

УДК 349.6:347.73

**МЕЖОТРАСЛЕВАЯ ВЗАИМОСВЯЗЬ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО И
ФИНАНСОВОГО ПРАВА ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ
ЭКОЛОГИЧЕСКИХ СИТУАЦИЙ**

Бирюкова Н. Н.

Крымский федеральный университет им. В. И. Вернадского

В статье на примере чрезвычайных экологических ситуаций, которые довольно часто происходят на территории Российской Федерации, показана взаимосвязь таких отраслей права, как экологическая и финансовая. Межотраслевая взаимосвязь между финансовым и экологическим правом обусловлена контролем финансовых потоков в сфере охраны окружающей природной среды. Нормы финансового права отражены в ряде нормативно-правовых актов, посвященных проблемам экологии. В них указываются источники финансирования мероприятий по восстановлению окружающей среды.

В статье также указывается ряд нерешенных проблем при финансировании экологических ситуаций. Предложено за основу деятельности органов публичной администрации взять «действенность как принцип сбережения ресурсов». Выявлена проблема по финансированию приведения в надлежащее состояние убежищ при чрезвычайных экологических ситуациях. Для уменьшения затрат на строительство таких сооружений представляется целесообразным использовать существующие природные возможности, например, бомбоубежища, шахты и др. Отсутствие финансирования является одной из причин, приведших к прекращению деятельности Международного банка, который занимался природоохранной деятельностью. Таким образом, с помощью представленных в статье примеров показана необходимость развития межотраслевой взаимосвязи экологического и финансового права.

Ключевые слова: финансовое право, экологическое право, экология, чрезвычайная экологическая ситуация, отрасль, финансы, государство, убежище, резервный фонд, авария, катастрофа.

Правовая категория «межотраслевая взаимосвязь» уже достаточно давно используется в науке и является объектом исследовательского интереса всех без исключения представителей различных отраслей права.

В современных условиях наблюдается стирание границ между отраслями права. Следовательно, мы можем говорить об укрупнении отдельных правовых отраслей. Можно даже сделать вывод, что в будущем возможно возвращение к двум отраслевым группам права – публичному и частному.

Финансовое право в силу своего публичного характера тесно взаимодействует с правовыми инструментами, которые используются другими отраслями как публичного, так и частного права.

Некоторые ученые констатируют, что финансовое право имеет характер все проникающей отрасли. Это объясняется тем, что в любой сфере государство направляет и регулирует финансовые потоки в нужном ему направлении.

Благодаря междисциплинарным связям, финансовое право нашло свое место среди других отраслей права. Кроме того, эти связи оптимизируют и определяют направления правового регулирования.

Развитие форм собственности, производства, предпринимательской деятельности способствовало обновлению финансово-правовой доктрины. По связям финансового права с экологическим правом следует констатировать, что они укрепляются углублением экологического кризиса и необходимостью контролировать финансовые потоки в сфере охраны окружающей природной среды.

В современных условиях связь между экологическими и экономическими проблемами относят к числу значительных характеристик практического природопользования. Известно, что финансирование природоохранных мероприятий невыгодно современной экономике, поскольку на первом плане стоит получение максимальной прибыли. В таких условиях государство создает соответствующие инструменты влияния на экономические отношения с целью обеспечения благоприятной для человека окружающей среды.

Межотраслевая связь финансового и экологического права проявляется в таких правовых институтах, как институт налогов и сборов, финансирование мероприятий по охране окружающей природной среды, финансовой ответственности за налоговые правонарушения в сфере природопользования. Также следует отметить, что одной из характеристик связи финансового и экологического права является устойчивость. Еще одной характеристикой является появление новых норм, что приводит к изменению правового регулирования отношений в рамках взаимосвязи с нормами других отраслей права.

Особое внимание, на наш взгляд, соотношению финансового и экологического права находит при возникновении чрезвычайных экологических ситуаций.

Для реализации мероприятий, связанных с ликвидацией чрезвычайных экологических ситуаций, государство должно обеспечить надлежащее финансовое основание. На сегодняшний день можно утверждать, что не остаются без внимания, с точки зрения финансирования, события чрезвычайных экологических ситуаций, происходящих на территории Российской Федерации.

Процесс финансирования мероприятий, направленных на преодоление чрезвычайных экологических ситуаций, регулируется соответствующими нормативно-правовыми актами: Федеральные конституционные законы «О чрезвычайном положении», «О военном положении», Федеральными законами «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «О гражданской обороне», «О радиационной безопасности населения», «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», «О безопасности гидротехнических сооружений», «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «Об экологической экспертизе», «Об охране окружающей среды» и другие.

Так, в соответствии с Федеральным законом «Об экологической экспертизе» по результатам государственной экологической экспертизы Президент Российской Федерации издает указ об объявлении соответствующей территории зоной чрезвычайной экологической ситуации или экологического бедствия. Во исполнение указа Правительство Российской Федерации своим постановлением утверждает федеральную целевую программу неотложных мер. Помимо таких положений в программе как, например, предложения и расчеты по вопросам

ликвидации источников-загрязнителей, трудоустройству работников, источники получения продукции этих предприятий на других территориях, в ней должен содержаться строгий расчет финансовых потоков и их размеров. Например, кто, в каком размере, на каком основании (правовом) должен осуществлять финансирование выхода региона из экологического кризиса [1, с. 197].

Финансирование мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций проводится за счет средств организаций, находящихся в зонах чрезвычайных ситуаций, средств федеральных органов исполнительной власти, соответствующих бюджетов, страховых фондов и других источников. При отсутствии или недостаточности указанных средств, для ликвидации чрезвычайных ситуаций выделяются средства резервного фонда Правительства РФ (ст. 24 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»).

Для ликвидации чрезвычайных ситуаций названным Законом предусматривается создание и использование резервов финансовых и материальных ресурсов (ст. 25). Такие резервы создаются федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, а также органами местного самоуправления заблаговременно в целях экстренного привлечения необходимых средств в случае возникновения чрезвычайных ситуаций.

Таким образом, используя нормы законодательства, можно выделить следующие источники финансирования мероприятий по восстановлению окружающей среды:

- в первую очередь, за счет средств министерств и ведомств;
 - непосредственных виновников деградации природной среды, аварий и катастроф;
 - за счет целевых средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.
- Правда, в ст. 58 Закона «Об охране окружающей природной среды» говорится лишь о бюджете республик.

Кроме того, для решения неотложных экологических проблем и оздоровления окружающей среды создаются внебюджетные экологические фонды. Средства этих фондов также могут быть использованы для выполнения программ оздоровления экологически неблагополучных территорий.

На сегодняшний день можно констатировать, что в Российской Федерации сформирована единая целостная нормативно-правовая база в сфере регулирования вопросов по предотвращению и ликвидации последствий при чрезвычайных экологических ситуациях, в том числе и по вопросам финансирования рассматриваемых ситуаций.

Однако, на наш взгляд, существует ряд нерешенных проблем:

- ненадлежащее исполнение предупредительных мер со стороны компетентных органов во избежание чрезвычайной экологической ситуации (рассматриваются только случаи, связанные с человеческим фактором, которые привели к чрезвычайной экологической ситуации). Такой ненадлежащий контроль над ситуацией, которую можно было предупредить, влечет финансовые убытки. Таким образом, организационно-управленческая составляющая административно-

правового режима зоны чрезвычайной экологической ситуации, в случае возможности избежать негативных последствий, занимает должное место;

- неопределение четкой судьбы финансирования на мероприятия по предотвращению чрезвычайных экологических ситуаций;

- низкий уровень контроля и ответственности за нецелевое использование средств, выделяемых для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных экологических ситуаций.

При анализе положений действующего законодательства, касающихся вопросов финансирования административно-правового режима зоны чрезвычайной экологической ситуации, мы предлагаем за основу деятельности органов публичной администрации взять «действенность как принцип сбережения ресурсов». Под действенностью следует понимать соотношение выделенных государством средств для цели, которой пытаются достичь при введении административно-правового режима зоны чрезвычайной экологической ситуации. В этом принципе прослеживается минимизация расходов средств при наличии достижения цели. Указанный принцип среди других принципов деятельности органов публичной администрации, на наш взгляд, наиболее присущ Российской Федерации при реализации режима зоны чрезвычайной экологической ситуации.

Также следует отметить такой проблемный момент, как отсутствие финансирования, направленного для надлежащего состояния убежищ при чрезвычайных экологических ситуациях. Так, на наш взгляд, является ошибочным признание любого подвального помещения предприятия, учебного заведения, учреждения, организации – убежищем. Следует отметить, что для построения последнего используется определенный алгоритм, например, емкость, вентиляция, два входа и выхода, туалеты и др. Именно такой комплекс позволит спасти человеческие жизни. На сегодняшний день, к сожалению, Российская Федерация отстает от Европы в вопросах построения защитных сооружений для населения. Прежде всего, на это влияют старые жилые, учебные и другие строения; вторым фактором является недостаточность финансирования; третьим – отсутствие развития защитных сооружений для чрезвычайных ситуаций. Выход из ситуации видится в совершенствовании современной системы защитных сооружений на всей территории Российской Федерации с соблюдением требований, при учете нормы площади защитного сооружения на одно лицо. Для уменьшения затрат на строительство таких сооружений представляется целесообразным использовать существующие природные возможности, например, бомбоубежища, шахты и др.

Приведем международный пример устранения чрезвычайных экологических ситуаций, такой как Международный банк, который столкнулся с проблемой финансирования. Так, существование Международного банка, который занимался природоохранной деятельностью, не оказался достаточно эффективным. Он занимался финансированием проектов, которые носили природоохранный характер или преследовал природоохранную цель – восстановление лесов, контроль над загрязнением и т. д. [2]. Деятельность такого международного банка не оправдала себя. Примерами таких обстоятельств являются: недостаточность обеспечения финансовыми ресурсами разовых проектов, потребность в масштабности и последовательной финансовой помощи таким экологическим территориям. В связи с этим была сформулирована новая экологическая концепция, идея которой

заключалась в следующем: если по причине сложности экологических проблем традиционный подход, основанный на отдельных проектах «вливания», не окажется эффективным, нужен макроэкономический уровень [3, с. 330].

Безусловно, деятельность Международного банка имеет положительные тенденции, которые нашли свое отражение в действиях Албании, Египта, Гондураса по сохранению окружающей среды (1993 г.). Также с помощью Международного банка осуществлялась сборка масштабных национальных экологических планов для Боливии, Бурунди, Индии, Китая, Непала, Пакистана и др.

В деятельности Банка, кроме сбора данных о предприятиях-загрязнителях, существовало такое направление, как стремление выявить коренные причины, экономические и социальные факторы запущенности территорий, осуществить комплекс действий для каждого отдельного случая, пересмотреть роль и место отдельных регионов в национальной экономике. Все это будет способствовать выходу из сложной экологической ситуации. Деятельность Банка при анализе проблем охраны природных ресурсов в ряде латиноамериканских стран обнаружила непосредственную взаимосвязь этого процесса и сосредоточения земельных латифундий в руках немногих владельцев – в этих условиях одной из предпосылок экологического оздоровления становится перераспределение земельной собственности, то есть земельная реформа [2]. Таким образом, деятельность банка имеет не одно направление, и, судя по результатам его деятельности, он являлся одним из инструментов в преодолении последствий чрезвычайных экологических ситуаций. Интерес привлекает также индивидуальный подход Банка к той или иной экологической ситуации. Именно это, на наш взгляд, позволяет эффективно осуществить действия, необходимые для преодоления последствий экологической ситуации, а не использовать шаблонные действия. Однако реализация его деятельности потребовала значительных финансовых ресурсов.

Таким образом, как мы видим из представленных примеров, наряду с негативной экологической ситуацией существует проблема финансирования, которая на современном этапе развития страны не нашла своего решения на практике при достаточно развитой нормативно-правовой базе в данной сфере.

Исходя из вышеизложенного, следует развивать межотраслевую связь финансового и экологического права как на законодательном уровне, так и в научных исследованиях, поскольку проблемы природопользования и охраны окружающей среды можно успешно решать с помощью в том числе и финансовых инструментов.

Список литературы:

1. Боголюбов С. А. Экологическое право. Учебник для вузов / С. А. Боголюбов. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 2002. – 197 с.
2. Боголюбов С. А. Экологическое право [Электронный ресурс] : учебник для вузов / С. А. Боголюбов. – Москва, 2001 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.pravoznavec.com.ua/books/letter/213%C1/16629.
3. Робинсон Н. А. Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды в США. / Н. А. Робинсон. – М., 1990. – 528 с.

Biryukova N.N. Interbranch linkages of ecological and financial law through the prism of environmental emergencies // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2017. – Т. 3 (69). № 2. – P. 138–143.

In the article on the example of environmental emergencies, which often occur in the Russian Federation, shows the relationship of these branches of law as the ecological and financial. Interbranch linkages between the financial and ecological law due to the control of financial flows in the field of environmental protection. The rules of financial law reflected in some of legal acts devoted to environmental issues. They indicate the sources of funding for environmental remediation.

The article also identifies a series of unresolved problems in the financing of environmental situations. It is proposed as a basis for the activities of the public administration to take "effective as the principle of conservation of resources". Identify the problem of financing to bring in the proper state shelters during environmental emergencies. To reduce the cost of construction of such facilities is expedient to use the existing natural features such as air-raid shelters, mines. Lack of funding is one of the reasons that led to the termination of the World Bank, which is engaged in environmental activities. Thus, using the examples presented in the article shows the need to develop interbranch linkages of ecological and financial law.

Key words: financial law, ecological law, ecology, environmental emergency, industry, finance, government, shelter, emergency fund, accident, disaster.

Literatura:

1. Bogolyubov, S. A. *Ekologicheskoye pravo. Uchebnik dlya vuzov* / S. A. Bogolyubova. – M.: Izdatel'skaya gruppa NORMA- INFRA- M., 2002. – 197 s.
Bogolyubov S. A. *Ekologicheskoye pravo [Elektronnyy resurs] : uchebnik dlya vuzov* / S. A. Bogolyubov. Moskva, 2001 [Elektronnyy resurs]. – Rezhim dostupa : www.pravознаvec.com.ua/books/letter/213%C1/16629.
3. Robinson N. A. *Pravovoye regulirovaniye prirodopol'zovaniya i okhrany okruzhayushchey sredy v SSHA.* / N. A. Robinson. – M., 1990. – 528 s.