

УДК 349.6

КОНЦЕПЦИЯ “КООПЕРАТИВНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА” И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА ПРАКТИКУ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

А. П. Анисимов

доктор юридических наук, профессор
Волгоградский институт управления – филиал РАНХ и ГС

В статье исследуются особенности реализации концепции кооперативного федерализма применительно к сфере охраны окружающей среды. Доказывается, что данная модель разграничения экологических полномочий центра и регионов уже показала свою эффективность в ряде стран мира, причем ее реализация предполагает не только вертикальную координацию совместных усилий центра и регионов по осуществлению экологических проектов и программ (особенно в части долевого финансирования), но и горизонтальное взаимодействие субъектов федерации, в том числе в случаях, когда на территории одного субъекта федерации необходимо строительство экологически опасного объекта, в котором заинтересован другой субъект федерации.

Ключевые слова: федерализм; охрана окружающей среды; отходы; нормативы, парниковые газы; сотрудничество.

Введение

Реализация права человека на благоприятную окружающую среду является приоритетом для международного сообщества и большинства стран мира, закрепивших в своих конституциях необходимый перечень экологических прав граждан. Однако следует заметить, что создание эффективного механизма реализации экологических прав имеет свою специфику в унитарных и федеративных государствах. В отношении последних, в теории конституционного права РФ главное внимание уделяется исследованию двух концепций: дуалистического и кооперативного федерализма. Отмечается, что “концепция дуалистического федерализма основана на принципе жесткого разграничения предметов ведения между федерацией и ее субъектами. Каждый из них имеет строго фиксированную компетенцию и не вмешивается в дела другого, т. е. самостоятельно реализует свой статус. Кооперативный федерализм основан на принципе взаимного дополнения и взаимовыгодного сотрудничества федерации и ее субъектов, солидарной ответственности в сфере совместного ведения. Кооперативный федерализм более предпочтителен в современных условиях, так как позволяет снимать политические конфликты” [1, с. 5].

Реализация модели кооперативного федерализма означает наличие в стране, кроме сфер исключительного ведения федерации и ее субъектов (либо только исключительной сферы ведения федерации), еще и сферы совместного ведения, в рамках которой полномочия осуществляются как федеральными органами, так и органами власти субъектов федерации. Российская конституционная модель разграничения компетенции формально относится к кооперативной, поскольку в соответствии с Конституцией Российской Федерации выделяется три сферы ведения: в ст. 71 закреплена сфера исключительного федерального ведения; в ст. 72 указана сфера совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов; в ст. 73 по остаточному принципу определена сфера ведения субъектов Российской Федерации [2, с. 14–17].

Однако существующая в РФ практика реализации модели кооперативного федерализма применительно к сфере охраны окружающей среды показывает низкую эффективность, что требует обсуждения в контексте интересного опыта взаимодействия центра и регионов в ряде зарубежных стран.

Основная часть

Несомненные достоинства модели кооперативного федерализма заключаются в том, что она полностью соответствует «социально-экономическим и политическим потребностям федеративного государства. Концепция кооперативного федерализма основывается на том, что в федеративных отношениях доминирует принцип разделенной и солидарной власти и ответственности, при которой функции, когда-то признаваемые исключительными для каждой из сторон, становятся совместными. Кооперативный федерализм реализуется через механизмы вертикального и горизонтального сотрудничества. Кооперация сторон базируется на переговорных (согласительных) процедурах, соблюдение которых обязательно в случае возникновения разногласий» [3, с. 19].

В настоящий момент концепция кооперативного федерализма эффективно реализована в Австрии, Германии, США, Швейцарии и т. д., хотя в каждой из этих стран она имеет свои особенности. Для каждой из этих стран реализация модели кооперативного федерализма имеет исключительно важное значение, поскольку позволяет цивилизованными способами предупреждать и снимать этнические, национальные, политические, религиозные и иные конфликты, а также конфликты, связанные с разными взглядами на политику проведения реформ, стратегию и тактику их реализации. Основные же отличия «теории дуалистического федерализма от концепции кооперативного федерализма состоят в том, что последний базируется не только на конституционных нормах, но и на политической действительности. Представляется, что в Российской Федерации в максимальной степени необходимо реализовать замыслы теории кооперативного федерализма. Федеративная конструкция, насыщенная кооперативным началом, поможет удержать равновесие власти, придаст федерации гибкость и более эффективно обеспечит стабильность государства. Такая теория должна послужить прочной основой для создания единого сильного демократического государства» [4, с. 78–79].

Весьма важно, что, передавая регионам ряд полномочий, концепция кооперативного федерализма предполагает не только вертикальное сотрудничество центра и регионов, но и расширение горизонтального сотрудничества между субъектами федерации. В рамках, например, американской модели кооперативного федерализма это проявляется в форме создания, во-первых, региональных объединений ряда субъектов федерации, которые устанавливают особые формы сотрудничества между собой и выступают совместно в отношениях с федерацией (главным образом, в сфере экономики).

Во-вторых, создаются специальные федерально-региональные органы, которые в принципе «имеют совещательный характер и имеют своей целью сглаживать возникающие между центром и периферией разногласия, поиски компромиссов, но на деле их значение нередко выходит за рамки совещаний, ибо авторитет принимаемых ими рекомендаций бывает очень высок» [5, с. 87–88].

Важность поиска баланса интересов центра и регионов в рамках концепции кооперативного федерализма наиболее наглядно видна на примере деятельности в области охраны окружающей среды. Например, в США в рамках дискуссии о поиске баланса интересов федерации и регионов (штатов), сторонники сильной федеральной власти выдвигают три важных аргумента.

Во-первых, экологические усилия штатов могут быть недостаточны или вообще отсутствовать, и в этом случае потребуется федеральное вмешательство. Законода-

тельные собрания штатов могут находиться в тесных связях с загрязняющими отраслями промышленности, в то время как сильная федеральная власть при определении экологической политики будет способствовать защите важных общегосударственных экологических интересов.

Во-вторых, так как загрязнение часто пересекает границы штатов, региональные чиновники могут не пожелать наложить ограничения на источники, которые производят загрязнение для соседних штатов. Они могут стремиться привлечь эти новые отрасли промышленности в свои штаты, но это ослабит защиту прав жителей других штатов от экологических рисков.

В-третьих, существует потребность в экспертных знаниях и централизации исследований. Наличие пятидесяти отдельных научных центров штатов, проводящих исследования в области экологического воздействия на здоровье человека от различных загрязнителей и формулирующих каждый свою самостоятельную стратегию, влечет неэффективность и дублирование [6, с. 2–3].

В свою очередь, сторонники расширения полномочий штатов полагают, что это особенно важно в случае наличия в штате уникальных земельных или водных объектов, появления новых и быстро развивающихся экологических проблем. У федерального правительства меньше знаний о местных проблемах и условиях, и потому меньше возможностей по быстрому реагированию на изменение экологической ситуации. Штаты могут более оперативно, чем федеральное правительство, реагировать на местном уровне на эти угрозы и быстро противодействовать им законодательно. Поэтому федерализм должен использоваться для расширения возможностей всех уровней власти в целях обеспечения более эффективной экологической защиты. Расширение прав и возможностей многоуровневого управления в стране увеличивает экологическую защиту, потому что если один уровень власти не в состоянии действовать, то другой уровень власти может быстро отреагировать на проблему [7, с. 310].

Другие сторонники позиции о необходимости защиты и расширения экологических полномочий штатов отмечают, что экологическая политика в США долгое время предполагала участие штатов в разработке и реализации экологических правил. В соответствии с существующей в США моделью кооперативного федерализма, штаты исполняли федеральные правила, но при этом проявляли гибкость в установлении экологических нормативов и определении региональных приоритетов. В последние годы экологические правозащитники преуспели в стратегии судебного преследования региональных властей, обвиняя их в отсутствии тех или иных экологических стандартов и требуя федерального вмешательства. Тем самым они способствовали устранению штатов из процесса принятия важных политических и законодательных решений в сфере охраны природы, поскольку принятие федеральным центром экологически значимых решений стало происходить без учета мнения штатов. Процесс принятия решений, называемый “преследовать и решать”, не только посягает на полномочия штатов, но и ведет к бессистемной государственной политике, разрушает основы кооперативного федерализма [8, с. 579–628].

Однако разрешение данных проблем и поиск компромисса между двумя полярными точками зрения возможно только путем дальнейшего развития концепции кооперативного федерализма – гибкой системы федерального законодательства, устанавливающего сотрудничество штатов и федерального центра посредством тесного взаимодействия при решении экологических вопросов. Теория кооперативного федерализма отрицает единый национальный подход к решению экологических задач и позволяет штатам принимать законы для реализации их собственных особых потребностей, зависящих лишь от принятых на федеральном уровне минимальных стандартов [9, с. 188].

В научной литературе отмечается достаточно примеров нахождения такого компромисса, позволивших повысить эффективность экологического законодательства. Так, необходимость сотрудничества центра и регионов ярко проявила себя в сфере охраны климата, когда отсутствие общенационального централизованного подхода к проблеме снижения выбросов парниковых газов в США привело к возникновению и развитию в течение долгого времени инициатив по принятию соответствующего законодательства на уровне отдельных штатов, где разрабатывались меры по инвентаризации выбросов, а также иные планы действий. Приведу только два примера такого удачного регионального законодательства в ряде штатов в США. Во-первых, уже в 90-е гг. прошлого века довольно существенные успехи в этом вопросе были достигнуты в штате Орегон, где был принят специальный закон, направленный на сокращение выбросов парниковых газов. В соответствии с данным законом было предусмотрено, что все новые электростанции должны сократить выбросы парникового газа на 17%. Это было выполнено, и загрязнители стали уплачивать определенные денежные суммы в специальный фонд, который использовал их для уменьшения объема выбросов парниковых газов в атмосферу через различные программы [10, с. 148–177].

Во-вторых, штату Калифорния были предоставлены федеральными властями специальные полномочия в сфере борьбы с парниковыми газами в соответствии с Законом о чистом воздухе (Clean Air Act), запретившего другим штатам регулировать автомобильную эмиссию этих газов. В результате реализации данных полномочий, жители данного штата получили каталитические конвертеры, автомобили с низким уровнем выбросов и неэтилированный бензин, наряду с другими технологиями [11, с. 283].

Кроме успехов взаимодействия федерального центра и отдельных штатов в деле охраны окружающей среды, в США активно формируется и горизонтальное (межрегиональное) сотрудничество в сфере экологии. Так, в ноябре 2004 г. губернаторы трех штатов США одобрили тридцать шесть рекомендаций в пяти областях действий, совместно осуществляемых всеми тремя штатами. Этот проект получил название “West Coast Governors’ Global Warming Initiative”. Цель данного проекта – уменьшение выбросов парниковых газов. Эти 5 областей предполагали разработку стандартов по уменьшению выбросов парниковых газов от транспортных средств, расширение рынков для энергии, развитие возобновляемых ресурсов и альтернативных видов топлива и т. д. Таким образом, эти три штата сильно продвинулись вперед в восполнении вакуума, оставленного федеральным законодательством США. В феврале 2007 г. губернаторы западного побережья приняли новую программу под названием WesternClimateInitiative (WCI), включив в свой состав Аризону и Нью-Мексико в качестве полноценных участников программы. Позже к ним присоединились Юта, Британская Колумбия и другие штаты. Как и его предшественник, WCI констатировал отсутствие федерального лидерства в вопросах климата как основную причину своего создания [10, с. 145–146].

Из этого небольшого обзора следует, что американская модель федерализма позволяет, как проявление инициативы отдельными штатами по решению вопросов охраны окружающей среды (включая охрану климата), так и заключение межрегиональных соглашений, усиливающих их координацию.

Интересный опыт по поводу взаимодействия центра и регионов предлагает Европейский Союз. В рамках сложившегося в нем законодательства и практики можно утверждать, что экологическая политика ЕС выступает не вместо национальной экологической политики стран-членов ЕС, а исключительно наряду с ней. В отличие от компетенции ЕС, компетенция государств-членов по защите, поддержанию и улучшению окружающей среды не ограничена. Пока Европейское сообщество не начало

заниматься определенной областью охраны окружающей среды, государства – члены ЕС могут предпринимать все необходимые или целесообразные меры, за исключением некоторых специально оговоренных случаев. Так, государство – член ЕС не может издавать правила по охране окружающей среды, ограничивающие свободный поток товаров через границы, выделять государственные субсидии на охрану окружающей среды или издавать налоговые распоряжения, противоречащие нормам Договора об образовании Европейского Союза [12, с. 10–11].

Уже с начала 1990-х гг. ЕС стал принимать меры по предотвращению изменения климата. ЕС согласовывает распределение обязательств, которое в целом должно достигнуть 8%-го уменьшения выбросов парниковых газов. Вклад отдельных стран различается исходя из уровня их экономического развития. Чтобы добиться уменьшения выбросов без лишних затрат, ЕС ввел торговлю квотами для выбросов парниковых газов, которой на его территории подчинены около 10000 организаций, являющихся причиной 45% всех выбросов. Организации получают квоты на каждую тонну углекислого газа, которую они выпускают. Если они вкладывают инвестиции в уменьшающие выбросы технологии, не используя при этом квоты, то они могут продать эти квоты. И наоборот, могут купить квоты, если они выпускают больше вредных веществ, а инвестиции в уменьшение выбросов слишком дороги [12, с. 84–86].

В соответствии со статьей 1 Конституции, Россия является федеративным государством. Вместе с тем в отличие от многих других мировых федераций (США, Канады, Германии и т. д.) возможности субъектов федерации в России весьма ограничены. Это вытекает из реализуемой центральной властью доктрины “укрепления вертикали власти”, в рамках которой субъектам федерации остается лишь решение второстепенных вопросов (в том числе в сфере охраны окружающей среды), и только в том случае, если в федеральных законах есть прямая отсылка к нормотворчеству субъектов федерации.

Типичным подтверждением этого вывода является Определение Верховного Суда РФ от 7 июля 2003 г., оставившее в силе решение Самарского областного суда, запретившего включать в Устав (Основной закон) Самарской области норму, относящую к ведению Самарской области вопросы о введении особого режима областных зон чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия. Аргументы о том, что субъекты федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов, не были приняты [13]. Созданная в России система “вертикали власти” может быть вполне эффективна в случае борьбы с терроризмом или реализации глобальных проектов (например, строительства Транссибирской железнодорожной магистрали или подготовки к олимпиаде по футболу). Однако данная модель является тормозом в случае решения экологических вопросов. В этой связи наиболее актуальной задачей становится проведение децентрализации власти в России.

Необходимо отменить ряд бюрократических излишеств вроде федеральных округов, а также перенести центр управленческого процесса и финансовых потоков на региональный и местный уровень. Такая децентрализация вместе с изменениями налоговой системы сдвинет центр политической активности на низовой уровень, создаст условия для появления новых эффективных управленцев регионального звена, запустит механизм экономической конкуренции между регионами, позволит наиболее полно учитывать различную экологическую ситуацию в разных субъектах федерации.

При проведении экологической децентрализации целесообразно установление федеральных минимальных экологических стандартов, которые регионы не смогут отменить (например, необходимость проведения экологической экспертизы проектов

или минимальные ставки экологических платежей за выбросы). За исключением этих базовых принципов, субъекты федерации должны получить максимальную свободу в осуществлении экологических функций, в т. ч. в сфере торговли квотами на выброс парниковых газов.

Особое внимание следует уделить развитию такого проявления кооперативного федерализма, как развитие горизонтального сотрудничества между центром и регионами. Именно это позволит обеспечить взаимодействие соседних территорий, имеющих самостоятельный статус, но живущих в общем правовом, экономическом и социально-культурном пространстве. Реализация этого проявления стратегии кооперативного федерализма может быть произведена по нескольким направлениям. Во-первых, при размещении полигонов для размещения отходов производства и потребления одних субъектов РФ на территории других. Ситуация с вывозом мусора из г. Москвы в Московскую область и другие регионы спровоцировала митинги и другие акции недовольства населения [14], что должно решаться посредством налаживания между соседними субъектами РФ горизонтального экологического сотрудничества, с возложением финансовых обязательств на заинтересованных субъектов. Другим вариантом развития концепции кооперативного федерализма в сфере экологии могло бы стать межрегиональное сотрудничество между субъектами федерации, расположенными в бассейнах крупных рек, например, реки Волга. Расширение взаимодействия между регионами позволило бы более эффективно регулировать сбросы загрязняющих веществ промышленными объектами в такие реки, уменьшив степень загрязнения вод для субъектов РФ, расположенных ниже по течению таких водных объектов.

Определенные предпосылки для развития горизонтальных связей между субъектами РФ в рамках концепции кооперативного федерализма в Российской Федерации уже созданы. Например, согласно ч. 2 ст. 16 Градостроительного кодекса РФ, проект схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации подлежит согласованию с высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, имеющих общую границу с субъектом Российской Федерации, обеспечившим подготовку проекта такой схемы, в целях соблюдения интересов указанных субъектов РФ при установлении на их территориях зон с особыми условиями использования территорий (санитарно-защитные зоны, охранные, водоохранные зоны, зоны затопления и т. д.) в связи с планируемым размещением объектов регионального значения, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду на территориях указанных субъектов РФ.

Фиксация в региональных документах территориального планирования, например, мест размещения отходов, позволит графически отобразить существующие и планируемые к созданию объекты по обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов, расположенные на территории субъекта федерации. Применение схемы позволит и значительно повысит эффективность привлечения виновных лиц к ответственности за несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления. Поскольку «на схеме территориального планирования будут закреплены картографические границы существующих и планируемых к возведению полигонов по утилизации отходов, органам государственного земельного надзора становится значительно проще выявить и определить границы территории, подвергшейся незаконному загрязнению, и установить объем ущерба, причиненного правонарушением» [15, с. 66].

Заключение

Развитие концепции кооперативного федерализма в области охраны окружающей среды уже показало свою эффективность в ряде стран мира, причем ее реализация предполагает не только вертикальную координацию совместных усилий центра и регионов по осуществлению экологических проектов и программ (особенно в части долевого финансирования), но и горизонтальное взаимодействие субъектов федерации, в том числе в случаях, когда на территории одного субъекта необходимо строительство экологически опасного объекта, в котором заинтересован другой субъект федерации. Развитие последнего направления позволило бы перевести разрешение многих сложных экологических проблем в Российской Федерации (включая размещение отходов г. Москвы на территории Подмосковья) из политической в экономическую область.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. *Губин, Ю. И.* Конституционно-правовой статус субъекта РФ (на примере Калининградской области) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю. И. Губин. – Саратов, 2006. – 28 с.
2. *Дамдинов, Б. Д.* Реализация конституционного принципа разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами: некоторые проблемы теории и практики / Б. Д. Дамдинов // Сибирский юридический вестник. – 2005. – № 1. – С. 14–17.
3. *Волков, П. В.* Теоретико-правовые проблемы федерализма: федеративные властотношения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / П. В. Волков. – Нижний Новгород, 2004. – 36 с.
4. *Горбачева, С. В.* Федерализм как форма государственного устройства: основные теоретические подходы / С. В. Горбачева // Вестник Тверского государственного ун-та. – 2013. – Вып. 35. – С. 76–85.
5. *Миряшева, Е. В.* Становление и развитие североамериканских штатов в период формирования американского федерализма (XVII – середина XX вв.) : дис. ... д-ра юрид. наук / Е. В. Миряшева. – М., 2015. – 432 с.
6. *Bryner, G. C.* Policy Devolution and Environmental Law: Exploring the Transition to Sustainable Development / G. C. Bryner // *Environ.* – 2002. – Vol. 26. – P. 1–186.
7. *Cuskelly, G.* Factors to Consider in Applying a Presumption Against Preemption to State Environmental Regulations / G. Cuskelly // *Ecology Law Quarterly*. – 2012. – Vol. 39. – P. 283–319.
8. *Butler, H. N.* Sue, settle and shut out the states: Destroying the environmental benefits of cooperative federalism / H. N. Butler, N. J. Harris // *Harvard Journal of Law and Public Policy*. – 2014. – Vol. 37. – № 2. – P. 579–628.
9. *Yee, K.* “A Period of Consequences”: Global Warming Legislation, Cooperative Federalism, and the Fight Between the EPA and the State of California Krista Yee / K. Yee // *University of California, Davis*. – 2008. – Vol. 32. – P. 183–213.
10. *Olmsted, J. L.* The Global Warming Crisis: An Analytical Framework to Regional Responses / J. L. Olmsted // *J. Envtl. Law and Litigation*. – 2008. – Vol. 23. – P. 125–189.
11. *Carlson, A. E.* Federalism, Preemption, and Greenhouse Gas Emissions / A. E. Carlson // *University of California, Davis*. – 2003. – Vol. 37. – P. 281–319.
12. *Кремер, Л.* Экологическое право Европейского союза / Л. Кремер, Г. Винтер / отв. ред. О. Л. Дубовик. – М. : Городец, 2007. – 144 с.
13. Определение Верховного Суда РФ от 07.07.2003 по делу № 46-Г03-10 // Справочная правовая система “Консультант плюс”. – Дата обращения: 14.04.2019.
14. *Петрова, А.* Подмосковье – мусорная свалка Москвы / А. Петрова // <http://новости-москвы.ru-an.info/новости/мусорные-свалки-подмосковья-принимают-основной-мусор-из-москвы> (дата обращения 14.04.2019).
15. *Кузнецов, Д. В.* Совершенствование практических способов применения землеустроительной документации и документов территориального планирования при установлении ответственности за экологические правонарушения на территории Волгоградской области / Д. В. Кузнецов // Современные проблемы обеспечения экологической и продовольственной безопасности: материалы Международной научно-практической конфе-

ренции преподавателей, практических сотрудников, студентов, магистрантов, аспирантов : сборник научных статей. (2019; Волгоград) : [материалы]; Волгоградский институт управления – филиал ФГБОУ ВО “Российская академия народного хозяйства и государственной службы”. – Волгоград : Изд-во Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС, 2019. – С. 65–66.

Поступила в редакцию 15.04.2019 г.

Контакты: anisimovap@mail.ru (Анисимов Алексей Павлович)

Anisimov A. “COOPERATIVE FEDERALISM” CONCEPT AND ITS IMPACT ON ENVIRONMENTAL PROTECTION IN FOREIGN COUNTRIES.

The article investigates the implementation of the concept of cooperative federalism in relation to the field of environmental protection. It is proved that the model of differentiation of ecological powers of the centre and regions has already proved effectiveness in a number of countries. Its application involves not only vertical coordination of joint efforts of the centre and regions to carry out environmental projects and programs (especially in terms of equity financing), but also horizontal interaction of the federation subjects, including the cases when in the territory of one subject of the federation it is necessary to build an environmentally hazardous facility other federal subjects take an interest.

Keywords: federalism, environmental protection, waste, regulations, greenhouse gases, cooperation.