

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА «ЗАГРЯЗНИТЕЛЬ ПЛАТИТ»: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

В.А. Виноградов, Л.В. Солдатова

Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), г. Москва, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

9 октября 2019 г.

Дата принятия в печать –

20 ноября 2019 г.

Дата онлайн-размещения –

20 декабря 2019 г.

Ключевые слова

Принцип «загрязнитель платит», возмещение вреда окружающей среде, право на благоприятную окружающую среду, охрана окружающей среды, оценка воздействия на окружающую среду

Исследуется принцип «загрязнитель платит» с точки зрения механизма его реализации, обеспечения права на благоприятную окружающую среду. Определяется содержание принципа «загрязнитель платит», цель его установления, способы и методы, применяемые для достижения поставленной цели. В основу исследования положен сравнительно-правовой метод, позволяющий наиболее цельно и последовательно проанализировать достоинства и недостатки избранных разными странами и международными организациями моделей правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды, создания баланса между экономическими и экологическими отношениями, защиты жизненно важных интересов человека и общества.

IMPLEMENTATION OF THE POLLUTER PAYS PRINCIPLE: COMPARATIVE LEGAL ISSUES

Vadim A. Vinogradov, Larisa V. Soldatova

The All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia), Moscow, Russia

Article info

Received –

2019 October 9

Accepted –

2019 November 20

Available online –

2019 December 20

Keywords

Polluter pays principle, compensation for environmental damage, right to a favorable environment, environmental protection, environmental impact assessment

The subject. The article is devoted to the study of the polluter pays principle from the point of view of the mechanism for its implementation to ensure the right to a favorable environment. The purpose of the article is to identify the degree of implementation of polluter pays principle in Russian legislation in comparison with the OECD countries.

The methodology. The study is based on the comparative legal method, which allows us to analyze the strengths and weaknesses of the models of legal regulation of relations in the field of environmental protection chosen by different countries and international organizations. The study also relies on general scientific and private scientific methods, including formally legal method, interpretation of legal acts.

The main results and scope of their application. The content of the polluter pays principle is determined, as well as the goal of its establishment and the methods used by legislator to achieve this goal. The effectiveness of the polluter pays principle is determined by an integrated regulatory approach. It includes several elements: not only the obligation to compensate for the harm caused in full, but also to take all necessary measures to prevent the possibility of harm at all stages of the activity, including design, construction, etc. The analysis of international legal regulation, as well as the regulatory legal acts of different countries shows that this principle is implemented in the legislation of many countries and an effective mechanism for its application is created in developed countries. Genuine implementation of this principle lets create balance between economic and environmental relations and protect the vital interests of human and society.

Conclusions. A comparative analysis of the legal regulation of relations on environmental protection in terms of applying the polluter pays principle allows us to conclude that there is a rather formal approach to its implementation into Russian legislation. There is no comprehensive approach to the regulation of economic activity at all stages of its implementation, from planning and design to decommissioning and waste management.

This, in turn, does not allow creating a balanced management mechanism of environmental protection in Russia. In this connection, a list of priority measures to create an effective legal regulation mechanism is proposed.

1. Введение

Развитие человеческого общества всегда представляло собой сложный процесс. Стремление к созданию более комфортных условий жизни, зачастую, приводит к увеличению нагрузки на окружающую среду, что, в свою очередь, влечет необходимость пересмотра своего отношения как к технологиям производственной деятельности, так и к окружающей среде. Достижение нового этапа развития возможно только после преодоления целого ряда трудностей. Понимание и осознание новой ценности, которую надо отстаивать, – уже само по себе достижение: также обстоит дело и с охраной окружающей среды. Века относительно потребительского отношения к природной среде приучили человека к борьбе против нее, она воспринималась как препятствие к хорошим условиям жизни. И неожиданно возникающая необходимость пересмотреть свое отношение к природе в целом, осознать, что препятствие теперь не природная среда с ее ресурсами и объектами, а наш привычный образ жизни, требует глубокой трансформации отношений в обществе.

Первый, далеко не самый простой шаг сделан. Государства, как на международном, так и национальном уровне, согласились с необходимостью охранять окружающую природную среду, беречь ресурсы, оказывать помощь друг другу в формировании экологоориентированной политики. На следующем этапе встает еще более сложный вопрос: как это сделать? Каким образом обеспечить сохранение биоразнообразия, как уменьшить степень загрязнения атмосферного воздуха, водных объектов, почвы? Процесс перехода от признания фактов объективной реальности к конкретным действиям в России выявляет незрелость как системы управления в нашей стране, так и общества в целом. Между тем от грамотного и продуманного механизма реализации зависит эффективность деятельности.

Один из наиболее актуальных вопросов – соотношение требований по охране окружающей среды с потребностями экономического роста – не решен в Российской Федерации и по сей день. Принимаемые в этом направлении действия свидетельствуют о том, что попытки реализовать экологическую политику есть, однако, как правило, дело ограничивается декларациями или полумерами. Типичной проблемой в данной области являются нормативные требо-

вания, которые не обеспечены механизмом исполнения. Например, установлена обязанность хозяйствующих субъектов осуществлять мониторинг и контроль выбросов и сбросов вредных веществ, однако оборудования для осуществления данного контроля на многих предприятиях нет. Более того, данные субъекты и не собираются его устанавливать, ссылаясь на дороговизну, невысокий уровень негативного воздействия и т. д. В законодательстве закреплена обязанность лесозаготовителя осуществлять лесовосстановление, однако система эффективного контроля за его осуществлением отсутствует. И подобные примеры встречаются на каждом шагу. Такая система управления сама провоцирует нарушение, создается порочный круг: чем дольше хозяйствующие субъекты имеют возможность работать без учета расходов на охрану окружающей среды, тем больше степень сопротивления внедрению новых технологий, способов производства.

Таким образом, можно говорить о насущной потребности в рассмотрении способов достижения поставленных целей охраны окружающей среды и обеспечения рационального природопользования в разрезе экономического развития, в связи с чем необходимо подробно остановиться на реализации принципа «загрязнитель платит» (polluter pays principle), зарекомендовавшем себя в качестве наиболее эффективного способа решения указанных проблем.

2. Международно-правовые основы применения принципа «загрязнитель платит»

Основы отношения общества к окружающей среде заложены в Стокгольмской конференции 1972 г. по проблемам окружающей среды, в которой закреплён синтетический подход к соотношению экономики и экологии: «экономическое и социальное развитие имеет важнейшее значение для обеспечения благоприятных условий жизни и деятельности человека и для создания на земле условий, необходимых для улучшения качества жизни»¹. Более того, применение комплексного и скоординированного подхода к планированию развития рассматривается как основа обеспечения совместимости развития с необходимостью защиты и улучшения окружающей среды на благо народов для достижения более рационального управления ресурсами и, следовательно, для улучшения состояния окружающей среды.

¹ URL: <http://webarchive.loc.gov/all/20070411124414/http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97> (дата обращения: 01.10.2019).

Далее это положение упоминается в принципе 16 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию 1992 г.² При этом речь не идет о механическом ограничении экономического роста и производства, выдвигается предложение о применении комплексного подхода к планированию, то есть разумно изменить сам подход к планированию экономического развития. Например, речь может идти о критериях, которые учитываются при принятии решения о реализации того или иного вида хозяйственной деятельности: ранее в основном речь шла о прибыли, объеме производимой продукции, рабочих местах, теперь же, наряду с учетом экономических факторов, будут учитываться объемы используемого сырья и технологии его переработки, объемы выбросов в атмосферный воздух, сбросов водные объекты и образуемых отходов и т. д.

Деятельность предприятий, хозяйствующих субъектов не должна рассматриваться в отрыве от воздействия, оказываемого на окружающую среду. Этот подход и нашел свое отражение в применении принципа «загрязнитель платит». Первоначально данный принцип был введен для того, чтобы заставить организации, которые наносили ущерб окружающей среде в результате происшедших аварий, ликвидировать последствия, что приводило к повышению ответственности организаций. Эффективность применения принципа привела к расширению его понимания. В настоящее время на компанию-загрязнителя возлагается не только обязанность оплачивать свои производственные затраты, но и любые затраты, связанные с оказанным негативным воздействием на окружающую среду. Таким образом, например, невозможно увеличить объем прибыли за счет перехода на более дешевое токсичное сырье, так как при уменьшении расходов на сырье увеличатся расходы на утилизацию отходов, платежи за выбросы вредных веществ в атмосферный воздух и др. [1]. То есть принцип «загрязнитель платит» предусматривает, что предприятие, которое производит загрязнение как побочный продукт своего производства, должно будет вносить платежи, чтобы компенсировать расходы общества на восстановление окружающей природной среды, природ-

ных комплексов и объектов, которые ранее не учитывались. При этом не предусматривается, что стоимость возмещения должна быть полностью покрыта за счет средств производителя, он может перевести стоимость платежей на потребителя, что означает увеличение цены продукции.

3. Реализация принципа «загрязнитель платит» в зарубежных странах

Принцип «загрязнитель платит» лежит в основе экологической политики многих стран. Данный принцип активно имплементируется и продвигается ЕС [2, с. 154]: сначала он был закреплен в Римском договоре 1957 г., затем – Маастрихтском договоре 1992 г., а также включается в интеграционные соглашения ЕС, например, в соглашение об ассоциации с Молдовой 2014 г., Грузией 2015 г.

Так, принцип «загрязнитель платит» изложен в Договоре о функционировании Европейского союза и Директиве 2004/35 / ЕС Европейского парламента и Совета от 21 апреля 2004 г. об экологической ответственности в отношении предотвращения и устранения последствий причинения вреда окружающей среде³.

В ст. 4 Хартии окружающей среды Франции предусмотрено, что каждый обязан в условиях, предусмотренных законом, вносить свой вклад в устранение любого ущерба, который он мог нанести окружающей среде [3].

В Швейцарии принцип «загрязнитель платит» положен в основу управления отходами (так, плата включена в стоимость мешков для мусора (для твердых бытовых отходов), в результате чего за последние двадцать лет уровень переработки увеличился вдвое)⁴.

Правила о вреде окружающей среде 2009 г. Англии и Правила об ущербе окружающей среде 2009 г. Уэльса также содержат принцип «загрязнитель платит»⁵ [4, р. 23].

В законодательстве США принцип «загрязнитель платит» является одним из основополагающих: он применяется во всех основных законах США по борьбе с загрязнением – Законе о чистом воздухе, Законе о чистой воде, Законе о сохранении и восстановлении ресурсов (обращении с твердыми и опас-

² URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml (дата обращения: 01.10.2019).

³ Официальный журнал ЕС, № L 142, 30.04.2004, с. 20.

⁴ The International Institute for Industrial Environmental Economics at Lund University, Sweden (2000). URL: <https://www.iiee.lu.se/education> (дата обращения: 01.10.2019).

⁵ The Environmental Damage Regulations: Preventing and Remedying Environmental Damage, accessed 29 October 2017. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/environmental-damage-prevention-and-remediation-regulations-2009-guidance-for-england-and-wales> (дата обращения: 01.10.2019).

ными отходами), и Законе о принятии всеобъемлющих мер по охране окружающей среды, выплате компенсаций и ответственности» (Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980).

Данный принцип реализуется не только в странах Европы, США и Канаде. Так, например, в Гане принцип «загрязнитель платит» был введен в законодательство в 2011 г.⁶ Закон Зимбабве об охране окружающей среды 2002 г. запрещает сброс загрязняющих веществ в окружающую среду. В соответствии с принципом «загрязнитель платит», закон требует, чтобы загрязнитель покрывал расходы на дезактивацию загрязненной окружающей среды⁷. Указанный принцип внедрен и в законодательство Китая [5].

4. Принцип «загрязнитель платит» в деятельности ОЭСР

В 1972 г. данный принцип был закреплён в Руководящих принципах в отношении международных экономических аспектов природоохранной политики Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР). Опыт регулирования ОЭСР тем более интересен, что деятельность этой организации направлена на развитие экономических отношений, улучшение качества и уровня жизни людей.

В соответствии с Рекомендацией Совета от 26 мая 1972 г. о руководящих принципах в отношении международных экономических аспектов природоохранной политики (C(72) 128) «Принципом, который используется для распределения расходов на предупреждение загрязнения и осуществления мер по контролю за окружающей средой, является так называемый принцип «загрязнитель платит»⁸. Выполнение этого принципа «будет поощрять рациональное использование редких природных ресурсов»⁹. В соответствии с Рекомендацией Совета от 14 ноября 1974 г. об осуществлении принципа «загрязнитель платит» предполагается, что «тот, кто загрязняет, должен нести расходы по предупреждению загрязнения окружающей среды и осуществлению мер по контролю, введенных государственными органами в странах-членах, для обеспечения того, чтобы окружающая среда оставалась в прием-

лемом состоянии. Другими словами, издержки по этим мерам должны отражаться в цене товаров и услуг, которые вызывают загрязнение окружающей среды при их производстве и/или потреблении». В той же самой Рекомендации Совет указал, что «как правило, страны-члены не должны облегчать тем, кто загрязняет окружающую среду, несение расходов по обеспечению контроля за состоянием окружающей среды, в форме дотаций, налоговых льгот или других формах»¹⁰.

Таким образом, содержание принципа «загрязнитель платит» в документах ОЭСР отражается следующими положениями:

- цена на товар должна отражать расходы на уменьшение загрязнения и достижение лучшего распределения ресурсов;
- субъект, осуществляющий загрязнение, должен нести расходы по осуществлению мер, принятых государственными властями для обеспечения того, чтобы окружающая среда находилась в приемлемом состоянии;
- недопустимо выделение субсидий, которые создадут значительные диспропорции в международной торговле и инвестициях.

В вопросах рисков, связанных со случайным загрязнением окружающей среды, внутренним законодательством стран-членов ОЭСР в целях защиты здоровья людей и окружающей среды принцип «загрязнитель платит» подразумевает, что владелец источника опасности должен нести издержки по обеспечению надлежащих мер для предупреждения и контроля случайного загрязнения окружающей среды от данного источника.

Национальное законодательство государств, регулирующее отношения по возмещению вреда, должно устанавливать, что издержки по обеспечению надлежащих мер по контролю за случайным загрязнением окружающей среды после какого-либо происшествия, должны быть компенсированы настолько скоро, насколько это возможно, тем юридическим или физическим лицом, которое является виновником данного происшествия, в соответствии с принципом «загрязнитель платит».

⁶ Cabinet approves Polluter Pays Principle // Ghana Business News. 8 December 2011. P. 3.

⁷ Polluter pays as environmental management principle // The Herald (Harare). 18 May 2016. P. 4.

⁸ URL: <https://www.oecd.org/env/outreach/38887500.pdf> (дата обращения: 01.10.2019).

⁹ Рекомендация Совета от 14 ноября 1974 г. об осуществлении Принципа: платит тот, кто загрязняет [C (74) 223]

¹⁰ OECD. Polluter-Pays Principle: Definition, Analysis, Implementation. Paris: OECD Publications, 1975. P. 6–7, 12–13.

В большинстве случаев, несмотря на причины происшествия, издержки по принятию надлежащих мер со стороны властей первоначально несет владелец источника опасности в силу удобства администрирования. Когда какая-либо третья сторона несет ответственность за данное происшествие, то она возмещает указанному владельцу издержки по осуществлению после происшествия надлежащих мер контроля за случайным загрязнением окружающей среды.

Если случайное загрязнение окружающей среды вызывается событием, при котором владелец источника опасности не может быть в соответствии с национальным законодательством однозначно назван субъектом ответственности, например, если вред возник из-за стихийного бедствия, которое владелец не мог бы в надлежащей мере предвидеть, то в соответствии с принципом «загрязнитель платит» государственные органы не взыскивают с данного владельца издержки по осуществлению мер по контролю.

Меры по предупреждению и контролю в отношении случайного загрязнения окружающей среды рассматриваются достаточно широко, включая все меры, которые принимаются для предупреждения происшествий на конкретных установках и ограничения последствий таких происшествий для здоровья людей или для окружающей среды. Они могут включать, в частности, меры, нацеленные на совершенствование режима безопасности установок, являющихся источниками опасности, и обеспечения готовности на случай аварии, на разработку планов на случай чрезвычайного происшествия, на быстрые действия вслед за происшествием с тем, чтобы защитить здоровье людей и окружающую среду, на осуществление операций по очистке и на сведение к минимуму без неоправданной задержки экологических последствий случайного загрязнения окружающей среды. Рассматриваемые меры не включают меры гуманитарного характера или другие меры, издержки по которым не могут быть согласно подлежащему применению законодательству взысканы в пользу государственных органов, а также не включают меры по компенсации убытков жертвам.

Государственные органы стран-членов ОЭСР, которые «несут ответственность за реализацию политики по предупреждению и реагированию на происшествия с опасными веществами», могут предпри-

нять конкретные меры по предупреждению происшествий, случающихся на установках, являющихся источниками опасности, и по контролю за случайным загрязнением окружающей среды¹¹. Хотя вызванные этими мерами издержки, как правило, покрываются из бюджета общего назначения, государственные органы могут с целью достижения экономически более эффективного распределения средств предусмотреть специальные платежи в отношении более опасных видов деятельности (например, сборы за лицензии), поступления от которых должны выделяться на предупреждение и контроль случайного загрязнения окружающей среды.

Следует обратить внимание на специфические особенности применения рассматриваемого принципа. Во-первых, на уровне национального законодательства государств устанавливаются специальные платежи, чтобы полнее покрывать издержки, возникающие в связи с мерами по предупреждению случайного загрязнения окружающей среды и контролю за ним (например, специальные процедуры по лицензированию, осуществление детальных проверок, составление планов на случай чрезвычайного происшествия на конкретной установке или создание специальных средств реагирования со стороны государственных органов, которые должны использоваться в отношении какой-либо установки, являющейся источником опасности), при условии, что такие меры являются надлежащими. Во-вторых, в соответствии с внутренним законодательством с владельца источника опасности взыскиваются издержки по надлежащим мерам по контролю за загрязнением окружающей среды, решение о которых было принято органами власти в связи с произошедшей аварией, например, по прекращению негативного воздействия, сооружению плавающих ограждений на водном объекте, ограничению такого загрязнения окружающей среды (например, путем очистки или обеззараживания, дегазации, дезактивации) или ограничению экологических последствий этого ущерба (например, путем восстановления загрязненной природной среды).

Оценка приведенных мер как надлежащих будет зависеть от обстоятельств, в которых эти меры применяются, их характера и степени, угроз и рисков, которые существуют на момент, когда принимается

¹¹ OECD. Polluter-Pays Principle: Definition, Analysis, Implementation. Paris: OECD Publications, 1975, pp. 30; Рекомендация Совета, касающаяся применения Принципа: платит тот, кто загрязняет, в отношении случайного загрязнения

окружающей среды 7 июля 1989 г. C(89)88(Final) / URL: <http://fs.nashaucheba.ru/docs/60/index-998669-10.html?page=18> (дата обращения: 01.10.2019).

решение, действующих законов и регулирующих правил, а также тех интересов, которые должны быть защищены. Предварительные консультации между владельцами источника опасности и государственными органами должны способствовать выбору мер, которые являются надлежащими, экономически эффективными, и которые обеспечивают соответствующую защиту здоровья людей и окружающей среды.

Принимаемые при реализации принципа «загрязнитель платит» меры не должны повлечь жестких социально-экономических последствий, деформации в международной торговле и инвестициях, возлагаемые обязанности должны быть пропорциональны причиняемому вреду.

В Руководство для многонациональных предприятий ОЭСР 2011 г. включен раздел V «Окружающая среда», согласно которому предприятиям, помимо соблюдения экологических законов, правил, стандартов и международных договоров, рекомендуется проявлять осмотрительность по отношению к окружающей среде и вести деятельность с наибольшим положительным эффектом для окружающей среды¹². Отраслевое руководство ОЭСР по должной осмотрительности в цепочках поставок полезных ископаемых из зон, охваченных конфликтом, и зон повышенной опасности 2016 г. (СЕТА) закрепляет принципы, направленные на соблюдение практик ответственного ведения бизнеса при осуществлении поставок, а также меры по снижению рисков и показатели для оценки улучшений. В СЕТА содержится отсылка к Руководству (гл. 24)¹³. Компаниям рекомендуется выявлять экологический контекст при осуществлении деятельности по добыче и поставкам, изучать экологические отчеты международных и национальных организаций при разработке системы управления рисками, а также отражать оценку влияния на экологию в собственных регулярных отчетах. ОЭСР также разрабатывает стандарты, направленные на упрощение административных шагов по включению экологических вопросов в региональные торговые соглашения.

5. Принцип «загрязнитель платит» в российском законодательстве

Рассмотрение законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды

свидетельствует о том, что попытки внедрить этот принцип предпринимались, однако целостная система его применения не сформирована.

В ст. 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» закреплено положение об обязанности возместить вред, причиненный окружающей среде¹⁴. Но анализ применения статьи показывает невысокую эффективность ее реализации, так как возмещение на практике, зачастую, возможно только при наличии утвержденных такс и методик определения размера вреда, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды. Механизм действия данной нормы достаточно громоздкий. Во-первых, требуется решение компетентного органа власти, устанавливающего факт правонарушения, повлекшего или выразившегося в причинении вреда окружающей среде. Во-вторых, необходимы методики и таксы, позволяющие определить размер, причиненного вреда. Взыскиваемые средства поступают в бюджет, что не гарантирует принятие мер по восстановлению нарушенных природных комплексов и объектов. Более того, в последнее время наметилась тенденция сокращения области отношений, для которых приняты таксы и методики, что приводит к сокращению оснований возмещения вреда.

Говоря же о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате легальной деятельности (например, нарушение природных комплексов и объектов в результате осуществления строительных работ на природной территории, разработки месторождения полезных ископаемых и т. д.), следует отметить, что норма ст. 77 в этой части применяется редко, в первую очередь, в связи с неопределенностью в вопросе порядка определения размера возмещения. Не следует забывать и об отношении к данным правилам субъектов хозяйственной деятельности, которые основывают свою позицию на том, что если они осуществляют законную деятельность, то речь не может идти о взимании с них платы за вред, причиненный окружающей среде, так как данный вред они считают «разрешенным».

Кроме того, стоит отметить целый ряд причин, осложняющих применение принципа «загрязнитель платит»: проблема идентификации загрязнителя, ис-

¹² URL: <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/RBC-Matters-Russian.pdf> (дата обращения: 01.10.2019)

¹³ URL: <http://www.oecd.org/going-digital/artificial-intelligence-in-society-eedfee77-en.htm> (дата обращения: 01.10.2019)

¹⁴ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

точника загрязнения (кумулятивное или цепное загрязнение) [6], несовершенство законодательства в области мониторинга окружающей среды [7, с. 152], определение объема негативного воздействия, экономические интересы [8, р. 24].

Сама по себе процедура возмещения вреда не в полной мере отвечает идее, положенной в основу принципа «загрязнитель платит», так как основная цель последнего – это, во-первых, предпринять все меры для недопущения причинения вреда окружающей среде, а во-вторых, если таковой причинен, восстановить нарушенные природные комплексы и объекты.

Эффективность применения принципа «загрязнитель платит» определяется комплексным подходом к регулированию. Как уже отмечено ранее, он включает несколько элементов: не только обязанность возместить причиненный вред в полном объеме, но и предпринять все необходимые меры по недопущению возможности причинения вреда на всех стадиях осуществления деятельности, включая проектирование, строительство, ввод в эксплуатацию, эксплуатацию и т. д. [9, р. 12; 10, с. 32–33; 11, с. 28–31; 12–14; 15, с. 150].

В связи с этим применение принципа «загрязнитель платит» невозможно без оценки воздействия на окружающую среду от того или иного вида деятельности, осуществляемой в том числе на стадиях планирования и проектирования. В Российской Федерации же проведение оценки воздействия детально регламентировано только в отношении объектов экологической экспертизы. В остальных случаях планирования хозяйственной деятельности проведение оценки воздействия практически не регламентировано.

6. Выводы

Проведенный сравнительный анализ правового регулирования отношений в области охраны окружа-

ющей среды в части применения принципа «загрязнитель платит» позволяет прийти к выводу о достаточно формальном походе к его интеграции в российское законодательство. Отсутствует комплексный подход к регулированию хозяйственной деятельности на всех стадиях ее осуществления, начиная с планирования и проектирования, заканчивая выводом из эксплуатации и обращением с отходами. Это, в свою очередь, не позволяет создать взвешенный механизм управления в области охраны окружающей среды. Уйти от представления о том, что экономика и экология противостоят друг другу.

Так, к первоочередным мерам относится:

- создание правового механизма, направленного на реализацию оценки воздействия любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;

- закрепление правовых средств, обеспечивающих обязанность возместить вред окружающей среде, при этом на первое место выходит комплекс мер по недопущению негативного воздействия окружающей среде;

- решение организационных вопросов, в том числе порядок финансирования, участие общественности, мониторинг и оценка эффективности принимаемых мер по недопущению негативного воздействия.

Представляется, что последовательное закрепление принципа «загрязнитель платит» в регулировании всех стадий хозяйственной деятельности и обеспечения механизма его реализации в конечном итоге позволит сформировать благоприятные условия для развития экономических отношений как внутри страны, так и преодолеть сложности, возникающие при выходе на мировой рынок.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ulmi N. Aux origines de la crise écologique / N. Ulmi // *Le temps*. – 2016. – 18 October. – P. 3.
2. Редникова Т.В. Основы экологической политики Европейского Союза / Т.В. Редникова // *Труды Института государства и права Российской академии наук*. – 2010. – № 2. – С. 149–159.
3. Хидзев А.Т. О системе французского права / А.Т. Хидзев, Ш.В. Тарба // *Вестник экономической безопасности*. – 2017. – № 2. – С. 178–179.
4. McIntosh A. Human Impacts on the Global Landscape / A. McIntosh, J. Pontius // *Science and the Global Environment*. – 2017. – № 1. – P. 23–28.
5. Zahar A. Implementation of the polluter pays principle in China / A. Zahar // *Review of European, Comparative & International Environmental Law (RECIEL)*. – 2018. – Vol. 27, iss. 3. – P. 293–305. – DOI: 10.1111/reel.12242.

6. Малышева И.С. Принцип «загрязнитель платит»: правовые аспекты / И.С. Малышева, Ф.Е. Ануфриев // Проблемы обеспечения безопасности при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. – 2015. – № 1. – С. 226–229.
7. Кодолова А.В. Проблемы имплементации в российское законодательство нормативно-правовых актов организации экономического сотрудничества и развития в области охраны окружающей среды / А.В. Кодолова, А.Б. Манвелова // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – 2013. – Т. 13, вып. 1. – С. 146–153.
8. Skjellaug A. L'autre or de la Suisse, ses déchets / A. Skjellaug // *Le temps*. – 2016. – 6 September. – P. 23–28.
9. Jain R. Contemporary Issues in Environmental Assessment / R. Jain, M.D. Webb // *Handbook of Environmental Engineering Assessment* / R. Jain et al. – Butterworth-Heinemann, 2012. – P. 1–17.
10. Бринчук М.М. Экологическое право / М.М. Бринчук. – М.: Моск. психол.-соц. ин-т, 2011. – 624 с.
11. Экологическое право: учеб. / под ред. С.А. Боголюбова. – М.: Юрайт, 2019. – 304 с.
12. Зиновкин Н.С. Принцип «загрязнитель платит»: история, интерпретации, имплементация в отечественное законодательство / Н.С. Зиновкин // *Евразийский юридический журнал*. – 2014. – № 3 (70). – С. 29–35.
13. Mauser G.S. Natural Resource Damage Assessment / G.S. Mauser, H. Parker // *Oil Spill Science and Technology*. – 2011. – No. 2. – P. 125–146.
14. Kettlewell U. The Answer to Global Pollution? A critical Examination of the Problems and Potential of the Polluter-Pays Principle / U. Kettlewell // *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*. – 1992. – No. 3. – P. 449.
15. Пономарев М.В. Плата за негативное воздействие на окружающую среду как механизм экономического стимулирования природоохранной деятельности / М.В. Пономарев // *Журнал российского права*. – 2018. – № 4. – С. 150–160. – DOI: 10.12737/art_2018_4_15.

REFERENCES

1. Ulmi N. Aux origines de la crise écologique [The origins of the ecological crisis]. *Le temps*, 18 October 2016, p. 3. (In French).
2. Rednikova T.V. Fundamentals of the environmental policy of the European Union. *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiiskoi akademii nauk = Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences*, 2010, no. 2, pp. 149–159. (In Russ.).
3. Hidzev A.T., Tarba Sh.V. On the system of French law. *Vestnik ekonomicheskoi bezopasnosti = Bulletin of Economic Security*, 2017, no. 2, pp. 178–179. (In Russ.).
4. McIntosh A., Pontius J. Human Impacts on the Global Landscape. *Science and the Global Environment*, 2017, no. 1, pp. 23–28.
5. Zahar A. Implementation of the polluter pays principle in China. *Review of European, Comparative & International Environmental Law (RECIEL)*, 2018, vol. 27, iss. 3, pp. 293–305. DOI: 10.1111/reel.12242.
6. Malysheva I.S., Anufriev F.E. The “polluter pays” principle: legal aspects. *Problemy obespecheniya bezopasnosti pri likvidatsii posledstviy chrezvychainykh situatsii = Problems of ensuring safety in emergency response*, 2015, no. 1, pp. 293–305. (In Russ.).
7. Kodolova A.V., Manvelova A.B. Problems of the implementation of the legislation of the organization of economic cooperation and development in the field of environmental protection into the Russian legislation. *Nauchnyi ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya Rossiiskoi akademii nauk = Scientific Yearbook of the Institute of Philosophy and Law of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences*, 2013, vol. 13, iss. 1, pp. 146–153. (In Russ.).
8. Skjellaug A. L'autre or de la Suisse, ses déchets [The other gold of Switzerland, its waste]. *Le temps*, 6 September 2016, pp. 23–28. (In French).
9. Jain R., Webb M.D. Contemporary Issues in Environmental Assessment, in: Jain R., Urban L., Balbach H., Webb M.D. *Handbook of Environmental Engineering Assessment*. Butterworth-Heinemann Publ., 2012, pp. 1–17.
10. Brinchuk M.M. *Ecological Law*. Moscow, Moscow Psychological and Social Institute Publ., 2011. 624 p. (In Russ.).
11. Bogolyubov S.A. (ed.). *Environmental law*, Textbook. Moscow, Yurait Publ., 2019. 304 p. (In Russ.).

12. Zinovkin N.S. The “polluter pays” principle: history, interpretations, implementation in domestic legislation. *Eurasian Law Journal*, 2014, no. 3 (70), pp. 29–35.
13. Mauseth G.S., Parker H. Natural Resource Damage Assessment. *Oil Spill Science and Technology*, 2011, no. 2, pp. 125–146.
14. Kettlewell U. The Answer to Global Pollution? A critical Examination of the Problems and Potential of the Polluter-Pays Principle. *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 1992, no. 3, p. 449.
15. Ponomarev M.V. Payment for negative impact on the environment as a mechanism of economic stimulation of environmental activities. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2018, no. 4, pp. 150–160. DOI: 10.12737/art_2018_4_15. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Виноградов Вадим Александрович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права *Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)*
121351, Россия, г. Москва, ул. Молодогвардейская, 46/1
e-mail: vinvad@mail.ru
РИНЦ AuthorID: 690204

Солдатова Лариса Владимировна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и международного права *Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)*
121351, Россия, г. Москва, ул. Молодогвардейская, 46/1
e-mail: larisas130281@mail.ru
РИНЦ AuthorID: 690807

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Виноградов В.А. Реализация принципа «загрязнитель платит»: сравнительно-правовой аспект / В.А. Виноградов, Л.В. Солдатова // *Правоприменение*. – 2019. – Т. 3, № 4. – С. 42–50. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(4).42-50.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Vadim A. Vinogradov – Doctor of Law, Professor, Head, Department of Constitutional and International Law
The All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia)
46/1, Molodogvardeiskaya ul., Moscow, 121351, Russia
e-mail: vinvad@mail.ru
RSCI AuthorID: 690204

Larisa V. Soldatova – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Constitutional and International Law
The All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia)
46/1, Molodogvardeiskaya ul., Moscow, 121351, Russia
e-mail: larisas130281@mail.ru
RSCI AuthorID: 690807

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Vinogradov V.A., Soldatova L.V. Implementation of the polluter pays principle: comparative legal issues. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 4, pp. 42–50. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(4).42-50. (In Russ.).