

Бринчук Михаил Михайлович

Заведующий Сектором эколого-правовых исследований
Института государства и права РАН, доктор юридических
наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ

Проблемы методологии экологического права¹

Аннотация: В статье исследованы актуальные вопросы методологии экологического права: сущность, роль и структура методологических оснований формирования и осуществления системы норм данной отрасли.

Автором обосновывается внедрение в правовую практику категории «потенциал природы» как нового методологического основания государственной экологической политики и экологического права. Исследовано правовое содержание понятия «потенциал природы» и его соотношение со смежными понятиями: емкость экосистем, хозяйственная емкость природных экосистем и биосферы, природоемкость, благоприятная окружающая среда. Рассматриваются эколого-правовые задачи, решаемые с помощью категории «потенциал природы»: а) планирование размещения новых экологически вредных объектов, если нормативы качества окружающей среды уже превышены; б) планирование восстановления нарушенного состояния природы и, соответственно, увеличения, восстановления ее потенциала; в) планирование использования природных ресурсов на основе принципа рациональности; г) планирование экономического развития с учетом потенциала природы. Проведен анализ правовых средств регулирования природопользования и охраны окружающей среды с учетом потенциала природы - экологический мониторинг и кадастры, реестры природных объектов; экологические нормативы; государственное прогнозирование, разработка и осуществление государственных программ экономического и социального развития, планирование охраны природы и использования ее ресурсов; оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза.

1. Понятие, роль методологии экологического права

В отличие от многих других вопросов, которым уделялось повышенное внимание в науке экологического права, методологические основания формирования и функционирования отрасли, на мой взгляд, исследованы слабее, фрагментарно. Наиболее значимые современные работы здесь – монография² и докторская

¹ Данная работа выполнена с использованием Справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

² Шестерюк А.С. Экологическое право: вопросы теории и методологии анализа. СПб: Изд-во СПб ГУ, 2000.

диссертация³ А.С. Шестерюка, существенно развившие это направление, сформулировавшие основы теории. По убедительному мнению А.С. Шестерюка, «после того как рухнула экономическая и социально-политическая система, которая опиралась на определенную научную доктрину, которая, в свою очередь, строилась сообразно фиксированным методологическим принципам, в области методологии исследования социальных процессов образовался если не вакуум, то явная дезорганизация»⁴. В свою очередь, оценивая состояние разработки методологических проблем экологического права в отечественной науке, А.С. Шестерюк справедливо особо выделил монографию О.Л. Дубовик «Механизм действия права в охране окружающей среды»⁵.

В порядке постановки проблемы А.К. Голиченков считает, что «для методологии экологического права в силу ряда его особенностей - специфики предмета, нетрадиционности, парадоксальности общественного восприятия (востребованность на словах и игнорирование на деле), динамичности развития - *отправными являются два вопроса*: во-первых, понимание этой категории, ее структура; во-вторых, уяснение взаимосвязей и взаимозависимости между структурными элементами, их общего и особенного (выделено мною – М.Б.)»⁶.

Помимо названных как отправных весьма актуальными являются многие другие существенные для экологического права вопросы. Некоторые из них были, в частности, исследованы и включены в специализированный выпуск журнала «Экологическое право»⁷, инициированный его главным редактором.

Актуальность исследования вопросов методологии определяется ее значением в целенаправленном формировании, развитии и осуществлении экологического права. В соответствии с общей теорией права законодательство и право должно основываться на принципе научной обоснованности⁸. Методология является потенциально мощным научным инструментом обоснованного формирования и осуществления права. Учет методологических оснований при развитии и претворении законодательства и права в жизнь может служить не только фундаментом, но и юридическим критерием оценки правомерности тех или других правовых решений, действий и бездействия. Так, если при разработке и принятии закона проигнорированы научно обоснованные методологические основания, можно оспорить такой акт по данному мотиву? Ответ может быть положительным как минимум по той причине, что некоторые методологические основания непосредственно вытекают из правовых норм, в частности

³ Шестерюк А.С. Экологическое право: проблемы методологии. Дисс. ... докт. юрид. наук. СПб., 2000.

⁴ Шестерюк А.С. Дисс. ... докт. юрид. наук. СПб., 2000. С. 39.

⁵ Дубовик О.Л. Механизм действия права в охране окружающей среды. М.: Наука, 1984.

⁶ Голиченков А.К. Экологическое право: в поисках современной методологии – Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке. Отв. ред. М.М. Бринчук, О.Л. Дубовик. Труды Института государства и права РАН. 2007. № 5. С. 19-36.

⁷ Экологическое право. 2004. № 6.

⁸ См., напр.: Теория государства и права. Учебник. Под ред. проф. О.В.Мартышина. М.: НОРМА, 2007. С.338-339.

конституционных. Методология существует как система или совокупность аргументов в научной и вненаучной форме⁹.

Особая потребность в разработке теории методологических основ экологического права вызвана тем, что на современном этапе развития российского общества, права и государства появились новые существенные для данной отрасли права обстоятельства, требующие их учета в теории методологии, разработки новых методологических подходов к развитию всей правовой системы, включая экологическое право, и, главное, - их активного применения.

Так, при разработке и реализации методологических оснований экологического права важно принимать во внимание объективные условия и состояние современного этапа общественного развития во всем его многообразии и проявлениях. При этом необходимо учитывать всю совокупность основных составляющих нынешнего общественного развития, наиболее существенные из которых (в частности, экологическая, социальная, экономическая, культурная) оцениваются как кризисные. С моей точки зрения, в контексте темы исследования наиболее значимыми для его текущего этапа и определяющими состояние и перспективы развития общества и права, являются на современном этапе следующие факторы и их характеристики:

экологический фактор (с одной стороны, признание безальтернативной роли природы как основы жизнедеятельности общества, с другой, - широкомасштабные формы деградации природы под воздействием развития общества);

правовой фактор (конституционные основы развития общества, права и государства; положения общей теории права; «вклад» права в создание переживаемых Россией и мировым сообществом кризисов);

политический фактор (демократизация публичной власти, ее потребности для экологического права; развитие, формирование гражданского общества);

экономический фактор (потребность объективной оценки рыночной экономики с точки зрения прогресса развития общества; выявление ее вклада в переживаемые Россией и мировым сообществом кризисы; в этом контексте - потребности в реконструкции механизма экономического развития; масштабы неблагоприятных экономических последствий различных форм деградации природы; оценка потребностей экономических ресурсов, необходимых для эффективного осуществления экологического права, проведения целенаправленной и эффективной экологической политики);

социальный фактор (неблагоприятные социальные последствия деградации природы в процессе общественного развития: ухудшение здоровья людей,

⁹ См.: Жалинский А.Э. Уголовное право в ожидании перемен. Теоретико-инструментальный анализ. М.: Проспект, 2008. С. 29.

преждевременная смертность людей, сокращение продолжительности жизни и иные формы);

цивилизационный фактор (духовный упадок человечества, деградация культуры, потеря способности у значительной части общества различать добро и зло; потребности формирования нового мировоззрения и цивилизационных ценностей).

Исследование, разработка и осуществление, внедрение в практику современных методологических оснований экологического права имеет множество целей. Такие основания служат, прежде всего, формированию оптимальной правовой системы, базирующейся на партнерстве между отраслями, и обеспечивающей, в конечном счете, правопорядок; последовательное построение в России подлинного демократического правового, социального государства, в котором высшей ценностью будут человек и природа как основа его плодотворной жизни и деятельности; формированию нового мировоззрения¹⁰ в целом, в том числе применительно к сфере взаимодействия общества и природы, нового правопонимания.

Острая актуальность исследования методологических оснований экологического права диктуется другими целями и существенными потребностями, включая поиск, выявление и введение в механизм отрасли всего арсенала средств, необходимых и достаточных для определения места экологического права в правовой системе, вытекающего из этой задачи выстраивания партнерских отношений с другими отраслями, определение подходов к разработке ситуаций доминирования норм экологического права над нормами других отраслей.

Теоретическую и практическую значимость и ресурс методологических оснований можно видеть не только в том, что они способствуют преодолению экологического кризиса в процессе последовательной их реализации, но и позволяют при необходимости выявлять и учитывать экологическую составляющую в преодолении других кризисов, переживаемых обществом.

Научно обоснованная методология – потенциально важнейший эффективный инструмент прогрессивного развития и осуществления как самого права, так и его теории. Теоретики утверждают, что «любая наука – это и есть способ или метод добывания и истолкования фактов. ...Даже имея один и тот же предмет науки, но используя различные методы его исследования, ученый получит неодинаковые результаты»¹¹.

Оценивая роль и значение методологии, важно различать ее реальную эффективность и потенциальную. В общей теории права или в отраслевой науке методология может быть успешно разработанной, но на практике, особенно в

¹⁰ В свою очередь, мировоззрение является существенным фактором, основанием разработки и формирования современной методологии.

¹¹ Общая теория права и государства. Под ред. академика РАЕН В.В.Лазарева. М.: Юрист, 1994. С. 16.

законодательстве и праве, не реализованной. И беда России – именно в том, что эта ситуация на современном этапе является типичной. Сегодня просто отсутствуют основания утверждать, что развитие экологического законодательства и права и его части – природоресурсного – в XXI веке осуществляется целенаправленно, методологически обоснованно, в том числе по причине отсутствия детально разработанной в теории методологии. Развитие законодательства происходит преимущественно вопреки здравому смыслу, методологии, как правило, в угоду неэффективно развиваемой экономики, предпринимательскому сектору.

Происходившие в 1990-е годы и происходящие сейчас реформы в России, включая правовую, потребность которых для общества и государства очевидна, в минимальной степени учитывают методологические основания экологического права. Игнорирование обоснованной методологии властными структурами, особенно на стадии формирования законодательства, обрекает реформы на их крайне низкую эффективность, которую мы и наблюдаем.

В этом контексте важно обратить внимание на феномен, характерный современному общественному и особенно государственно-правовому развитию в России, – «обезнаучивание». Интенсивные научные разработки в экологическом праве¹² оказываются невостребованными ни публичной властью, ни предпринимательскими структурами.

Существенный вопрос: *кто является потенциальным адресатом или пользователем методологии?* В принципе методология экологического права в большей или меньшей степени может и должна быть востребована всеми субъектами экологического права. И не только экологического. В мае 2009 г. декан юридического факультета Дагестанского государственного университета предложил автору этой статьи выступить с докладом на факультетском методологическом семинаре. Выступая, как работник науки экологического права, абсолютно не претендующий «учить» ученых из других наук, был ориентирован на интересы представителей «своей» отрасли, хотя в семинаре участвовали в основном не «экологи». Но и в процессе рассуждений о современной методологии в контексте в том числе и изложенного здесь материала, т.е. применительно к экологическому праву, и позднее убеждался в том, что почти все излагаемые идеи касались всех отраслей. Причем они важны в любом правовом контексте – отрасли права, науки, учебной дисциплины. Методология образует основу права в любом аспекте, с учетом подлежащих решению задач.

Одновременно, отмечая, в частности, важность методологии, т.е. научных основ развития экологического права для всех институтов государственной власти, нельзя не видеть наибольшей ее значимости для законодателя, призванного сформировать

¹² Аналогичная ситуация, по утверждениям ученых, существует и в других отраслях.

современные и эффективные нормативно-правовые основы регулирования общественных отношений¹³. А это возможно сделать лишь на современной научной основе. Именно поэтому из первейших и важнейших принципов законодательного процесса, элементом общих правил нормотворчества в соответствии с общей теорией права является научная обоснованность¹⁴.

Знание методологических основ развития экологического права, как минимум отдельных из них, важно и другим субъектам государственной власти. Так, Президент России как гарант Конституции, подписывая закон, особенно не может не проверить его соответствие статьям 1 и 7, и как гарант прав человека – статьям 42 и 18. Эта обязанность вытекает, в частности, и из методологии экологического права. В равной мере это в соответствующих аспектах касается исполнительной и судебной властей. Такой подход к реализации методологических оснований ориентирует в конечном счете на планируемый результат – конституционный экологический правопорядок, формирование правового и социального государства и другие достойные цели.

Как обоснованно пишет А.Э. Жалинский применительно к уголовному праву, «именно методологические основания, выступая в качестве явных либо неявных аргументов, наряду с иными предпосылками (политическая воля, организационно-ресурсные условия и пр.) определяют принятие уголовно-правовых решений и отношения к ним»¹⁵.

Методологические подходы к экологическому праву, реализованные в эколого-правовых решениях, включая нормы права, служат основой к действию отдельных людей, общества, государства, изменению отношения к природе, в конечном счете – к восстановлению ее благоприятного состояния.

На современном этапе развития общества, которое характеризуется многими весьма нежелательными для него качествами, остро встает вопрос об адекватности законодательства и права общественным потребностям и, соответственно, и, прежде всего, методологии, на которой это законодательство и право основано.

Применительно к уголовному праву А.Э. Жалинский справедливо утверждает, что методологическая база должна включать больше «знаний, накопленных

¹³ Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию, принятая в Рио-де-Жанейро 14 июня 1992 г. с участием Российской Федерации, в принципе 11 предусматривает соответствующее требование: государства принимают эффективные законодательные акты в области окружающей среды. // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2. М.: БЕК, 1996. С. 135 - 138.

¹⁴ См., к примеру: Теория государства и права. Учебник. Под ред. проф. О.В.Мартышина. М.: НОРМА, 2007. С.338-339.

Как справедливо утверждает В.К. Бабаев, научная обоснованность правотворчества особенно важна в наши дни, когда перспективы развития рыночных, национальных, государственных, социально бытовых отношений четко не определены и в их правовом регулировании приходится идти на ощупь. – Общая теория права. Курс лекций. Под общ. ред. В.К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. С. 307.

¹⁵ См.: Жалинский А.Э. Уголовное право в ожидании перемен. Теоретико-инструментальный анализ. М.: Проспект, 2008. С. 35.

человечеством»¹⁶. С учетом существования экологического права и пока не вполне осознанного в общей теории права его места в правовой системе эта задача представляется еще более актуальной для данной отрасли. Экологическое право по своей природе и сущности, *как никакая другая отрасль в правовой системе России, затрагивает наиболее жизненно важные повседневные интересы и потребности абсолютно каждого человека.*

Альберт Эйнштейн считал, что в науке очень важно и «внутреннее совершенство», следование логике науки, и «внешнее оправдание», связанное с вопросами, которые возникают вне данной области науки, со своеобразным социальным заказом¹⁷. Применительно к экологическому праву такой социальный заказ общества определяется интересами использования всех и любых достижений науки и практики, которые могут служить целям сохранения и восстановления благоприятного состояния природы.

Соответственно, методологические подходы к экологическому праву как научному знанию и отрасли права проистекают из знаний естественных и общественных наук, прежде всего философии, социологии, общей теории права, теории экологического права и основываются на них.

Методология понимается нами в двух основных значениях: как учение о методах познания и преобразовании действительности и как совокупность методов познания¹⁸.

В общей теории права ставится задача, чтобы метод был подлинно научным, истинным, т.е. вытекать из достижений практики, отражать объективные законы бытия, учитывать особенности предмета изучения, адекватно отражаться в сознании субъекта¹⁹.

Разрабатывая вопрос о методологических основаниях экологического права, мы исходим в том числе и из того, что «поиск новых исследовательских средств, новых методов обеспечивает прирост теоретических знаний...»²⁰. Экологическое право – одна из наиболее молодых и динамично развиваемых, хотя и не всегда последовательно, отраслей в правовой системе России. В силу и этого обстоятельства экологическое право вправе рассчитывать как на применение новых методов и новых знаний, так и на вклад в приращение теоретических знаний.

2. Структура методологических оснований

¹⁶ Там же. С. 29.

¹⁷ Цит. по: Зеленый мир. 2009. № 13-14. С. 24.

¹⁸ Теория государства и права. Учебник. Под ред. проф. О.В.Мартышина. М.: НОРМА, 2007. С. 34.

¹⁹ Общая теория права и государства. Под ред. академика РАЕН В.В.Лазарева. М.: Юристъ, 1994. С. 16.

²⁰ Там же. С. 16.

Так как научная обоснованность и соответственно эффективность экологического права зависят от учета и отражения в нем многих внутриотраслевых и внешних факторов, исследование общих закономерностей его формирования, его методологические основания целесообразно изучать, разрабатывать и осуществлять в двух аспектах – внутреннем (внутриотраслевом) и внешнем.

Во *внутреннем (внутриотраслевом) аспекте* актуальными являются вопросы названия, структуры отрасли, предмета, «уяснение взаимосвязей и взаимозависимости между структурными элементами, их общего и особенного», правового механизма и т.п. Их разработка весьма важна в конечном счете для формирования в законодательстве и праве эффективного механизма правового регулирования природопользования и охраны природы. Внутриотраслевые вопросы методологии исследуются многими работниками науки²¹.

Внешние основания и их содержание, которым в доктрине экологического права уделяется меньше внимания, чем внутренним, нуждаются в динамичном, тщательном и первоочередном исследовании²².

3. Внешние методологические основания экологического права

Чрезвычайно важными для обеспечения последовательного прогрессивного развития экологического права, но пока недостаточно исследованными и особенно

²¹ См., в частности: Колбасов О.С. Экология: политика - право. М.: Наука, 1976; Петров В.В. Экология и право. М.: Юридическая литература, 1981; Дубовик О.Л. Механизм действия права в охране окружающей среды. М.: Наука, 1984; Краснов Н.И. Право окружающей природной среды в СССР //Правоведение. 1990. №4; Петров В.В. Экологическое право России. Учебник. М., 1995; Васильева М.И. Предмет и система экологического права //Вестник Московского университета. Право. 1996. № 1. С. 15-18; Муртазалиев А.М. Правовая охрана окружающей среды в бассейне Каспийского моря. Махачкала, 1997; Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды). Учебник. М: Юристъ, 1998; 2000; Круглов В.В. Организационно-правовые проблемы охраны окружающей среды в промышленности в современный период. Дисс. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 1999.; Шестерюк А.С. Экологическое право: проблемы методологии. Дисс. докт. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2000; Петрова Т.В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М.: Зерцало, 2000; Голиченков А.К. Экологическое законодательство России: понятие, состояние, развитие //Экологическое право России на рубеже XXI века. Сборник материалов научно-практических конференций. Под ред. проф. А.К. Голиченкова. М.: Зерцало, 2000. С.1-8; Боголюбов С.А. Задачи и система экологического законодательства //Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций. Вып. второй.1999-2000 гг. М., 2001. С.28-33; Боголюбов С.А. Экологическое право России. Учебник. М., 2004; Никишин В.В. Экологическое законодательство: правотворчество субъектов Российской Федерации. М.: Юристъ, 2004; Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве. М.: Изд-во МГУ. 2003; Игнатъева И.А. Теория и практика систематизации экологического законодательства России. М.: Изд-во МГУ, 2007; Копылов М.Н. Введение в международное экологическое право. Учебное пособие. М.: Изд-во РУДН, 2007; Голиченков А.К. Экологическое право: в поисках современной методологии – Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке. Отв. ред. М.М.Бринчук, О.Л.Дубовик. Труды Института государства и права РАН. 2007. № 5. С. 19-36; Крассов О.И. Экологическое право. Учебник. 2-е изд. М.: Норма. 2008; Вершило Н.Д. Эколого-правовые основы устойчивого развития. М.: Формула права. 2008; Выпханова Г.В. Экологическая информация: проблемы теории и законодательства. Под ред. проф. М.М. Бринчука. М.: Городец, 2009; Бринчук М.М. Концепция развития экологического законодательства Российской Федерации. СПб: изд-во Юрид. института, 2009; многие другие.

²² По этому вопросу см., в частности: Дубовик О.Л. Механизм действия права в охране окружающей среды. М.: Наука, 1984; Шестерюк А.С. Экологическое право: вопросы теории и методологии анализа. СПб: Изд-во СПб ГУ, 2000; Шестерюк А.С. Экологическое право: проблемы методологии. Дисс. ... докт. юрид. наук. СПб., 2000; Вершило Н.Д. Эколого-правовые основы устойчивого развития. М.: Формула права. 2008.

реализованными являются методологические основания, обусловленные действием внешних факторов. К последним можно, как минимум, отнести:

закономерности развития природы; естественно-научные знания, в том числе экологии, учет законов развития природы;

положения общественных наук в части взаимодействия общества и природы. В той мере, в какой предмет общественных наук – философии, социологии, политологии и др. – включает природную составляющую, знания, данные этих наук имеют значение для экологического права при его формировании и осуществлении;

потенциал природы. С учетом достоверного знания реального состояния природы, его потенциала наиболее эффективно может определяться и реализовываться государственная экологическая политика как научно обоснованная, формироваться законодательство и право как одна из наиболее важных форм выражения и осуществления этой политики;

общие закономерности экологически значимого социального и экономического развития общества. Развитие общества является, как известно, мощнейшим фактором разнообразных, как правило, негативных воздействий на природу. В концентрированном виде закономерности научно обоснованного развития сформулированы в концепции устойчивого развития;

общие закономерности экологически значимого социального и экономического развития общества. Эти положения Основного закона РФ, обладающего высшей юридической силой, – суть наиболее существенные правовые требования, которые должны соблюдаться в процессе формирования и функционирования каждой отрасли, в том числе и экологического права. В конечном счете, посредством реализации этого метода обеспечивается реализация самой Конституции как Основного закона;

положения общей теории права, в частности положения о новых подходах к структурированию правовой системы. Эти положения, учитываемые с необходимостью всеми отраслями права, создают научную, теоретическую основу сбалансированного внутренне согласованного развития всей правовой системы, научно обоснованного соотношения экологического права с другими отраслями и каждой отрасли в отдельности;

мировоззренческие положения – о внеправовых категориях, учет которых имеет существенное, основополагающее значение и для развития права, влияет на его эффективность, на формирование нового правопонимания, правосознания, правовой культуры.

Такой подход к структурированию «внешних» методологических оснований экологического права одновременно предполагает, обуславливает учет и отражение в

нем всех важнейших сторон жизни, бытия человека – естественно-научную, общественно-научную, природную, социальную, нормативно-правовую, теоретико-правовую и духовную. Соответственно, его достоинство – в обеспечении учета важнейших внешних факторов, обуславливающих в идеале последовательное и прогрессивное развитие экологического права на комплексной, всесторонней основе. Всестороннее выявление, исследование и учет значимых для права явлений и факторов является одним из основных принципов методологии общей теории права²³.

Каждое из оснований, очевидно, имеет собственное содержание, и, соответственно, последовательно отраженное и реализованное в праве, преследует в праве свои цели, направлено на решение своих задач. В то же время, при исследовании названных методологических оснований будет видно, что в процессе реализации в какой-то части содержания они совпадают, соотносятся, накладываются одно на другое. И это естественно: природа и общество взаимосвязаны множеством природно-социально значимых нитей. Хотя в значительной степени своим содержанием каждое из них обладает спецификой, требуя самостоятельной разработки и реализации.

Заметим, что названные методологические подходы имеют прямое отношение к экологическому праву и как отрасли права, и как отрасли науки, и как учебной дисциплине.

Методологические подходы к развитию экологического права, обусловленные закономерностями развития природы; значением природы как основы жизни и деятельности человека, вытекающие из естественных наук, прежде всего экологии; необходимостью учета законов развития природы в законах общества.

В общей теории права давно признано влияние природного фактора на развитие государства и права. Так, академик В.С. Нерсисянц подчеркивал *существенную роль природы* в историческом процессе²⁴ и развитии права²⁵. Большое внимание в общей теории права вопросам природы уделяет член-корр. РАН Г.В. Мальцев, выражая при этом ориентированные в будущее прогрессивные как общетеоретические, так и мировоззренческие идеи. По его убеждению, *право не должно быть исключением из физической картины мира*, его надо понять и объяснить как естественный

²³ Содержание принципа комплексности в общей теории государства и права заключается в том, чтобы исследовать их не только с юридической точки зрения, но и с позиций других общественных наук – философии, социологии, политэкономии, политологии. Важно рассматривать все составные стороны и элементы государства и права не только в статике, но и в динамике – с точки зрения того, как они возникли, развивались и какими они стали теперь. – См.: Теория государства и права. Курс лекций. Под ред. проф. М.Н. Марченко. Второе изд. М.: Зерцало, 1996. С. 19.

²⁴ О влиянии природы на исторические процессы см., к примеру: *Чижевский А.Л.* Физические факторы исторического процесса. Калуга: 1-я Гостиполитография, 1924.

²⁵ См.: *Нерсисянц В.С.* Философия права. М., 1997. С. 40.

(естественно-исторический) факт, объективный по характеру и происхождению, как систему, управляемую в соответствии с его собственными природными, объективными законами. Юристы Нового времени убеждены, что за всякой законодательной формулой стоит объективность фактов и закономерностей, которая с помощью науки и научной методологии переходит в область субъективного, точнее, субъективно-рационального²⁶.

В методологическом контексте в общей теории права обращается внимание на специфику общественных наук в сравнении с естественными с позиций немецких философов 19-20 вв., проводивших резкую границу между науками о природе и науками об обществе, весьма значимых для научно-обоснованного развития экологического права. С их точки зрения, **в мире природы (мир сущего) господствует закон причинности, в мире социальных явлений – свобода человеческой воли, обусловленная этическими императивами.** Если природным явлениям свойственна повторяемость, закономерность, то явления культуры уникальны. В основе происхождения, развития, функционирования политико-правовых институтов лежат не объективные закономерности, а ценностные установки, которыми руководствуются люди в своей деятельности. Поэтому *задачей наук о природе является открытие закономерностей*, целью общественных наук – выявление ценностных императивов²⁷.

Именно в силу того, что в основе развития природы лежат закономерности, повторяемые во все времена существования природы, в ней существует идеальный порядок. «Нет ничего более упорядоченного, чем природа», говорил Цицерон. Заметим, порядок является целью развития и функционирования и природы и общества, действия законов и природы и общества.

Как подчеркивает Г.В.Мальцев, «Порядок есть то, что связывает природу и общество, определяет формы биологической и социальной эволюции»²⁸. При этом он утверждает, что «правовой порядок есть часть упорядоченной природы, он должен быть однороден с нею; природа права конгруэнтна, то есть совместима, соразмерна, относима к природе вообще, поэтому главное методологическое требование к природе права – удовлетворять человеческим представлениям о природности всех вещей»²⁹.

При этом «общие закономерные связи» природы, человека и общества естественным образом повседневно проявляют себя: человек как биосоциальное существо органически связано и с природой и с обществом. Соответственно, *комплексный и взаимозависимый характер Земли, нашего дома* осознан и отражен

Связь права с природой О.В. Мартышин выразил таким образом: «В своей основе нормативное регулирование – это способ выживания общества в условиях непрекращающейся борьбы с природой и друг с другом». – См.: Теория государства и права. Учебник для вузов. Под ред. профессора О.В. Мартышина М., 2005. С. 196.

²⁶ Мальцев Г.В. Развитие права: к единению с разумом и наукой. М., 2005. С. 57.

²⁷ Теория государства и права. Учебник. Под ред. проф. О.В. Мартышина. М.: НОРМА, 2007. С. 30.

²⁸ Мальцев Г.В. Развитие права: к единению с разумом и наукой. М., 2005. С. 39.

²⁹ Там же. С. 45.

мировым сообществом в Декларации по окружающей среде и развитию, принятой на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 14 июня 1992 года)³⁰. Жизнь человека и общества детерминирована постоянной связью с природой.

Это дало основание А.С. Шестерюку выделить в теории экологического права «право природы». «Право природы», понимаемое А.С. Шестерюком как «подчинение человеческого существования монополии природной обусловленности, не может не отражаться на социальном развитии. Данное замечание существенно потому, что в литературе очень долго существовала идея, согласно которой общество – это сфера действия исключительно социальных законов. Между тем мутационный процесс идет и в обществе. Как в природе, в обществе постепенно происходит формирование мутаций, которые в случае изменения биосферы, ее химического состава, уровня радиации, других флуктуаций, могут повлиять на такие главные звенья социу, как психофизиологическая конституция *Homo sapiens* или поведение индивида. Признано, что в поведении индивида заложен генетический компонент и оно подвержено действию естественного отбора.

Считалось, что человеческие индивиды развиваются на основе генетической программы, особенностью которой, в отличие от генетической программы животных, является то, что «она обеспечивает рождение индивидов с универсальным неспециализированным мозгом». Эта универсальность состоит в том, что внутренние механизмы жизнедеятельности кодируются и закрепляются не генетически, а семиотически, т.е. посредством языка, символов, знаков как материальных носителей этих механизмов. ...

Наша точка зрения на роль генетической программы несколько иная. Наряду с генетической существует экологическая программа, поскольку индивид (человек, общество) – экосистема со всеми присущими ей свойствами, вписанная в целостную общую систему «природа-человек-общество», где все части *равноправны*. Любое нарушение какой-либо из частей системы ведет к деградации не только одной из них, но и каждой последующей и всей экосистемы в целом. Иначе говоря, генетическая программа есть частный случай программы экологической, определяющей механизмы взаимодействия и весь самоорганизующийся процесс»³¹.

Многовековой порядок в природе обеспечивается за счет эффективного функционирования законов природы, действующих объективно. Объективность – один из наиболее существенных признаков законов природы, на который более всего обращается внимание в науке, в том числе правовой³². Этот признак, свойство,

³⁰ Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2. - М.: БЕК, 1996. С. 135 - 138.

³¹ Шестерюк А.С. Экологическое право: вопросы теории и методологии анализа. СПб: Изд-во СПб ГУ. 2000. С. 25.

³² Сравнивая законы природы с юридическими законами, В.В.Залесский писал: «для организации системы правоотношений саморегулирование принципиально важно. Однако самоорганизация и саморегулирование в

качество этих законов является принципиальным, высоко значимым для права в целом и экологического, в частности. Сущность объективности законов природы мудро выразил И.-В. Гёте: «Люди повинуются законам природы, даже когда действуют против них».

Закономерности функционирования и развития природы выявляются на основе научных исследований в рамках экологии и других естественных наук³³. Экология как часть биологии была выделена Э. Геккелем в 1866 г. и определялась им как общая наука об отношениях организмов к окружающей среде³⁴. С тех пор содержание этой науки постоянно расширялось и в настоящее время «экология» - это наука о динамической устойчивости жизни и биосферы и механизмах, обеспечивающих эту устойчивость³⁵.

На современном этапе развития российского государства и права влияние природных закономерностей в большей или меньшей мере реализуется в праве, прежде всего экологическом, в разных формах. В этом контексте украшением Конституции РФ является положение ст. 9: земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Норма имеет значительный потенциал для развития всей правовой системы.

Влияние природы как сложного многообъектного и одновременно взаимосвязанного и взаимообусловленного организма в экологическом праве проявилось в подходах к регулированию экологических отношений – интегрированному (в котором единым объектом является вся природа) и дифференцированному (применительно к отдельным природным объектам).

Выявление, обоснование и реализация данного методологического основания развития экологического права имеет потенциальное большое влияние на развитие и других отраслей права, в которых должен учитываться данный фактор. В этом состоит и влияние отраслевой теории экологического права на общую теорию права. Как обоснованно отмечается в литературе, «обогащение теоретического багажа теории, в свою очередь, идет и за счет специальных и частных методик отраслевых дисциплин»³⁶.

Значение этого методологического основания важно оценивать с учетом новейших достижений естественной науки и признаний ученых. Специалисты по воде, всю свою

праве не могут рассматриваться в целом как *спонтанный* процесс, имеющий место в природе – он происходит под упорядочивающим воздействием человека (выделено мною – М.Б.)». - См.: Залесский В.В. Законы природы и законы юридические //Журнал российского права. 2007. № 10. С. 37.

³³ См.: Реймерс Н.Ф. Экология. Теории, законы, правила, принципы и гипотезы. М., 1994; Экологический энциклопедический словарь. М.: Изд. Дом «Ноосфера», 2002. С. 252-254.

³⁴ Реймерс Н.Ф. Экология. Теории, законы, правила, принципы и гипотезы. М., 1994. С. 8.

³⁵ Лосев К.С. Мифы и заблуждения экологии //Ноосфера. The Noosphere. Журнал фонда имени В.И. Вернадского. 2009. № 28. С. 45.

³⁶ Общая теория права и государства. Под ред. академика РАЕН В.В.Лазарева. М.: Юрист, 1994. С. 17.

жизнь занимающиеся этой сферой знания, с учетом последних научных открытий публично признаются, что «о воде они ничего не знают». Это признание было сделано после открытия феномена воды – способности накапливать и сохранять в себе информацию о разнообразных положительных и отрицательных воздействиях на нее³⁷. Существенным новым знанием о космических связях природы и человека является также открытие информационно-энергетических полей, связывающих воедино все объекты Космоса, живые³⁸ и косные.

В рамках данного методологического основания наука и практика экологического права использует достижения естественных наук. На современном этапе экологическое право, не только национальное, в том числе российское, но и международное, крайне нуждается в одном «частном» достижении естественных наук. Речь идет об объяснении причин наблюдаемых повсеместно климатических изменений – очевидном факте. В зависимости от того, такие изменения происходят в связи с антропогенной деятельностью или в силу естественных космических процессов, в праве могут быть предложены и использованы адекватные рациональные правовые меры. Объяснение же этого феномена – климатических изменений – может обоснованно дать лишь естественная наука.

Полезность для экологического права этого основания может повышаться за счет обратной связи между наукой экологического права и естественными науками. В науке экологического права могут формулироваться социальный заказ к естественным наукам по тем или иным аспектам. К примеру, в настоящее, критическое время кризисного состояния природы наука экологического права, как и эта отрасль права, остро нуждаются в достоверных данных о порогах допустимых воздействий человека на природу, выявляемых на основе знаний о функционировании объективных законов развития природы, как и уже существующих «пороговых» и «запороговых» состояниях природы³⁹. С учетом этих знаний должны формироваться правовые механизмы природопользования и охраны природы. В этом контексте исследуемое методологическое основание пересекается с основанием, обусловленным потенциалом природы.

³⁷ См. в Интернете документальный фильм «Вода».

³⁸ В архивах науки, в том числе и русской, мысль о жизни как о космическом явлении существовала уже давно. В конце семнадцатого века голландский ученый Христин Гюйгенс (1629-1695) в своей последней работе «Космотеорос» научно выдвинул эту проблему. Книга эта дважды, по инициативе Петра Великого, издана на русском языке под заглавием «Книга мировоззрения» в первой четверти восемнадцатого века. Гюйгенс в ней установил научное обобщение, что «жизнь есть космическое явление, в чем-то резко отличное от косной материи». Как писал В.И. Вернадский, «это обобщение я назвал недавно «принципом Гюйгенса». – Цит. по: *Вернадский В.И.* Биосфера и ноосфера. Сборник цитат. Сост. К.А. Степанов. М.: Фонд имени В.И. Вернадского, 2008. С. 298-299.

³⁹ А.С. Шестерюк обоснованно ставит перед науками более широкую задачу – «экологического синтеза наук». Пока же «природа исследовалась до самого последнего времени согласно классической картине мира, т.е. существование природных законов определялось простыми законами, на элементарном уровне, согласно классической картине мира природное было изолировано от человека – *весь корпус естественных наук трудился вне и независимо от обществоведения* (выделено мною – М.Б.)». - *Шестерюк А.С.* Экологическое право: проблемы методологии. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. СПб., 2000. С. 12.

Методологическое основание развития экологического права, обусловленное действием законов развития природы и их учетом, осознанием и конституционным признанием природы как основы жизни и деятельности человека и общества плодотворно отразится на эффективности данной отрасли, будет способствовать решению ее важных задач. Реализация этого методологического основания позволит учесть законы природы в законах общества, установить в последних научно обоснованные ограничения допустимых предельных воздействий человека на природу (включая изъятие ресурсов), отразить и обеспечить экосистемную связь человека и общества с природой, урегулировать и реализовать ответственность человека и общества за сохранение благоприятного состояния природы (окружающей среды).

Посредством этого методологического основания экологического права все право будет связано с «физической картиной мира». По убеждению член-корр. РАН Г.В. Мальцева, **право не должно быть исключением из физической картины мира**, его надо понять и объяснить как естественный (естественно-исторический) факт, объективный по характеру и происхождению, как систему, управляемую в соответствии с его собственными природными, объективными законами. Юристы Нового времени убеждены, что за всякой законодательной формулой стоит объективность фактов и закономерностей, которая с помощью науки и научной методологии переходит в область субъективного, точнее, субъективно-рационального⁴⁰. Тем самым исследуемое методологическое основание послужит делу формирования нового мировоззрения и нового правопонимания.

Как в контексте теории методологии экологического права пишет А.С. Шестерюк, «изучение проблем взаимодействия природы и общества неизбежно сталкивает исследователя с феноменом биосоциального параллелизма. В наши дни человек «социальный» стал определять условия существования человека «биологического», возникающие при этом качественно новые проблемы и являются социально-экологическими.

Ограничиваться их естественно-научным рассмотрением невозможно, т.к. при этом нельзя ответить на главные вопросы: как экологическая ситуация, формируемая деятельностью человека, отразится на социальной жизни общества? Что делать, чтобы улучшить экологическую ситуацию? Какую социальную цену придется заплатить за это улучшение? и т.д. Бесперспективен и чисто социальный подход, оставляющий вне

⁴⁰ Мальцев Г.В. Развитие права: к единению с разумом и наукой. М., 2005. С. 57.

рассмотрения конкретику реакции биосферы на деятельность человека, не позволяющий объективно оценить экологические последствия этой деятельности»⁴¹.

Соглашаясь в целом с позицией А.С. Шестерюка об ограниченности возможностей отдельно естественно-научного и чисто социального подхода к изучению проблем взаимодействия природы и общества, тем не менее для целей развития экологического права **в качестве самостоятельного методологического основания целесообразно выделить положения общественных наук в части взаимодействия общества и природы.**

А.С. Шестерюк обоснованно пишет о связи экологических отношений с процессами развития систем – «человек», «общество», «природа», - что позволяет каждое явление природы, общества и человека рассматривать как объект охраны и права. На этой посылке он основывает свой закономерный вывод об универсальном характере экологических отношений.

А взаимные связи природы, общества и человека выявляются, обнаруживаются через общественные науки. Что чрезвычайно важно, общественные науки определяют генезис и содержание этих связей, прогнозируют их развитие.

В контексте методологии особое место в системе общественных наук занимает философия. Как утверждает А.С. Шестерюк, «для эколого-правовой теории философская составляющая ... существенным образом определяет ее методологические установки, внутреннее содержание понятийного аппарата знания в целом. Это обусловлено, во-первых, тем, что эколого-правовое знание первоначально формировалось в недрах социально-философской науки; во-вторых, налицо проблемное пересечение научных проблем экологического права с социологией и социальной философией на так называемом общесоциологическом уровне»⁴². Такая роль философии естественна: она – система знаний об основах природного и социального бытия, человеческого сознания и познания. Философия отличается стремлением к постановке и решению мировоззренческих проблем. Она исходит из ценностных установок, коренящихся в мировоззрении человека и нередко недоказуемых научными методами⁴³.

Философия как методологическое основание права настолько признана и проявлена, что ученые констатируют «философизацию» государственно-правовой науки, пишут труды по философии права⁴⁴.

⁴¹ Шестерюк А.С. Экологическое право: проблемы методологии. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. СПб., 2000. С. 23.

⁴² Шестерюк А.С. Экологическое право: вопросы теории и методологии анализа. СПб: Изд-во СПб ГУ. 2000. С. 10.

⁴³ Теория государства и права. Под общей ред. Проф. О.В. Мартышина. М.: НОРМА, 2007. С. 35.

⁴⁴ См.: Нерсесянц В.С. Философия права. Учебник для вузов. М.: Норма, 1997. 647 с.; Керимов Д.А. Методология права. Предмет, функции, проблемы философии права. М., 2000. С. 66-83.

Философской основой связей теории права (экологического права) и природы выступает диалектика, т.е. учение о наиболее общих закономерных связях, становлении и развитии бытия и познания. На этом учении строится метод творчески познающего мышления. Наиболее общими законами диалектики являются: переход количественных изменений в качественные (*особенно проявляемый в экологическом праве в ситуациях нарушения законов природы – М.Б.*); закон единства и борьбы противоположностей (развитие государства и права буквально пронизано этой борьбой, вытекающей из их сущности и также внешней по отношению к ним); закон отрицания (в строй государственно-правовой системе всегда присутствуют элементы старой и зародыши новой системы»⁴⁵.

Одновременно, нельзя не видеть обратную связь экологического права с общественными науками. Как пишет А.С. Шестерюк, «Проблемы экологического права актуализируют не только нынешний социально-экономический и политико-правовой контексты, но и глубинные процессы трансформации общественных наук, пытающихся разработать достоверную модель социального развития, в том числе правовой жизни»⁴⁶.

Положения общественных наук, относящиеся к сфере взаимодействия общества и природы, в методологическом аспекте будут служить экологическому праву, в частности, обоснованию его положений с учетом наиболее общих законов развития природы, общества и мышления; закономерностей массового поведения людей; достижению иных целей, вытекающих из предмета общественных наук.

Методологическое основание экологического права, обусловленное потенциалом природы

При взаимодействии с природой человек удовлетворяет свои разнообразные потребности – физиологические, экономические, духовные, научные и др., - с учетом которых люди планируют или могут планировать свои интересы и действия в сфере взаимодействия общества и природы. Соответственно, при благоприятном состоянии окружающей среды человек может удовлетворить наибольший объем своих потребностей⁴⁷. И, наоборот, деградированная природа естественно удовлетворит потребности человека в меньшем объеме. Или даже это «удовлетворение» может иметь для человека негативный эффект. С учетом реального состояния природы, ее нынешнего потенциала должна выстраиваться государственная экологическая

⁴⁵ Общая теория права и государства. Под ред. академика РАЕН В.В.Лазарева. М.: Юрист, 1994. С. 21.

⁴⁶ Шестерюк А.С. Экологическое право: проблемы методологии. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. СПб., 2000. С. 3.

⁴⁷ О содержании этого понятия см.: Бринчук М.М. Благоприятная окружающая среда как правовая категория //Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке. Труды Института государства и права РАН. Отв. ред. М.М.Бринчук, О.Л.Дубовик. 2007. № 5. С. 36-66.

политика, связанная как с экономическим и социальным развитием, то есть в интересах как удовлетворения потребностей человека, так и потребностями восстановления природы.

Данное методологическое основание частично реализуется в экологическом праве посредством, к примеру, категорирования земель, установления целей природопользования.

Методологическое основание правового регулирования природопользования, обусловленное потенциалом природы, предполагалось внедрить в Байкальском регионе применительно к обеспечению статуса Байкала как участка всемирного наследия. Как писали эксперты в этой связи, «на пороге 21 века в мире с истощающимися ресурсами приобретают решающее значение ограничения и ответственности. ...Одним из проявлений осознания этого в странах Запада стало функциональное зонирование земель. Зонирование земель – установление ограничений на использование земель обществом. Степень ограничений зависит от естественных возможностей земель, характера использования прилегающих участков, потребности в дефицитных ресурсах и культурных норм. В идеале ограничения на использование земель отражают экологические и экономические ценности»⁴⁸. Ценность подготовленной тогда программы в том, что применительно к каждой категории земель Байкальского региона его авторы предлагали варианты предпочтительного и возможного использования. В этом реализуется ценность и исследуемого методологического основания. Стоит ли использовать землю на берегу Байкала или на землях курортов для строительства ЦБК, нефтеперерабатывающего предприятия и др. экологически опасных объектов?

В духе данного методологического основания применительно к концепции устойчивого развития Генеральный Секретарь ООН говорил: «В контексте развития каждое общество должно взяться за решение сложных задач, связанных с *сохранением долгосрочного потенциала своих природных ресурсов*. Необходимо обеспечить баланс между конкурирующими потребностями и интересами. Нынешние социальные и экономические потребности должны удовлетворяться таким образом, чтобы при этом не наносился ущерб долгосрочному наличию этих ресурсов или жизнеспособности экосистем, от которых зависит и наша жизнь, и жизнь будущих поколений (выделено мною – М.Б.)»⁴⁹.

«Потенциал природы» как правовая категория и методологическое основание может и должен играть в науке и отрасли экологического права существенную роль. Потенциал природы может служить основой дифференцирования правового механизма обеспечения рационального природопользования и охраны природы. Соответственно,

⁴⁸ Байкальский регион в двадцать первом веке: модель устойчивого развития или непрерывная деградация? Комплексная программа политики землепользования для российской территории бассейна озера Байкал. 1993. С. 29.

⁴⁹ Государство и право. 1995. № 1. С. 3.

такой механизм не может быть единым, он должен быть различным в зависимости от реального состояния природы в том или другом регионе. Потенциал природы может и должен использоваться как фактор учета при подготовке и принятии экологически значимых решений. Таким образом, с учетом достоверного знания состояния природы, его потенциала наиболее эффективно может определяться и реализовываться государственная экологическая политика как научно обоснованная, осуществляться деятельность по сохранению или восстановлению благоприятного состояния окружающей среды.

Методологическое основание экологического права, обусловленное экономическим и социальным развитием общества

Развитие общества является, как известно, постоянным и мощнейшим фактором разнообразных, как правило, негативных воздействий на природу. Новые методологические подходы к развитию всего права, в том числе и экологического права, вытекают, или должны вытекать, из научно обоснованных концепций развития общества, включая устойчивое развитие.

В историческом аспекте в этой части можно выделить такие учения и доктрины – учение о ноосфере, коэволюции общества и природы, устойчивое развитие.

Вопрос о месте человека в общепланетарном развитии В.И. Вернадский поставил перед собой и наукой уже в первые годы XX века. По его утверждению, ум человека превращается в основную геологообразующую силу. И, как следствие, человек должен принять на себя ответственность за будущее развитие природы. В этом аспекте академиком В.И. Вернадским, французским философом Тейяр де Шарденом и др. было разработано учение о ноосфере.

Сторонники этого учения исходят из недопустимости использования силы человеческого разума для уничтожения или подавления живого, как это происходило в прошлом и, к сожалению, происходит в наши дни. Сила человеческого разума должна стать справедливой, доброй по отношению к человеку и окружающей его среде, к планете Земля, к околоземному пространству и космосу в целом. «Под влиянием научной мысли и человеческого труда, - писал В.И. Вернадский, - биосфера переходит в новое состояние - в ноосферу»⁵⁰. Ноосфера - это гармонично преобразованные научной мыслью отношения между людьми, между природой и обществом, органическими и неорганическими, сознательными и бессознательными силами мира. Создание ноосферы немислимо без уяснения этических и правовых сторон верховенства человеческого разума, принимающего на себя миссию определять

⁵⁰ Вернадский В.И. Размышления натуралиста. Книга вторая. Научная мысль как планетарное явление. М. 1977., С.19.

развитие мира, направлять и регулировать его движение. Разум человека, его научная мысль, по мнению В.И. Вернадского, призваны спасти человечество от гибели.

Учение о ноосфере подчеркивает значение идей естественного права и естественной справедливости, указывающих на нормы, с которыми должен считаться человек, стремясь установить сбалансированные отношения между обществом и природой, обеспечить равновесие и гармонию в их взаимоотношении. Осваивая природу, человек преобразовывает себя в соответствии с законами природы, природными императивами. Благодаря этому он способен сохранять за собой меняющиеся на каждом историческом этапе функции регуляции и контроля над социальными и естественными процессами.

Как видим, учение о ноосфере как методологическое основание развития экологического права естественно близко к выше исследованному основанию, обусловленному закономерностями развития самой природы.

Другой российский ученый академик Н.Н. Моисеев на последнем этапе научного творчества уделял идее *коэволюции человека и природы (биосферы)* как перспективы развития общества. «Без утверждения принципов коэволюции человека и биосферы, без утверждения системы запретов и ограничений, которые естественно называть принципами экологической нравственности в практике жизни всего планетарного сообщества, т.е. миллиардов людей, цивилизация Человека обречена»⁵¹.

О коэволюции человека и биосферы пишет и Г.В. Мальцев. Человек «должен вновь научиться «вписывать» себя в окружающую среду, проявлять свой творческий потенциал, реализовать креативные возможности только *в партнерстве с природой*, вести с ней непрерывный, продуктивный *диалог*. Эволюцию рода человеческого, которая под воздействием современной цивилизации отделилась от естественной эволюции природы и общества, необходимо вернуть в прежнее русло *всемирной коэволюции*, то есть слитого, совместного, согласованного развития человека и всего, что его окружает»⁵².

Методологически важный для эколого-правового прогресса вопрос партнерского развития общества и природы в 1980-е годы был официально исследован, документально оформлен и обеспечен инструментально. Подчеркнем, что изначально он исследовался в контексте решения экологических проблем.

По инициативе Генерального Секретаря ООН в рамках программы подготовки ко второй после Стокгольмской Конференции ООН (1972 г.) по окружающей среде в 1984 году была создана Международная комиссия по окружающей среде и развитию, которую возглавила премьер-министр Норвегии Гро Харлем Брундтланд. В задачи

⁵¹ Моисеев Н.Н. Грядущее десятилетие. Трудности и перспективы. М.: МНЭПУ, 1992. С. 4.

⁵² Мальцев Г.В. Развитие права: к единению с разумом и наукой. М., 2005. С. 75.

Комиссии входила, в частности, выработка предложений долгосрочных стратегий в области окружающей среды, которые позволили бы обеспечить устойчивое развитие к 2000 году и на более длительный период; рассмотрение способов и средств, с использованием которых мировое сообщество смогло бы эффективно решать проблемы окружающей среды. По признанию г-жи Брундтланд, поставленные Генеральной Ассамблеей ООН задачи были реакцией на широко распространенные чувства разочарования и неверия международного сообщества в способность сообщества разобраться в жизненно важных глобальных проблемах и найти пути их успешного решения. Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию «Наше общее будущее» был представлен Генеральной Ассамблее ООН в 1987 г.⁵³

В аспекте методологии развития права обратим особое внимание на суть поставленной ООН задачи – проблемы окружающей среды рассмотреть и решить в контексте развития. Почему так поставлена задача? По-своему эту закономерность объясняет Гро Харлем Брундтланд: «окружающая среда – это место нашей жизни, а развитие – это наши действия по улучшению нашего благосостояния в ней. Оба эти понятия неразделимы»⁵⁴.

Неразделимость в контексте методологии этих понятий проявляется в некоем другом смысле, более важном для достижения целей, ради которых создавалась концепция устойчивого развития. Именно в этом смысле проявляется ее недооцененное научное и прикладное методологическое значение.

Развитие, социальное и экономическое развитие общества, в той части, в которой это связано с природой (которая служит основой жизни и деятельности человека), является постоянным и мощным фактором разнообразных вредных воздействий на нее, природу. Для того чтобы такое развитие было научно обоснованным и гармоничным, оно, если сопряжено с вредным воздействием на природу, может быть допущено при условии учета и выполнения экологических требований. В эколого-правовом методологическом контексте в этом – сердцевина концепции устойчивого развития, выраженной и в Докладе международной комиссии по окружающей среде и развитию, и в Декларации по окружающей среде и развитию, принятой на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.). Исходя из того, что основной задачей развития является удовлетворение человеческих потребностей и стремлений, устойчивое развитие определяется как такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности⁵⁵. Устойчивое

⁵³ Наше общее будущее. Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР). М.: Прогресс, 1989.

⁵⁴ См.: Гро Харлем Брундтланд. Предисловие Председателя. Наше общее будущее. Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР). М.: Прогресс, 1989. С. 9.

⁵⁵ Там же. С.50.

развитие включает два ключевых понятия: понятие потребностей, в частности потребностей, необходимых для существования беднейших слоев населения, которые должны быть предметом первостепенного приоритета; понятие ограничений, обусловленных состоянием технологии и организацией общества, накладываемых на способность окружающей среды удовлетворять нынешние и будущие потребности.

Согласно принципу 4 Декларации по окружающей среде и развитию *для того чтобы добиться устойчивого развития, охрана окружающей среды должна стать неотъемлемой частью процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него.* Другими словами, при подготовке и принятии экологически значимых решений, при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, сопряженной с вредным воздействием на природу, должны учитываться и исполняться экологические требования.

В докладе «Развитие и международное экономическое сотрудничество» на 48-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН Генеральный Секретарь ООН Бутрос Бутрос Гали подчеркивал, что «окружающая среда, как мир, экономика, общество и демократия, пронизывает все аспекты развития и оказывает влияние на все страны независимо от уровня их развития. Развитие и окружающая среда не являются обособленными понятиями, и проблемы в одной из этих областей нельзя успешно решать в отрыве от другой. Окружающая среда - это источник ресурсов для развития. Ее состояние является важным критерием, а ее сохранение - предметом постоянного внимания в процессе развития. Для успешного развития требуется политика, учитывающая соображения экологического порядка»⁵⁶.

«Концепция устойчивого развития действительно предполагает определенные ограничения в области эксплуатации природных ресурсов, но эти ограничения являются не абсолютными, а относительными и связаны с современным уровнем техники и социальной организации, а также со способностью биосферы справляться с последствиями человеческой деятельности»⁵⁷.

Заметим, из этого суждения видно, насколько устойчивое развитие в методологическом аспекте органически связано с реализацией методологического основания экологического права, обусловленного естественными закономерностями развития самой природы.

Подчеркнем при этом историческое значение устойчивого развития, выраженное Гро Харлем Брундтланд в предисловии к Докладу: «Если мы не добьемся того, что наш призыв быстро дойдет до нынешних родителей и лиц, ответственных за принятие

⁵⁶ Государство и право. 1995. № 1. С.3.

⁵⁷ См.: Наше общее будущее. Цит. соч. С. 20.

решений, мы рискуем подорвать фундаментальное право наших детей на жизнеспособную и жизнеобеспечивающую окружающую среду»⁵⁸.

Другими словами, если мы не обеспечим использование концепции устойчивого развития вначале как методологическое основание развития экологического права, а затем и как эффективный инструмент его реализации, то мы лишим наших детей будущего.

Методологическое основание, обусловленное экологически значимыми и обоснованными закономерностями развития общества, будучи последовательно отраженным и особенно реализованным в экологическом праве, призвано предупредить вред природе в процессе общественного развития. На этой основе оно обеспечит удовлетворение разумных потребностей человека в интересах настоящего и будущих поколений. Эта задача будет наиболее успешно реализована при условии создания эффективного механизма учета экологических требований при подготовке и принятии экологически значимого решения об экономическом и социальном развитии, а затем эффективного контроля за осуществлением этого решения.

Методологическое основание развития экологического права, обусловленное конституционными положениями

Правовая природа этого основания зиждется на правовом статусе Конституции как Основном законе: все другие законы и иные нормативные правовые акты должны соответствовать конституционным положениям. На этой основе обеспечивается конституционный правопорядок.

Нынешняя Конституция как основной источник экологического права по многим положениям существенно и теоретически очень выгодно отличается от всех предшествующих отечественных конституций. Она обладает значительным потенциалом для прогрессивного развития и эффективного действия экологического права.

Чрезвычайно важно то, что Конституция устанавливает положения, непосредственно касающиеся наиболее существенных для экологического права характеристик, – о месте и роли природы в жизни общества; праве собственности на природные объекты (ресурсы); об объектах экологических отношений; экологических правах человека; об экологической функции субъектов права; о федеративной структуре развития экологического законодательства (ст. 9, 36, 42, 58, 71, 72 и др.).

Конституция России содержит также ряд принципиально новых для Российского государства и права положений общего характера и именно благодаря им обладает

⁵⁸ Наше общее будущее. Цит. соч. С. 11.

огромным, пока, к сожалению, совершенно не реализованным потенциалом для последовательного прогрессивного развития экологического законодательства. Как раз они предопределяют качественно новые подходы к развитию не только экологического права, но и всей правовой системы. Речь прежде всего идет о следующих взаимосвязанных положениях: Россия – демократическое правовое государство (ст. 1); человек, его права и свободы являются высшей ценностью (ст. 2); Россия – социальное государство (ст. 7); государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10); права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18).

Эти положения устанавливают стандарт деятельности всех институтов государственной власти и иных субъектов экологического права. Одновременно они служат юридическим критерием оценки правомерности и эффективности этой деятельности, ее конституционности.

Не предусматривая прямых экологических требований, эти положения служат важнейшим и юридически обязательным для учета методологическим основанием развития и осуществления экологического права. Есть основания утверждать, что даже если бы в Конституции отсутствовали положения экологического характера, то при последовательной и целенаправленной реализации названных выше положений общего характера состояние окружающей среды в стране последовательно улучшалось.

Каждое из названных общих положений имеет свое правовое содержание, конкретный и значительный регулятивный потенциал, в том числе и для развития экологического законодательства. В контексте темы статьи подчеркнем, что эти положения служат для экологического права методологическим основанием его прогрессивного развития. При формировании каждого отдельного закона, касающегося сферы взаимодействия общества и природы, как на федеральном, так и региональном уровнях, законодатель должен прежде всего исходить из названных выше положений Конституции силу того, что она имеет высшую юридическую силу и прямое действие (ст. 15).

Обратим внимание на содержание некоторых положений Основного закона. Так, к наиболее важным характеристикам *правового государства* относятся следующие. В правовом государстве власть связана правом, право - превыше власти. Соответственно, в правовом государстве подготовка и принятие экологически значимых решений основывается на нормах права, а не на мотивах политической, экономической и иной целесообразности. В правовом государстве признаются права человека и гражданина, в том числе и экологические, и создаются механизмы, обеспечивающие их реализацию, соблюдение, охрану и защиту. Основное содержание правовых норм в правовом

государстве определяется законами, принимаемыми представительными органами. Из последнего суждения, а также из принципа разделения властей вытекает очевидная необходимость более детального и полного законодательного регулирования экологических отношений, а не ведомственного.

Построение правового государства послужит мощным фактором установления строгого экологического правопорядка в России. С другой стороны, эффективная реализация экологического права будет служить средством, фактором построения правового государства. Соблюдение требований экологического права служит, должно служить одним из критериев оценки характера государства как правового.

Аналогичное можно сказать применительно к ст. 7, также обладающей значительным регулятивным потенциалом с точки зрения развития экологического законодательства и права. В *социальном государстве* создаются условия, обеспечивающие экологический комфорт, достойную жизнь и свободное развитие человека. «Достойная жизнь человека», которая должна обеспечиваться в социальном государстве, включает в свое содержание, наряду с материальным благополучием, также экологические компоненты. В той мере, в какой проблемы окружающей среды затрагивают экологические интересы человека, эти проблемы носят социальный характер. Соответственно, последовательное их решение в интересах человека и общества с помощью средств экологического права является инструментом создания в России социального государства.

В системе общих положений Конституции особое место занимает ст. 18, на которую и в практической деятельности, и в науке обращается мало внимания. С точки зрения развития экологического законодательства, она совершенно конкретно определяет обязанности каждого из субъектов публичной власти, участвующих в законодательном, исполнительном и судебном процессах, - обеих палат Федерального собрания, Правительства, Президента, судов, а также главы государства. Прочитаем эту статью с учетом конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду: «право на благоприятную окружающую среду является непосредственно действующим. Оно определяет смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечивается правосудием».

Так, из этой конституционной нормы вытекает как минимум две задачи, которые должны быть решены законодательной властью⁵⁹. Первая касается необходимости подготовки и принятия законов, создающих эффективный правовой механизм по

⁵⁹ Эта норма адресована всем субъектам публичной власти. Однако с учетом места законодательной власти в государстве в контексте принципа разделения властей, с учетом роли законодательства в регулировании общественного развития ее реализация начинается прежде всего с законодательной ветви. Исполнительная власть будет исполнять «действующее» законодательство, т.е. то законодательство, которое имеется в государстве, - развитое или недоразвитое, сильное или слабое.

обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей среды. Заметим, что необходимость создания эффективного эколого-правового механизма диктуется также статьей 9 Конституции, о которой говорилось выше. Последовательная реализация такого механизма – это задача прежде всего исполнительной власти – будет объективно обеспечивать соблюдение права каждого на благоприятную окружающую среду. Вторая задача – принять законы, создающие эффективные правовые механизмы по реализации, охране и защите этого права.

Развитие экологического права в методологическом контексте конституционных положений будет: обеспечивать соответствие нормам Основного закона; получает дополнительный прогрессивный правовой потенциал; посредством реализации в экологическом праве способствует уже средствами данной отрасли права осуществлять названные выше нормы Конституции; повысит эффективность правовой системы и российского государства.

Методологическое основание развития экологического права, обусловленное положениями общей теории права

Общая теория права создает научные основания развития экологического права. Все положения общей теории права, имеющие отношение к правовому регулированию отношений в сфере общества и природы, в том числе теоретическое обоснование содержания конституционных норм о «правовом государстве», «социальном государстве», при их проецировании на эту сферу служат продуктивным и надежным методологическим основанием данной отрасли.

В данной статье обратим особое внимание на новые факторы общественной жизни, влияющие на развитие общей теории на современном этапе, положения которой обосновывают новые подходы к развитию правовой системы России и ее отраслей. Главным фактором изменения вектора исследований и практики в этом аспекте послужило развитие рыночной экономики, расширение сферы договорного регулирования, введение частной собственности, интенсивное развитие предпринимательской деятельности. С учетом этого и других факторов право развивается, или должно развиваться, по новым теоретическим правилам, с учетом новых научно обоснованных критериев.

Если в 70-80-е годы прошлого века учеными велись интенсивные дискуссии относительно отраслевой структуры советского права, то на современном этапе развития права под влиянием новых факторов, как пишет В.Ф. Яковлев, «стало ясно, что главные слагаемые системы права – ее основные подразделения – право частное и право публичное. Если нет развитого частного права, рассчитывать на эффективное развитие общества не приходится. Если нет развитого публичного права, частное право

не может быть действенным»⁶⁰. Современное состояние вопроса о структуре права Ю.А. Тихомиров справедливо оценивает как оживленное «противоборство публичного и частного права»⁶¹.

Каждая из правовых семей обладает своими особенностями, признаками, потенциалом, которые и призваны отличить одну от другой. Эти особенности и признаки, в современной науке общей теории права выявленные и исследованные достаточно полно⁶², имеют непосредственное отношение и к экологическому праву. Они могут служить основой для определения степени отнесения экологического права к той или другой правовой семье.

В качестве общего критерия, признака, особенности и публичного, и частного права и одного из важнейших представителей обеих правовых семей называют *интерес* – публичный и частный. По оценкам специалистов, не только экологов, отношения в сфере взаимодействия общества и природы, образующие предмет экологического права, носят преимущественно публичный характер. В этих отношениях одной из сторон, как правило, выступает государство.

К признакам *публичного права* прежде всего относят *публичный интерес*, который в качестве концентрированного выражения общесоциальных потребностей и стремлений выступает системообразующим явлением. Общее родовое понятие публичного интереса сочетается с видовыми нормативными понятиями – интересы общества и государства, национальной безопасности, общие интересы, интересы наций, народов, населения. К видовым интересам Ю.А. Тихомиров обоснованно относит, в частности, *интересы экологического благополучия*⁶³. Достаточно ярко публичность экологического интереса выражена в ст. 9 Конституции РФ, согласно которой земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В этой норме концентрированно выражены интересы экологического благополучия.

С помощью и на основе выработанных в общей теории права признаков, критериев и характеристик публичного и частного права могут методологически успешно решаться «спорные» вопросы смежных отраслей. Так, на современном этапе

⁶⁰ Яковлев В.Ф. О взаимодействии публичного и частного права. – В кн.: Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической техники. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Екатеринбург, 1999. С. 3.

⁶¹ См.: Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов //Журнал российского права. 2001. № 5. С. 3.

⁶² См.: Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической техники. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Екатеринбург, 1999; Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов //Журнал российского права. 2001. № 5; и др.

⁶³ В науке экологического права для выражения таких интересов как синонимы употребляются также понятия «поддержания, сохранения, восстановления благоприятного состояния окружающей среды».

развития земельного и гражданского законодательства таким вопросом стала земля, земельные участки, находящиеся в частной собственности.

Отношения собственности на природу затрагивают существенные интересы людей, создают предпосылку и основу экологического благополучия нынешнего и будущих поколений, т.е. публичные интересы. Совсем не случайно норма о праве собственности на природу содержится в разделе Конституции РФ, определяющем основы конституционного строя российского государства. Земля, как и другие природные ресурсы, – публичное благо.

Земля, находящаяся в частной собственности, не теряет признаки, качества публичного блага; она не исключается, не выделяется из природы, как земля в цветочном горшке, она остается органической ее частью. Ее публичный характер сохраняется, поддерживается и обеспечивается и за счет экосистемных связей земли (фермерской или находящейся под частным предприятием) с другими элементами, объектами природы.

Таким образом, для научно обоснованного решения вопроса о законодательстве, которым должны регулироваться отношения по поводу земли, в том числе находящейся в частной собственности, существенным критерием является публичный интерес поддержания экологического благополучия, охраняемый нормами экологического, природоресурсного права. К этому следует добавить и другое важнейшее положение общей теории права – об основаниях выделения отраслей права. Первым и главным основанием в теории права называется предмет правового регулирования экологического права – *общественные отношения, специфическим объектом которых является природа или ее отдельные элементы, в том числе земля*. И главное, что должно приниматься во внимание при решении данного вопроса, – это то, что *каждый природный ресурс предоставляется для конкретного использования, затем оформляемого на предусмотренном законом титуле – аренды, постоянного (бессрочного) пользования, собственности и др. Форма, в которой юридически оформляется пользование, носит в данном случае второстепенный, служебный, не столь принципиальный характер. Регулирование использования природных ресурсов, как и их охраны, – это именно то, что определяет специфический предмет экологического и природоресурсного права*. Именно из-за специфики, сложности и разнообразия отношений в сфере взаимодействия общества и природы на определенном этапе, десятки лет назад, была осознана потребность и в общей теории права произошло выделение и признание в правовой системе земельного, позднее водного, лесного и горного права, а затем и экологического. Постепенно формировался *сложный и специфический* эколого-правовой механизм.

Таким образом, применение положений общей теории в публичном и частном праве, в каждой отдельной отрасли позволяет методологически обеспечить

согласованное развитие правовой системы. Существенное достоинство новых теоретических подходов к структурированию правовой системы путем выделения публичной и частной правовых семей в методологическом контексте проявляется в том, что на основе признаков, особенностей, характеристик каждой из них применительно к экологическому праву, как и ко всякой иной отрасли права, имеются возможности выстраивания партнерских отношений с другими отраслями и определения условий доминирования норм отрасли экологического права над нормами другой. Что послужит несомненным фактором повышения эффективности всего права.

Кроме того, исследование методологических оснований развития экологического права в целом, в том числе обусловленных положениями общей теории права, «обеспечивает прирост теоретических знаний...»⁶⁴. Так, мы, представители отраслевой науки экологического права, признаем, что методологической основой правового регулирования юридической ответственности за экологические правонарушения служат положения общей теории права. В современной общей теории называются следующие виды ответственности: административная, дисциплинарная, гражданско-правовая, уголовная⁶⁵. В отдельных работах, наряду с ними, выделяется конституционная ответственность⁶⁶. Применение новых идей и положений общей теории права в теории экологического права позволило обосновать выделение эколого-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности⁶⁷. Соответственно, актуальной стала задача признания в общей теории права нового вида юридической ответственности.

Мировоззренческие положения как методологическое основание экологического права

С учетом переживаемого цивилизационного кризиса⁶⁸ эти положения, может быть, - самые важные. Представляется, что перспектива прогрессивного развития как экологического права, так и общества, а, следовательно, человечества и цивилизации видится лишь в новом, или обновленном мировоззрении. Более того, в современной жизни возникает множество ситуаций и проблем, в отношении которых, как справедливо отмечает О.Л. Дубовик, «...нормы морали и этики, философские теории,

⁶⁴ Общая теория права и государства. Под ред. академика РАЕН В.В. Лазарева. М.: Юристъ, 1994. С. 16.

⁶⁵ См.: Общая теория права и государства. Под ред. академика РАЕН В.В. Лазарева. М.: Юристъ, 1994. С. 208-209; Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М., 1995. С. 335; Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. Учебник. М.: Норма, 2000. С. 523-527; Комаров С.А. Общая теория государства и права. Учебник. 7-е издание. М., С-Пб: Питер, 2004. С. 390-392; Теория государства и права. Учебник. Под ред. проф. О.В.Мартышина. М.: НОРМА, 2007. С. 403-407; Четвернин В.А. Ответственность юридическая //Юридическая энциклопедия. Под ред. академика Б.Н. Топорнина. М.: Юристъ, 2001. С. 697.

⁶⁶ См.: Радько Т.Н. Теория государства и права. Учебник. М.: Академический Проект, 2005. С. 717- 726.

⁶⁷ Подробнее об этом см.: Бринчук М.М. Эколого-правовая ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности //Государство и право. 2009. № 4. С. 39-48.

⁶⁸ См.: Россия в глобализирующемся мире: мировоззренческие и социокультурные аспекты. М.: Наука, 2007. С. 19-20.

наконец, религиозные постулаты могут действовать сильнее любого правового запрета или стимула»⁶⁹.

Внедрение мировоззренческих положений в практику особенно важно на данном этапе общественного развития, который характеризуется многими негативными качествами состояния природы и общества, в частности деградацией природы, кризисом права и правопонимания⁷⁰.

Новое мировоззрение может послужить фактором формирования нового правопонимания, с другой стороны, правоведы считают, что новое правопонимание должно стать основой нового мировоззрения, в том числе и юридического, мировоззрения, «направленного на то, чтобы сделать мир жилищем разумного человека, сознающего свою социальную, природную, космическую миссию». «Признавая свою жизнь высшей ценностью, человек должен учиться ценить все живое на Земле, постигнуть животворные начала инверсума для того, чтобы решительно перестроить условия совместного бытия человечества и природы». «Человечество деградирует и погибнет, если не сумеет в предстоящем XXI столетии сменить доминирующие тенденции мирового развития»⁷¹.

В методологическом аспекте применительно к мировоззрению «речь идет о радикальном изменении *культурно-исторической стратегии отношения человека и человечества к универсуму*»⁷².

О потребностях нового мировоззрения уже в 20-30 гг. XX века писал Альберт Швейцер, великий гуманист, родившийся, по его словам, «в период духовного упадка человечества»⁷³. Можно утверждать, что с тех пор, основываясь в том числе и на результате развития общества – цивилизационном кризисе, духовный упадок человечества продолжался и приобрел новые неблагоприятные для человека качества.

В контексте культуры создание мировоззрения Альберт Швейцер считал великой задачей духа. «В мировоззрении эпохи находят обоснование ее идеи, убеждения и дела. Лишь придя к культуротворческому мировоззрению, мы окажемся способными к идеям, убеждениям и делам, необходимым для расцвета культуры.

Что такое мировоззрение? Совокупность волнующих общество и человека мыслей о сущности окружающего мира, о положении и назначении человечества и человека в

⁶⁹ Дубовик О.Л. Здоровье человека – важнейший объект правотворчества и правореализации. – В кн.: Современное медицинское право. Сборник научных статей. Под ред. О.Л. Дубовик. М., 2003. С. 7.

⁷⁰ О кризисе современного права и правопонимания говорят не только сами правоведы, но и философы, политологи и др. См.: *Toffler O. The Future of Law and Order // Ecounter. Vol. 41. July 1973. № 1. P. 13-23; Швейцер А. Благоговение перед жизнью. М., 1992. С.89-90; Теория государства и права. Отв. ред. Г.Н.Манов. М., 1995. С. 76-91; и др.*

⁷¹ См.: Теория государства и права. Отв. ред. проф. Г.Н.Манов. М., 1995. С. 88-89.

⁷² Мальцев Г.В. Развитие права: к единению с разумом и наукой. М., 2005. С. 75.

⁷³ Швейцер А. Благоговение перед жизнью. М., 1992. С. 23.

нем. Что означает общество, в котором я живу, и я сам, живущий в мире? Что мы хотим видеть в нем? Чего ждем от него?

В зависимости от того, к какому ответу на эти коренные вопросы бытия приходят составляющие общество индивиды, можно судить о духе соответствующей эпохи⁷⁴.

Идеи А. Швейцера сохраняют актуальность и в наше время. По его убеждению, «возрождение нашей эпохи должно начаться с возрождения мировоззрения». При этом он назвал требования, которым должно отвечать мировоззрение, чтобы быть культуротворческим мировоззрением. Такое мировоззрение «должно быть мыслящим». Мировоззренческие идеи, которые он (разум) выдвигает, заключают в себе все, что мы можем думать и предполагать о смысле нашего существования и назначении человечества; они дают нашему бытию направление и сообщают ему ценность. Мыслящее мировоззрение должно быть «оптимистическим и этичным»⁷⁵.

Мировоззренческая составляющая содержится и в некоторых ранее изложенных методологических основаниях. Так, учение о ноосфере в своей основе имеет мировоззренческие позиции. В контексте ноосферы сила человеческого разума должна стать справедливой, доброй по отношению к человеку и окружающей его среде, к планете Земля, к околоземному пространству и космосу в целом. Создание ноосферы немислимо без уяснения этических и правовых сторон верховенства человеческого разума, принимающего на себя миссию определять развитие мира, направлять и регулировать его движение. Разум человека, его научная мысль, по мнению В.И. Вернадского, призваны спасти человечество от гибели. Учение о ноосфере подчеркивает значение идей естественного права и естественной справедливости, указывающих на нормы, с которыми должен считаться человек, стремясь установить сбалансированные отношения между обществом и природой, обеспечить равновесие и гармонию в их взаимоотношении.

Учение о ноосфере, разработанное еще в первой половине XX века, на практике оказывается нереализованным. Оно несет огромный потенциал, особенно в условиях глобального экологического кризиса. По признанию теоретиков права, учение о ноосфере может служить научной и философской основой юридического мировоззрения в будущем⁷⁶.

Четкий мировоззренческий аспект вкладывал в свою концепцию коэволюции человека и биосферы Н.Н. Моисеев, придавая нравственности особое значение в этом процессе. «Если не будут включены новые способы воздействия человека на природу (которые еще предстоит изобрести), на самого себя, если не будут созданы иные системы взаимоотношения между людьми, государствами и цивилизациями, то

⁷⁴ Швейцер А. Благоговение перед жизнью. М., 1992. С. 71.

⁷⁵ Там же. С. 73-76.

⁷⁶ См.: Теория государства и права. Отв. ред. проф. Г.Н. Манов. М., 1996. С. 89-90.

человечество очень скоро и бесславно закончит свое земное существование. ... Экологический императив не может быть обеспечен в рамках традиционной схемы адаптации общества к изменяющимся условиям существования, которые происходят благодаря жизнедеятельности самого общества. По существу он требует создания, причем в достаточно короткие сроки, нового нравственного императива. Т.е. нового характера взаимоотношения людей между собой и природой»⁷⁷.

В своей теории методологии экологического права А.А. Шестерюк по поводу обсуждаемых здесь вопросов пишет о необходимости восстановления некоторых *нравственных приоритетов* в понимании эколого-правового отношения. В ряд этот он включает: а) приоритет нравственных оценок перед всякими другими; б) главное в этих оценках – высокая цена природы; в) нравственный стиль и способ жизни как смысл существования; г) человек – как самоценность, как моральный субъект; приоритет духовных целей жизни (в противовес материальным, физическим)⁷⁸.

Нельзя не согласиться по существу предлагаемой позиции о модернизации понимания эколого-правового отношения за счет наполнения его нравственным содержанием, правда, с оговоркой. Так как эколого-правовое отношения ранее никогда не содержали называемые А.С. Шестерюком нравственные приоритеты, задача стоит не в их восстановлении, а культивировании, внедрении в практику.

Внедрение в практику методологического основания экологического права, основанного на достойных мировоззренческих позициях, положениях, принципах, - жизненно важная и ответственная и одновременно трудоемкая и временно-емкая задача, как представляется, не имеющая альтернативы. Посредством отражения в праве данного методологического основания и, главное, его реализации будут созданы предпосылки, предложены инструменты для преодоления кризисов, переживаемых Россией и мировым сообществом. Реализация данного методологического основания послужит демонстрацией того, что человек как часть природы – действительно разумный - Homo sapiens.

4. Потенциал природы как методологическое основание государственной экологической политики и экологического права

«Полезные ископаемые – это тот фундамент, данное Богом преимущество России, которое надо использовать для повышения качества образования, внедрения инноваций, разработки собственных технологий.

⁷⁷ Моисеев Н.Н. Современный антропогенез и цивилизационные разломы (эколого-политологические разломы). М.: МНЭПУ, 1994. С. 12.

⁷⁸ Шестерюк А.С. Экологическое право: проблемы методологии. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. СПб., 2000. С. 28-29.

Часто предлагают все полезные ископаемые сложить в мешок и не трогать. Это было бы стратегической ошибкой. Мир меняется. Посмотрите, какие сейчас разрабатывают перспективные автомобили. При ходовых характеристиках гоночных они тратят всего 2-3 литра бензина на 100 км. Представляете, к какому падению спроса на нефть это приведет уже на протяжении жизни одного поколения? Начинаешь понимать, что существенное изменение отношения к тем или иным полезным ископаемым – это не научная фантастика. Это может произойти буквально на следующий год. Поэтому *пока у нас сохраняются естественные преимущества, их надо использовать*⁷⁹.

Да, потенциал природы России огромен. Никакая другая страна в мире не может с нами сравниться. Наиболее существенный, жизненно важный для общества вопрос в этой связи - как распорядиться этим богатством, национальным достоянием? Чтобы, удовлетворив свои оптимальные потребности, оставить природу благоприятной для будущих поколений.

На планете Земля имеются государства - Япония, Сингапур, многие другие, - которых Бог лишил такого «преимущества», обладающего Россией. Почему и за счет каких источников эти страны, помимо прочих достойных целей общественного развития, находят ресурсы «для повышения качества образования, внедрения инноваций, разработки собственных технологий»?!

В какой мере выраженная федеральным министром природных ресурсов позиция по заявленному им важнейшему эколого-социальному вопросу – использования природы - согласуется с интересами общества, будущих поколений, Конституцией РФ и, наконец, с Положением о Минприроде России? В соответствии со статьей 9 Конституции РФ природа является основой жизнедеятельности человека и общества, поэтому она должна соответствующим образом рационально использоваться и охраняться. Эта задача - рационально использовать природные ресурсы и охранять природу – возложена на всех субъектов экологического права, осуществляющих природопользование и оказывающих вредное влияние на природу. Но прежде всего она возложена на государство, обладающего всем возможным арсеналом средств регулирования и принуждения, в том числе правовых, для ее наиболее эффективного решения.

В системе федеральной публичной власти Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) по исследуемому вопросу в системе органов занимает особое место, определенное Положением, утвержденным

⁷⁹ Трутнев Ю. Стрелять в животное с воздуха – это не по-охотничьи // Известия. 2009, 5 июня. № 98.

И это направление государственной политики реализуется как никакое другое. Россия занимает первое место в мире по добыче нефти. По словам вице-премьера РФ, в текущем году планируется добыть 495-496 млн. тонн // Известия. 2010, 5 марта.

постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404⁸⁰. С одной стороны, Минприроды России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим *функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию* в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, с другой, - Министр несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Министерство полномочий и *реализацию государственной политики* в установленной сфере деятельности.

Основы государственной политики в этой области заложены в Законе РФ «О недрах» от 21 февраля 1992 г.⁸¹ и во многих других нормативных правовых актах. Закон РФ «О недрах» определяет правовые и экономические основы *комплексного рационального использования и охраны недр, обеспечивает защиту интересов государства и граждан Российской Федерации*, а также прав пользователей недр. Основной задачей государственного регулирования отношений недропользования является *обеспечение рационального использования и охраны недр в интересах нынешнего и будущих поколений народов РФ* (ст. 35).

Выраженная министром позиция, очевидно, противоречит названным положениям горного законодательства, Конституции РФ о праве каждого на благоприятную окружающую среду⁸², а также положениям преамбулы Конституции, в которой правильно написано, что мы, многонациональный народ Российской Федерации, принимаем ее, стремясь обеспечить благополучие и процветание России, *исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями*.

Рачительный хозяин, ответственный отец семейства по-другому распорядится имеющимся у него богатством, даже если его много. Хотя в истории известно немало случаев разорившихся, обанкротившихся богачей, неумно, неумело использовавших оказавшиеся в их власти богатства, как правило, ими не созданные.

Значение вопроса об обладании обществом, страной природного достояния особенно *видится в сравнении практики* использования территории и ресурсов природы, а также получаемых при этом значимых для общества результатов – положительных и негативных.

Возьмем Японию. Площадь Японии – 378 тыс. кв. км. В Японии живет 127 млн человек. В России – 142 млн. В Японии нет полезных ископаемых. Сырье она покупает

⁸⁰ СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2581.

⁸¹ Федеральный Закон от 8 февраля 1995 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О недрах» //СЗ РФ. 1995. № 10. Ст.823.

⁸² О правовых проблемах нормирования использования недр в контексте конституционного права на благоприятную окружающую среду см.: *Бринчук М.М. Нормирование как правовая мера предупреждения истощения недр //Правовое регулирование горных отношений в Российской Федерации: история, современность, перспективы развития. Материалы всероссийской научно-практической конференции. М., 2004. С. 128-135.*

по мировым ценам. Но ее ВВП в 4 с лишним раза больше, чем у нас⁸³. Квадратный километр японского пространства в 200 раз продуктивнее российского⁸⁴.

Площадь Красноярского края, одного из субъектов Российской Федерации - богатейшего по разнообразию и запасам природных ресурсов, 2401,6 тыс. кв. км. Более чем в шесть раз превышает площадь Японии.

«Несколько десятилетий назад красноярские просторы отличались от индустриальных регионов исключительно чистым воздухом. Реки наполнились ценными видами рыб. Таежные массивы изобиловали зверьем и птицей. ...Однако настали другие времена.

В период с 1956 по 1971 гг. была построена Красноярская ГЭС с 12-ю агрегатами. Параметры гидроэлектростанции поражают огромными территориальными масштабами. Длина водохранилища составляет 400 км. Ширина – 15 км. Глубина его достигает 100 метров. *«Гидроэлектростанция много лет демонстрирует жуткие последствия призрачной выгоды. ГЭС исподволь губит местное население. Отнимает у человека здоровье и сокращает жизнь. Колоссальный урон нанесен природе. Затоплено более 200 тысяч гектаров пойменных земель. Под водой оказались 120 тысяч сельхозугодий. Пришлось сносить более 14 тысяч различных строений. В результате пуска гидроэлектростанции в крае резко изменился климат. Ужесточились погодные условия. В летнее время стало намного холодней. В зимнее время красноярцы страдают от переувлажненного морозного воздуха.*

При проектировании строительства ГЭС предполагалось, что после перекрытия реки появится незамерзающая полынья в пределах 20 километров. Фактически она растянулась почти на 300 километров. «Жестокой сибирской зимой почти миллионный краевой центр дышит очень тяжело: влажность воздуха переваливает за 80 процентов»⁸⁵. *Нездоровый климат резко повысил заболеваемость красноярцев. Ситуацию усугубило состояние Енисейского водохранилища, а также фтористые выбросы КраЗа. Рукотворное море оказалось напичканным гнилостными бактериями. Затопленные кладбища и скотомогильники повлияли на состояние ихтиофауны. Рыбы теперь плавают в Енисее полулежа на боку.* Все это отражается на здоровье людей.

По данным Центра санэпиднадзора, в 2005 г. заболеванием органов дыхания страдали 353 человека на тысячу жителей. В 2006 – 371,1 человек, в 2007 – 371,3 человека. Болезнями костно-мышечной системы страдали в соответствующие годы 151,9; 179,1; 187,2 человека. Болезнями глаз – 148,4; 176,9; 176,0 человека. Эти

⁸³ Об эколого-правовых аспектах ВВП в России см.: Бринчук М.М. Удвоение ВВП в контексте экологического права // Экологическое право. 2009. № 1. С. 2-11.

⁸⁴ Орешкин Д. Пространство и бремя // Известия. 2007, 24 мая; Зеленый мир. 2009. № 13-14. С. 23.

⁸⁵ «Мировая энергетика». 2008. № 11-12.; Зеленый мир. 2010. № 3-4. С.22.

показатели наглядно убеждают в том, что обстановка с заболеваемостью населения в Красноярске с каждым годом становится все сложнее и тревожнее.

...Когда возведение Красноярской ГЭС только начиналось, красноярцы искренне надеялись получить для своих нужд самую дешевую электроэнергию. Получилось наоборот. Цена киловатта росла стремительными темпами, и теперь она достигла рекордных высот»⁸⁶.

Для оправдания своей политики и убеждения россиян в необходимости новых проектов по возведению новых ГЭС в крае, его руководители прибегают к суждению М.В. Ломоносова о том, что «мощь России будет прирастать Сибирью»⁸⁷. Спроектированная Богучанская ГЭС представляется как «стройка века», как «огромное благо для красноярцев и россиян»⁸⁸. Описанная в этом материале практика природопользования в крае демонстрирует приращение мощи России?

В контексте состояния природы в процессе ее использования в энергетических целях и обещаемых благ уместно привести воспоминание и оценку бывшего государственного чиновника. В конце 1980-х годов заместитель министра энергетики и электрификации СССР говорил: «Экология это правильно. *Строим часто так – трава за нами тридцать лет не растет*»⁸⁹.

Такое искреннее признание спустя годы высокого ранга государственного чиновника, участвовавшего в принятии экологически значимых решений, дорогого стоит. Как убедительно показывает практика, строили так, что, эксплуатация объектов *всегда* сопровождалась деградацией природы.

Состояние природы в наши дни в стране существенно отличается от того, каким оно было, к примеру, 50-60 лет назад. В какой степени был оправдан и вызван жизнью такой вариант распорядиться природой? Насколько рационально использован потенциал природы Красноярского края? Задумаемся: какие экономические и социальные достижения мы, народ России, в этот период обрели за счет крупномасштабной эксплуатации природы, которую специалисты оценивают варварской, оправдывающие такое распорядительство государством национальным достоянием?! Чем оправдать происходящее на глазах живущих поколений резкое понижение потенциала природы в стране?

⁸⁶ Николаев Н. Председатель Общественного комитета экологического движения Красноярского края. Несколько десятилетий назад красноярские просторы отличались // Зеленый мир. 2009. № 9-10. С. 44.

⁸⁷ Как пишет академик РАН В.П. Казначеев, «По существу, та экономика, которая сегодня навязывается восточным районам России, противоречит принципам, которые были высказаны М.Ломоносовым о том, что могущество России будет прирастать Сибирью и Севером. Севера мы уже практически потеряли, кроме добывающей там промышленности, а новые селительные зоны и новое освоение территории отсутствует». – Казначеев В.П. О будущем // http://www.newhumanity.ru/koncept_materialy/kaznacheev/o_budushem.htm 5 апреля 2010 г.

⁸⁸ Там же. С. 44.

⁸⁹ Зеленый мир. 2009. № 7-8. С. 13.

Общество давно, с советских времён, имело возможность наблюдать неэффективность отечественной экономики. В современной России Правительство вот уже почти 20 лет демонстрирует неумение и неспособность изменить эту страшную для общества и государства тенденцию, от чего «усиливается экспортно-сырьевая зависимость российской экономики. Как пишет А. Рябов, главный редактор журнала «Мировая экономика и международные отношения», если в 1995-м нефтяные доходы составляли менее половины российского бюджета, то уже с 2000-го намного превысили уровень в 65-70 процентов»⁹⁰. И по самым последним оценкам российская экономика примитивна⁹¹.

Конституцией РФ установлены разумные положения по поводу отношения к природе. Выше уже упоминалось содержание статьи 9. Согласно ст. 36 владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, *если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц*. Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду (ст. 42). В какой мере в практической повседневной деятельности государства воспринимаются и как исполняются эти научно обоснованные нормы?

Хотя в то время, когда принималось решение о строительстве Красноярской ГЭС, в стране отсутствовали экологические требования современного законодательства, были ли основания, хотя бы нравственные, таким образом распорядиться потенциалом природы, имея в виду наступившие последствия?

Уместно привести слова русского философа Ивана Ильина: «Национальная территория не есть пустое пространство «от столба до столба», но исторически данное и взятое духовное пастбище народа, его творческое задание, его живое обетование, жилище его грядущих поколений»⁹².

5. Потенциал природы как фактор и инструмент ее правовой охраны

На обширных просторах Российской Федерации состояние природы изначально и в процессе многовекового воздействия на нее различно. Пока в России сохранился крупнейший на планете массив естественных экосистем (8 млн. кв. километров), который служит резервом устойчивости биосферы. Вместе с тем там, где в течение продолжительного времени эксплуатировались природные ресурсы, к примеру недра, они исчерпались. Под воздействием хозяйственной и иной деятельности человека ухудшались не только количественные характеристики природы, истощалась природа,

⁹⁰ Рябов А. Модернизации в России и глобальные изменения //Стратегия России. Октябрь 2009. № 10. С. 84.

⁹¹ Так ее охарактеризовал первый заместитель руководителя Администрации президента РФ («Вести», 21 марта 2010 г.).

⁹² Цит. по: Зеленый мир. 2009. № 21-22. С. 27.

но деградировало и ее качество, загрязнялись атмосфера, воды, почвы. Катастрофически разрушены естественные экологические системы, что, по оценкам специалистов, является первоосновой экологического кризиса⁹³. 16 % территории РФ официально признаны экологически неблагополучными⁹⁴.

Основным фактором воздействия на потенциал природы, его изменения является использование природных ресурсов и негативные воздействия на природу в процессе удовлетворения разнообразных потребностей человека и иных живых видов природы. Однако, потенциал природы изменяется также в силу действия естественных чрезвычайных факторов как планетарного масштаба – извержений вулканов, цунами и др., так и вселенского. Причем изменение состояния природы вследствие естественных процессов также может быть весьма неблагоприятным. Как утверждает директор Зоологического института РАН, гибель динозавров от падения метеорита 67 млн лет назад покажется взрывом хлопушки по сравнению с катастрофой, произошедшей на Земле примерно 251 млн лет назад. По оценкам специалистов, это была самая значительная за всю историю Земли катастрофа, вследствие которой вымерло примерно 90 % животного и растительного мира планеты. Предполагается, что тогда в Землю врезалось очень массивное космическое тело. После него началось преобразование всех экосистем Земли⁹⁵.

Соответственно, деградированная природа может удовлетворять в меньшем объеме, чем ранее, потребности, реализовывать свои функции как в отношении человека, так и иных живых видов – растений и животных. При этом исследование поставленной темы мы основываем на идее, истинной по своей сути, заложенной в норме Конституции: Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Природа – основа жизни и деятельности человека и общества, Без природы, вне природы человек и общество существовать не могут. Соответственно, человек и общество «обречены» заботиться о природе, выстраивать свои отношения с ней с учетом ее объективных законов, соблюдая их и подчиняясь им. Сущность объективности этих законов мудро выразил И.-В. Гёте: «Люди повинуются законам природы, даже когда действуют против них».

Природа, функционирующая на основе своих законов, как правило, сохраняет потенциал или даже увеличивает его. К примеру, плодородие неиспользуемых,

⁹³ См.: Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С., Рейф И.Е. Перед главным вызовом цивилизации. Взгляд из России. М.: ИНФРА-М, 2005. С. 12.

О значении экосистем в природе и правовых проблемах, связанных с ними, подробнее см.: Бринчук М.М. Экосистемный подход в праве //Экологическое право. 2008. № 1. С. 6-14; Бринчук М.М. Правовой механизм сохранения (восстановления) экологических систем //Экологическое право. 2008. № 2. С. 2-9.

Есть основания предположить, что происходящие в мире с тяжелыми социальными и экономическими последствиями климатические изменения происходят именно из-за катастрофического уничтожения естественных экологических систем.

⁹⁴ СЗ РФ.1996.№ 15. Ст. 1572.

⁹⁵ Зеленый мир. 2009. № 21-22. С. 36.

залежных земель со временем увеличивается. В части удовлетворения потребностей других живых видов потенциал также изменяется. Причем такие изменения иногда бывают чрезмерными: как отмечают экологи, при существенном увеличении количества волков соответственно страдают виды животных, являющихся их пищей. Но все, в конечном счете, происходит в рамках законов природы, уравнивается.

Инструментами регулирования отношений человека к природе являются государственная экологическая политика, экологическое право. Важным и исходным условием их эффективности является учет состояния природы, ее реальный потенциал.

Потенциал природы – динамичная характеристика окружающей среды, со временем изменяющаяся как в силу естественных процессов, так и под воздействием деятельности человека, выражающая количественные и качественные показатели состояния природы. С учетом и на основе показателя реального состояния природы определяется и осуществляется государственная экологическая политика, формируется и реализуется экологическое право, обеспечивая поддержание благоприятного состояния окружающей среды и его восстановление в интересах настоящего и будущих поколений.

Особую роль эта категория как методологическое основание может и призвано быть полезной на современном этапе общественного развития, породившего экологический, социальный, экономический, цивилизационный кризисы, или, как оценивают ученые, системный кризис. На основе общепризнанной *существенной роли природы в историческом процессе и развитии права*⁹⁶ методологически крайне важно умело и ответственно использовать категорию «потенциал природы» как правовой инструмент в национальном и международном экологическом праве для последовательного преодоления системного кризиса и, в частности, экологического.

Потенциал природы как инструмент целесообразно использовать в экологическом праве с учетом уже произошедшей деградации природы и возможностей ее восстановления. Например, Матис Вакернагель и его коллеги сумели оценить нагрузку на окружающую среду со стороны человека (ecological footprint – экологический след) и сравнить ее с поддерживающей способностью (потенциальной емкостью) планеты. Они рассчитали размеры территории, которая нужна для того, чтобы обеспечить человечество всеми необходимыми ресурсами и при этом справиться со всеми выбросами и отходами⁹⁷.

⁹⁶ См.: Нерсесянц В.С. Философия права. М., 1997. С. 40.

⁹⁷ См. Wackernagel M. et al. Tracking the ecological overshoot of the human economy // Proceedings of the Academy of Science. 1999, № 3, p. 9266-9271 <http://www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.14033699> (последнее посещение - 15 ноября 2007 г.)

Предложенный Вакернагелем показатель и математические методы затем взял на вооружение Всемирный фонд защиты природы (World Wild Fund for Nature), который теперь каждые полгода публикует данные по экологической нагрузке более чем для 150 стран в своем «Отчете о живой планете» (Living planet report). По этим данным получается, что с 80-х годов XX века население планеты каждый год использует больше ресурсов, чем может быть восстановлено за тот же период, т. е. экологическая нагрузка мирового сообщества на внешнюю среду превышает ее способность восстанавливаться⁹⁸.

Как правильно пишет А.С. Шестерюк, «выражая исторически сложившуюся объективную пропорцию уникальной биологической среды (природной среды для человека, общества) и социального механизма, хорошо отлаженного общественного (производственного прежде всего) механизма взаимодействия, в котором экологически обоснованы технические машинные комплексы, техническое проектирование больших диапазонов, а также экологически детерминированы все решения по вещественно-энергетическим факторам общественного производства. Данный закон означает *органическое единство потенциала природы и потенциала человека (общества), т.е. ноосферной мощности его антропогенной деятельности, как способности раскрывать новые возможности природы и природной среды обитания*»⁹⁹.

«Место природы, ее роль в поведении человека (общества) в экологических обстоятельствах можно было бы определить как потребность природы всегда и непосредственно сохранять (или обеспечивать) баланс природных сил, а роль и значение ее состоит в том, чтобы обеспечивать, сохранять природную зависимость человека (общества) как условие существования, т.е. деятельности, есть выражение объективного требования, предъявляемого природой обществу: «...создать власть в защиту природы, а не над ней»¹⁰⁰»¹⁰¹.

Основной смысл конституционного положения о природе как основе жизни и деятельности человека и общества заключается в выполнении природой в отношении человека определенных функций, обеспечивая, с одной стороны, удовлетворение его потребностей, при условии, с другой, сохранения благоприятного состояния окружающей среды. Реализуя эту конституционную норму, экологическое право регулирует общественные отношения по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды (природы) имея, в частности, целью удовлетворение экологических

⁹⁸ Цит. по: Донелла Медоуз, Йорген Рандерс, Денис Медоуз. Пределы роста. 30 лет спустя / Пер. с англ. М., 2007, с. 32.

⁹⁹ Шестерюк А.С. Экологическое право: проблемы методологии. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. СПб., 2000. С. 17.

¹⁰⁰ Сен-Марк Ф. Социализация природы. М.: Прогресс, 1977. С. 339.

¹⁰¹ Шестерюк А.С. Экологическое право: вопросы теории и методологии анализа. СПб.: изд-во Спбуниверситета, 2000. С. 53.

(физиологических), экономических, эстетических, рекреационных, научных, культурных и иных потребностей.

Вопрос о функциях природы по отношению к человеку лежит также в основе понятия «благоприятная окружающая среда», на которую в соответствии со ст.42 Конституции России каждый имеет право. Очевидно, что благоприятной является такая окружающая среда, которая способна удовлетворять экологические (физиологические), экономические, эстетические и иные потребности человека. С юридической точки зрения окружающая среда может оцениваться как благоприятная, если ее состояние соответствует установленным в экологическом законодательстве требованиям, касающимся чистоты (незагрязненности), ресурсоемкости (неистощимости), экологической устойчивости, видового разнообразия, эстетического богатства, сохранения уникальных (достопримечательных) объектов природы с учетом допустимого экологического и техногенного риска¹⁰².

В экологическом праве категорию потенциала природы представляется целесообразным использовать для решения ряда важных практических задач: 1) планирования размещения новых экологически вредных объектов, если нормативы качества окружающей среды уже превышены; 2) планирования восстановления нарушенного состояния природы и, соответственно, увеличения, восстановления ее потенциала; 3) планирования использования природных ресурсов на основе принципа рациональности¹⁰³; 4) планирования экономического развития с учетом потенциала природы.

С учетом дефицита природных ресурсов и мировой тенденции на их истощение «потенциал природы» как правовой инструмент может быть весьма полезным и в государственной экономической политике, осуществление которой связано с использованием природных ресурсов, в той или иной хозяйственной деятельности. В условиях рыночной экономики, ориентированной на постоянное расширение потребительского рынка, обладание данными о количестве природного ресурса может служить ограничивающим фактором развития предпринимательства.

¹⁰² Подробнее об этом см.: Бринчук М.М. Благоприятная окружающая среда как правовая категория // Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке. Отв. ред. М.М. Бринчук, О.Л. Дубовик. Труды Института государства и права РАН. 2007. № 5. С. 36-66.

¹⁰³ В контексте исследуемой темы важно, что в науке обращается внимание на те сферы, которые сегодня в России даже не охвачены эколого-правовым регулированием. «Сегодня особое значение приобретает организация научно-исследовательской деятельности в сфере использования ландшафтного потенциала с привлечением ведущих ученых страны в области природопользования, ландшафтоведения, системного анализа, устойчивого развития и других дисциплин, необходимых для разработки федерального закона о национальном ландшафте». - Независимая газета. 2009, 11 февраля; Зеленый мир. 2009. № 21-22. С. 27. Об эколого-правовых исследованиях в этой области см.: Выпханова Г.В. Ландшафтный подход как способ обеспечения устойчивого развития территорий: концептуальные и правовые аспекты // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2004. № 3. С. 422-430; Гафина Л.М. Проблемы правовой охраны ландшафтного разнообразия в Российской Федерации. Димитровград: Издательский центр ЮНИПресс, 2008. 208 с.

Важное положение в контексте исследуемой темы содержится в Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утвержденной указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г.¹⁰⁴. В ней, в частности, отмечается, что «социально-экономическое развитие общества в XX веке, в основном ориентированное на быстрые темпы экономического роста, породило беспрецедентное причинение вреда окружающей природной среде. Человечество столкнулось с противоречиями между растущими потребностями мирового сообщества и невозможностью биосферы обеспечить эти потребности». Концепция провозглашает в качестве одного из основных направлений перехода РФ к устойчивому развитию: *ведение хозяйственной деятельности в пределах емкости экосистем* на основе массового внедрения энерго- и ресурсосберегающих технологий, целенаправленных изменений структуры экономики, структуры личного и общественного потребления; а со стороны государства - разработку системы стимулирования хозяйственной деятельности и установление пределов ответственности за ее экологические результаты, при которых *биосфера воспринимается уже не только как поставщик ресурсов, а как фундамент жизни, сохранение которого должно быть неременным условием функционирования социально - экономической системы и ее отдельных элементов»*.

«Потенциал природы» и смежные понятия: емкость экосистем, хозяйственная емкость природных экосистем и биосферы, природоемкость, благоприятная окружающая среда

Категорию потенциала природы целесообразно рассмотреть в соотношении с другими родственными понятиями, используемыми в законодательстве и доктрине для решения разных задач охраны природы.

В соответствии с указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г. в качестве одного из основных направлений перехода РФ к устойчивому развитию концепция провозглашает ведение хозяйственной деятельности *в пределах емкости экосистем*.

Экологический энциклопедический словарь не дает определения понятия «емкость экосистемы», хотя и выделяет его¹⁰⁵. В качестве синонимов словарь называет «экологический предел», «хозяйственную емкость экосистемы», «предел устойчивости экосистемы». Однако здесь дается отсылка к понятию «природно-ресурсный потенциал», определяемому как «способность природных систем при сохранении устойчивости в глобальном масштабе допускать использование человеком в хозяйственной деятельности части ресурсов. При этом на локальных и региональных уровнях использование может быть таким, что оно на этих уровнях не обеспечивает

¹⁰⁴ СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.

¹⁰⁵ Экологический энциклопедический словарь. М.: Изд. дом «Ноосфера», 2002. С. 232.

устойчивости локальных природных систем, но в целом в глобальном масштабе устойчивость природной системы (биосферы) обеспечивается»¹⁰⁶.

Профессор Н.Ф. Реймерс выделил понятия «емкость среды», «емкость среды биологическая», «емкость среды хозяйственная», которые могут использоваться и для решения задач экологического права. В частности, «емкость среды хозяйственная» означает пределы физико-химических возможностей среды, исчерпание которых в процессе хозяйственной деятельности приводит к нежелательным изменениям в ней¹⁰⁷. Полезность данного понятия может проявляться как элемент, часть более широкого понятия, которым является «потенциал природы», которое по содержанию и своим функциям в экологическом праве - более широкое, универсальное.

В контексте определения пределов, границ использования природных ресурсов и воздействия на природу в науке исследуется понятие «хозяйственная емкость природных экосистем и биосферы». Экологи пришли к выводу, что «границы эти определяются не столько ресурсами недр или доступными источниками энергии, сколько потенциальными возможностями биосферы по нейтрализации растущего антропогенного давления. А последнее неизбежно связано с достижением такого критического момента, что мы, по сути, и переживаем в настоящий период»¹⁰⁸. Как пишут авторы данной весьма интересной работы, «понятие хозяйственной емкости биосферы как важнейшего индикатора материальной человеческой деятельности впервые появляется на этих страницах». Хозяйственная емкость природных экосистем и биосферы в целом (другие названия – ассимилирующая, несущая емкость carrying capacity) – своего рода интеграл того предельного антропогенного воздействия, превышение которого приводит ее в возмущенное состояние и угрожает необратимой деградацией. Это понятие позволяет, с их точки зрения, дать ответ на угрозы и степени угрозы биосфере¹⁰⁹.

«Природоемкость» используется как эколого-экономический показатель. Показатель природоемкости измеряется как затраты первичных природных ресурсов или объемы загрязнений на единицу конечной продукции.

При этом современная экономика России характеризуется высокой природоемкостью. Такая ситуация сложилась в основных природоэксплуатирующих секторах, существенно воздействующих на экологическую ситуацию: энергетическом, аграрном, лесном. Так, сравнение природоемкости российской экономики и развитых стран дает довольно показательные результаты. В России энергетические затраты на единицу конечной продукции в среднем в 2-3 раза превышают энергозатраты развитых

¹⁰⁶ Там же. С. 528.

¹⁰⁷ Реймерс Н.Ф. Природопользование. Словарь-справочник. М., 1990. С. 123.

¹⁰⁸ Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С., Рейф И.Е. Перед главным вызовом цивилизации. Взгляд из России. М.: ИНФРА-М, 2005. С. 150.

¹⁰⁹ Там же. С. 153.

стран. По затратам лесных ресурсов на производство единицы бумажной продукции, мебели, лесоматериалов Россия превосходит развитые страны в 4-6 раз. Для аграрного сектора резкое падение в последние десятилетия естественного плодородия и отставание обслуживающих сельское хозяйство отраслей и видов деятельности оборачивается 3-4-кратным превышением затрат земельных ресурсов на получение единицы конечной продукции сельскохозяйственного происхождения по сравнению с развитыми странами.

Неэффективная, природоёмкая экономика вполне обоснованно оценивается как важная причина деградации природы России. Незрелость обрабатывающей и перерабатывающей промышленности, инфраструктуры, сферы распределения, отсталые и грязные технологии приводят к сохранению или вынужденному росту нагрузки на природу, колоссальным потерям природных ресурсов и сырья, дополнительному загрязнению¹¹⁰.

В эколого-правовом контексте категория «потенциал природы» в своем содержании соотносится с другой важнейшей категорией – «благоприятная окружающая среда». Если состояние природы на определенной территории по правовым характеристикам оценивается как благоприятная окружающая среда, потенциал природы может быть оценен как наивысший. И, наоборот. Несмотря на связь между ними, категория потенциала природы может иметь свой самостоятельный правовой ресурс в экологическом праве. В аспекте соотношения понятия потенциала природы и благоприятной окружающей среды как конституционной правовой категории особенно важно установление правового содержания благоприятной окружающей среды.

6. Эколого-правовые задачи, решаемые с помощью категории «потенциал природы»

Категория «потенциал природы», будучи признанной, может играть в природоохранной деятельности государства, науке и отрасли экологического права существенную роль. В контексте ст. 9 Конституции РФ на потенциал природы важно смотреть как на методологическую основу государственной экологической и экономической¹¹¹ политики, формирования экологического права. Такая политика может быть наиболее общественно полезной и эффективной, будучи основанной на реальном состоянии природы. Соответственно, на макроуровне, при разработке и государственной политики, и государственных прогнозов социально-экономического развития необходимо исходить из имеющегося природного потенциала, планировать

¹¹⁰ Бобылев С.Н. Экология и экономика: взгляд в будущее // Экологическое право. 2001. № 2. С. 15-16.

¹¹¹ Имеется в виду экологический компонент экономической политики.

его поэтапное повышение. В равной мере обеспечение рационального природопользования и охрану природы на микроуровне, т.е. локально, важно также основывать на учете реального состояния природы. Тем самым «потенциал природы» может служить существенным методологическим основанием эффективного осуществления экологического права, прежде всего как оперативное средства при подготовке и принятии каждого экологически обоснованного решения.

Планирование с учетом потенциала природы размещения новых экологически вредных объектов на территории экологически деградированной и благоприятной

Если состояние атмосферного воздуха, воды, почвы не соответствует нормативам качества окружающей среды, что изначально свидетельствует о делящемся процессе причинения экологического и экогенного вреда, очевидно, требуется тщательное рассмотрение вопроса о планировании новой экологически значимой деятельности, осуществление которой будет сопровождаться и новым, дополнительным воздействием на природу¹¹².

При отрицательном потенциале природы, характеризующем высокий уровень загрязнения окружающей среды, целесообразно ли на соответствующей территории размещать новые экологически вредные объекты?

Для таких территорий требуется проведение специальных мер по восстановлению благоприятного состояния окружающей среды. В принципе для этого не обязательно прекращать экологически вредную деятельность. Но при строгом объективном экологическом контроле ее, очевидно, следует ограничивать.

На многих хозяйственно освоенных территориях страны состояние природы не соответствует нормативам качества окружающей среды, что важно учитывать при территориальном планировании размещения экологически значимой инфраструктуры – населенных пунктов, предприятий, иных объектов.

На стадии оценки потенциала природы, ее состояния выявляются все неблагоприятные экологические характеристики, которые должны учитываться при планировании размещения не только хозяйственных и иных новых объектов, но и населенных пунктов. К примеру, при размещении населенного пункта важно учитывать

¹¹² Реальный вред природе и человеку в России огромен. В соответствии с Государственным докладом о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2003 г. государством было предъявлено исков на общую сумму 3,2 млрд руб.; в 2004 г. – 1,6 млрд руб.; в 2005 г. – 2,3 млрд руб.; в 2006 г. – 1,9 млрд руб.; в 2007 г. – 8,6 млрд руб. – Подробнее об этом см.: *Князев М. А.* Российское государство как субъект возмещения экологического и экогенного вреда. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 39-40.

Загрязненная природа отражается на здоровье человека. Даже официально признано, что «из-за плохой экологии умирают ежегодно более 350 тыс. россиян». Об этом пишет в «Российской газете» А. Акулов, заместитель руководителя Росприроднадзора. – См.: Российская газета. 2008, 28 мая; Зеленый мир. 2009. № 15-16. С. 11.

По данным ВОЗ, в 2004 г. в России умерли 493 тыс. человек от загрязнения окружающей среды. – Зеленый мир. 2008. № 23-24. С. 19.

отсутствие геопатогенных характеристик территории, сейсмоопасности, риски других опасных природных явлений – извержений вулканов, цунами, наводнений и др.

Имеющиеся разрозненные данные позволяют говорить о том, что в разных местах поверхности земли напряженность энергетического поля неодинакова по величине и по знаку, что, по-видимому, отчасти определяется геологическими особенностями и, в частности, тектонической структурой земной коры. Места выходов (или концентрации) земной энергетики с отрицательным знаком человек в своей практике рассматривает как геопатогенные зоны. Такие зоны, как правило, связаны с глубинными разломами, известны человечеству с древнейших времен, выявлены в Западной Европе еще в 20-е гг. нашего столетия и в последние годы в г. С.-Петербурге. В этих зонах люди чаще, чем в других местах, болеют онкологическими, сердечно-сосудистыми и другими заболеваниями¹¹³. В зонах с положительной энергетикой человек чувствует себя комфортно. Как правило, для них характерна богатая растительность. Животные в выборе мест обитания относятся избирательно к таким зонам. Так, красные муравьи образуют свои поселения преимущественно в геопатогенных зонах, а колонии мышей поселяются исключительно в местах с положительной энергетикой. Также только в положительных зонах располагаются на ночлег домашние животные: овцы, козы, коровы и т.д. Это прекрасно знали наши предки при выборе мест для своего поселения. По-видимому, земная энергетика определяет маршруты перелетных птиц, пути миграции наземных животных, караванные тропы верблюдов¹¹⁴.

Социальная практика убедительно подтверждает оправданность и необходимость учета этих факторов. Тем более, что в условиях России, с ее пространной территорией, не трудно найти альтернативные варианты. Или должны быть предложены и использованы технические решения, сводящие к минимуму риски наступления неблагоприятных эколого-социальных последствий. Примеры, которые заставляют человека учитывать эти факторы, в истории: Помпея, уничтоженная вследствие извержения вулкана, на современном этапе – город Нефтегорск (Сахалин), полностью разрушенный в результате землетрясения в мае 1995 г. Негативным примером планирования землепользования может служить расположение огромного жилого массива в Марьино (Москва) на бывшей свалке отходов – Люблинских полях аэрации.

Аналогичным образом экологические характеристики территории, потенциал природы должны быть в основе решений о размещении производственных объектов. При этом с учетом потенциала природы важно обратить внимание на две существенные ситуации: потенциал природы соответствует критериям благоприятного состояния окружающей среды, и потенциал природы не соответствует таким критериям, вследствие как деятельности человека, так и неблагоприятных природных явлений.

¹¹³ НЛО - Невероятное. Легендарное. Очевидное. 1999. №23 (86), 7 июля. С. 20.

¹¹⁴ Соколин Х.Г. Соляная тектоника и *Camelus bactrianus* // Геология угольных месторождений. Екатеринбург: УГГА, 1998. С. 308-314.

Если потенциал природы характеризуется уровнями загрязнения вод, атмосферного воздуха сверх предельно допустимых концентраций, проблематичным является строительство новых предприятий, расширение действующих. В этом случае проект должен содержать гарантии того, что новый объект не ухудшает экологическую ситуацию. Хотя социальная практика десятилетий убеждает, что каждое новое предприятие лишь ухудшает состояние природы. Юридически значимым решением в этой ситуации может быть, помимо запрета строительства объектов на экологически деградированной территории, реальная ответственность приемочных комиссий, экспертов государственной экологической экспертизы.

Принципиальным для экологического права является вопрос об экологических требованиях к деятельности, осуществляемой на территории с благоприятной окружающей средой. Разумный вариант – не допускать ухудшения состояния природы. Такие требования содержатся в зарубежном экологическом законодательстве. Этот принцип частично закреплен и в российском законодательстве. Согласно ст. 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в первоочередном порядке охране подлежат естественные экологические системы, природные ландшафты и природные комплексы, не подвергшиеся антропогенному воздействию. К основным принципам охраны окружающей среды относится запрещение хозяйственной и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда растений, животных и других организмов, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды (ст. 3).

Планирование восстановления нарушенного состояния природы и, соответственно, увеличения ее потенциала

Категория потенциала природы может быть успешно использована для решения задачи не только предупреждения нового экологического вреда, но и восстановления нарушенного состояния окружающей среды. Значение как решения самой задачи восстановления природы, так и использования для этого категории потенциала природы, важно оценивать с учетом двух обстоятельств: 1) реального состояния деградированной окружающей среды. Как отмечалось выше, 16 % территории России, где проживает половина населения страны, официально признаны экологически неблагополучными. Обязанность государства - обеспечивать возмещение вреда и применение всяких законных средств для устранения ситуаций, в которых

причиненный вред, в том числе путем восстановления окружающей среды¹¹⁵. То есть применение категории потенциала природы имеет конституционные основания. 2) выработки мер, реализация которых позволит восстановить нарушенное состояние, если это практически возможно. С учетом реального состояния природы, отклоняющегося от благоприятного, в качестве таких потенциально эффективных мер могут быть: планирование природоохранной деятельности; нормирование предельно допустимых воздействий и использования природных ресурсов; ограничение экологически значимой хозяйственной и иной деятельности; и др.

Планирование рационального использования природных ресурсов с учетом потенциала природы

Использование природных ресурсов для удовлетворения потребностей, в частности, экономических, рекреационных, важно осуществлять с учетом потенциала природы на конкретной территории. При этом планирование использования природных ресурсов, очевидно, целесообразно строить с учетом экологических особенностей территории. Юридически значимым критерием при этом могут служить нормативы использования природных ресурсов¹¹⁶.

Попытка внедрить правовое регулирование природопользования в Байкальском регионе на основе учета потенциала природы в качестве методологического основания была предпринята в 1990-е годы применительно к обеспечению статуса Байкала как участка всемирного наследия. «На пороге 21 века в мире с истощающимися ресурсами приобретают решающее значение ограничения и ответственности. ...Одним из проявлений осознания этого в странах Запада стало функциональное зонирование земель. Зонирование земель – установление ограничений на использование земель обществом¹¹⁷. Степень ограничений зависит от естественных возможностей земель, характера использования прилегающих участков, потребности в дефицитных ресурсах и культурных норм. В идеале ограничения на использование земель отражают

¹¹⁵ Подр. об этом см.: Князев М. А. Российское государство как субъект возмещения экологического и экогенного вреда. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

¹¹⁶ См. статью 26 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

¹¹⁷ Институт зонирования земель весьма развит в США. Как пишет М.Ю. Галятин, опыт правового регулирования земельных отношений в США оказывает заметное влияние на развитие права и законодательства многих капиталистических стран. «Возникновение и развитие правового института зонирования в США является убедительным подтверждением марксизма о том, что настоятельные потребности общества «должны быть и будут удовлетворены, изменения, продиктованные общественной необходимостью, сами проложат себе путь и рано или поздно приспособят законодательство к своим интересам» (Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 18. С. 55). – Галятин М.Ю. Зонирование как способ правового регулирования земельных отношений в США. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1984. С. 10.

При этом контроль за антропогенным воздействием на окружающую среду при экологическом зонировании осуществляется, в частности, путем установления обязанностей землепользователей осуществлять определенные мероприятия по предотвращению вредного воздействия его хозяйственной деятельности на окружающую среду (с. 21).

экологические и экономические ценности»¹¹⁸. Ценность подготовленной тогда программы видится, в частности, в том, что применительно к каждой категории земель Байкальского региона его авторы предлагали варианты предпочтительного и возможного использования. В этом реализуется ценность и самого исследуемого методологического основания. Стоит ли использовать землю уникального озера Байкал или земли курортов для строительства ЦБК, нефтеперерабатывающего предприятия и др. экологически опасных объектов?

В период написания автором данного материала в черноморском городе Туапсе (Краснодарский край) проводились общественные слушания по проекту «Строительство нового НПЗ мощностью 12 млн.т/год на территории ООО «РН-Туапсинский нефтеперерабатывающий завод». Дочерней компанией ОАО НК «Роснефть» на слушания был представлен проект строительства нового нефтезавода на месте, где сейчас расположен существующий Туапсинский нефтезавод - в центре города в пойме реки Туапсе. Согласно данному проекту, предполагается снос существующего технически устаревшего Туапсинского нефтезавода, запущенного еще в 20-х годах прошлого столетия. Согласно официальным документам "Роснефти", данный завод включен в перечень объектов, необходимых для подготовки и проведения зимних Олимпийских игр 2014 года в городе Сочи, вблизи которого расположен Туапсе. Нынешний Туапсинский нефтезавод эксплуатируется с грубейшими нарушениями законодательства, и наряду с другим дочерним предприятием "Роснефти" - нефтебазой ООО "РН-Туапсенефтепродукт" стал источником катастрофического загрязнения нефтью земель в пойме реки Туапсе, самой этой реки и прилегающей акватории Черного моря. Под Туапсе, в результате постоянной утечки нефти из хранилищ и трубопроводов нефтезавода и нефтебазы, образовалась так называемая "нефтяная линза", вследствие чего *ПДК по нефти* в грунтах и морской воде акватории Туапсинского порта, куда выходит нефтяной поток из этой линзы, *превышено в тысячи раз*. Снос резервуаров и трубопроводов старого нефтезавода и строительство вместо них новых призваны во многом решить эти экологические проблемы¹¹⁹.

Соответственно, в контексте темы исследования возникает закономерный вопрос о рациональности использования природной территории, обладающей особыми для России как «северной страны» характеристиками курортного региона. При этом аналогичные предыдущие решения в этом регионе уже привели к тому, что Туапсе является самым "грязным" в экологическом отношении городом Юга России, наряду с Новороссийском, в котором также сложилась критическая экологическая ситуация.

¹¹⁸ Байкальский регион в двадцать первом веке: модель устойчивого развития или непрерывная деградация? Комплексная программа политики землепользования для российской территории бассейна озера Байкал. 1993. С. 29.

¹¹⁹ Экология и права человека. Сообщение ECO-HR.3368, 24 октября 2009 г.

Планирование экономического развития с учетом потенциала природы

«Потенциал природы» как правовой инструмент может с успехом послужить критерием определения потребительского уровня, удовлетворяемого за счет ресурсов природы. Как известно, к числу основных факторов деградации природной среды на мировом уровне относится рост потребления природных ресурсов при сокращении их запасов. Рост потребления природных ресурсов вызван стимулированием рыночной экономикой роста потребительского спроса на производимую продукцию, что является, в свою очередь, источником получения прибылей. Как с тревогой пишет А.С. Шестерюк, «удовлетворение жизненных потребностей человека путем фронтальной атаки на природу (к чему тысячелетиями сводилось экономическое развитие) вызывают в ней изменения, угрожающие существованию человека как биологического вида»¹²⁰.

С учетом того, что природа – основа общественного развития, профессор права Ф. Сен-Марк, в прошлом сотрудник правительственных канцелярий Франции еще в начале 1970-х годов писал: «Мы должны выработать новую форму развития – защитницу, а не разрушительницу природы. Эта форма будет воплощена в новой промышленной политике и в новой политике благоустройства территории. Мы можем сберечь нашу физическую окружающую среду, не тормозя экономического роста; достаточно будет его переориентировать.

Отсюда вытекает необходимость *в плане защиты природы*, многолетней программе действий, в которой определялись бы по регионам перспективы использования естественной среды, меры по ее сбережения и улучшению. Такое «физическое» планирование, дополняющее экономическое планирование, должно сопровождаться *перспективным балансом природы* в соответствии с долгосрочной эволюцией потребностей и ресурсов и *инвентаризацией «природного капитала»*, учитывающей биологические, эстетические и научные богатства»¹²¹.

Однако продолжалось традиционное развитие, за счет возрастающей эксплуатации природы. Известно, что у экономически развитых государств для обеспечения высокого уровня экономического развития собственных национальных природных ресурсов, своего потенциала природы недостает. Для этих целей привлекаются природные ресурсы других стран или ресурсы вне пределов национальных юрисдикций. При этом экономическое развитие, основанное на эксплуатации природы, в своем планировании и прогнозировании на определенную перспективу не может не учитывать фактор сокращения природных запасов в мире в целом.

¹²⁰ Шестерюк А.С. Экологическое право: проблемы методологии. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. СПб., 2000. С. 23.

¹²¹ Сен-Марк Ф. Социализация природы. М.: Прогресс, 1977. С. 85.

В этой связи обратим внимание на Декларацию «Глобальная энергетическая безопасность», принятую «Группой восьми» в Санкт-Петербурге 16 июля 2006 г. В ней, в частности, говорится: «Учитывая общую заинтересованность стран-производителей и стран-потребителей в обеспечении глобальной энергетической безопасности, мы, лидеры стран «Группы восьми», заявляем о своей приверженности, наряду с другими задачами и принципами, **мощному глобальному экономическому росту**. Декларируемый мощный глобальный экономический рост, очевидно, требует соответствующих энергетических ресурсов. Как очевидно и то, что и один и другой фактор – и экономический рост, и энергетическая безопасность – будут способствовать, с одной стороны, сокращению невозобновимых энергетических ресурсов недр, а, с другой, – загрязнению окружающей среды.

Но в какой степени мощный глобальный экономический рост отвечает потребностям человека, общества в целом? В какой мере в этом заинтересован сам человек, скажем, в экономически развитой стране? Кому действительно нужен этот «мощный глобальный экономический рост»: производителю благ или их потребителю. Создаваемые блага оказывается зачастую навязанными потребителю корпорациями, культивирующими идеи высоких стандартов жизни. «Они заставляют людей «хотеть» значительно больше, чем нужно для удовлетворения действительных потребностей. Рынок превращается в механизм, создающий и формирующий спрос на то, что выходит за рамки разумных человеческих потребностей»¹²².

Трудно не согласиться с Б.И. Козловым, доктором философских наук, директором Института истории естествознания и техники им. С.И. Вавилова РАН, в том, что «... при сохранении хозяйственного уклада, сложившегося в индустриальную эпоху, человечество в принципе не может обеспечить полную защиту естественной природы и самой жизни на планете Земля от губительных последствий неограниченного экономического роста.

...Что же препятствует переходу человечества от неограниченного к разумно ограниченному потреблению ресурсов природы? ...Сокращению технологической нагрузки на природу и преодолению современного экологического кризиса мешает стимулируемый рынком и рекламой *образ жизни потребительского общества, признавшего сверхпотребление материальных благ духовной ценностью, смыслом и целью жизни*.

Сверхпотреблением я называю потребление продуктов материального производства в количестве, превышающем необходимое и достаточное для беспрепятственного проявления сущностных сил и полной самореализации человека

¹²² Вебер А.Б. Устойчивое развитие как социальная проблема. М.: Институт социологии РАН, 1999. С. 122.

как биологического существа и творческой духовной личности (выделено мною – М.Б.)»¹²³.

Заметим: какая общая характеристика сферы взаимодействия общества и природы в доиндустриальную, индустриальную, послеиндустриальную эпоху? – потребительское отношение к природе.

«Без коренного изменения сложившегося ранее мировоззрения потребительского общества, без ограничения основанного на нем типа расширенного природопользования не в состоянии остановить глобальную экологическую катастрофу»¹²⁴.

Можно и дальше игнорировать обоснованные оценки и прогнозы ученых. Но homo sapiens – «человек разумный» не может не видеть и не осознавать опасности этого направления развития общества. Необходимость внесения корректив в свои поступки и действия, в мировоззрение диктует и переживаемый мировым сообществом цивилизационный кризис¹²⁵. Фактором формирования нового, рационального мировоззрения в контексте определения потребительских интересов общества может быть «потенциал природы», имеющий тенденцию к понижению, уменьшению.

Категория «потенциал природы», будучи разработанной в экономической и правовой науке, прежде всего международного и национального экологического права, может служить эффективным методологическим основанием формирования и осуществления согласованной, скоординированной экономической и экологической политики, как мирового сообщества, в глобализационном контексте, так и отдельных государств, интегрированным критерием, лежащим в основе разработки и осуществления программ экономического развития, природопользования и охраны природы.

7. Правовые средства регулирования природопользования и охраны окружающей среды с учетом потенциала природы

И не случайно 80% продуктов массового пользования выбрасывается, по данным Национальной инженерной академии США, уже после единичного употребления, а оставшееся используется не более двух раз. Многие фирмы открыто заинтересованы в том, чтобы их изделия служили потребителю не слишком долго и выходили из строя вскоре после окончания гарантийного срока. Их ремонт в этом случае, как правило, не предусмотрен и слишком дорог, о чем красноречиво свидетельствуют европейские и американские городские свалки, заполненные едва вышедшей из употребления, но почти еще годной бытовой аппаратурой. И это тоже относится, к так сказать, «законным» приемам активизации потребительского спроса. – См.: Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С., Рейф И.Е. Перед главным вызовом цивилизации. Взгляд из России. Размышления //Зеленый мир. 2006. № 19-20. С. 11-12.

¹²³ Новая газета. 2008, 29 мая; Неизбежное будущее – экологический социализм //Зеленый мир. 2009. № 11-12. С. 8.

¹²⁴ Там же.

¹²⁵ О мировоззренческих положениях как методологическом основании экологического права см. выше в этом материале.

Использование потенциала природы как инструмента, методологического основания государственной экологической политики, развития и осуществления экологического права предполагает наличие в экологическом законодательстве правовых мер, средств как для отслеживания реального состояния природы, так и для оперативного использования данных о состоянии природы в том или ином регионе страны в целях сохранения, поддержания благоприятного состояния окружающей среды и его восстановления.

Для оценки состояния природы, установления ее реального потенциала, выявления изменения состояния природы прежде всего важны эколого-информационные ресурсы. Такие ресурсы создаются посредством ведения экологического мониторинга и кадастров, реестров природных объектов.

Как пишет Г.В. Выпханова, *экологический мониторинг* выполняет различные функции: экологическую, социальную, предупредительную, а также информационную, которая является основной, что следует из его содержания¹²⁶. Экологический мониторинг (мониторинг окружающей среды) - система долгосрочных наблюдений за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов. В процессе мониторинга осуществляется сбор, обработка, хранение, обобщение, анализ и использование различных сведений о природе. Получаемые в процессе экологического мониторинга достоверные данные о природе в различных регионах страны требуются часто в оперативном, срочном порядке. Соответственно, этот процесс должен иметь адекватное обеспечение. Проведенное Г.В. Выпхановой исследование выявило несовершенство законодательства в данной сфере, а также проблемы научного, методологического, метрологического, финансового, материально-технического и кадрового обеспечения¹²⁷.

Традиционным эколого-правовым инструментом информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды являются *государственные кадастры природных объектов*. Государственный кадастр природных объектов - свод экономических, экологических, организационных и технических показателей, характеризующих качество и количество природного объекта, состав и категории пользователей. Данные кадастров служат обеспечению рационального использования природных ресурсов и охране окружающей среды от вредных воздействий. На основе кадастров проводится денежная оценка природного ресурса, его продажная цена,

¹²⁶ Выпханова Г.В. Правовые проблемы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды. Автореф. дисс. ...докт. юрид. наук. М., 2009. С. 49.

¹²⁷ Для преодоления недостатков организации и проведения экологического мониторинга необходимо создание Единой государственной информационно-аналитической системы природопользования и охраны окружающей среды, а также совершенствование федерального и регионального законодательства в области экологического мониторинга на системной основе, что требует принятия Федерального закона «Об экологическом мониторинге». – Выпханова Г.В. Цит. соч. С. 50-51.

система мер по восстановлению нарушенного состояния природы. Данные о качественных и количественных характеристиках природных объектов, содержащиеся в соответствующих кадастрах, служат основой при принятии решения о предоставлении природного ресурса в пользование, для выработки мер по обеспечению рационального природопользования и охраны природных ресурсов и комплексов, экологического планирования.

В доктрине экологического права критически оценивается замена правовых институтов государственных водного и лесного кадастров на государственные водный и лесной реестры, а также введение правовой меры государственного кадастрового учета земельных участков в составе государственного кадастра недвижимости вместо государственного земельного кадастра. В последнем случае произошло замещение правовых норм земельного законодательства, регулирующих публично-правовые кадастровые отношения, государственным кадастром недвижимости как частноправового института гражданского законодательства, содержащего сведения о лесах, водных объектах и об иных природных объектах, расположенных в пределах земельного участка как объекта недвижимости¹²⁸.

Для целей использования потенциала природы в контексте темы данного исследования важны все виды *экологических нормативов*. Нормативы качества окружающей среды, определяющие пределы допустимых воздействий на природу, являются едиными для всей территории России¹²⁹. При этом качественное состояние природы в разных частях страны, в том числе и вследствие деятельности человека, различно. Очевидно, что на тех 16 % территории страны, признанных экологически неблагополучными, единые нормативы ПДК не могут использоваться для эффективного управления охраной природы. Допустимые уровни загрязнения там должны быть другими. Соответственно, должны быть ужесточены и величины вредного воздействия на природу из отдельных источников. В зависимости от реального потенциала природы определяются и нормативы использования природных ресурсов.

Важную роль исследуемая категория может и должна играть при *государственном прогнозировании, разработке и осуществлении государственных программ экономического и социального развития, планировании охраны природы и использования ее ресурсов*.

Согласно Федеральному закону от 20 июля 1995 г. «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской

¹²⁸ См., в частности: *Выпханова Г.В.* Цит. соч. С. 50-51.

¹²⁹ Для достижения целей охраны природы это неправильно. Начиная с 1980 г., когда был принят Закон СССР «Об охране атмосферного воздуха» (Ведомости ВС СССР. 1980. № 27. Ст. 528) в законодательстве формулировалось требование об установлении дифференцированных нормативов качества окружающей среды, с учетом природно-климатических особенностей, а также повышенной социальной ценности отдельных территорий. На практике уполномоченными органами исполнительной власти это требование не было исполнено.

Федерации»¹³⁰ - специальному закону в области планирования - определение перспектив социально-экономического развития происходит с учетом экологических интересов и потребностей. Государственные прогнозы разрабатываются Правительством России на основе комплексного анализа ряда важнейших факторов, включая демографическую ситуацию, научно-технический потенциал, социальную структуру, *состояние природных ресурсов*, некоторые другие факторы и перспективы их изменения. При этом прогнозы социально-экономического развития разрабатываются в целом по России, по народно-хозяйственным комплексам и отраслям экономики, по регионам. Отдельно выделяется прогноз развития государственного сектора экономики.

Разрабатываемые на вариантной основе прогнозы социально-экономического развития основываются на системе демографических, *экологических*, научно-технических, социальных и других прогнозов отдельных общественно значимых сфер деятельности. Они включают, в частности, количественные показатели и качественные характеристики динамики производства и потребления, уровня и качества жизни, *экологической обстановки*.

Практика разработки и осуществления государственных программ экономического и социального развития однако пока убеждает, что экологическая обстановка далеко не всегда учитывается.

Само природоохранное планирование, как и планирование использования природных ресурсов, может быть успешным, научно обоснованным, лишь если будет основываться на существующем потенциале природы в том или ином регионе. С другой стороны, прежде всего планирование, особенно в области охраны окружающей среды, может служить правовым средством сохранения или восстановления благоприятного состояния природы. Именно для этой цели оно предусмотрено в законодательстве¹³¹.

С учетом потенциала природы, как отмечалось, целесообразно принимать решения о размещении, строительстве новых источников вредных воздействий на природу и в целом процессе экономического и социального развития в стране. Такой учет должен обеспечиваться посредством *оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы*. Что важно, - это основные правовые инструменты предупреждения экологического вреда, используемые на стадии, предшествующей

¹³⁰ СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2871.

¹³¹ Федеральный закон от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» содержит статья 15 - Федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации, целевые программы в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации и мероприятия по охране окружающей среды, - утратившая силу в соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ.

На цели восстановления благоприятного состояния окружающей среды была направлена Федеральная целевая программа «Экология и природные ресурсы России (2002 - 2010 годы)», утвержденная постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2001 г. № 860. - СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. II). Ст. 4973.

Хотя эта Программа была рассчитана до 2010 г. 17 ноября 2005 г. Правительством РФ было принято распоряжение № 1952-р, в соответствии с которым ее *реализация завершена в 2005 году*. - СЗ РФ. 2005. № 48. Ст. 5060.

принятию экологически значимых решений. Так, в соответствии с Положением об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденным приказом Госкомэкологии России от 16 мая 2000 г. № 372¹³² исследования по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности, в частности, включает анализ состояния территории, на которую может оказать влияние намечаемая хозяйственная и иная деятельность (состояние природной среды, наличие и характер антропогенной нагрузки и т.п.).

При проведении экологической экспертизы по каждому отдельному объекту устанавливается соответствие проекта намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям, установленным законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду. При этом должно учитываться реальное состояние природы в месте осуществления намечаемой деятельности.

Можно предположить, что органы *государственного экологического контроля* должны особо требовательно, ревностно исполнять свои обязанности на экологически неблагоприятных, загрязненных территориях, то есть территориях с отрицательным потенциалом природы, где каждый прожитый день сопровождается реальными негативными последствиями для объектов живой природы, для здоровья человека, т.е. причинением реального экологического и экогенного вреда.

Важно подчеркнуть также то, что, во-первых, для целей учета потенциала природы при реализации государственной экологической политики, в частности, при принятии экологически значимых решений могут быть полезны и иные эколого-правовые средства, во-вторых, используемые при этом сведения о потенциале природы должны быть достоверными для текущего момента.

8. Заключение

Категория потенциала природы в контексте формирования и осуществления государственной экологической политики, как представляется автору, может быть весьма полезна для решения главной задачи экологического права - поддержания благоприятного состояния окружающей среды и его восстановления. Учет потенциала природы особенно важен при подготовке и принятии конкретных экологически значимых решений экономического и социального развития.

¹³² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 31. 2000.

При этом принципиально не могу разделить позицию федерального министра: «пока у нас сохраняются естественные преимущества, их надо использовать»¹³³. Во-первых, названные «естественные преимущества» уже интенсивно эксплуатировались отечественным государством в последние около 40 лет, можно предположить, в меру имевшихся возможностей. Как отмечалось, с 2000-го года нефтяные доходы намного превысили уровень в 65-70 процентов¹³⁴. Получаемые доходы использовались и на повышение качества образования, и на внедрение инноваций, и на разработку собственных технологий, о чем пишет министр. А результаты? Где видимый социальный эффект?

Во-вторых, развитие в контексте позиции министра, очевидно, ведет к лишению страны и общества этого «естественного преимущества»? При этом нельзя не обратить особого внимания и на то, что, несмотря на нормы Закона РФ «О недрах», пользование недрами ведется крайне нерационально. В нефтегазодобывающей сфере использование нефтяного попутного газа – сама по себе одна из острейших экологических проблем. Ежегодно в России сгорает в факелах нефтяной попутный газ (НПГ) на сумму свыше 360 миллиардов рублей. Из 55 млрд м³ ежегодно извлекаемого нефтяного попутного газа в переработку направляется лишь 26%. 47% используется компаниями-недропользователями на нужды промыслов, либо списывается на технологические потери. Порядка 27% газа сжигается в факелах. Возможные потери экономики России от нерационального использования НПГ составляют более 13 млрд долл. – это стоимость высококачественных жидких углеводородов, пропана, бутана и сухого газа, производимых при переработке НПГ. Большинство нефтедобывающих стран перерабатывают попутный газ. На сегодняшний день в сравнимых с российскими объемами нерационально использует НПГ только Иран¹³⁵.

Только на территории ХМАО на 1 января 2006 г. было учтено 412 факелов по сжиганию нефтяного попутного газа. Предприятиями нефтегазодобывающего комплекса в атмосферу ежегодно выбрасывается порядка 3 млн. тонн загрязняющих веществ. В факелах сжигается порядка 6 млрд. куб. м газа. В результате окружающая среда и население подвергается воздействию экологически вредных продуктов сгорания НПГ, в том числе канцерогенных, что приводит к существенному повышению заболеваемости населения в регионах нефтегазодобычи. За год в результате сжигания НПГ в атмосферу выбрасывается 400 тыс. тонн вредных веществ – окиси углерода, окиси азота, углеводородов, сажи. Платежи за загрязнение окружающей среды от выбросов попутного газа не превышают 0,8-1,2 процента от стоимости реализуемой нефти. В то же время из-за недостаточного уровня утилизации НПГ мощности

¹³³ Трутнев Ю. Стрелять в животное с воздуха – это не по-охотничьи //Известия. 2009, 5 июня. № 98.

¹³⁴ Рябов А. Модернизации в России и глобальные изменения //Стратегия России. Октябрь 2009. № 10. С. 84.

¹³⁵ <http://www.mnr.gov.ru/part/?act=more&id=2007&pid=11> (последнее обращение 1 марта 2009 г.)

нефтехимической промышленности в среднем загружены лишь на 40 %¹³⁶.

Существенным отрицательным следствием проведения работ по разработке месторождений нефти и газа в России, помимо, как видим, острейших экологических проблем с НПГ, является чрезвычайная деградация природы¹³⁷.

В-третьих, на каком моральном и юридическом основании мы стремимся лишить будущие поколения в России этого естественного преимущества?

Согласно императивам эволюции каждое предшествующее поколение обязано передать следующей генерации природу и культуру в состоянии, позволяющем людям жить и работать в нормальных условиях. Наше поколение, к сожалению, не первое, которое не исполняет этой высшей естественной обязанности. Мы эксплуатируем природу и культуру так, как будто являемся последними живущими на земле людьми; торопливо черпаем из источников природных и культурных богатств, растаскиваем добытое по частным углам, рассовываем по отдельно взятым частным карманам. Это не может продолжаться слишком долго, ибо таким образом приближается закат человечества¹³⁸.

Нельзя не согласиться с профессором И. Гординым, что отечественная элита «фундаментально недопонимает, какая страна ей волею судеб досталась».

И здесь надо говорить об экологии и эколого-экономических оптимумах. ***Природные богатства России не то что кадастрово недооценены – они полит-экономически и философски недопоняты. Властью и бизнесом*** адекватно не осознан даже чисто производственный природно-ресурсный потенциал. *Стране нужна экстренная образовательная программа «Созидание и Экология».* Образовательная – в смысле образующая новое, уверенное в себе общество. Именно она в ранге национальной идеи способна синтезировать консолидированный креативный социум, исполненный величием своей планетарной роли и ответственности. Именно она имеет реальный шанс привести Россию к достойным и безопасным позициям в бушующем мире и мир – к эколого-политическому миру»¹³⁹.

Не надо пытаться копировать чужие, природным дефицитом продиктованные экономические ориентиры, а *без промедления учиться по-хозяйски, экологически мудро использовать собственные уникальные ресурсы.* Только тогда можно сказать, что

¹³⁶ Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О регулировании использования нефтяного (попутного) газа»//ИПС «КонсультантПлюс».

¹³⁷ К примеру, в процессе реализации проекта «Сахалин-2» по оценкам экспертов Счетной палаты РФ ущерб природе составил 5 млрд руб. - Новая газета. 2009, 5 ноября; Зеленый мир. 2010. № 3-4. С. 20.

¹³⁸ Мальцев Г.В. Развитие права: к единению с разумом и наукой. М., 2005. С. 163.

¹³⁹ Гордин И. Производственные оптимумы страны богатейших ресурсов // Зеленый мир. 2009. № 17-20. С. 23.

государство встает на путь экономической конкурентоспособности, реализации своих главных, Богом данных преимуществ¹⁴⁰.

И тогда можно сказать, что государство встает на путь конституционно-правового развития, в основе которого лежит норма: земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями.

Как подчеркивал Генеральный Секретарь ООН Бутрос Бутрос Гали в докладе «Развитие и международное экономическое сотрудничество» на 48-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, «в контексте развития каждое общество должно взяться за решение сложных задач, связанных с *сохранением долгосрочного потенциала своих природных ресурсов*. Необходимо обеспечить баланс между конкурирующими потребностями и интересами. Нынешние социальные и экономические потребности должны удовлетворяться таким образом, чтобы при этом не наносился ущерб долгосрочному наличию этих ресурсов или жизнеспособности экосистем, от которых зависит и наша жизнь, и жизнь будущих поколений»¹⁴¹.

Потенциал природы как методологический и правовой инструмент может быть эффективно использован для решения сложных задач, связанных с обеспечением рационального природопользования, поддержанием и восстановлением благоприятного состояния природы, сохранением долгосрочного потенциала своих природных ресурсов.

«Значение подлинной научной методологии теоретической государственно-правовой науки ... резко возрастает в периоды социально-политической напряженности, вызванной крупными общественными реформами, экономическим кризисом ...»¹⁴². Переживаемый Россией (и не только Россией) период характеризуется существенной напряженностью, что соответственно актуализирует вопросы методологии. Методологические проблемы здесь исследованы применительно к экологическому праву. Внутренние основания имеют значение для теории именно этой отрасли. Внешние же основания, хотя и исследованы для нужд прогрессивного развития экологического права, носят, как представляется, универсальный характер. Хотелось бы, чтоб на них было обращено внимание и в общей теории права, и в отраслевых науках. С учетом решаемых в праве труднейших комплексных задач они применимы ко всем отраслям.

¹⁴⁰ Там же.

¹⁴¹ Государство и право. 1995. № 1. С. 3.

¹⁴² Общая теория права и государства. Под ред. академика РАЕН В.В.Лазарева. М.: Юристъ, 1994. С. 17.