
ОБЩЕСТВО И ЭКОНОМИКА: ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ

DOI: 10.34020/2073-6495-2019-2-010-024

УДК 502.17(1/9)

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ ЛЕСНОГО И ВОДНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИИ¹

Бурматова О.П.

Институт экономики и организации промышленного производства
Сибирского отделения Российской академии наук
E-mail: burmatova@ngs.ru

В статье дается характеристика действующего в России экологического законодательства, результативность которого оценивается в целом как невысокая. Основную причину такого положения автор статьи видит в отсутствии федерального специализированного органа исполнительной власти в экологической сфере, который был бы непосредственно заинтересован в развитии экологического права. Подчеркивается, что происходящее увеличение числа природоохранных законов, как правило, не влечет за собой улучшения дел в сфере охраны окружающей среды. Во многом это связано с недостаточной проработкой механизма реализации различных правовых норм, отражающих вопросы соблюдения, использования, применения и наказания за нарушения в экологической сфере, а также из-за отсутствия действенных рычагов, которые бы стимулировали предприятия к внедрению природоохранных мероприятий. Это, в частности, убедительно подтверждает и сложившаяся ситуация в сфере лесного и водного хозяйства, на примере которых проанализированы основные проблемные аспекты применения лесного и водного законодательства. Показано, что принятие редакций Водного (2006 г.) и Лесного (2007 г.) кодексов не только не привело к улучшению ситуации в сфере водо-и лесопользования, но и во многом усугубило существующие и породило новые проблемы. Раскрыты последствия серьезных пробелов в лесном и водном праве и предложены меры по развитию действующего в России природоохранного законодательства.

Ключевые слова: экологическое право, Водный кодекс, Лесной кодекс, использование и охрана лесных и водных ресурсов, охрана лесов от пожаров, управление лесами, водоохранная зона, управление водными объектами.

¹ Статья подготовлена по плану НИР ИЭОПП СО РАН в рамках Проекта XI.173.1.2. (0325-2016-0005) «Стратегическое управление региональным и муниципальным развитием: концепция и принципы реализации» (№ АААА-А17-117022250118-6).

PROBLEM ASPECTS OF THE APPLICATION OF FOREST AND WATER LEGISLATION IN RUSSIA

Burmatova O.P.

Institute of the Economics and Industrial Engineering
of the Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences
E-mail: burmatova@ngs.ru

The article describes the current environmental legislation in Russia, the effectiveness of which is generally evaluated as low. The author of the article sees the main reason for such a situation in the absence of a federal specialized executive body in the environmental sphere, which would be directly interested in the development of environmental law. It is emphasized that the current increase in the number of environmental laws, as a rule, does not entail an improvement in environmental affairs. This is largely due to the insufficient elaboration of the mechanism for the implementation of various legal norms reflecting issues of compliance, use, application and punishment for violations in the environmental sphere, as well as due to the lack of effective levers that would encourage enterprises to introduce environmental protection measures. This, in particular, convincingly confirms the current situation in the field of forestry and water management, by the example of which the main problematic aspects of the application of forest and water legislation are analyzed. It is shown that the adoption of editions of the Water (2006) and Forest (2007) codes not only did not improve the situation in the field of water and forest management, but also greatly aggravated the existing and gave rise to new problems. The consequences of serious gaps in forest and water law are disclosed and measures are proposed for the development of environmental legislation in force in Russia.

Keywords: environmental law, Water Code, Forest Code, use and protection of forest and water resources, protection of forests from fires, forest management, water protection zone, management of water objects.

ВВЕДЕНИЕ

Роль природоохранного законодательства в результативности формируемой и проводимой в любой стране государственной экологической политики исключительно важна. Такое законодательство определяет экономическую базу механизма регулирования эколого-экономических взаимодействий и тем самым может рассматриваться как альфа и омега эффективности реализации мер по обеспечению экологической безопасности, поскольку оно охватывает различные стороны рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, включая такие важные инструменты регулирования природопользования, как элементы финансового механизма природоохранной деятельности и возможности ее стимулирования, порядок проведения экологических экспертиз и экологического аудита, обязательного нормирования и стандартизации в экологической сфере, условия перехода к инновационно-ориентированному развитию, переориентации экономики на «зеленое» развитие, активизацию привлечения инвестиций в природоохранную деятельность, разработку мер юридической ответственности за экологические правонарушения и др. При этом большое значение, на наш взгляд, имеет не столько наличие большого числа законов, сколько их неукоснительное соблюдение, а в случае их нарушения – неотвратимость наказания.

Статья нацелена на анализ сложившейся ситуации в области разработки и применения экологического права в России (на примере лесного и водного законодательства) и предложение мер по его совершенствованию.

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

К настоящему времени в Российской Федерации разработано значительное число экологических законов², что пока не стало гарантией экологического благополучия страны и ее регионов [1, с. 395–416; 5, 25]. По общему признанию многих авторов [1–3, 5, 10, 16–18, 29], один из основных недостатков существующего в России природоохранного законодательства во многом связан с недостаточной проработкой экономической базы законов, отсутствием в них многих экономических элементов управления и в первую очередь учета мер стимулирующего характера, а также механизмов реализации.

В целом в основе слабости принятых законов, в той или иной мере регламентирующих охрану окружающей среды и ресурсопользование, лежат, на наш взгляд, следующие главные причины [5]:

1) рамочный характер Федерального закона «Об охране окружающей среды», который является основополагающим для экологической сферы и устанавливает общие принципы ее регулирования. При этом на его основе требуется разработка различных специальных нормативных актов, многие из которых отсутствуют. Вместо этого закон содержит массу отсылочных норм, многие из которых не обеспечены либо полностью, либо частично;

2) постоянное внесение поправок, приводящих к ослаблению норм природоохранного законодательства, что характерно прежде всего при принятии новых редакций Градостроительного, Водного и Лесного кодексов;

3) недоучет экологического фактора при принятии ряда базовых законов, прежде всего, в рамках Бюджетного, Налогового, Земельного, Водного, Гражданского и других кодексов, что сделало реализацию многих экологических норм проблематичным.

Все это послужило предпосылкой того, что действующее экологическое законодательство не только не отвечает современным экологическим требованиям и уровню экономического развития страны, но нередко и тормозит это развитие. Более того, принятие постоянных новых редакций экологических законов в интересах определенных групп заинтересованных лиц, нередко создает предпосылки для ухудшения состояния окружающей среды и нерационального использования природных ресурсов, формирования условий для развития коррупции в экологической сфере, нарушения приоритета общественных и государственных экологических интересов и обеспечения экологической безопасности. Все это приводит к нарастанию внутренних противоречий в природоохранном законодательстве, возникновению многочисленных пробелов и разночтений. Все названные недо-

² В РФ действует более 70 федеральных экологических законов и более 4000 подзаконных актов, содержание которых РФ применяется ко всем предприятиям, насчитывающим более 6 млн объектов [25].

статки экологического права во многом обусловлены отсутствием комплексного подхода в правовом регулировании экологических отношений [2, 3, 10, 29].

Рассмотрим на примере лесных и водных ресурсов основные проблемные аспекты экологического права, сконцентрировав внимание на тех изменениях в лесном и водном законодательстве, которые после принятия новых редакций законов в соответствующих сферах привели к ухудшению ситуации и породили новые серьезные проблемы.

ОСНОВНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ РЕФОРМ В СФЕРЕ ЛЕСНОГО И ВОДНОГО ХОЗЯЙСТВА

Новые редакции Лесного [12] и Водного [6] кодексов были приняты соответственно в 2007 и 2006 гг. и привели к заметному ухудшению ситуации с использованием и охраной лесных и водных ресурсов³. Обратимся сначала к практике лесопользования.

В сфере *лесопользования* ухудшение положения после принятия Лесного кодекса 2007 г. касается прежде всего обострения проблем охраны лесов от пожаров, управления лесами, обеспечения производства качественными лесными ресурсами, незаконного оборота древесины и многих других аспектов.

К числу одной из вопиющих проблем в лесохозяйственном комплексе относится сложившееся положение с охраной лесов от пожаров. До 2007 г. организация охраны лесов от пожаров осуществлялась централизованно в порядке ведения лесного хозяйства и являлась одной из важных функций государственной лесной службы. В лесах работали профессиональные специалисты (лесники), которые постоянно осуществляли наземное патрулирование территории лесов, выявляя и предотвращая очаги возгораний на начальной стадии, не допуская их распространения на большие площади. При этом за работниками государственной лесной охраны персонально закреплялись определенные участки леса, обходы которых позволяли быстро обнаружить очаг и его загасить (не случайно лесники ходили с ранцевыми огнетушителями).

С введением в 2007 г. нового Лесного кодекса РФ существующий порядок был кардинально изменен. Прежде всего была упразднена централизованная служба лесной охраны, были также упразднены лесхозы с передачей их функций на местах лесничествам, ГУПам и арендаторам леса. Бывшие лесхозы, преобразованные в Государственные унитарные предприятия (ГУПы), стали самостоятельными хозяйствующими субъектами, на которые государственный контроль должным образом не распространяется. Таким образом, имел место отказ от централизованного управления лесами, а лежащая до этого на государственной лесной охране ответственность за охрану лесов была передана в регионы-субъекты Российской Федерации и превратилась в один из видов деятельности, осуществляемых ими в рамках ведения лесного хозяйства [16, 23].

³ Следует заметить, что еще на стадии обсуждения проектов соответствующих кодексов высказывались обоснованные сомнения в целесообразности их принятия в предлагаемом виде и предсказывались возможные негативные последствия.

Однако регионы не были готовы к выполнению возложенной на них масштабной деятельности по охране лесов. Причины такого положения сводились, главным образом, к тому, что в регионах не были проведены необходимые подготовительные работы для выполнения подобных новых функций (как это нередко бывает при переносе федеральных полномочий на уровень регионов). В частности, делегирование новых полномочий регионам не сопровождалось обеспечением финансирования соответствующих работ, подготовкой кадров, формированием требуемой материально-технической базы (особенно для тушения пожаров на территориях, не входящих в категорию эксплуатационных лесов), и многими другими необходимыми мерами [9, 17, 23]. В результате подобных решений субъекты РФ оказались совершенно не подготовлены к полноценному выполнению функции охраны лесов от пожаров. Это привело, в частности, к тому, что в стране сложилась ситуация, когда масштабы уничтожения лесов рубками и пожарами оказались намного больше масштабов их восстановления [9, 16].

Более того, новая редакция Лесного кодекса установила возможность передавать леса в аренду предпринимателям и возлагать на арендаторов выполнение не только лесохозяйственных, но и противопожарных функций.

С одной стороны, это потянуло за собой другое недалновидное решение – аргументацию практического отказа от услуг лесников. Если до 2007 г. численность кадров Гослесоохраны составляла 83 тыс. человек, то после 2007 г. было оставлено всего 680 человек лесной инспекции в составе Росприроднадзора [17], что можно условно оценить, как примерно 8 человек на субъект Федерации⁴. Таким образом, не только следить и предотвращать пожары в лесу, но и привлекать к ответственности нарушителей пожарной безопасности стало некому.

С другой стороны, Лесной кодекс к числу противопожарных мероприятий, за которые должны отвечать арендаторы, относит такие меры, как прокладка противопожарных дорог, строительство посадочных площадок для вертолетов, подготовка просек, содержание противопожарной техники и необходимого запаса горючесмазочных материалов. Однако бизнес к таким расходам, как правило, не готов, тем более что серьезный спрос за обеспечение соответствующего противопожарного обустройства арендованных участков леса с предпринимателей не предусмотрен. Поэтому их противопожарная деятельность носит, как правило, формальный характер. Кроме того, арендаторы отвечают только за отведенные им участки и не обязаны тушить пожары в государственных лесах. Другими словами, бизнесу в значительной мере отданы полномочия государственной лесной охраны, которые он, во-первых, выполнять не заинтересован и, во-вторых, с него нет строгого спроса за результаты соответствующей деятельности.

Таким образом, Лесной кодекс в редакции 2007 г. не предусматривает охрану лесов от имени собственника – государства, хотя в нем и учтено осуществление государственного лесного контроля и надзора. Вместе с тем контроль и надзор не заменяют охрану лесов, поскольку они предусматривают проведение выборочных плановых или внеплановых проверок и не

⁴ Что такое 8 человек для Красноярского края?

требуют наличия в лесу системы охраны. В настоящее время каждый регион в деле профилактики и тушения лесных пожаров во многом предоставлен сам себе. Строгое закрепление ответственности субъектов лесных отношений в области мониторинга и тушения лесных пожаров отсутствует, происходит постоянное перекалывание на регионы все новых функций – от содержания лесопожарных формирований, средств пожаротушения до налога на землю, имущество, недвижимость и т.д. [16, 23]. Кроме того, если пожары возникают на землях, которые не относятся к лесному фонду (так называемые земли запаса), то с ними обычно никто не борется и профилактические противопожарные мероприятия на них не проводятся.

Изменилась и роль МЧС в тушении пожаров – теперь подразделения МЧС тушат пожары только на землях федерального значения или когда пожар непосредственно угрожает жилью и населенным пунктам, именно тогда МЧС включается в борьбу со стихией. Следует отметить, что при всех достоинствах МЧС, его структуры, как правило, не обладают достаточным опытом по тушению лесных пожаров и особенно пожаров на торфяниках. Техническое оснащение, которым они располагают (машины и оборудование), предназначены чаще всего для тушения пожаров зданий и жилых домов, но не всегда приспособлены для работы на лесных пожарах. В ситуациях, когда лесной пожар не угрожает населенным пунктам, лесничества и ГУПы должны тушить его сами. Если они не справляются с проблемой своими силами, то могут вызывать МЧС, но на коммерческой основе (за отдельную плату).

Число пожаров после принятия Лесного кодекса в редакции 2007 г. из года в год растет. При этом данные о площади пожаров у Росстата и данные по снимкам из космоса иногда разнятся в 3,5 раза. Общая площадь, пройденная пожарами по всем природным территориям в России, составила 4 млн га в 2017 г. и 15 млн – в 2018 г. [1].

Другой насущной проблемой в сфере лесного хозяйства является необходимость наведения порядка в управлении лесами и обеспечения производства качественными лесными ресурсами. Лес в России не только горит, но и в растущих масштабах незаконно вырубается. Незаконный оборот древесины приобрел беспрецедентные масштабы [8, 22]. На первом в 2019 г. заседании Совета Федерации при обсуждении итогов работы Рослесхоза глава верхней палаты В. Матвиенко, в частности, отметила, что объем незаконного лесопользования в РФ оценивается в 16–18 млн м³ или в 8–10 % законного лесопользования. Хотя площадь лесов в России составляет более 1 млрд га (примерно 20 % мировых запасов), однако доля РФ в мировой деревообрабатывающей промышленности не превышает всего 2 %. В. Матвиенко также подчеркнула, что «сотни тысяч гектаров леса отдаются в аренду за копейки неизвестно кому» [14, 22]. Стала также обычной практикой, когда массовые рубки леса ведутся под предлогом санитарных рубок, широко используется прием оформления фактически похищенного леса через процедуру «скупки леса у населения» с последующей продажей на экспорт [22].

В 2017 г. Генпрокуратура выявила 39 тыс. нарушений лесного законодательства, в том числе на незаконную заготовку древесины пришлось 17 тыс. случаев. Сумма ущерба составила 11,5 млрд руб., из которых реально было

взыскано только 415 млн руб., а в 49 % случаев не удалось установить виновных [14, 26].

Проблема сохранения и восстановления лесного фонда страны остается насущной и пока плохо решаемой. В лесной сфере необходимо установление гораздо более жесткой системы учета и контроля. Требуется внесение поправок в Лесной кодекс, которые позволили бы прежде всего прекратить незаконные рубки леса, способствовать предупреждению и эффективному тушению пожаров, пересмотреть и провести аудит договоров аренды лесов, наладить комплексную переработку древесины, снизить уровень криминализации в лесной отрасли, обеспечить механизмы противодействия коррупции, которая приобрела в лесном хозяйстве небывалые масштабы.

В целом приходится с сожалением констатировать, что в итоге проведенных реформ в лесной сфере лес остался без хозяина, без адекватного финансирования, без действенного учета, без наземной охраны, без результативного мониторинга и контроля. Сложившаяся ситуация в сфере лесопользования носит системный характер и корни ее следует искать в реформах последних лет.

В сфере использования и охраны *водных объектов* принятие новой версии Водного кодекса в 2006 г. также привело к заметному ухудшению имевшего место положения, поскольку данная версия позволила снять многие существовавшие до этого ограничения в условиях водопользования, ослабить обязанности различных категорий водопользователей, привела к ухудшению состояния водоохраных зон, нарушению гидрологического режима водных объектов и прибрежных территорий, а также в целом к нарушению сложившейся системы управления водными объектами и т.д.

В настоящее время функции управления водными объектами вместо единого федерального органа исполнительной власти переданы четырем структурам: Росводресурсам, Роснедрам, Ростехнадзору и Росприроднадзору. При этом каждая из них наделена определенными функциями по управлению водными объектами, которые распределяются между ними следующим образом: 1) Росводресурсы располагают функциями по управлению поверхностными водными источниками; 2) Роснедра – управлением подземными водами; 3) Ростехнадзор – управлением сбросами сточных вод и загрязняющих веществ в водные объекты; 4) Росприроднадзор осуществляет в основном надзор за соблюдением водного законодательства (включая речные ресурсы и государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на водную среду). К этому списку управляющих структур следует добавить Росгидромет (также относящийся к Минприроды России), который в рамках экологического мониторинга осуществляет и мониторинг водных объектов.

Как известно, чем больше управляющих органов в определенной сфере, тем меньшая ответственность лежит на каждом из них. К тому же, как и в случае с лесными ресурсами и лесным хозяйством в целом, в сфере использования и охраны водных объектов прослеживается тенденция перекладывания ответственности за состояние водных ресурсов на органы исполнительной власти регионов-субъектов РФ. Характерно, что подобная передача (по аналогии с лесными ресурсами) не сопровождалась проведением предварительной продуманной работы по подготовке и упорядоче-

нию координации действий в сфере водного хозяйства органов власти разного уровня. К числу одной из основных причин такого положения относят, главным образом, отсутствие нормативных документов, обосновывающих допустимое воздействие на водный бассейн, включая, в частности, определение возможных объемов забора воды на том или ином участке водного объекта (например, реки) или из конкретного водоема, отведение в поверхностные водные источники сточных вод определенного количества и качества и др. [5, 9].

Принятие новой редакции Водного кодекса РФ в 2006 г. сопровождалось и внесением изменений в Земельный кодекс РФ, из которого, в частности, было изъято понятие «водоохраннх зон». До этого водоохраннх зоны относились к землям водного фонда, а также к землям природоохранного назначения. В настоящее время эти территории имеют неопределенный статус (к тому же значительно уменьшена их ширина) [4, 21, 24].

В результате таких послаблений территории водоохраннх зон теперь могут использоваться практически совершенно свободно. Сохранился лишь ряд небольших ограничений. К ним, в частности, относятся запреты на удобрение почвы в пределах водоохранной зоны сточными водами; использование для размещения кладбищ и скотомогильников, а также для организации полигонов, предназначенных для захоронения отходов производства и потребления (включая радиоактивные, химические, взрывоопасные, токсичные, отравляющие и ядовитые вещества). Запреты также распространяются на осуществление авиационных методов борьбы с вредителями и болезнями растений. На территории водоохраннх зон требуется соблюдение правил движения и организации стоянок транспортных средств (кроме специальных) на дорогах, не имеющих твердого покрытия [4, 6].

Кроме того, в границах водоохраннх зон теперь допускается проведение работ по проектированию, строительству, реконструкции, вводу в эксплуатацию, а также эксплуатации хозяйственных и иных объектов в случаях, если такие объекты оснащены необходимыми сооружениями и технологическим оборудованием, которые обеспечивают рациональное использование и охрану водных объектов от негативного воздействия в соответствии с требованиями экологического законодательства. Однако при этом остается не совсем понятно, как оценивать такое соответствие, если не известно, кто и с какой частотой должен проверять эти сооружения и объекты на предмет их оборудования необходимыми очистными и прочими природоохранными технологиями, а также (что особенно актуально) результаты функционирования подобных хозяйственных и прочих объектов после ввода их в эксплуатацию [4, 19, 24].

В то же время Водный кодекс 2006 г. снял многие запреты, связанные со строительством жилых сооружений (коттеджей и т.п.), предполагаемых к размещению или уже размещенных непосредственно на берегах рек, озер и других водоемов. Стало допустимым строительство в прибрежной полосе водных объектов автомобильных стоянок; передача в частную собственность прудов и других водных объектов и т.д.

Определенные послабления в правила использования водоохраннх зон были внесены после принятия Лесного кодекса (с 2007 г.). В частности, сняты запреты на проведение промышленных заготовок древесины в

пределах территорий размещения водоохраных лесов. Более того, в соответствии с проектом очередных изменений в Лесном кодексе, подготовленным Минприроды РФ (ноябрь 2012 г.), в лесах разрешается осуществление сплошных рубок. Очевидно, что возможные последствия таких мер могут быть самыми неблагоприятными, поскольку они заключают значительные экологические риски и могут привести к нарушению выполнения лесами многих важных и взаимосвязанных между собой природоохраных, водоохраных, почвоохранных, рекреационных и других функций, включая поддержание определенного гидрологического режима территории, благотворное влияние на формирование климатических условий, сохранение водности рек и ручьев, предотвращение загрязнения водных объектов и снижения качества поверхностных и подземных вод, обеспечение условий для наращивания рыбных запасов, снижение угрозы катастрофических паводков и развития эрозии берегов, защиту почв от дефляции и многое другое [1, 19].

За нарушение режима водопользования законодательством установлены штрафные санкции, однако их уровень остается чисто символическим. Например, за самовольное занятие земельного участка в пределах водоохранной зоны водного объекта, а также нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах предусмотрена символическая (если не сказать смешная) ответственность в виде административного штрафа в размере от 1000 до 1500 руб. для граждан, от 2000 до 3000 руб. – для должностных лиц и от 20 000 до 30 000 руб. – для юридических лиц. Очевидно, что подобное наказание не способно остановить соответствующие нарушения [21, 24].

Результатами допущенных пробелов в водном законодательстве стали потеря управляемости в сфере использования и охраны водных объектов; растущее загрязнение рек и других водоемов, многократное сокращение водоохраных зон, рост объемов водозабора и сбросов загрязненных сточных вод, активная застройка водоохраных зон, усиливающееся истощение ресурсов питьевых водоносных горизонтов, загрязнение поверхностных водных источников и т.п. По аналогии с Лесным кодексом Водный кодекс также настоятельно требует внесения поправок, которые позволили бы упорядочить законодательное регулирование использования водных ресурсов, а также усилить ответственность за нарушения водного законодательства, включая уголовную. Подобная работа должна проводиться, на наш взгляд, в рамках совершенствования природоохранного законодательства в целом.

НЕКОТОРЫЕ АКТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ДЕЙСТВУЮЩЕГО В РОССИИ ПРИРОДООХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Лесное и водное законодательство, являясь важными элементами природоохранного законодательства в целом, отражают в значительной мере общую ситуацию, сложившуюся в области экологического права. Обобщая в целом действующее в России природоохранное законодательство и отмечая его основные проблемы, включая слабость и наличие пробелов, противоречивость и неурегулированность многих вопросов, изолированность от

других блоков законодательства и постоянную его переработку, отсутствие экономических стимулов для осуществления природоохранной деятельности (что вместе взятое обуславливает неготовность экологического законодательства для эффективного решения экологических проблем), можно предложить ряд назревших направлений его совершенствования [1, 4, 5, 10, 18, 23]. Таковыми, на наш взгляд, должны стать следующие [5]:

а) своевременная и продуманная разработка подзаконных актов и преодоление декларативного характера экологического права и его изолированности от других блоков законодательства;

б) учет взаимосвязанности и последовательности применения законодательных норм и методов при условии обеспечения их неукоснительного соблюдения;

в) разработка экономических регуляторов экологической деятельности и их законодательное закрепление с ориентацией бизнеса на внедрение природоохранных технологий, в том числе ресурсосберегающих, малоотходных и экологически безопасных;

г) формирование эффективной системы ответственности (как юридической, так и финансовой) за нанесение ущерба окружающей среде с обязательным возмещением причиняемого вреда природе и человеку при условии увязки сумм компенсации масштабам наносимого ущерба;

д) расширение возможностей принятия решений со стороны органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды;

е) правовое урегулирование таких важных инструментов экологической политики, как экологическая экспертиза, экологический контроль, экологическое страхование; экологический аудит; экологическая сертификация; организация выдачи комплексных разрешений допустимых воздействий на окружающую природную среду в условиях перехода на принцип наилучших доступных технологий;

ж) законодательное закрепление порядка установления зон экологического бедствия;

з) доступ населения к экологической информации и учет общественного мнения при проведении экологической экспертизы новых проектов и др.

Важное место среди правовых инструментов экологического регулирования должны занимать меры ответственности за экологические правонарушения. Среди таких мер можно назвать прежде всего юридическую ответственность в сочетании с мерами административной и гражданско-правовой ответственности. Особое значение, на наш взгляд, должны иметь и меры уголовной ответственности за экологические преступления, учитывая растущие масштабы причиняемого экономического ущерба окружающей среде. Так, ежегодный ущерб, наносимый экономике страны только криминальными лесозаготовками, исчисляется миллиардами рублей [7, 8, 20, 27, 28].

Однако правовые нормы, которые устанавливают уголовную ответственность за нанесение ущерба окружающей среде, ее объектам и комплексам, а также действия, угрожающие экологической безопасности населения, применяются крайне редко. В частности, количество уголовных дел, имеющих косвенное отношение к охране окружающей среды от химических загрязнений, не превышает 1 %, на остальные экологические

преступления приходится менее 3 % [11, 13]. К тому же, как показывает анализ, сами применяемые меры уголовного наказания являются слишком мягкими и поэтому малоэффективными [7, 15]. В результате криминогенная ситуация в экологической сфере страны меняется крайне медленно, а по отдельным видам экологических преступлений происходит ее ухудшение [13]. В то же время по данным статистики экологические преступления составляют всего 1,6 % от всех зарегистрированных преступлений на территории РФ и ее субъектов [11, 28]. Поэтому, учитывая динамику экологической преступности в России, установление уголовной ответственности юридических лиц может оказаться весьма полезным для достижения целей экологического права и экологического регулирования.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Отмеченные проблемы в формировании экологического законодательства в России свидетельствуют о том, что его формирование идет исключительно медленно и не всегда поступательно. В качестве основных причин сложившейся ситуации следует назвать в первую очередь отсутствие специализированного федерального органа исполнительной власти, активно заинтересованного в таком развитии, а также внедрившаяся в высшие органы законодательной власти довольно хорошо отработанная практика лоббирования интересов определенного круга лиц при разработке и принятии природоохранных законов. В последние годы власти нередко демонстрируют нежелание, неготовность и неспособность решения целого круга экологических проблем.

В настоящее время требуется особое внимание уделять не столько увеличению количества законодательных актов, нацеленных на регулирование отношений в сфере экологии, сколько на улучшение качества уже существующих законов. Для реального улучшения дел в области охраны окружающей среды необходимо усиление проработки механизма реализации различных экологических законов в направлении повышения эффективности природоохранного законодательства, включая как вопросы соблюдения, использования, применения и наказания за нарушения, так и разработку адекватных инструментов, стимулирующих хозяйствующие субъекты к осуществлению природоохранной деятельности и в целом к экологически ответственному поведению.

Назревшую актуальность таких действий подтверждает и сложившаяся ситуация в сфере использования лесных и водных ресурсов. Действующие лесное и водное законодательства недостаточно полно и четко регулируют права, а главное, обязанности различных категорий лесо- и водопользователей, что приводит к ухудшению состояния лесных и водных ресурсов, к нарушению приоритета охраны водных объектов перед их использованием. В соответствии с этим требуется корректировка Водного и Лесного кодексов Российской Федерации, которая позволила бы в качестве первого этапа по крайней мере стабилизировать ситуацию и, соответственно, остановить процесс деградации водных и лесных экосистем, гарантировать рациональное использование водных и лесных ресурсов, обеспечить четкое разграничение обязанностей органов государственной власти, местного са-

моуправления, собственников и арендаторов (земельных и лесных участков, водных объектов, строений и т.д.) в сфере управления лесным и водным хозяйством.

К этому следует добавить, что сфера лесо- и водопользования (как и в целом природопользования) является априори коррупционной в связи с тем, что она охватывает использование и перераспределение лесных и водных ресурсов, имеющих высокую стоимость. При этом анализ законодательства показывает [7, 28], что и на федеральном, и на региональном уровнях пока практически отсутствуют эффективные рычаги противодействия коррупции в экологической сфере, включая землепользование, водопользование, лесопользование, выдачу разрешений на негативное воздействие на природу и т.д.

В заключение хотелось бы отметить, что совершенствование правового регулирования охраны окружающей среды в современных российских условиях должно, на наш взгляд, ориентироваться прежде всего на концентрацию сил и внимания на решение проблем, связанных с неукоснительным соблюдением норм экологического права и прочих требований существующего в стране экологического регламента. Принятие же новых поправок к действующим законам должно осуществляться только в тех случаях, когда их реализация действительно, а не на бумаге может привести к улучшению экологической ситуации. В конечном итоге требуется создание такого механизма разработки и реализации природоохранных законов, который обеспечивал бы и надлежащий экологический правопорядок с учетом стимулирования природоохранной деятельности и неотвратимость наказания за экологические правонарушения.

Литература

1. *Блоков И.П.* Окружающая среда и ее охрана в России. Изменения за 25 лет. М.: ОМННО «Совет Гринпис», 2018. 422 с.
2. *Боголюбов С.А.* Актуальные проблемы экологического права. М.: Издательство «Юрайт», 2011. 607 с.
3. *Бринчук М.М.* Благоприятная окружающая среда важнейшая категория права // Журнал российского права. 2008. № 9. С. 37–52.
4. *Будникова Ю.Е.* Анализ водного законодательства РФ и выявление пробелов в нем // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2010. № 2. С. 116–122.
5. *Бурматова О.П.* Государственное экологическое управление в России // Стратегическое управление региональным и муниципальным развитием / под ред. А.С. Новосёлова, В.Е. Селиверстова. Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2018. Пл. 10. С. 402–462.
6. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ, в редакции Федеральных законов от 04.12.2006 № 201-ФЗ, от 19.06.2007 № 102-ФЗ, от 14.07.2008 № 118-ФЗ.
7. *Дубовик О.Л.* Экологическая преступность в Российской Федерации: состояние, тенденции и связи с транснациональной, коррупционной и организованной преступностью // Криминологический журнал. БГУЭП. 2010. № 1. С. 27.
8. *Жукова А.С., Зиновьева И.С.* Незаконный оборот древесины в Российской Федерации // Современные наукоемкие технологии. 2013. № 10-2. С. 290–291.
9. *Жданова О.В., Зиновьева И.С.* «Пробелы» в лесном законодательстве по обеспечению охраны лесов от пожаров // Современные наукоемкие технологии. 2013. № 10-2. С. 285–287.

10. *Злотникова Т.* Природоохране в России 20 лет. И к чему пришли? // Зеленый мир. 2008. № 19-20. С. 7–9.
11. *Круглов В.В., Гаевская Е.Ю.* Об эффективности мер уголовной ответственности в области охраны окружающей среды, использования и охраны природных ресурсов в РФ // Российский юридический журнал. 2011. № 4. С. 194–200.
12. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ в ред. Федерального закона от 13.05.2008 № 66-ФЗ.
13. *Травина И.Г.* Уголовно-правовые и криминологические аспекты борьбы с незаконной рубкой лесных насаждений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 3.
14. Валентик «пойдет лесом»? URL: http://www.moscow-post.com/politics/valentik_pojdet_lesom28630/.
15. Владимир Путин провел заседание по вопросу об экологическом развитии РФ в интересах будущих поколений. 27 декабря 2016. URL: <http://путин.ru-an.info/новости/владимир-путин-провел-заседание-по-вопросу-об-экологическом-развитии-рф-в-интересах-будущих-поколений/>.
16. В лесном законодательстве много пробелов. URL: <http://prodmagazin.ru/2017/03/03/minselhoz-predlozhit-unichto-zhat-vsyu-produktsiyu-neizvestnogo-proishozhdeniya/>.
17. Главные законы, которые необходимы России: Экологическое законодательство. URL: <http://www.zelife.ru/ekoplanet/stateeco/15746-mainzeco.html>.
18. Заявление, ставшее политическим завещанием академика Яблокова. URL: http://ecodelo.org/rossiyskaya_federaciya/42756-zayavlenie_stavshee_politicheskim_zaveshchaniem_akademika_yablokova.
19. Какие ограничения деятельности вводятся в водоохраных зонах водных объектов? URL: <http://www.donland.ru/Blog/ViewPost.aspx?pageid=101783&ItemID=112619&mid=96390>.
20. Коррупция в экологии приводит к катастрофам. URL: <https://pasm.ru/archive/86744/>.
21. *Маслов Б.С.* Еще раз о воде и Водном кодексе // Природно-ресурсные ведомости. 2009. № 8 (347). URL: <http://www.priroda.ru/reviews/detail.php?ID=9545>.
22. Матвиенко попросила Медведева полностью остановить экспорт леса. URL: <https://www.vesti.ru/doc.html?id=3115589>.
23. Огнеопасная реформа. URL: <http://www.prizyv.ru/2010/08/24/333264/>.
24. О порядке осуществления хозяйственной деятельности в границах водоохраных зон. URL: http://www.prokurorhbr.ru/prokuror_full/13292.
25. Проблемы законодательства в области охраны окружающей среды. URL: http://www.energoacademy.ru/index.php?Itemid=133&catid=33&id=893%3Aproblemy-zakonodatelstva-v-oblasti-okhrany-okruzhayushchej-sredy&option=com_content&view=material.
26. Прыткий Дмитрий Кобылкин освобождает Рослесхоз под своего человека – Иван Валентик отправится лес валить? URL: <http://chel.pro/5619>.
27. Пять главных «водных» проблем России. URL: <https://wwf.ru/resources/news/arkhiv/5-glavnykh-vodnykh-problem-rossii/>.
28. Статистика и аналитика МВД России. URL: <http://www.mvd.ru/stats/10000479/10000481/7573>.
29. *Чуркин Н.П.* Основные проблемы федерального законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды. URL: <http://rospromeco.com/expertnoe-mnenie/28-analytic/expertnoe-mnenie/375->.

Bibliography

1. *Blokov I.P.* Okruzhajushhaja sreda i ee ohrana v Rossii. Izmeneniya za 25 let. M.: OMNNO «Sovet Grinpis», 2018. 422 p.
2. *Bogoljubov S.A.* Aktual'nye problemy jekologicheskogo prava. M.: Izdatel'stvo «Jurajt», 2011. 607 p.

3. *Brinchuk M.M.* Blagopriyatnaja okruzhajushhaja sreda vazhnejshaja kategorija prava // Zhurnal rossijskogo prava. 2008. № 9. P. 37–52.
4. *Budnikova Ju.E.* Analiz vodnogo zakonodatel'stva RF i vyjavlenie probelov v nem // Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossijskoj akademii nauk. 2010. № 2. P. 116–122.
5. *Burmatova O.P.* Gosudarstvennoe jekologicheskoe upravlenie v Rossii // Strategicheskoe upravlenie regional'nym i municipal'nym razvitiem / pod red. A.S. Novosjolova, V.E. Seliverstova. Novosibirsk: Izd-vo IJeOPP SO RAN, 2018. Gl. 10. P. 402–462.
6. Vodnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 03.06.2006 № 74-FZ, v redakcii Federal'nyh zakonov ot 04.12.2006 № 201-FZ, ot 19.06.2007 № 102-FZ, ot 14.07.2008 № 118-FZ.
7. *Dubovik O.L.* Jekologicheskaja prestupnost' v Rossijskoj Federacii: sostojanie, tendencii i svjazi s transnacional'noj, korrupcionnoj i organizovannoj prestupnost'ju // Kriminologicheskij zhurnal. BGUJeP. 2010. № 1. P. 27.
8. *Zhukova A.S., Zinov'eva I.S.* Nezakonnij oborot drevesiny v Rossijskoj Federacii // Sovremennye naukoemkie tehnologii. 2013. № 10-2. P. 290–291.
9. *Zhdanova O.V., Zinov'eva I.S.* «Probely» v lesnom zakonodatel'stve po obespecheniju ohrany lesov ot pozharov // Sovremennye naukoemkie tehnologii. 2013. № 10-2. P. 285–287.
10. *Zlotnikova T.* Prirodoohrane v Rossii 20 let. I k chemu prishli? // Zelenyj mir. 2008. № 19-20. P. 7–9.
11. *Kruglov V.V., Gaevskaja E.Ju.* Ob jeffektivnosti mer ugovolnoj otvetstvennosti v oblasti ohrany okruzhajushhej sredy, ispol'zovaniya i ohrany prirodnyh resursov v RF // Rossijskij juridicheskij zhurnal. 2011. № 4. P. 194–200.
12. Lesnoj kodeks Rossijskoj Federacii ot 04.12.2006 № 200-FZ v red. Federal'nogo zakona ot 13.05.2008 № 66-FZ.
13. *Travina I.G.* Ugolovno-pravovye i kriminologicheskie aspekty bor'by s nezakonnnoj rubkoj lesnyh nasazhdenij: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2007. P. 3.
14. Valentik «pojdet lesom»? URL: http://www.moscow-post.com/politics/valentik_pojdet_lesom28630/.
15. Vladimir Putin provel zasedanie po voprosu ob jekologicheskom razvitii RF v interesah budushhih pokolenij. 27 dekabrya 2016. URL: <http://putin.ru-an.info/novosti/vladimir-putin-provel-zasedanie-po-voprosu-ob-jekologicheskom-razvitii-rf-v-interesah-budushhih-pokolenij/>.
16. V lesnom zakonodatel'stve mnogo probelov. URL: <http://prodmagazin.ru/2017/03/03/minselhoz-predlozhit-unichto-zhat-vsyu-produktsiyu-neizvestnogo-proishozhdeniya/>.
17. Glavnye zakony, kotorye neobhodimy Rossii: Jekologicheskoe zakonodatel'stvo. URL: <http://www.zelife.ru/ekoplanet/stateeco/15746-mainzeco.html>.
18. Zajavlenie, stavshee politicheskim zaveshhaniem akademika Jablokova. URL: http://ecodelo.org/rossijskaya_federaciya/42756-zayavlenie_stavshee_politicheskim_zaveshchaniem_akademika_yablokova.
19. Kakie ogranichenija dejatel'nosti vvodjatsja v vodoohrannnyh zonah vodnyh ob#ektov? URL: <http://www.donland.ru/Blog/ViewPost.aspx?pageid=101783&ItemID=112619&mid=96390>.
20. Korrupcija v jekologii privodit k katastrofam. URL: <https://pasm.ru/archive/86744/>.
21. *Maslov B.S.* Eshhe raz o vode i Vodnom kodekse // Prirodno-resursnye vedomosti. 2009. № 8 (347). URL: <http://www.priroda.ru/reviews/detail.php?ID=9545>.
22. Matvienko poprosila Medvedeva polnost'ju ostanovit' jeksport lesa. URL: <https://www.vesti.ru/doc.html?id=3115589>.
23. Ogneopasnaja reforma. URL: <http://www.prizyv.ru/2010/08/24/333264/>.
24. O porjadke osushhestvlenija hozjajstvennoj dejatel'nosti v granicah vodoohrannnyh zon. URL: http://www.prokurorhbr.ru/prokuror_full/13292.
25. Problemy zakonodatel'stva v oblasti ohrany okruzhajushhej sredy. URL: http://www.energoacademy.ru/index.php?Itemid=133&catid=33&id=893%3Aproblemy-zakonodatelstva-v-oblasti-okhrany-okruzhayushchej-sredy&option=com_acContent&view=material.

26. Prytkij Dmitrij Kobylkin osvobozhdaet Rosleshoz pod svoego cheloveka – Ivan Valentik otpravitsja les valit'? URL: <http://chel.pro/5619>.
27. Pjat' glavnyh «vodnyh» problem Rossii. URL: <https://wwf.ru/resources/news/arkhiv/5-glavnykh-vodnykh-problem-rossii/>.
28. Statistika i analitika MVD Rossii. URL: <http://www.mvd.ru/stats/10000479/10000481/7573>.
29. *Churkin N.P.* Osnovnye problemy federal'nogo zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii v oblasti ohrany okruzhajushhej sredy. URL: <http://rospromeco.com/expertnoe-mnenie/28-analytic/expertnoe-mnenie/375->