

# 俄罗斯的环境保护与立法权

[俄]姆·姆·布林丘克 著 刘洪岩 译

**摘要:**从 20 世纪 90 年代起,俄罗斯开始进行积极的生态立法活动,经过十几年的积累,形成了独具俄罗斯特色的生态法律体系及立法特点,积累了丰富的立法经验。其中关于生态立法一体化以及其他立法的生态化趋向,彰显了俄罗斯生态立法中人与自然和谐统一的生态立法理念和价值诉求。但是,现行俄罗斯生态立法中也存在着立法活动与宪法原则不衔接的问题,而构建协调合理的生态法律体系,必须以能否遵守、实现和维护公民的良好环境享有权作为唯一评判标准。

**关键词:**环境保护 俄罗斯生态立法 生态权 生态立法规划

**中图分类号:**DF46(512) **文献标识码:**A **文章编号:**1673-8330(2007)03-0155-06

当今,以分权原则的视角来综合评定国家行为的结果时,总的来说,对俄罗斯国家立法机关活动的评价是正面的和积极的。并且,早在 20 世纪 90 年代,俄罗斯联邦就积极开展了对环境保护的立法。

从 20 世纪末开始,俄罗斯生态立法的发展与先前时期相比,已越来越呈现出均衡发展的态势。如果说先前俄罗斯生态立法更多地注重诸如对自然资源保护立法的关注,那么随着 1991 年俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国《环境保护法》的颁布,在调整生态关系的立法之中,俄罗斯生态立法更加注重生态立法一体化的立法机制的构建,确立了社会与自然和谐发展的立法理念,开始更多地关注对一些专有自然资源客体保护和利用方面的立法。

20 世纪末,俄罗斯的立法机构在环境保护领域进行了大量立法活动,其中包括《俄罗斯联邦生态鉴定法》《关于自然药用资源、医疗保健地区和疗养地法》《专属自然资源保护区法》《关于俄罗斯联邦大陆架法》《居民辐射安全法》《高科技活动的国家法律调控法》《关于化学杀虫除莠剂和农药安全法》《关于生产和生活的废物排放法》及其他法律法规。关于自然资源保护方面的立法显著增加。

更为重要的立法是 20 世纪 90 年代,俄罗斯加强了对于那些能够引起不良生态后果领域的立法。譬如:《原子能法》《工业安全法》《紧急事务处理法》等等。与此同时,民事、刑事、行政方面立法的生态化(即对生态需求的反映)过程也在进行之中。

总之,20 世纪 90 年代的俄罗斯生态立法与此前相比,更具有一系列实质性的优点,其中主要包括以下几个方面:

一、生态立法体系的形成。这一时期俄罗斯构建了关于周围环境保护的立法体系;关于自然综合体保护的立法体系;关于自然客体保护的立法体系。而在此之前,诸如此类的立法仅仅是作为加强对个别自然客体立法活动的优先发展方向而存在。在现阶段,俄罗斯生态立法均衡发展的趋势是通过生态立法一体化和部门立法生态化的方式对生态法律关系进行调整的。当代俄罗斯对生态法律关系的调整与

[作者简介]姆·姆·布林丘克(1945 年—),男,俄罗斯科学院国家与法律研究所生态法研究中心主任,院士,教授,法学博士。刘洪岩(1976 年—),男,黑龙江大学法学院副教授,俄罗斯法律问题研究所副所长,法学博士。

先前时期相比,更具有先进性,为俄罗斯生态立法的进一步发展奠定了坚实的基础。

二、俄罗斯生态法律规范在整个生态规范性法律文件体系中数量显著增加。过去这类规范大多从属于机关和政府这一效力级别的规范调整。当前,对自然与社会和谐发展领域的法律关系的立法调整,成为俄罗斯联邦宪政分权原则得以实现的前提,同时还服务于未来俄罗斯联邦构建法治国家的政治诉求的需要。

三、确认了对自然客体和资源的多种所有制形式,加强了在自然资源立法中对自然客体和资源多种所有制形式的保护力度。俄罗斯立法中承认对自然资源私人占有的合法化,特别是对土地所有权私人占有的合法化,为进一步发展俄罗斯的市场经济创造了先决条件,具有重大意义。

四、俄罗斯联邦宪法中关于公民生态权的承认和确立。俄罗斯在一定程度上已经创建了保障公民生态权得以实现、遵守和保障的法律机制。对公民生态权的承认以及对公民生态权得以遵守和保障的法律机制,是俄罗斯有意识地不断完善民主、构建法治国家的又一例证。

五、对利用自然资源和保护周围环境的法律调整机制的完善。俄罗斯立法领域通过加强对环境影响评价制度、生态鉴定制度、生态许可制度、工业客体安全预警制度和生态监察等制度的构建,对预防和有效地控制生态灾难和预防生化危害后果的发生起到了很好的效果。同时,俄罗斯在立法上更多地关注对生态责任的法律调整,首先是对生态违法的行政责任和刑事责任的调整。

俄罗斯联邦其他立法生态化的发展趋势,也是对当代俄罗斯生态立法积极、正面评价的例证之一。加强对周围环境的保护以及实现良好的周围生态环境状况,不仅是以生态立法为基础,而且还要通过对经济(企业主的)、民事、行政、刑事方面立法的最佳整合,对有关工业安全和俄罗斯其他领域立法的共同调整来实现。其他领域立法的生态化诉求,在俄罗斯联邦其他法律之中得以体现,例如:《原子能利用法》《关于消费者权益保护法》《居民医疗保健法》以及《俄罗斯联邦刑法典》和其他的规范性文件。

尽管俄罗斯联邦生态立法具有诸多的优点,但同时不得不承认俄罗斯联邦立法机关的立法活动欠缺连贯性的事实。21世纪伊始,俄罗斯联邦生态立法的良好发展态势有所减退。尤其在最近一段时间内,俄罗斯联邦国家杜马通过了一系列与社会生态利益相违背的法律,客观地表明了俄罗斯国家生态政治欠缺连贯性的特点。

为了证实俄罗斯国家生态政治欠缺连贯性这一命题,首先不能不谈到的是,一系列涉及废弃核燃料被允许准入的法律在俄罗斯立法机构中被通过的事实。其中包括2001年7月10日通过的《关于对〈俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国环境保护法〉第50条补充的规定》<sup>①</sup>,这一法律文件规定了准许将国外的核反应堆中具有放射性的热能装置输入俄罗斯,以用于临时性技术封存或者进行加工再处理。这里值得注意的是,根据《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国环境保护法》第50条的规定,明令禁止从其他国家向俄罗斯输入以及保存或者掩埋放射性废物和物质。

上述被通过的一系列法律,完全违背生态专家的主张和社会生态利益。按照许多鉴定专家的意见,在俄罗斯暂时还没有相应的技术和能力以防止这些物质可能给俄罗斯带来的安全隐患。<sup>②</sup>还是在该法案起草阶段,基于对这项冒险的法律草案可能被通过,由此所带来的对俄罗斯生态安全危害的顾虑,俄罗斯绿色组织的负责人曾客观地向俄罗斯联邦总统指出,“如果这些法律草案变成法律,那么,俄罗斯很可能会成为国际核物质的掩埋地”。<sup>③</sup>通过俄罗斯联邦立法机构的漠然态度,可以让我们认识到,正是基于可以从那些试图摆脱核废物威胁的国家那里获得200亿美元的诱惑,俄罗斯国家杜马议员竟全然不顾及2500万俄罗斯公民提出的,为了实现禁止从国外将核废料输入俄罗斯领土目的,而要求对这些涉及国家重大的、也是最基本的生态安全问题进行全民公决的意愿,杜马议员完全无视社会中有90%的俄罗斯人反对从其他国家将放射性物质输入俄罗斯领土进行保存、掩埋、加工的社会调查结果。

① 参见《俄罗斯法律汇编》1996年第15卷,第1572页。

② 参见《绿色世界》2004年第3—4期,第1页。

③ 参见《绿色世界》2001年第3—4期,第2页。

这期间有 20 个俄罗斯联邦主体正式提出抗议, 有 10 多个城市举行游行要求罢免杜马议员。<sup>④</sup>

俄罗斯联邦国家杜马对这些涉及核物质安全法律的通过, 是基于国家杜马曾通过的关于保障国家重大决策的法律草案的内容得以实现的。<sup>⑤</sup>俄罗斯联邦国家杜马之所以通过有关可以向俄罗斯境内输入废弃的核燃料的相关法律, 其目的仅仅是为了获取金钱利益。格维理依·布萨乌指出, 正是由于意识到生态灾害可能给社会带来的风险, 国家领导人放弃了 6 亿美元的收益, 以用于支付允许向自己国家领土掩埋 1500 万吨有害废渣而不使领土遭到破坏的费用。<sup>⑥</sup>

俄罗斯国家杜马的另一项立法成果是在 2002 年 1 月 10 日颁布了《俄罗斯联邦环境保护法》<sup>⑦</sup>该法是俄罗斯生态立法领域一项新的部门法律文件, 专家们曾对该法律进行了整体性的评价, 将其中那些对俄罗斯整个生态立法体系有影响的不足之处予以纠正。

目前, 俄罗斯科学院国家与法律研究所和俄罗斯其他科学机构的生态法研究中心在自己的科研工作中, 对现行生态法律机制的完善给予极大的关注, 尤其是把对自然环境的保护和放射性自然资源利用方面的内容作为重要科研课题加以研究, 目的是为了宪法赋予公民的对良好生态环境享有得到切实的尊重, 并由此确立了一系列诸如环境影响评价制度、生态许可制度、生态审计制度等, 作为对公民宪法性生态权得以实现的保障。上述列举的每种制度都作为生态法律机制最重要的有机组成部分之一, 在整个生态法律机制体系中各自发挥其应有的职能。

让人感到意外的是, 在新颁布的《俄罗斯联邦环境保护法》中, 关于环境影响评价制度内容方面的规定同先前的法律相比, 没有做任何修改和补充, 只是把这种最重要的生态制度看作是类似生态认证制度、生态许可制度、生态保险制度等环境保护制度加以轻描淡写。关于生态审计制度也仅仅是在法律条文中阐释了一下概念。正是因为新法中存在着诸如此类的瑕疵, 所以, 俄罗斯现行环境保护法律机制中, 仍然保留着类似 1991 年《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国环境保护法》中存在的问题。

在新的《俄罗斯联邦环境保护法》中, 还存在一些问题, 譬如, 很多有关立法技术的规则遭到破坏, 其中主要是涉及那些关于生态法律机制的最重要制度的基本规定, 该法将法律的规范性属性的立法技术的内涵表述到了最低点。新的《俄罗斯联邦环境保护法》中大量充斥了非确定性格式化的规范, 其中包括一些传统上不应该由程序关系调整的生态标准、生态鉴定和生态许可等制度, 都被运用到生态法的核心制度之中。

新的《俄罗斯联邦环境保护法》是俄罗斯立法者们破坏由法律创制的最重要规则的范例, 该法严重违反了法律创制所依据的法的进步性、科学依据性以及职业性等规则。总之, 它弱化了俄罗斯法在社会中的主导地位, 增强了国家权力的非生态化趋势。而且这种非生态化的趋势占据了国家权力的主流, 对俄罗斯社会构成了威胁, 同时, 还严重损害了俄罗斯国家的威信, 使国家忽视了对公民生态宪法权的保障。

我们在承认当今的俄罗斯生态立法与先前时期的生态立法相比具有一定进步性的同时, 也应该很清楚地认识到, 俄罗斯现行生态法律规范中明显存在着空白之处, 现行生态立法中还存在着一系列的严

④ 同注③。

⑤ 参见《世纪规划: 我们未来的 200 亿美元的核能合同》《绝密》2001 年第 5 期, 第 5 页。

⑥ 参见姆·尼·果贝洛夫:《发展中国的生态安全立法发展》, 载《国家法律问题》莫斯科 2000 年版, 第 31 页;《关于生态安全的概念的法律内容》, 《高等教学会议参考(法学)》2000 年第 1 期, 第 119 页。

⑦ 参见《俄罗斯法律汇编》2002 年第 2 卷, 第 133 页。对该法的科学分析参见: 姆·姆·布林丘克、阿·列·杜巴维克:《俄罗斯联邦环境保护法: 理论和实践》, 《国家与法》2003 年第 1 期, 第 30—41 页。

重瑕疵。<sup>⑧</sup>俄罗斯生态立法领域的这种状况,已经远远不能适应科学研究的表象及其内容相互协调和统一的需要了。

生态立法形式和内容的不和谐一致的具体表现为,立法在内容上欠缺科学性,与宪政发展基本原则的法治诉求相违背。在新的《俄罗斯联邦环境保护法》中,其主要体现在该法的第 1 条、第 10 条和第 18 条上。<sup>⑨</sup>

根据《俄罗斯联邦宪法》第 1 条有关法治国家的规定,法治国家最主要的特征之一,就是法律规范的基本内容在这些国家中被法律确定下来,也就是说,应当在被那些国家权力的代表机关通过的法律中得到确认,而不应由次一等级的法律规范对它加以规定。传统社会主义国家的现行立法机构通常有确定的形式加以表现,相应的法律规范中大多具有格式化的特点。现行俄罗斯生态立法中,仍然存在过去社会主义国家时期立法格式化的影子,很多调整生态关系的法律规范大多是由俄罗斯联邦政府或者其他执法机关预先设定的,特别是那些涉及生态标准、环境影响评价制度、生态认证制度、生态规划、环境不良影响的收费制度方面的程序关系,国家行政机关对立法机关干预的影子表现得尤为突出。

这样的立法方式,不仅与《俄罗斯联邦宪法》第 1 条关于法治国家的基本原则相抵触,同时与《俄罗斯联邦宪法》第 10 条确立的分权原则相违背。国家执行权的基本任务不是制定规则,而是保证这些规则能够得到不间断地和有效地执行。

同样应该给予高度关注的,还有关于《俄罗斯联邦宪法》颁布后最近这十三年的实效性,作为俄罗斯的立法者本身,并没有切实地维护好宪法第 18 条的有效执行。按照《俄罗斯联邦宪法》第 18 条的规定,自然人和公民的自由和权利是直接而有效的,正是基于公民的这些宪法权利,确立了俄罗斯现行法律思想和内容。而作为立法权力机关和其他能够对立法程序产生影响的公权力主体,主要是指俄罗斯联邦议会上院和俄罗斯联邦总统负有保障公民宪政权利得以实现的职责。从这些规则中我们不难推导出,国家的立法权是同公民对良好环境享有权、周围环境状况知情权、由于生态违法行为造成公民财产损失和健康损害的索赔权紧密相关的(《俄罗斯宪法》第 42 条)。

《俄罗斯联邦宪法》第 18 条在将权利和自由确立为所有法律和立法机关活动的指导思想和核心内容的同时,在公民的宪法生态权利部分,首次把公民对良好周围环境的享有权置于立法权之上,并明确实施此项规定的两方面具体任务:第一,所谓的“法律的思想内容要以权利保障作为基础”,这就意味着立法机关在通过有关环境保护方面的法律时,负有保障公民权利不被侵犯的法定义务。其中包括那些有关环境保护和合理利用自然资源的法律机制,以及保障公民享有良好环境权的法律机制等方面的义务。第二,通过一系列的规范性法律文件,在这些文件中规定了保护和保障公民宪法性生态权利得以有效实现的机制。

<sup>⑧</sup> 环境方面的立法中包含了大量的格式化规范。这样的规范性立法活动,起码有两点不足:第一,制定的这些格式化规范,在国家正常的立法活动中经常使国家法律的实效性得不到发挥。例如,1991 年 12 月 19 日颁布的《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国环境保护法》规定了生态保险制度和俄罗斯政府规定的生态保险资金的使用制度。时至今日,生态保险制度在俄罗斯也没有建立起来。此外,存在很多国家制定的格式化规范,使得很多非常重要的法律规范被列入到某些法律条款的从属地位之下。第二,立法者对制定格式化法律规范的与日俱增的兴趣,不符合《俄罗斯联邦宪法》第 10 条关于分权原则的规定。譬如,《俄罗斯联邦大气保护法》总计由 34 条构成,其中有 17 条是由俄罗斯联邦政府或者专门调整该领域或者其他相关领域的空气保护全权国家机关委托制定的。

立法者们对于制定的格式化法律规范的兴趣产生一系列负面的影响:第一,立法者本身没有创建调整保护环境和合理利用自然资源的机制;第二,实践证明,具有执行权的机关,并不急于完成立法机关的委托;第三,降低了对生态关系法律调整的效果;第四,增加了主管机关法律规范创制的范围;第五,损害了法治国家和法律至高无上的原则。正如尤·阿·基霍米洛夫指出的那样,“法律至高无上的地位仅仅是口头的,而不去落到实处,这样情况必须克服”(尤·阿·基霍米洛夫:《俄罗斯立法发展共同规划》,见塔·雅·哈勃琳耶娃、尤·阿·基霍米洛夫、尤·巴·奥尔洛夫斯基主编:《俄罗斯立法发展规划》,莫斯科果拉捷次城出版社 2004 年版,第 12 页)。

<sup>⑨</sup> 尤·阿·基霍米洛夫注意到立法上对这种状况的反应。其中他写道:“在过去十年,遗憾的是在俄罗斯宪法和立法活动之间存在着一些不衔接,在立法的某些领域,宪法规范表现力很弱。”立法发展的价值趋向,首先应该定位于俄罗斯联邦宪政原则的实现。(引自塔·雅·哈勃琳耶娃、尤·阿·基霍米洛夫、尤·巴·奥尔洛夫斯基主编:《俄罗斯立法发展规划》,莫斯科果拉捷次城出版社 2004 年版,第 11 页。)

这里需要强调的是,无论是指定给立法机关的第一性任务,还是第二性任务,从1993年12月俄罗斯联邦新宪法通过之日起,这两项任务就没有得到真正的解决。因此,时至今日,生态立法也没有确立保护环境和合理利用自然资源方面的有效机制,而我们给予更多关注的只是生态立法数量增减的外观表象。

2002年1月10日颁布的《俄罗斯联邦环境保护法》第16条规定了对环境实施不良行为的收费形式,对污染环境的收费制度成为企业主们按照生态标准主动倡导保护环境的潜在的、有力的经济刺激因素。目前,也就是在通过上述这一重要法律规范之后的四年内,这部关于环境污染收费的联邦法律也没有得到通过。

根据《俄罗斯联邦环境保护法》第31条的规定,强制性的生态许可证制度由俄罗斯联邦政府负责制定。生态许可证制度规定了生产的产品要符合生态需求,这是生态法中关于预防生态和生化污染的最重要制度。这项制度可以有效预防在市场上那些生态性有害物质的出现,保证那些有竞争力的产品在俄罗斯的生产。从俄罗斯联邦法律确立该制度之日起已经过去了四年,俄罗斯联邦政府也没有建立实施这种强制性生态许可证制度的具体程序。

同样,该法的第57条规定了在生态灾难法中确立生态灾难区的认定和通告制度。根据官方的统计,俄罗斯大约有15%的领土生态状况不佳。<sup>⑩</sup>这种状况恰恰证实了关于通过联邦生态灾难法的重要性。从《俄罗斯联邦环境保护法》生效之日起已经过去了四年,《俄罗斯生态灾难法》仍旧没有通过。

根据《俄罗斯联邦宪法》第105条的规定,联邦法律由俄罗斯国家杜马(议会下院)通过,同时由俄罗斯联邦委员会(议会上院)认可。这条规定可以证实的是,俄罗斯联邦议会只是有权认可根据宪法制定的属于联邦一级的法律。

根据《俄罗斯联邦宪法》第84条的规定,俄罗斯联邦总统对其签署和颁布的联邦法律承担责任。这也就意味着,总统在签署每一部法律之前,有义务检查每部法律的合宪性。只有那些符合条件的法律才能被签署和颁布。

在生态立法制定过程中,之所以出现一些一般性的和例行性的错误,主要是因为在进行这些工作的时候,没有一个统一的立法规划。还是在1994年,学者们就已经向俄罗斯国家杜马生态委员会建议制定统一的发展生态立法的规划。1996年在莫斯科举行的关于同生态违法作斗争的全俄罗斯大会的决议中,阐释了关于制定发展生态立法统一规划的必要性。相关的建议被提交到俄罗斯联邦议会和俄罗斯联邦政府,但最后结果还是被束之高阁。相类似的建议在2003年1月俄罗斯联邦委员会组织的《自然资源的生态立法保障问题》的国际会议决议中也有所体现。

确立生态立法的统一规划,可以用来调整立法工作,在这一规划中,要充分考虑到国家的政治情况、社会经济形式、环境状况以及其他的事实因素等,从而构建合理的生态法律体系和建立科学的生态法律通过的程序。在这些规划中应该能够解决诸如生态立法法典化前景等一些问题。现在这样的任务在生态法律科学中被经常讨论,有些学者也有创造性地提出了未来生态立法法典化的多种形式。从另一个方面讲,现有的这些关于生态立法法典化的观点不是被否决,就是在任何情况下都被作为不需要的法律而降低其被通过的可能性。例如,在2002年11月,俄联邦议会科学、文化、教育、卫生和生态委员会组织的主题为“关于俄罗斯联邦主体自然保护活动的规范性法律保障问题”会议决议中,谈到了通过一系列法律的必要性和可行性。以我所见,这些提法有些模棱两可,缺少可操作性。其中包括建议通过《俄罗斯联邦生态安全法》《关于法人、公职人员和公民环境损害的经济责任法》《地下资源利用生态安全法》《周围环境化学安全法》。国家生态立法的统一规划将提供给我们关于通过类似上述所提及到的生态法律的社会需求的现实迫切性。

本文所讨论的问题的重要意义在于,这些规划可以提供给我们确立制定、发展和实施生态立法方面规律性的认识。俄罗斯宪法总则是法律的立法基础,是所有权利主体履行法定义务的根据,其中也包括

<sup>⑩</sup> 参见1996年4月1日俄罗斯联邦总统第440号令:《关于俄罗斯联邦可持续发展规划》,《俄罗斯法律汇编》,1996年第15卷,第1572页。

有关国家公权力主体所应履行的相关义务的所有制度。

在对俄罗斯联邦国家杜马关于自然资源保护的立法活动进行评价时,需要指出的是,俄罗斯联邦国家杜马在制定上述领域立法工作的计划方面是不自由的,在确立自己工作路线时要受制于俄罗斯联邦宪法。杜马通过的法律思想和内容,就像立法机关所有活动一样,被限定在宪法所规定的生态权之中,首先就是每个人对良好周围环境的享有权。构建保障遵守、实现、保护和维护这些权利得以实现的法律体系,唯一的法律评判标准就是立法机关对自然资源保护活动的成效。

**Abstract** Russia has actively engaged in ecological legislation since 1920s and has established the ecological legal system with Russia's own characteristics being highly experienced in legislation. The integration of ecological legislation and the ecological orientation of other relevant legislations conspicuously indicate the ecological legislation idea and value appeal of human and nature harmonization in Russia's ecological legislation. Nevertheless, there still exist some disconnections between legislation and constitutive principles. Therefore, in light of evaluating the establishment of a harmonized and rational ecological legal system, the exclusive judgment criterion should be whether or not the citizen's rights on sound environment have been implemented, realized and safeguarded.

**Key words** environmental protection, ecological legislation in Russia, ecology rights