содержит в себе большой объем методик и концептуальных положений, которые могут и должны применяться в сфере правового регулирования конфликтов. Наконец, наличие норм как институтов обычно связывается с созданием необходимых учреждений, т.е. управленческой инфраструктуры выявления и разрешения конфликтов, и внедрением необходимых оценок в соответствующие элементы правового со-

<sup>12</sup> См. об этом: Дубовик О. Л., Кремер Л., Люббе-Вольфф Г. Указ. соч. С. 500—502.

<sup>13</sup> Это, безусловно, очень сложная задача, решение которой будет наталкиваться на объективные и субъективные трудности. В этом плане стоит принимать в расчет соображения Л. Кремера, высказанные им по поводу целесообразности и возможности сегодня создать специальные экологические суды. См. об этом: Дубовик О. Л., Степаненко В. С. Тенденции и перспективы развития экологического права ЕС. Рецензия на книгу: European Convention and Future. European Environmental Law / ed. J. H. Jans. Groningen : Europa Law Publishing, 2004 // Право и политика. 2005. № 1. С. 127—130.

<sup>14</sup> См.: Дубовик О. Л. Конституция Российской Федерации и экологические конфликты. С. 35.



знания. Последнее крайне важно, поскольку враждебность или безразличие к охране окружающей среды, преобладание эгоистических интересов, как показывают многочисленные исследования, способны вытеснить практику оптимального разрешения конфликтов.

С другой стороны, применительно к динамике правового регулирования экологических конфликтов существует возможность конкретизировать или адаптировать к данному объекту стадии правотворчества, процесс право-реализации, в частности путем разработки методик разрешения экологических конфликтов и повышения соответствующей мотивации его участников, прежде всего субъектов публичной власти.

С таких позиций полагаем целесообразным сделать несколько заключительных выводов.

Разрабатываемый подход отнюдь не является ни избыточным, ни только теоретическим. С гугубо практических позиций представляется очевидным:

- экологические конфликты лучше своевременно решать, чем запускать;
- для окончательного и убедительного решения конфликта необходима достаточная нормативно-правовая база, нужны общепризнанные процедуры, подготовленные кадры (как посредников, так и субъектов принятия окончательных решений);
- необходимо должное отношение общества, социального окружения, заинтересованных социальных групп и индивидов к этим конфликтам.

**О необходимости теоретико-методической разработки и последующего принятия новых правовых предписаний (норм, институтов).** На наш взгляд, сейчас нецелесообразно вносить предложения о совершенствовании законодательства, поскольку применительно к регулированию экологических конфликтов эти вопросы еще не обсуждались в литературе должным образом. Вместе с тем уже назрела необходимость вначале на основе определенного обсуждения *выявить потребность в принятии правовых предписаний*, относящихся к правовому регулированию конфликтов, затем *реализовать определенную последовательность их разработки*, начав, естественно, с теоретического анализа и продолжив проектированием законодательных новелл.

В порядке обсуждения можно внести некоторые предложения о круге предписаний, необходимых для совершенствования экологического права в данной сфере. Эти предложения относятся к инфраструктуре разрешения экологических конфликтов и к отдельным экологическим конфликтам, хотя в принципе они могут содержаться в одних и тех же законодательных актах.

**А.** Необходимо прежде всего технически определить упомянутые выше понятия, описывающие правовой экологический конфликт, включая, в частности, определение собственно эколого-правового конфликта, участников конфликта, законного предмета экологического конфликта применительно к различным субъектам взаимодействия с окружающей средой и пр. Это никак не противоречит действующему праву, а, напротив, на него опирается. Так, одна из правовых конструкций, описывающих объект правового экологического конфликта, содержится в ст. 42 Конституции РФ, устанавливающей право каждого на благоприятную окружающую среду, в ст. 72 Конституции РФ, определяющей в п. «д» предмет совместного ведения РФ и субъектов РФ в других предписаниях Конституции, конституционных и иных законов. В том, что понятие совместного ведения описывает потенциальный объект именно правового конфликта, сомнений мало. По существу, это признают и конституционалисты. Так, академик О. Е. Кутафин отмечал, что, хотя принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации регламентируется соответствующим законом, всё же статус земли, недр, вод и пр. определяется по взаимной договоренности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации<sup>15</sup>.

**Б.** Следует дополнить и конкретизировать правовые основания участия отдельных субъектов в определенных процедурах разрешения конфликтов, имея в виду, что в некоторой части такое регулирование содержится в действующих процессуальных предписаниях и является в целом достаточным.

**В.** Целесообразно более полно определить обязанности субъектов публичной власти в случаях возникновения конфликтов и устано-

<sup>15</sup> См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 2003 С. 513.

вить для них различные виды ответственности за уклонение от разрешения конфликтов.

Г. Следует установить правила принятия решений относительно объекта конфликтов и принципы, на которых эти решения должны базироваться. Эта задача имеет процессуальное и материальное содержание.

**Практика ЕС в области предупреждения и разрешения экоконфликтов.** Реализация принципа «загрязнитель платит» предполагает включение расходов за предотвращение загрязнения окружающей среды в стоимость продукции и, соответственно, в ряде случаев ее утилизации, т.е. фактически перекладывает расходы на потребителя, что само по себе противоречит смыслу данного принципа. В литературе (зарубежной и отечественной) он трактуется следующим образом: «Этот принцип необходимо понимать так, что в основном платит за причинение вреда тот, кто за него ответственен, т.е. платить должен не налогоплательщик. Иными словами, данному принципу предшествует экономическая идея интернационализации расходов извне: только если причинитель вынужден платить за расходы, вызванные причиненными им вредными воздействиями, у него возникает мотивация предотвращать эти расходы, уменьшать выбросы в окружающую среду»<sup>16</sup>. Далее Л. Кремер отмечает два важных момента. Первый: во многих случаях (загрязнение морей, смог в мегаполисе и пр.) причинитель неопределим. Это приводит к тому, что с вредными воздействиями на окружающую среду борются либо государственные органы, либо никто. Второй: этот принцип, закрепленный в ч. 2 ст. 174 Договора об учреждении ЕС, не указывает, кто именно этот причинитель (загрязнитель), кто должен платить — производитель или потребитель. В завершение он делает вывод: «Принцип причинителя (т.е. загрязнитель платит. — О. Д.) в своей основе есть экономический принцип распределения расходов, а не правовой»<sup>17</sup>.

Этот вывод подтверждается анализом не только европейского, но и российского законодательства. Специалистам, да и другим заинтересованным лицам, хорошо известна история внедрения принципа «загрязнитель платит» в отечественное экологическое право, избыточная, как и многое другое в нашей правовой действительности, крутыми и драматическими поворотами (кстати, порождающими либо отражающими экологические конфликты).

Решение о необходимости применять этот принцип было сформулировано, наряду с прочими революционными для нашей страны экологическими политическими решениями, в знаменитом постановлении Совета Министров СССР от 7 января 1988 г. «О коренной перестройке дела охраны природы в стране»<sup>18</sup>. Постепенно он внедрялся в жизнь в виде платы за сбросы, выбросы и размещение отходов (постановление Правительства РФ от 28 августа 1992 № 632 и конкретизирующий его приказ Минэкологии России от 27 января 1992 г. в ред. от 18 августа 1993 г. № 03-15/65-4400, установивший базовые нормативы платы за загрязнение окружающей среды). Плата была оспорена в Верховном Суде РФ<sup>19</sup> и на протяжении некоторого времени данный принцип в РФ не реализовывался. После принятия постановления Правительства РФ от 12 июня 2003 г. № 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления» система платежей была несколько преобразована, порядок определения размеров платы за загрязнение окружающей среды в основном сохранен и обеспечена реализация принципа «загрязнитель платит». Так, изменена общая правовая оценка деятельности в сфере реализации данного принципа: плата исчисляется и взимается за «негативное воздействие на окружающую среду», а не за

<sup>16</sup> Дубовик О. Л., Кремер Л., Люббе-Вольфф Г. Указ. соч. С. 138.

<sup>17</sup> Указ. соч. С. 139.

<sup>18</sup> СП СССР. 1988. № 6. Ст. 14.

<sup>19</sup> См.: решение Верховного Суда РФ от 12 февраля 2003 г. № ГКПИ 03-49, приказ МПР России от 12 апреля 2002 г. № 187 (признавший недействующими некоторые нормативные правовые акты по оплате за загрязнение окружающей среды), а также инструктивно-методические указания по взиманию платы за загрязнение окружающей среды, утвержденные приказом Минприроды России от 26 января 1993 г., которые были признаны действующими определением Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2002 г. № 284-О.

ее загрязнение. Сократился список веществ, за выбросы и сбросы которых взимается плата: по веществам, сбрасываемым в водные объекты, со 198 до 142. Размеры платы несколько увеличились<sup>20</sup>. Возникли коллизии с иными нормативными правовыми актами и даже нормами федеральных законов, в частности бюджетным и налоговым законодательством РФ. Действующим законодательством не предусмотрен правовой механизм корректировки платежей в сторону их уменьшения, в том числе не предусматривается перечень природоохранных мероприятий, финансирование которых может быть зачтено в счет платы за негативное воздействие на окружающую среду. Нормы, закрепленные в п. 5 ст. 16.3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7 «Об охране окружающей среды», предусматривающие освобождение от платы в случае применения наилучших доступных технологий, будут введены в действие с 1 января 2020 года (ст. 1 ФЗ от 21.07.2014 № 219 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Е. А. Лобанова в этой связи пишет: «Плата за негативное воздействие на окружающую среду носит скорее фискальный характер, чем стимулирующий, а значит — не отвечает в полной мере своему целевому и стимулирующему назначению»<sup>21</sup>. Далее она вновь подчеркивает, что этот институт уже давно не выполняет стимулирующую функцию, ссылаясь на экспертные оценки, согласно которым наносимый окружающей среде загрязнением ущерб ежегодно в масштабах России составляет 230—250 млрд руб., что просто несопоставимо с суммами платы за негативное воздействие на окружающую среду (так, на ГМК «Норильский никель» экологические платежи за загрязнение окружающей среды в 2002 г. составляли 1,5 млрд руб. при налоге на прибыль 9,1 млрд руб., налоге на добычу полезных ископаемых — 4,5 млрд руб., экспортных таможенных платежах — 4,6 млрд руб.<sup>22</sup> Здесь также возникает сложный экологический конфликт. Сопоставление приведенных

сумм налоговых платежей показывает явную несоразмерность между платами за воздействие на окружающую среду, которые должны использоваться на восстановление состояния и качества окружающей среды (равно как в принципе и платы за пользование невозобновимыми природными ресурсами) и иными налогами, хотя источник их получения один и тот же — пользование окружающей средой. Более того, в литературе отмечается существенный недостаток платы за сверхлимитное загрязнение окружающей среды: внесение таковой природопользователем позволяет ему продолжать загрязнение, т.е. является индульгенцией и означает легитимации правонарушающего поведения, подрывает идею неотвратимости юридической ответственности за загрязнение окружающей среды.

Опыт некоторых стран показывает, что возникающие при реализации принципа «загрязнитель платит» экологические конфликты вполне преодолимы. Так, на протяжении многих лет ответственность за утилизацию отходов целиком и полностью несло Правительство Нидерландов. Общественные организации наблюдали за этим, а расходы возлагались на налогоплательщиков через специальные сборы за загрязнение окружающей среды. Но в результате принятия ряда Директив ЕС (об автомобилях с истекшим сроком давности и об отходах электро- и электронного оборудования) в Нидерландах был реализован принцип ответственности производителей, который изменил традиционный подход и возложил практически исключительную ответственность на производителей за утилизацию своей продукции. Ныне именно они несут все бремя ответственности за переработку отходов. Это заставляет производителей создавать продукцию, стоимость утилизации которой максимально низка, а также обеспечивать возможность ее повторного использования. В результате создана эффективная система стимулирования индустрии в области создания экологически ориентированных долгосрочных программ, во-первых,

<sup>20</sup> Е. А. Лобанова, например, отмечает, что существенное увеличение ставок (нормативов) платы произошло в отношении ряда тяжелых металлов, что, по ее мнению, абсолютно справедливо. Но в целом судить о том, насколько установленные суммы велики и обременительны для природопользователя (загрязнителя), надо в каждом конкретном случае (см.: Лобанова Е. А. Плата за негативное воздействие на окружающую среду: современное состояние // Экология производства. 2005. № 4. С. 14).

<sup>21</sup> Лобанова Е. А. Указ. соч. С. 17.

<sup>22</sup> Указ. соч. С. 15, 17.

а во-вторых, создана юридическая база, позволяющая дифференцировать организацию и деятельность структур по утилизации отходов. Согласно предписаниям Распоряжений об утилизации «белой» и «коричневой» продукции и об утилизации батареек соответствующие структуры могут быть образованы на добровольных, обязательных по закону и смешанных началах, быть коллективными и индивидуальными. Производители зачастую принимают на себя ответственность добровольно, что влечет за собой дополнительные расходы. Но создание собственных схем по утилизации отходов на добровольной основе в то же время ограждает производителей от применения к ним обязательных схем, которые в большинстве случаев означают значительно большие затраты (отметим, что одновременно гасят конфликт, так сказать, в зародыше). Теперь в этой стране активно функционируют добровольные структуры по утилизации таких видов отходов, как автомобили с истекшим сроком службы, картон, бумага, элементы пластиковой облицовки, ПВХ-труб, опасные отходы фотолабораторий. В то же время параллельно действует система обязательных схем, например для

таких опасных отходов, как автомобильные шины, батарейки, «белая» и «коричневая» продукция. Смешанные схемы, объединяющие как законодательное регулирование, так и заключение добровольных соглашений, действуют, например, для утилизации сельскохозяйственной пленки и упаковки отходов<sup>23</sup>.

Вопросы соотношения и приоритетности норм международного, европейского (ЕС) и национального (государств — членов ЕС) экологического права при их применении вызывают не только очень острые споры среди ученых, но и межгосударственные конфликты. Особенно часто Европейская комиссия сталкивается с этим в случаях, когда государства — участники ЕС пытаются применить национальное законодательство<sup>24</sup>. Л. Кремер в своих работах<sup>25</sup> и в деятельности на посту руководителя Генеральной дирекции по вопросам экологии (Директива по охране окружающей среды) Еврокомиссии неоднократно предлагал соответствующие решения конфликтов такого рода. Для России также необходимо учитывать реакцию других государств и международного сообщества в случаях недостаточного следования международным экологическим принципам и правилам.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Грабб М., Вролик К., Брэк Д. Киотский протокол. Анализ и интерпретация. — М.: Наука, 2001.
2. Дубовик О. Л., Кремер Л., Люббе-Вольфф Г. Экологическое право / под ред. О. Л. Дубовик. — М., 2007.
3. Дубовик О. Л., Степаненко В. С. Тенденции и перспективы развития экологического права ЕС. Рецензия на книгу: European Convention and Future. European Environmental Law / ed. J. H. Jans. — Groningen: Europa Law Publishing, 2004 // Право и политика. — 2005. — № 1. — С. 127—130.
4. Климатические изменения: взгляд из России / под ред. В. И. Данилова-Данильяна. — М., 2003.
5. Комментарий к Конституции Российской Федерации. — М., 2003.
6. Комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» / отв. ред. О. Л. Дубовик. — М., 2010.
7. Крохина Ю. А. Юридизированные процедуры в механизме разрешения финансово-правовых конфликтов // Процедуры преодоления конфликтов в экономике. — М., 2003.
8. Лобанова Е. А. Плата за негативное воздействие на окружающую среду: современное состояние // Экология производства. — 2005. — № 4.
9. Пряхина Т. М. Конституционные конфликты // Государство и право. — 2004. — № 11.
10. Соловей Ю. В. Киото на пороге России. Основы системы правового регулирования выбросов парниковых газов в Российской Федерации. — М., 2003.

Материал поступил в редакцию 22 октября 2015 г.

<sup>23</sup> См.: Никишина Т. В., Степаненко В. С. Экологическая политика Нидерландов: ответственность производителя // Экология производства. 2005. № 4. С. 69—74.

<sup>24</sup> См.: Дубовик О. Л. Европа и окружающая среда. Юбилейный сборник юридических публикаций в честь Людвиг Кремера / под ред. М. Онида // Государство и право. 2005. № 6. С. 120—123.

<sup>25</sup> См.: Дубовик О. Л., Кремер Л., Люббе-Вольфф Г. Указ. соч.; Krämer L. Europäisches Umweltrecht in der Rechtsprechung des EuGH: dargestellt anhand von 50 Urteilen. Wien, 2002.



## LEGAL REGULATION OF ENVIRONMENTAL CONFLICTS: SOME BASIC PROVISIONS

**DUBOVIK Olga Leonidovna** — Doctor of Law, Professor, Chief Researcher of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences  
elc-isl@yandex.ru  
119019, Russia, Moscow, ul. Znamenka, d. 10.

**Review.** Based on the provisions of the theory of public law and taking into consideration the specific character of nature as a public good, the article provides a theoretical justification of separating ecological responsibility as an independent type of legal responsibility. The author proves that peculiarities of a certain environmental conflict and their combination (proneness to environmental conflict) are the reasons and criteria of incurring deferent legal effects. He also considers that an opportunity to apply environmental legislation to influence an environmental conflict essentially constitutes the criterion for recognizing the conflict as legal and, consequently, environmental and legal.

The author demonstrates the necessity of legal regulation of ecological and legal conflicts. It is determined by given characteristics of environmental conflicts and proneness to environmental conflicts that have already been described in environment law literature and that have been developed as a result of current research. In the author's opinion, the social practice and the nature of law convincingly prove the necessity to employ legal means (in the broad sense of this word) to resolve environmental conflicts in the public interest. It is well known that the objective of the structure of any legal system to regulate relations and, therefore, to prevent potential and resolve existing conflicts is the most important.

The article identifies the elements of the system that settle environmental conflicts. They form the General and Special Part and they can be enumerated as follows. The General Part might include a number of separate institutions or groups of legal prescriptions and instructions related to all types of environmental conflicts. The Special Part provides for regulations governing mechanisms, i.e. procedures of resolving individual environmental conflicts separated for various reasons.

The author believes that now it would be inappropriate to amend the existing legislation as, with regard to the regulation of environmental conflicts, these issues have not been properly discussed yet. However, the time is ripe for, first, identifying, on the basis of a thorough discussion, the need to adopt regulations governing the settlement of environmental conflicts in accordance with the law, and, then, to implement a certain sequence of their development starting with theoretical analysis and proceeding to drafting new laws.

**Keywords:** legal liability, nature, public good, environmental law, public law, civil law responsibility, theory of law, environmental damage, agreement on exploitation of natural resources, violation of obligations.

## BIBLIOGRAPHY

1. Grubb M., Vrolik K., Brack D. The Kyoto Protocol. Analysis and interpretation. M.: Nauka, 2001.
2. Dubovik O.I., Kremer L., Lübke-Wolff G. Environmental Law / Ed. by O.L. Dubovik. M., 2007.
3. Dubovik, O.L., Stepanenko, V.S. Tendencies and perspectives in the development of EU Environmental Law / Book Review: European Convention and Future. European Environmental Law. Ed. J.H.Jans, Groningen: Europa Law Publishing. 2004 // Law and Politics, 2005, N.1. Pp. 127-130.
4. Climate changes: The view from Russia / Ed. by V.I. Danilov-Danilyan. M., 2003.
5. The Commentary to The Forest Code of the Russian Federation M., 2003.
6. Commentary to the Federal Law "On Environmental Protection" / Ed. by O.L. Dubovik. M., 2010.
7. Krokhnina, Y.A. Juridified procedures in the mechanism of resolving financial law disputes // Procedures of overcoming disputes in economy. M., 2003.
8. Lobanova, Y.A. The fee for negative impact on the environment: the current state // Production Ecology. 2005. N. 4.
9. Pryakhina, T.M. Constitutional conflicts // The State and Law, 2004, N. 11.
10. Solovey, Y.V. Kyoto at the threshold of Russia. Fundamentals of the system of legal regulation of greenhouse gases emissions in the Russian Federation. M., 2003.