

## К вопросу о юридических цензах экологического права

**Ю**ридический ценз представляет собой многопрофильный по спектру применения и одновременно универсальный по охвату объектов и субъектов распространения функциональный компонент, используемый практически во всех областях правового регулирования.

Универсальность юридического ценза проявляется и в том, что его воздействие в той или иной мере испытывает каждый гражданин (цензы образования, здоровья, возраста) на всем протяжении жизни. Цензы выступают критериальным обеспечительным инструментом безопасного взаимодействия различных форм коллективных образований, как социальных организационных структур (общественные объединения, корпорации), так и государственных (межрегиональные образования, территориальные объединения).

Юридический ценз служит превентивным средством, препятствующим или профилактирующим нарушения социального равновесия во всех его проявлениях. Будучи элементом правового регулирования, цензы дозируют, ограничивают либо контролируют «проникновение» субъективного фактора в пределы объективной целесообразности. Практическое освоение разнообразных цензовых технологий при должном научно методологическом обеспечении способствует становлению «жизнеспособного» гражданского общества, эффективному восприятию и позитивному отношению граждан к реализации законодательства, развитию действительно конкурентной демократии.

В общеправовом ракурсе юридический ценз это установленное законом либо правомерно санкционированное условие материального и (или) процедурного характера, позволяющее осуществить допуск участников социального общения к конкретному виду функциональной деятельности.

Между тем характер функциональной роли юридического ценза применительно к конкретной области правоотношений может существенно различаться. Неслучайно в этой связи наличие различных научных



**А.В. Леднева**

*Старший преподаватель кафедры  
гражданского права и процесса  
юридического факультета Нижегородского  
государственного университета  
им. Н.И. Лобачевского,  
кандидат юридических наук*

подходов к пониманию правовой природы и сущности данного инструментария. В одних случаях ценз определяется как допуск: «Ценз – условие, допускающее человека к пользованию теми или иными политическими правами» [1]. В других – как ограничение: «Ценз – условие, ограничивающее допущение лица к осуществлению прав» [2]. В третьих – в качестве предпосылки: «Ценз – установленный Конституцией или законами критерий, необходимый для реализации гражданами своих социально экономических и политических прав» [3].

Юридический ценз облекается во многообразные по характеру правовые формы. Условия, уровни, требования, допуски, лимиты, квоты, параметры, критерии, ставки, сроки, объемы – вот наиболее распространенные и активно используемые в законодательстве формы закрепления цензов. При этом часть из них носит материальный (статичный), а другая процедурный (динамичный) характер.

Не менее важно обратить внимание и на то, что юридические цензы пронизывают практически все отрасли современного российского законодательства, широко используются на международном, региональном, местном уровнях.

В законодательстве России содержатся многочисленные примеры видов юридических цензов. Так, часть 3 статьи 38 Конституции России установила: «Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях. А статья 60 Конституции России гласит: «Гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет».

В общем плане – это примеры конституционных видов ценза, то есть цензов конституционного права. При этом очевидно и их внутреннее различие. Первый налагает конституционную обязанность, второй фиксирует конституционное право. Здесь же нетрудно заметить, что условие трудоспособности также является цензовым требованием.

В целом в конституционном тексте содержится значительный спектр конституционных цензов, например, ч. 2 ст. 6, 31, 32, 33, ч.1 ст. 36, ст. 38, ч. 3 ст. 40, ст. 59, ст. 60, ст. 61, ст. 62 Основного закона России.

Среди отраслевых примеров укажем статью 265 Трудового кодекса РФ: «Запрещается применение труда лиц в возрасте до восемнадцати лет на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, на подземных работах, а также на работах, выполнение которых может причинить вред их здоровью и

нравственному развитию (игорный бизнес, работа в ночных кабаре и клубах, производство, перевозка и торговля спиртными напитками, табачными изделиями, наркотическими и иными токсическими препаратами)» [4].

Разновидность ценза уголовного права – возраст, с которого наступает уголовная ответственность, дает статья 20 Уголовного кодекса РФ: «1. Уголовной ответственности подлежит лицо, достигшее ко времени совершения преступления шестнадцатилетнего возраста» [5].

Пример ценза семейного права – брачный возраст, содержит статья 13 Семейного кодекса РФ «1. Брачный возраст устанавливается в восемнадцать лет» [6].

Экологическое право также содержит юридические цензы, большинство из которых характерны только для данной отрасли. Федеральный закон от 20 декабря 2004 года N 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» среди основных понятий закрепил [7]: «12) общий допустимый улов водных биоресурсов – научно обоснованная величина годовой добычи (вылова) водных биоресурсов конкретного вида в определенных районах, установленная с учетом особенностей данного вида;

13) квота добычи (вылова) водных биоресурсов – часть общего допустимого улова водных биоресурсов, определяемая в целях осуществления рыболовства;

14) доля квоты добычи (вылова) водных биоресурсов – часть квоты добычи (вылова) водных биоресурсов, закрепляемая за лицами, у которых возникает право на добычу (вылов) отнесенных к объектам рыболовства водных биоресурсов, и выраженная в процентах».

В данном случае ценз на добычу позволяет установить как статус самих субъектов, имеющих право на вылов, так и правомерность их действий, исходя из объемов добычи. Тем самым личные интересы согласовываются с задачами рационального использования природных ресурсов.

Специфичность юридических цензов экологического права заключается в установлении максимальной, полной гармонии одновременной реализации объективных (природных) и субъективных (физиологических) признаков, параметров и оснований. В этой связи следует различать объективные и субъективные цензы экологического права.

В процессе правореализации возможно их взаимное переплетение (координация), так и автономное, исключительное действие. Но если для других отрас-

лей права подобная автономизация вполне допустима (гражданское, семейное), то для экологической сферы превалирование любой из названных компонент порой сопровождается сложными последствиями.

Примерами могут служить многочисленные «рукотворные» экологические происшествия, когда в угоду субъективному фактору в жертву приносилась стабильность и прогнозируемость развития той или иной области экологической инфраструктуры (квоты на отстрел, вылов, вырубку, сбросы, выбросы и т.п.).

Отражение в юридических цензах экологического права объективных законов природы обусловлено самим объектом правового регулирования. В научной литературе справедливо отмечается: «Эти требования принято называть «экологическими требованиями». Поведение людей, которое согласовано с экологическими требованиями, называют экологически правильным поведением. Право, являясь эффективным регулятором общественных отношений способно во взаимодействии с другими средствами обеспечить такое поведение» [8].

Право не должно вмешиваться в абсолютное бытие природных законов. Необходимо их поддерживать, а при необходимости охранять. В ходе правотворческой и правоприменительной деятельности важно выявить и закрепить данные требования таким образом, чтобы происходило как осознание их объективности, так и принудительности исполнения.

Однако это не означает поверхностного наблюдения за экологическими процессами. Многие тенденции и особенности развития объективного мира без их учета государством и разумной коррекции, координации с интересами общества, способны вызвать пагубные последствия. Неконтролируемая природная эволюция грозит подорвать устои, в том числе, экологической безопасности. Наглядно это проявлялось на рубеже 90 х гг. прошлого столетия, когда отсутствие действенного государственного контроля позволило сделать вывод о том, что «специфика современной экологической обстановки состоит в том, что кризисных точек как в проблемном, так и в пространственном смысле становится все больше, и они оказываются тесно связанными между собой, образуя некую становящуюся все более частой сеть, вырваться из которой человек уже просто так не может в силу пространственной ограниченности...» [9].

Среди современных глобальных проблем человечества, вызванных в том числе, отсутствием на определенном этапе четкой цензовой политики, выступает снижение либо полная необеспеченность природными

ресурсами отдельных секторов общественного и, в первую очередь, экономического развития. Снижение мировых запасов невозполнимых углеводородов (нефть, газ) в виду их неограниченной добычи и гипермасштабного потребления с одной стороны ведет в ближайшем будущем к экономическому кризису, а с другой, уже сейчас выступает прямым источником экологических проблем, среди которых разрушение озонового слоя, парниковый эффект.

Показателен и такой пример. Необеспеченность естественной продовольственной безопасности в виду отсутствия поступательной цензовой политики в отношении отечественного сельхозпроизводителя ведет к потере сельскохозяйственных земель (которые де факто становятся землями лесного фонда), росту импорта продовольствия, развитию биотехнологий, в частности росту производства трансгенных продуктов питания, в основе которых лежат генные изменения, действие которых на организм человека непредсказуемо.

Юридические цензы в экологических правоотношениях, то есть отношениях возникающих по поводу природопользования и природоохраны, представляют собой легально установленные требования, соблюдение которых позволяет осуществлять либо ограничивать вмешательство субъективного (человеческого) фактора в содержание, направленность и динамику развития экологической сферы. Например, статья 1 Федерального закона от 10 января 2002 года N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» закрепила основные понятия, среди которых: «нормативы в области охраны окружающей среды (далее также – природоохранные нормативы) – установленные нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия на нее, при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие [10];

– нормативы качества окружающей среды – нормативы, которые установлены в соответствии с физическими, химическими, биологическими и иными показателями для оценки состояния окружающей среды и при соблюдении которых обеспечивается благоприятная окружающая среда;

– нормативы допустимого воздействия на окружающую среду – нормативы, которые установлены в соответствии с показателями воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и при которых соблюдаются нормативы качества окружающей среды;

– нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду – нормативы, которые установлены в соответствии с величиной допустимого совокупного воздействия всех источников на окружающую среду и (или) отдельные компоненты природной среды в пределах конкретных территорий и (или) акваторий и при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие».

Обозначим наиболее крупные блоки юридических цензов экологического права.

Начать следует с *юридических цензов, обеспечивающих экологическую безопасность государства, в общегосударственном масштабе здоровье и благополучие граждан.*

Распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 года N 1225-р одобрена Экологическая доктрина РФ, где среди путей и средств реализации государственной политики в области экологии определено создание эффективного правового механизма обеспечения сохранения природной среды и экологической безопасности, а также совершенствование правоприменительной практики в целях обеспечения адекватной ответственности за экологические правонарушения и ее неотвратимости [11]. Для этого доктриной признается необходимым: «устранение противоречий между природно-ресурсными и природоохранными нормами законодательства Российской Федерации, а также между законодательством в области охраны окружающей среды и нормами иных отраслей права;

– правовое закрепление необходимости представления экологического обоснования деятельности как одного из обязательных условий при проведении конкурсов, тендеров, аукционов на право реализации и/или выбора проектов;

– развитие системы государственных стандартов Российской Федерации в области охраны окружающей среды, закрепление в правовой системе Российской Федерации международных экологических стандартов, обеспечивающих снижение антропогенной нагрузки на окружающую среду;

– гармонизация законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды и норм международного права в этой области в рамках обязательств Российской Федерации по международным договорам».

При этом, как указано в заключительной части доктрины, «конкретизация положений настоящего

документа применительно к отдельным сферам деятельности общества и государства и особенностям проведения государственной политики в области экологии по различным субъектам Российской Федерации может быть осуществлена при разработке программ развития субъектов Российской Федерации и отраслей экономики».

Конкретизация указанных положений в конкретном практическом преломлении (цензы безопасности источников повышенной опасности, особых производств) позволяет вычлениить и дифференцировать сферы взаимодействия в экологической сфере по уровню их приоритетности для отдельного субъекта Российской Федерации. При этом обязательным условием выступает наличие контроля за реализацией не только осуществляемых мероприятий, но и соблюдением вводимых цензовых требований.

Постановлением Правительства РФ от 27 января 2009 года N 53 «Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)» предусмотрены правила осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) [12]. В частности, пункт 9 определяет: «Государственные инспектора в области охраны окружающей среды при исполнении своих должностных обязанностей в пределах своих полномочий имеют право в установленном порядке:

б) проверять соблюдение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды, работу очистных сооружений и других обезвреживающих устройств, средств контроля, а также выполнение планов и мероприятий по охране окружающей среды;

в) проверять соблюдение требований, норм и правил в области охраны окружающей среды при размещении, эксплуатации и выводе из эксплуатации производственных и других объектов;

г) проверять выполнение требований, указанных в заключении государственной экологической экспертизы, и вносить предложения о ее проведении».

Очевидно, что исполнение обязанностей по контролю реализации цензовых требований, должно возлагаться на лиц, соответствующих не менее специфическим профессиональным цензам. Поэтому следующий блок – юридические цензы, определяющие объемы компетенции в сфере экологического управления.

Во-первых, юридический ценз используется как признак установления определенного квалификаци-

онного (профессионального) уровня, в первую очередь, в отношении управляющей инстанции.

Здесь важное значение придается цензам, благодаря которым определяются требования как к субъектам, уполномоченным принимать решения, так и к содержанию самих решений.

Во-вторых, юридический ценз позволяет осуществить классификацию возможностей адресатов управленческой деятельности и, тем самым, исключить из процесса правореализации (временно либо безусловно) тех или иных субъектов. Поэтому одна из предпосылок использования юридических цензов в экологическом праве – потребность в общенормативной фиксации дифференцированного уровня и степени потенциальной (презюмируемой) способности (годности) участников к экологически полезному виду взаимодействия. В Постановлении Правительства РФ от 30 января 2003 года N 52 «О реализации Федерального закона «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей» содержится «Методика расчета показателей финансового состояния сельскохозяйственных товаропроизводителей», в основу которой заложен ценз финансовой устойчивости: «В зависимости от группы финансовой устойчивости должника межведомственная территориальная комиссия по финансовому оздоровлению сельскохозяйственных товаропроизводителей определяет для должника соответствующий вариант реструктуризации долгов» [13].

Однако важно не только определить возможности отдельных субъектов, но и в целом возможный субъектный состав участников правоотношений. Отсюда следующая группа – *юридические цензы, определяющие круг участников экологических правоотношений*. Как отмечает Н.А. Будников, «субъектами земельных правоотношений, то есть их участниками, являются граждане, юридические лица, государственные и муниципальные органы, иностранные юридические и физические лица, лица без гражданства. Степень и характер их участия в земельных правоотношениях далеко не одинаковы» [14].

Статья 3 Федерального закона от 11 июня 2003 года N 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» закрепила право на создание фермерского хозяйства [15]: «1. Право на создание фермерского хозяйства имеют дееспособные граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства.

2. Членами фермерского хозяйства могут быть:

1) супруги, их родители, дети, братья, сестры, внуки, а также дедушки и бабушки каждого из су-

ругов, но не более чем из трех семей. Дети, внуки, братья и сестры членов фермерского хозяйства могут быть приняты в члены фермерского хозяйства по достижении ими возраста шестнадцати лет;

2) граждане, не состоящие в родстве с главой фермерского хозяйства. Максимальное количество таких граждан не может превышать пять чело-век».

*Отдельный блок образуют юридические цензы, определяющие параметры безопасности не самого рода деятельности, а его осуществления.* Нередко заявленная деятельность, на первый взгляд, никаких угроз экологии не влечет в виду общности ее аналогов осуществления (недропользование, зем-лепользование). Между тем начальное стремление к подобного рода деятельности и то, как она осуществляется в последующем могут серьезно различаться с позиции цензовых условий экологического права.

Например, в статье 1 Федерального закона от 23 ноября 1995 года N 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» дано определение понятия экологическая экспертиза: «установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду» [16].

Здесь речь идет о формальном юридическом цензе, подразумевающим презумпцию соответствия будущей деятельности экологическим стандартам на основе документарного подтверждения. Однако то, что подтверждено «на бумаге» еще не означает в последующем отдельных, а, возможно, и существенных от них отступлений.

Поэтому в качестве дополнения (а чаще в качестве основного) инструментария выступают материальные цензы, позволяющие оценить реальное соответствие осуществляемой деятельности установленным эколого-правовым требованиям. В данном ракурсе важно обратить внимание на то, что юридический ценз реализуется в тех формах и теми средствами и методами, которые апробированы социальной практикой, признаны разумно безопасными, достаточно эффективными и получили законодательное, в том числе и международно правовое опосредование.

Важно и то, что несоблюдение материальных цензов в отличие от формальных влечет наступление юридической ответственности. При этом оценка

характера наступивших последствий не всегда является обязательным признаком. Статья 8.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года N 195-ФЗ установила [17]: «Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при сборе, накоплении, использовании, обезвреживании, транспортировании, размещении и ином обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами – влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей; на должностных лиц – от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток; на юридических лиц – от ста тысяч до двухсот пятидесяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток».

Без сомнения, взгляд на юридические цензы экологического права будет не полным, если не указать на наличие *юридических цензов, устанавливающих стимулы и допуски, которые активизируют определенную направленность поведения.*

Нельзя считать правильным оценку содержания цензов только в качестве предписаний запретов.

Во первых, запреты (ограничения) касаются исключительно негативных (антисоциальных) поступков, которые ни при каких условиях не должны совершаться субъектами. Во вторых, при таком подходе фактически нивелируется регулятивная роль цензов, как позитивного стимула к активному самосовершенствованию.

Стимулирование предполагает как разумность (осмысленность) в преодолении либо достижении цензового показателя, так и рационализм в оценке возможных затрат и полученного результата. Так, например, отсутствие необходимого уровня знаний и умений на фоне цензовых условий вызывает потребность к восполнению этих пробелов. Однако желаемая цель в виду цензовой «преграды» обременяется рационализмом экологической или иной выгоды от ее достижения. Подобный рационализм мотивирует либо демотивирует субъектов, тем самым оказывает регулятивное воздействие на их действия (лицензирование охоты, рыболовства).

Юридические цензы экологического права отражают не только качество нормотворческой, интерпретационной и правоприменительной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в экологической сфере, но и во многом уровень (достижимости, приоритетности) целей, задач и ответственности за ее обеспечение. ■

#### *Литература:*

1. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. М., 1993. С. 861; Иллюстрированный энциклопедический словарь / Ред. кол.: В.И. Бородулин, А.П. Горкин, А.А. Гусев, Н.М. Ланда и др. М., 1995. С. 761.
2. Толковый словарь русского языка: В 4 т. / Под ред. Д. Ушакова. М., 1996. Т. 4. С. 1214.
3. Большая юридическая энциклопедия. М., 2008. С. 655.
4. Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. N 1 (часть I). Ст. 3.
5. Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. N 25. Ст. 2954.
6. Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. N 1. Ст. 16.
7. Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. N 52 (часть I). Ст. 5270.
8. Тахватулина Н.К. Экологизация правового регулирования (теоретико правовое исследование): Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. С. 15.
9. Копылов М.Н. Международные организации и охрана окружающей среды // Международные организации. М., 1994. С. 267–268.
10. Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. N 2. Ст. 133.
11. Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. N 36. Ст. 3510.
12. Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. N 5. Ст. 625.
13. Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. N 6. Ст. 523.
14. Будников Н.А. Государственное управление в сфере использования и охраны земель Российской Федерации: Автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2000. С. 30.
15. Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. N 24. Ст. 2249.
16. Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. N 48. Ст. 4556.
17. Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. N 1 (часть I). Ст. 1.