

### II. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО КАК КОМПЛЕКСНАЯ ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО ПРАВА

- 1. Экологическая функция Российского государства*
- 2. Предмет экологического права*
- 3. Объект экологических отношений*
- 4. Методы правового регулирования экологических отношений*
- 5. Понятие экологического права как комплексной отрасли российского права*
- 6. История развития российского экологического права*
- 7. Проблемы интеграции и дифференциации в развитии экологического права*
- 8. Система экологического права*
- 9. Принципы экологического права*

#### 1. Экологическая функция Российского государства

Вопрос о функциях Российского государства целесообразно рассматривать в контексте взаимоотношений человека, общества и государства, роли общества в функционировании государства и роли государства в общественном развитии. Взаимоотношения человека, общества и государства достаточно четко определены в Конституции РФ 1993 г., согласно которой высшей ценностью в российском демократическом федеративном правовом государстве являются человек, его права и свободы. Государство обязано признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2). Единственным источником власти и носителем суверенитета, т.е. верховной власти в России является ее многонациональный народ (ст. 3). Подчеркнем положение о том, что не государство, а народ - источник и носитель верховной власти в России. Об этом следует помнить в процессе изучения всего курса экологического права.

Для понимания природы, сущности и содержания экологической функции российского государства, развития и реализации экологического права в плане соотношения общества и государства важно иметь в виду также некоторые экологически значимые положения преамбулы Конституции России. В ней говорится:

"Мы, многонациональный народ Российской Федерации,  
соединенные общей судьбой на своей земле,  
утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие,  
<...>

возрождая суверенную государственность России и утверждая незыблемость ее демократической основы, стремясь обеспечить благополучие и процветание России, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями,

сознавая себя частью мирового сообщества, принимаем Конституцию Российской Федерации".

Таким образом, мы - народ, проявив посредством референдума свою верховную власть, установили основы конституционного строя России, сами определили права и свободы человека и гражданина, основы федеративного устройства государства, утвердили правовой статус Президента России как главы государства, статус высших органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также местного самоуправления.

Все это дает основание рассматривать государство в лице Президента РФ как его главы, органов законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, а также органы местного самоуправления в качестве инструментов общества в решении общих для него задач, в том числе связанных с природной средой, - иными словами, в реализации функций государства. Из Конституции РФ вытекает, что российское государство, как и органы местного самоуправления, решают "общие задачи" в процессе осуществления своих функций от имени народа, ради народа и в интересах народа. Важно подчеркнуть это.

Что же понимается под функциями государства?

Функции демократического государства представляют собой основные или главные направления его деятельности, вызываемые потребностью решения некоторых общих для общества задач. Функции выражают сущность и назначение государства в обществе. Соответственно в недемократическом государстве в рамках функций могут решаться некоторые задачи в интересах не всего общества, а отдельных социальных групп, что для российского государства в прошлом было традиционным.

Экологическая функция государства признана теоретиками государства и права как одна из основных и самостоятельных функций современного российского государства. В литературе по теории государства и права она иногда называется функцией по охране природы (охране окружающей среды, охране окружающей природной среды) <14>. Представляется, что содержание экологической функции государства не сводится лишь к охране природы, оно гораздо шире. Общество в равной мере заинтересовано в оптимальном комплексном и одновременном решении ряда наиболее существенных задач, касающихся природы и ее ресурсов. С учетом сказанного экологическая функция государства включает в свое содержание деятельность по распоряжению в интересах общества природными ресурсами, находящимися в собственности государства, а также деятельность, направленную на обеспечение рационального использования природных ресурсов с целью предупреждения их истощения, на охрану окружающей среды от деградации ее состояния, соблюдение, охрану и защиту экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц. По степени эффективности реализации этой функции можно судить об истинном отношении государства к обеспечению рационального природопользования, охране окружающей среды, человеку.

-----  
<14> Колбасов О.С. Экология: политика - право. М.: Наука, 1976. С. 54; Лившиц Р.З. Современная теория права: Краткий очерк. М., 1992. С. 63; Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1994. С. 241.

Изучение развития правового регулирования природопользования и охраны природы в

историческом аспекте показывает, что экологическая функция не является функцией лишь современного государства. Функции государства - категория объективная как по содержанию, так и по методам осуществления. Чтобы существовать и эффективно развиваться в соответствии с целями и задачами этого развития, государство должно осуществлять общественно значимую деятельность в конкретных направлениях. Потребность в осуществлении экологической функции государства появляется тогда, когда возникает общественная потребность или потребность классов, отдельных социальных групп в решении задач природопользования и охраны окружающей среды. При этом важно иметь в виду динамику ее содержания, правовых и организационных форм и методов осуществления. Содержание функции определяется практическими интересами и задачами государства на разных этапах его развития. Вплоть до XX века функция охраны природы развивалась преимущественно через функцию защиты прав собственности, экономических, военных и налоговых интересов государства. Она была второстепенной и несамостоятельной функцией.

Осуществление функции есть не что иное, как практическая деятельность по решению определенных общих задач, стоящих перед обществом и государством. Однако задачи могут решаться эффективно и менее эффективно либо не решаться вовсе. Хотя природоохранительная функция российского государства характеризуется как основная и постоянная, но, судя по состоянию окружающей среды в стране, она чрезвычайно малоэффективна. Поэтому, наряду с выделением функции по охране природы в качестве самостоятельной и основной, для ее оценки с точки зрения эффективности важно выработать и использовать соответствующие критерии. Наиболее приемлемым представляется критерий обеспечения государством соблюдения, охраны и защиты права каждого на благоприятную окружающую среду.

Экологическая функция государства реализуется в разных формах. Под формами понимаются методы или способы ее осуществления. Выполняя экологическую функцию, государство использует правовые и организационные методы. К правовым методам относится принятие законов и иных нормативных правовых актов по природопользованию и охране окружающей среды, правоприменительная и правоохранительная деятельность. Под правоприменительной деятельностью понимается деятельность специально уполномоченных государственных органов по реализации экологических норм права. Правоохранительной является деятельность специально уполномоченных органов по охране права путем применения юридических мер воздействия в соответствии с законом. Таким образом, названные правовые формы осуществления экологической функции российского государства реализуются преимущественно в рамках специализированных ветвей власти - законодательной, исполнительной и судебной.

К организационным методам осуществления функции государства по природопользованию и охране окружающей среды относится принятие экономических мер (бюджетное финансирование, выделение кредитов и т.п.), нормирование предельно допустимого загрязнения окружающей среды, планирование охраны окружающей среды, проведение экологической экспертизы, экологической сертификации, мониторинга, экологического контроля и др. Хотя организационные методы не являются правовыми, но важно иметь в виду, что они опосредуются в праве окружающей среды и соответственно осуществляются в правовых рамках.

Выполнение государством экологической функции есть не что иное, как регулирование

соответствующих общественных отношений. Значительная часть наиболее важных общественных отношений по поводу природы регулируется экологическим правом. Таким образом, признание деятельности по распоряжению в интересах общества природными ресурсами, находящимися в собственности государства, обеспечению их рационального использования с целью предупреждения их истощения и охраны окружающей среды от разнообразных вредных воздействий, по обеспечению соблюдения, охраны и защиты экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц в качестве одной из основных функций государства является важнейшей предпосылкой и фактором формирования отрасли экологического права в системе российского права.

Чтобы та или иная совокупность правовых норм была признана как отрасль права, она должна отвечать определенным требованиям, критериям. В качестве таковых в российской правовой науке называют наличие круга однородных общественных отношений, регулируемых правом, особую заинтересованность государства в их регулировании, наличие метода правового регулирования соответствующих отношений и достаточно развитой нормативной правовой базы, то есть источников права. Обратимся к рассмотрению этих критериев.

---

### 2. Предмет экологического права

В теории права предмет правового регулирования считается основой выделения правовых норм в определенную отрасль права <15>. Предмет играет роль системообразующего фактора отрасли права. Под предметом правового регулирования понимается строго определенная область общественных отношений, качественно отличающихся от иных общественных отношений, образующих предмет другой отрасли права. Так как в качестве объекта правового регулирования в рассматриваемой нами сфере выступает природа (окружающая среда) и ее отдельные элементы - земля, недра, воды и др. и связанные с ними интересы человека, можно сказать, что предметом являются общественные отношения по поводу природы или окружающей среды.

-----  
<15> Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1994. С. 136.

Обычная ошибка при ответе на вопрос о предмете экологического права - утверждение о том, что данное право регулирует отношения людей, общества к природе. Однако право регулирует общественные отношения, то есть отношения между людьми по

поводу определенного объекта. В нашей ситуации это - воды, атмосферный воздух, богатства недр и т.д., или природа.

За категорией "общественное отношение по поводу природы" стоят разнообразные экологические интересы человека, его потребности, удовлетворяемые за счет ресурсов природы. Ранее мы определили основные из них - экологические, экономические, эстетические, рекреационные, научные, культурные. Реализуются эти потребности в постоянном и активном взаимодействии человека с внешним миром - природой и обществом.

Какие же более конкретные общественные отношения регулируются правом окружающей среды? В научной и учебной литературе по экологическому праву в качестве его предмета традиционно выделяется две группы общественных отношений - по использованию природных ресурсов и по охране окружающей среды (охране природных ресурсов) <16>.

-----  
<16> Колбасов О.С. Экология: политика - право. М., 1976. С. 167; Правовая охрана природы в СССР: Учебное пособие / Под ред. В.В. Петрова. М., 1976. С. 55 - 58; Природно-ресурсовое право и правовая охрана окружающей среды: Учебник / Под ред. В.В. Петрова. М., 1988. С. 24; Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии. Киев, 1989. С. 70; Правовая охрана окружающей природной среды в странах Восточной Европы. М., 1990. С. 5.

Действительно, названные две группы отношений общепризнанны, и прежде всего они образуют предмет экологического права. Но как реакция на общественную потребность, формируемое экологическое право России регулирует некоторые иные отношения, выходящие за рамки традиционных. Это отношения собственности на природные объекты и ресурсы и отношения по защите экологических прав и законных интересов человека и гражданина.

Таким образом, учитывая интересы и потребности человека и гражданина в сфере взаимодействия общества и природы, опосредованные в праве, предмет современного российского экологического права образуют отношения:

- собственности на природные объекты и ресурсы;
- по природопользованию;
- по охране окружающей среды от разных форм деградации;
- по защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц.

В доктрине экологического права отношения, регулируемые им, называются экологическими.

Приведенная классификация видов экологических отношений - принципиальная, наиболее важная, целесообразная и научно обоснованная. Ее целесообразность заключается во взаимосвязанном, одновременном решении в праве комплекса проблем, касающихся принадлежности природных ресурсов, распоряжения ими, обеспечения рационального использования природных ресурсов, охраны природы от разных форм деградации, защиты экологических прав и законных интересов человека. Научная обоснованность такой классификации подтверждается природоресурсным законодательством (земельным, водным, горным и др.), в котором регулируются отношения собственности на соответствующий природный ресурс, по его использованию и охране, а также доктриной земельного, водного, горного и иного

природоресурсного права.

При таком подходе к правовому регулированию общественных отношений в сфере взаимодействия общества и природы обеспечивается учет интересов как природы, так и человека, в чем проявляется биосоциальная сущность человека.

В контексте отношений собственности на природные ресурсы <17> в экологическом праве решаются общественно значимые проблемы владения природными богатствами и распоряжения ими. При регулировании прав собственности учитывается особенный, общественный характер объекта собственности и потому в экологическом праве доминирует государственная, а не частная собственность на природные ресурсы. Владея ими, государство распоряжается природными ресурсами в общественных интересах путем предоставления их в пользование юридическим и физическим лицам.

-----  
<17> Обратим внимание на то, что в законодательстве устанавливается право собственности на природные ресурсы, а не природные объекты. Так, согласно ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Понятие природного объекта более широкое, оно включает в себя и соответствующий природный ресурс. По действующему законодательству отношения собственности распространяются на часть природы, которая используется или может быть использована человеком.

По поводу отношений собственности в контексте предмета водного законодательства О.С. Колбасов писал: "В той части, в какой отношения водного хозяйства являются по существу отношениями по использованию и охране вод, они являются предметом водного законодательства. К их числу принадлежат отношения исключительной государственной собственности на воды..." (Колбасов О.С. Водное законодательство в СССР. М.: Юрид. литература, 1972. С. 19).

С учетом юридического понятия категорий "собственность на природные ресурсы", "использование природных ресурсов" представляется, что по содержанию понятие собственности шире понятия использования природных ресурсов и поэтому отношения собственности не могут быть частью отношений по использованию. Отношения собственности на природные ресурсы целесообразно выделять в предмете законодательства и права в самостоятельную группу отношений.

Применительно к отношениям по природопользованию и охране окружающей среды в литературе высказываются разные суждения. "Природопользование и охрана природы - это не две самостоятельные формы взаимодействия общества и природы и даже, как принято говорить, не две стороны одной медали, а единая сложноподчиненная, взаимообусловленная задача управления природопользованием в процессе производственной деятельности" <18>. С таким категоричным и абсолютным суждением едва ли можно согласиться. Между тем оно в известной степени дало основание Н.И. Краснову высказать сомнение в обоснованности выделения охраны природы в качестве самостоятельного направления деятельности общества и государства <19>.

-----  
<18> Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский Б.Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Киев, 1978. С. 10.

<19> Право природопользования в СССР. М., 1990. С. 14.

Действительно, в определенной, но небольшой мере отношения по природопользованию и охране окружающей среды совпадают. Так, правовое регулирование сброса сточных вод в водоем есть регулирование водопользования. В то же время правовое регулирование сброса сточных вод есть не что иное, как охрана водного объекта от загрязнения.

Однако экологическое право регулирует множество отношений по охране окружающей среды вне отношений по природопользованию. Это отношения по нормированию вредных воздействий на природу, по экотоксикологическому испытанию агрохимических и иных экологически опасных химических веществ, по их регистрации, транспортированию, по экологической сертификации и т.п.

Конечной целью и одновременно задачей регулирования всех этих видов общественных отношений является сохранение благоприятного состояния окружающей среды или его восстановление.

Отношения по природопользованию <20> регулируются главным образом применительно к отдельным природным ресурсам - земле, водам, атмосферному воздуху, недрам, лесам, растительному миру вне лесов, объектам животного мира. Соответственно речь идет о регулировании землепользования, водопользования, пользования недрами и т.д. Посредством регулирования таких отношений обеспечивается решение ряда общественно значимых задач. Главная из них - двуединая задача: по удовлетворению материальных, а также в известной мере эстетических и других потребностей человека и по предупреждению разных форм деградации природы, включая истощение природных ресурсов, ее загрязнение; иначе говоря, это важнейшая задача по обеспечению сохранения экологического равновесия. Основным принцип осуществления природопользования - принцип рационального, то есть экологически обоснованного использования природных ресурсов.

-----  
<20> Под природопользованием понимается использование человеком природных ресурсов в целях удовлетворения его разнообразных потребностей - физиологических, экономических, эстетических, научных и др., а также использование природной среды для удаления отходов производства и потребления.

Правовое регулирование общественных отношений по охране окружающей среды <21> касается трех видов вредных воздействий на нее: химических, физических и биологических. Примером регулирования охраны окружающей среды от химических воздействий служит регулирование сброса предприятиями в водоемы сточных вод, выбросов загрязняющих веществ, содержащихся в выхлопных газах автомобилей, применения агрохимических средств, использования хладагентов и иных химических веществ, влияющих на состояние озонового слоя Земли.

-----  
<21> Охрана окружающей среды (природных комплексов, объектов, ресурсов) - деятельность, направленная на сохранение или восстановление благоприятного состояния природной среды, воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

Многообразны регулируемые экологическим правом отношения по охране окружающей

среды от физических воздействий на нее. Это регулирование охраны окружающей среды от:

- шума, создаваемого самолетами, производственными объектами;
- вибрации, создаваемой в процессе строительства или эксплуатации транспортных средств, к примеру метро;
- электромагнитных полей, создаваемых при использовании электротехники;
- радиоактивных воздействий. Хотя радиоактивные вещества являются химическими, они оказывают физическое воздействие в форме облучения;
- чрезмерного давления на землю в процессе использования тяжелой сельскохозяйственной техники, что приводит к разрушению структуры почвы;
- сброса теплых сточных вод в водоемы.

Охрана окружающей среды от биологических воздействий включает правовое регулирование:

- переселения и гибридизации объектов животного и растительного мира;
- биотехнологий;
- поступления в окружающую среду микроорганизмов (вирусов, грибов, бактерий, в том числе возбудителей инфекционных заболеваний человека);
- предупреждения эпизоотий и борьбы с ними.

Правовое регулирование охраны окружающей среды от химических, физических и биологических воздействий осуществляется с целью сохранения или восстановления благоприятного состояния окружающей среды в смысле ее чистоты, незагрязненности.

Правовое регулирование отношений собственности на природные богатства, природопользования, а также отношений по охране окружающей среды от вредных воздействий служит одновременно средством, обеспечивающим поддержание экологического равновесия в природе и соблюдение экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Что касается оснований для выделения отношений по охране экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц в качестве самостоятельной группы общественных отношений в составе предмета права окружающей среды, то они связаны, с одной стороны, с невозможностью регулирования таких специфических отношений в рамках иных отношений, а с другой - с тем, что человек, его здоровье и имущественные интересы являются самостоятельным объектом права окружающей среды наряду с объектами и ресурсами природы. Урегулированные правовыми нормами, такие отношения формируются и реализуются в сфере деятельности правоохранительных органов - прокуратуры, судов и некоторых других государственных органов.

В отдельных научных работах последних лет в предмет экологического права наряду с отношениями по природопользованию и охране окружающей среды включаются отношения по обеспечению экологической безопасности. Здесь важно и уместно отметить также, что в соответствии со ст. 72 Конституции РФ природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности отнесены к совместному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Федерации. Ранее эти направления деятельности, образующие предмет совместного ведения, были закреплены в таком виде Федеративными договорами, подписанными 31 марта 1992 г. Обратим внимание, что в России понятия "экологическая безопасность" и "обеспечение



экологической безопасности", введенные в понятийный аппарат природоохранительной практики, экологического законодательства и права без какого-либо научного обоснования, стали достаточно обиходными, широко употребляемыми. Неоднократно понятие "экологическая безопасность" употребляется в Федеральном законе "Об охране окружающей среды", в других более чем 40 федеральных законах, более чем в 300 указах Президента РФ и постановлениях Правительства РФ, более чем в 500 ведомственных нормативных правовых актах. В стране созданы подразделения по экологической безопасности (к примеру, в составе Совета безопасности при Президенте РФ). Полномасштабная государственная научно-техническая программа "Экология России", начатая в 1991 г., была свернута, и с 1992 г. началась реализация Федеральной программы "Экологическая безопасность России". Наконец, Государственной Думой РФ 17 ноября 1995 г. принят Федеральный закон "Об экологической безопасности", не подписанный Президентом РФ. В настоящее время в Государственной Думе РФ обсуждается новая редакция проекта Федерального закона по вопросам экологической безопасности.

В какой степени обоснованно выделение обеспечения экологической безопасности в качестве самостоятельного направления деятельности общества и государства? Каково содержание понятия "обеспечение экологической безопасности"? В каком соотношении это понятие находится с понятием "охрана окружающей среды"? Каков практический смысл введения нового понятия и нового направления практической деятельности? Нельзя ли обеспечить так называемую экологическую безопасность в рамках охраны окружающей природной среды? Если нет, то почему? Что произошло в России в 90-е годы, в связи с чем появилось основание для выделения общественных отношений по обеспечению экологической безопасности наряду с отношениями по охране окружающей среды? И, наконец, с помощью каких правовых средств обеспечивается экологическая безопасность? Для ответа на некоторые поставленные вопросы обратимся к Федеральному закону "Об охране окружающей среды".

Под экологической безопасностью в этом Законе понимается состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий. Юридическими средствами защиты перечисленных в определении экологической безопасности интересов являются нормирование, оценка воздействия на окружающую среду, экологическая экспертиза, экологическое лицензирование, сертификация, контроль, применение мер юридической ответственности, а также правовые средства защиты экологических прав и законных интересов человека и гражданина. Другими словами, речь идет, по существу, об охране окружающей среды, об охране и защите экологических прав и законных интересов человека и гражданина.

Анализ принятого ранее Государственной Думой РФ Закона "Об экологической безопасности" убеждает, во-первых, в том, что он не определяет и не регулирует собственные четкие, конкретно выраженные отношения, которые не охватывались бы Законом "Об охране окружающей среды". Во-вторых, он не предлагает какие-либо особые инструменты обеспечения экологической безопасности, отличные от инструментов регулирования охраны окружающей среды в целом. В основном он воспроизводит применяемые правовые природоохранительные меры. Представляется, что ни особых общественных отношений, ни особых мер обеспечения экологической

безопасности просто не существует. Соответственно отсутствуют основания для выделения обеспечения экологической безопасности в самостоятельное направление деятельности в сфере взаимодействия общества и природы. Отсутствует и потребность в самостоятельном Законе об экологической безопасности.

Современная концепция правовой охраны окружающей среды основана на идее необходимости обеспечить предупреждение и возмещение вреда окружающей среде, здоровью и имуществу граждан, народному хозяйству, который может быть причинен загрязнением окружающей среды, порчей, уничтожением, повреждением, нерациональным использованием природных ресурсов, разрушением естественных экологических систем и другими экологическими правонарушениями. Реализация этой концепции направлена на защиту экологических интересов человека, общества, государства и окружающей среды, т.е. именно на обеспечение экологической безопасности.

В контексте охраны окружающей среды обеспечение экологической безопасности видится в ряде аспектов. Оно может рассматриваться как основной принцип охраны окружающей среды, в соответствии с которым любая деятельность, связанная с вредным воздействием на окружающую среду, а также предусматриваемые в законодательстве и осуществляемые на практике правовые и иные природоохранные меры должны оцениваться с позиций экологической безопасности.

В известной мере в научном и практическом плане понятие "обеспечение экологической безопасности" может употребляться как синоним охраны окружающей среды, имея в виду, что соответствующая деятельность направлена на сохранение или восстановление благоприятного состояния окружающей среды.

Обеспечение экологической безопасности может рассматриваться также как важнейшая перспективная цель и задача деятельности по восстановлению и сохранению благоприятного состояния окружающей среды, прежде всего с точки зрения ее чистоты (незагрязненности) и ресурсоемкости.

Насколько автору известно, ни в национальном природоохранительном законодательстве зарубежных государств, ни в международных соглашениях в области охраны окружающей среды понятие "экологическая безопасность" не употребляется. Нет его и в таких новейших международных документах, как Декларация Рио и Повестка дня XXI века, принятых Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, которая проводилась в июне 1992 в Бразилии. Предмет и законодательства, и практической деятельности составляет охрана окружающей среды и регулирование использования природных ресурсов.

Полагаем, что экологическая безопасность в России может быть обеспечена путем последовательного осуществления системы научно обоснованных правовых, организационных, экономических, технических, воспитательных и иных мер по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов. Для того чтобы научно обосновать выделение обеспечения экологической безопасности в качестве самостоятельного направления деятельности по охране окружающей среды и соответственно отношения по обеспечению экологической безопасности, необходимо, очевидно, пересмотреть концепцию охраны окружающей среды и выделить из группы отношений по охране окружающей среды специфические отношения по обеспечению экологической безопасности.

Предмет экологического права складывается объективно, помимо воли и сознания человека. Объективность обусловлена тем, что природа удовлетворяет разнообразные интересы и потребности человека и общества. Последнее заинтересовано в адекватном регулировании своего взаимодействия с природой, как минимум, по двум соображениям. Первое касается собственного интереса, связанного с удовлетворением своих потребностей. Второе обусловлено знанием законов развития природы. В силу их действия человек должен охранять не только собственные интересы, но и интересы иных видов. В качестве одного из принципов проекта Международного пакта по окружающей среде и развитию сформулирован принцип уважения всех форм жизни. В российском праве этот принцип реализуется посредством регулирования охраны объектов растительного и животного мира в специальном законодательстве.

---

### 3. Объект экологических отношений

Под объектом экологических отношений понимаются общественно значимые природные ценности, по поводу которых складываются и регулируются в праве общественные отношения. Подчеркнем, что специфика объекта предопределяет специфику общественных отношений, регулируемых в экологическом праве и образующих его предмет.

Отражая реализуемые на практике интегрированный и дифференцированный подходы к правовому регулированию общественных отношений в сфере взаимодействия общества и природы, в современном законодательстве в качестве самостоятельных объектов таких отношений выделяются:

- а) окружающая среда (окружающая природная среда, природная среда, природа),
- б) природные комплексы,
- в) отдельные природные объекты или ресурсы.

Окружающая среда (окружающая природная среда, природная среда, природа) является интегрированным объектом, а другие - дифференцированными объектами.

А. Если рассматривать вопрос об интегрированном объекте в историческом аспекте, то в экологическом праве России до 90-х годов XX века им была природа.

В естественнонаучном смысле природа - совокупность объектов и систем материального мира в их естественном состоянии, не являющемся продуктом трудовой деятельности человека. В юридическом смысле наряду с совокупностью объектов и систем материального мира в их естественном состоянии в понятие "природа" обоснованно включаются также некоторые объекты, созданные трудом человека: искусственно насаженный лес, выращенная на рыбозаводах и выпущенная в водоем

рыба, дикое животное, выпущенное в угоды для постоянного обитания. Основными критериями при определении объекта как элемента природы служат неотделимость от естественных условий, неразрывность экологических связей, неизолированность от действия стихийных сил.

Природа как совокупность объектов и систем материального мира в их естественном состоянии - это вся Вселенная, включая Землю, Солнце, Космос. Но как объект отношений, регулируемых нормами экологического права, понятие "природа" ограничено пределами практического использования человеком и антропогенного воздействия на нее.

Как интегрированный объект экологических отношений понятие "природа" в современном экологическом законодательстве и праве употребляется редко. Оно необоснованно вытеснено из данной отрасли понятием "окружающая среда". К немногим законам, содержащим требования относительно природы, относится Конституция России. В ст. 58 на каждого возложена обязанность сохранять природу и окружающую среду.

Федеральный закон от 10 января 2002 г. "Об охране окружающей среды" также употребляет данную категорию как синоним природной среды. Закон определяет природную среду (природу) как совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов.

Понятие "окружающая среда" как объект экологических отношений было заимствовано из зарубежного права, где оно имеет более широкое содержание. Как правило, там в него включаются, наряду с естественными элементами, объекты социальной среды, такие, к примеру, как памятники истории и культуры. Включение в содержание окружающей среды в зарубежном законодательстве элементов социальной среды позволяют там существующие системы законодательства.

В соответствии с Федеральным законом "Об охране окружающей среды" окружающая среда - совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов. В Законе определяются и отдельные составляющие этого понятия. При этом под компонентами природной среды понимаются земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле. Природный объект - это естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства.

Природно-антропогенный объект - природный объект, измененный в результате хозяйственной и иной деятельности, и (или) объект, созданный человеком, обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение.

Антропогенный объект - объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов.

Обращаем внимание законодателя на научно не обоснованное расширение в Законе понятия окружающей среды.

В науке интенсивно формируемого российского экологического права много внимания уделялось вопросу содержания понятия окружающей среды. Наряду с этим понятием в российском законодательстве употребляются смежные понятия: "среда обитания" (Федеральный закон "О санитарно-эпидемиологическом благополучии") и "среда

жизнедеятельности" (Градостроительный кодекс РФ"). Эти понятия - более широкие по содержанию в сравнении с понятием окружающей среды и корректно включают последнюю в свое содержание. Важно подчеркнуть, что понятия "среда обитания" и "среда жизнедеятельности" наряду с элементами природной среды корректно включают и объекты социальной среды. Когда же законодатель определил окружающую среду как правовую категорию, включающую наряду с природными компонентами антропогенный объект, то тут встают вопросы об общественных потребностях в этом, в обоснованности и главное - в наличии соответствующих правовых механизмов их охраны.

Законодатель не называет те антропогенные объекты, которые нуждаются в охране, нормами экологического права наряду с природными объектами - атмосферным воздухом или водами. Известно, что человеком создан огромный ряд объектов для обеспечения своих социальных потребностей, которые не обладают свойствами природных объектов. Это, в частности, автомобиль, телефон, стул и др. Неясно, как, с помощью каких инструментов законодатель собирается охранять их нормами экологического права и зачем?

Анализ законодательства в историческом аспекте убеждает в том, что в экологическом праве понятия "окружающая среда", "окружающая природная среда", "природная среда", "природа" тождественны. Соответственно окружающая среда может быть определена как окружающая природная среда (природная среда, природа), то есть совокупность природных комплексов, природных объектов и природных ресурсов, включая атмосферный воздух, воды, землю, почву, недра, животный и растительный мир, а также климат и околоземное космическое пространство, в их взаимосвязи и взаимодействии.

Хотя в законодательстве об окружающей среде понятие "природа" почти не употребляется, отношения по поводу использования и охраны природы фактически регулируются посредством регулирования использования и охраны ее комплексов, отдельных объектов или ресурсов. В науке экологического права высказываются обоснованные предложения об отказе употребления в российском праве понятия окружающей среды в пользу понятия "природа" <22>.

-----  
<22> Шестерюк А.С. Экологическое право: проблемы методологии: Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Санкт-Петербург, 2000. С. 77.

Б. Природные комплексы - естественные экологические системы и иные совокупности природных объектов и ресурсов - являются самостоятельным объектом экологических отношений, регулируемых нормами экологического права. Природными комплексами являются особо охраняемые природные территории (государственные природные заповедники, национальные парки, государственные природные заповедники, курорты и др.), специальные зоны и иные охраняемые территории (водоохранная зона, санитарно-защитная зона..., территории традиционного природопользования и др.), внутреннее море, континентальный шельф, свободная экономическая зона, экологически неблагоприятные территории и др. К несомненным достоинствам современного этапа развития экологического законодательства относится, в частности, принятие ряда федеральных законов, регулирующих общественные отношения по поводу природных комплексов.

В. Отдельными природными объектами и ресурсами, по поводу которых складываются общественные отношения, регулируемые в законодательстве, являются земля, почвы, недра, воды, атмосферный воздух, леса и растительный мир вне лесов, животный мир, околоземное космическое пространство. В качестве самостоятельных объектов регулирования в законодательстве и праве выделяются части отдельных природных объектов (ресурсов) - озоновый слой, редкие и находящиеся под угрозой уничтожения виды растений и животных, климат как режим погоды, характерный определенной местности.

Под природным объектом понимается вся совокупность вещества природы одного вида - земли, недр, вод, атмосферного воздуха, лесов и дикого растительного мира вне лесов, дикого животного мира и др. - в глобальном или в национальном масштабе.

Природный ресурс - более узкое понятие по сравнению с природным объектом - это часть природных объектов, используемых человеком для удовлетворения своих потребностей. К примеру, животный мир весьма разнообразен. Это рыбы, охотничья дичь, комары и пр. Все виды в совокупности образуют животный мир как природный объект. При этом животный мир как природный ресурс образуют лишь виды, которые используются человеком. Интересно, что к объектам охраны по Закону РСФСР "Об охране природы в РСФСР" (1960 г.) относилась лишь полезная дикая фауна.

Для создания оптимального правового механизма обеспечения рационального использования и охраны природных объектов (ресурсов) они классифицируются на исчерпаемые и неисчерпаемые; возобновимые и невозобновимые; восполнимые и невозполнимые. С учетом специфических характеристик того или другого природного ресурса законодатель устанавливает правовые требования по его использованию и охране.

Является ли объектом экологических отношений человек? В законодательстве прямого ни положительного, ни отрицательного ответа на него нет. В доктрине экологического права этому вопросу также пока мало уделяется внимания. Однако, основываясь на анализе действующего российского законодательства об окружающей среде, можно утверждать, что человек также может быть отнесен к объектам охраны. Человек - органический элемент природы. С учетом специфики его организма он так же экологически зависим от состояния воды, атмосферного воздуха, как зависимы от них олень или полевой цветок. Без воды погибает и человек, и цветок. В загрязненной среде деградирует и человек, и олень. В той степени, в какой человек своим здоровьем и жизнью связан экологически с природной средой, он часть природы и соответственно один из объектов ее охраны. Подтверждением тому являются положения законодательства о нормировании предельно допустимых концентраций (ПДК) загрязняющих веществ в воде, атмосферном воздухе и почве и нормировании предельно допустимых уровней (ПДУ) вредных воздействий на окружающую среду. Нормативы ПДК и ПДУ устанавливаются на уровне, отвечающем интересам охраны здоровья человека и растительного и животного мира.

Будучи существом биосоциальным, человек и его интересы выступают одновременно в экологическом праве как объекты опосредованной охраны. Речь идет об имуществе человека, которое может пострадать от вредного воздействия загрязненного воздуха, воды или почвы. Так, могут пострадать сельскохозяйственные посевы, домашние животные, здания, сооружения. Соответственно каждый человек имеет право на возмещение ущерба, причиненного его имуществу экологическим правонарушением.

### 4. Методы правового регулирования экологических отношений

Метод правового регулирования - это совокупность приемов, способов и форм выражения специфических регулятивных свойств и функций, присущих нормам права данной отрасли <23>. Или, другими словами, метод правового регулирования - это устанавливаемый нормами права специфический способ правового воздействия на поведение участников правовых отношений по реализации правомочий собственника природных ресурсов, по обеспечению рационального природопользования, охране окружающей среды, экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц. В науке и в праве выделяется ряд методов - императивный, диспозитивный, стимулирования и др. В экологическом праве эти методы используются иногда в сочетании друг с другом.

-----  
<23> Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов. М.: Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 437.

Суть административно-правового метода правового регулирования заключается в установлении предписания, дозволения, запрета, в обеспечении государственного принуждения к должному поведению и исполнению правовых предписаний. Одной из сторон в административных отношениях является уполномоченный орган государства. Соответственно стороны находятся в неравных отношениях - между участниками административных правоотношений складываются отношения власти и подчинения. В экологическом праве административно-правовой метод опосредуется в специфических формах - нормировании, экспертизе, сертификации, лицензировании и др. Он проявляется в установлении уполномоченным государственным органом допустимых выбросов загрязняющих веществ в природную среду, которые должны соблюдаться предприятиями-природопользователями, выдаче этим предприятиям специальных лицензий на такой выброс, в дозволении на принятие решения о строительстве, к примеру, высокоскоростной магистрали С.-Петербург - Москва (лишь при положительном заключении государственной экологической экспертизы), запрете ввоза в целях хранения или захоронения радиоактивных отходов и материалов из других государств, применения мер юридической ответственности и др.

Гражданско-правовой метод правового регулирования основывается на равенстве сторон правоотношения. В гражданско-правовых отношениях их участники выступают обычно как равноправные субъекты, независимые друг от друга. Посредством заключаемого между ними договора (соглашения) они сами определяют свои права и

обязанности, которые, однако, должны соответствовать закону, находиться в его рамках. Примером такого договора может быть договор между предприятием, на котором образуются отходы производства, и транспортным предприятием по перевозке отходов на объекты их утилизации.

В условиях перехода к рыночной экономике, в связи с совершенствованием гражданского, предпринимательского законодательства гражданско-правовой метод применяется в данной отрасли права все более широко.

Метод стимулирования заключается в установлении в законодательстве положений, направленных на стимулирование субъектов экологического права (как правило, природопользователей) в инициативном порядке принимать и осуществлять меры по эффективному исполнению требований экологического законодательства. К таким положениям относятся, в частности, установление платы за негативные воздействия на состояние окружающей среды; установление налоговых и иных льгот, предоставляемых государственным и другим предприятиям, учреждениям и организациям, в том числе природоохранительным, при внедрении малоотходных и безотходных технологий и производств, использовании вторичных ресурсов, осуществлении другой деятельности, обеспечивающей природоохранительный эффект; освобождение от налогообложения определенных субъектов (или объектов), к примеру экологических фондов, особо охраняемых природных территорий; применение поощрительных цен и надбавок на экологически чистую продукцию; введение специального налогообложения экологически вредной продукции, а также продукции, выпускаемой с применением экологически опасных технологий; применение льготного кредитования предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности, эффективно осуществляющих охрану окружающей среды.

---

### 5. Понятие экологического права как комплексной отрасли российского права

Экологическое право является комплексной отраслью в системе российского права. Иногда ее называют суперотраслью. При оценке данной отрасли важно иметь в виду, что она включает в себя ряд самостоятельных отраслей права, признанных в таком качестве, - земельное, водное, горное, воздухоохранительное, лесное и фаунистическое.

Комплексный характер отрасли экологического права определен, однако, не этим обстоятельством, а тем, что общественные экологические отношения регулируются как собственными нормами, так и нормами, содержащимися в других отраслях российского права, включая гражданское, конституционное, административное, уголовное,



предпринимательское, финансовое, аграрное и др. Процесс отражения экологических требований в этих отраслях права получил название экологизации соответственно гражданского права, уголовного права, предпринимательского права и т.д. Так, в главе 26 Уголовного кодекса РФ регулируется уголовная ответственность за экологические преступления. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях содержит главу 8 - административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования. Налоговый кодекс РФ регулирует взимание экологических налогов.

С учетом комплексного характера рассматриваемой отрасли права встают два принципиальных вопроса: какие иные отрасли права должны регулировать экологические отношения и в какой степени? Эти вопросы существенны потому, что их решение предопределяет масштабы и эффективность экологической функции государства.

Общее правило, касающееся экологизации "иного" законодательства, регулирующего общественные отношения, затрагивающие экологические права и интересы общества, заключается в следующем. В соответствии со ст. 42 Конституции РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду. При этом Конституция устанавливает, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность органов законодательной, исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18). Из этого конституционного положения следует вывод, что в процессе развития и совершенствования каждой отрасли российского законодательства законодательная власть должна предусматривать характерные для каждой из них правовые меры по обеспечению корректного отношения общества к природе с учетом интересов как самой природы в силу ее самоценности, так и человека, исходя, в частности, из необходимости и возможности обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду.

Что же мы понимаем под экологическим правом? Содержание этого понятия следует определить с позиций современной теории права и с учетом того, что право призвано послужить средством построения в России правового государства. При этом нужно принять во внимание ряд обстоятельств. В теории право рассматривается как совокупность правовых норм, общественных отношений и правовых идей. Рассматривая закон в качестве основного источника права, право в правовом государстве не может быть безразличным к содержанию закона <24>. С этих позиций закон может быть правовым (если отвечает идеям права) и неправовым (когда он им не отвечает). То же следует сказать об иных источниках права - подзаконных актах. При этом имеются в виду некоторые фундаментальные подлинно правовые идеи - свободы, равенства и справедливости. Поскольку идея как основа права носит субъективный характер, она обладает лишь властью авторитета <25>. Поэтому право включает в качестве своего элемента идею, получившую нормативное закрепление.

-----  
<24> Лившиц Р.З. Современная теория права. Краткий очерк. М., 1992. С. 29.

<25> Лившиц Р.З. Указ. соч. С. 30.

Роль права как регулятора поведения реализуется через воздействие правовых норм на конкретные общественные отношения, образующие предмет данной отрасли.

Формирование экологического права как комплексной отрасли наложило отпечаток и на механизм действия его норм. Основными его элементами являются экологическое нормирование, оценка воздействия на окружающую среду, экологическая экспертиза, лицензирование, экономические меры, сертификация, аудит, контроль, а также применение мер юридической ответственности, предусмотряемых трудовым, административным, уголовным и гражданским правом.

Таким образом, под экологическим правом понимается совокупность основанных на эколого-правовых идеях норм, регулирующих общественные отношения собственности на природные ресурсы, по обеспечению рационального использования природных ресурсов и охране окружающей среды от вредных химических, физических и биологических воздействий в процессе хозяйственной и иной деятельности, по защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц и конкретных правоотношений в данных сферах.

---

### 6. История развития российского экологического права

Нормы об охране природы можно найти уже в первых нормативных актах Российского государства. Вопрос об истории развития нормативного регулирования защиты прав собственности на природные ресурсы, охраны природы и природопользования в России целесообразно рассмотреть применительно к трем периодам: а) до 1917 г., б) в советский период и в) на современном этапе.

А. Как и в других древних или средневековых государствах, охрана природных ресурсов на начальном этапе и в значительной степени в последующем осуществлялась прежде всего через защиту прав собственности, экономических, военных и налоговых интересов государства. Так, в "Русской правде" (1016 г.) предусматривалась охрана общинной собственности, объектом которой, к примеру, был лес, или собственности князя. В "Русской правде" устанавливался штраф за кражу дров. Здесь же предусматривался штраф за уничтожение или повреждение борти, то есть дупла, наполненного сотами с медом. Статья 69 "Пространной правды" за покражу бобра предусматривала штраф в 12 гривен, т.е. такое же наказание, как и за убийство холопа <26>. В соответствии с Соборным уложением 1649 г. ловля рыбы в чужом пруду или садке, бобров и выдр также рассматривалась как кража имущества.

-----  
<26> Булгаков М.Б., Ялбулганов А.А. Природоохранные акты: от "Русской правды" до петровских времен // Государство и право. 1996. N 8. С. 136 - 146.

Особое отношение к охране лесных ресурсов проявилось и по военным соображениям. Уже с XIV века был установлен заповедный характер оборонительных лесных заповедников, которые служили средством защиты от набегов татар. (Засада - преграда из срубленных и наваленных деревьев). Законодательством того времени строго запрещалась вырубка деревьев в засечной черте. Такие леса охранялись специальными сторожами.

В русском законодательстве средних веков предусматривался довольно широкий набор санкций за нарушение правил, касающихся природных объектов: штраф, "бить батогами нещадно" (батоги - палка, прут, трость), "бити кнутом без всякой пощады", отсечение левой кисти руки. При наказании принимался во внимание факт повторения нарушения. Так, в соответствии с Соборным уложением 1649 г. за лов рыбы в чужом пруду пойманный с поличным подвергался в первый раз битью батогами, во второй раз - кнутом, а в третий раз - отрезанию уха. Широко применялась смертная казнь (за порубку деревьев в заповедном засечном лесу, лов мелкой сельди и др.).

С XVII века охрана лесных массивов в Сибири была связана с пушным промыслом. Так, в 1681 г. был принят царский указ (по Якутии), предусмотревший, "чтобы в ясачных местах лесов не секли и не жгли и оттого бы зверь вдаль не бежал и... ясачному сбору порухи и недоброму не было" (ясак - натуральный налог, которым облагались в старину народы Поволжья, Сибири и Дальнего Востока).

В XVII веке в России проявилась потребность в регулировании добычи объектов животного мира как мере по предотвращению их истощения. При этом регламентировались как способы добычи, так и размеры добываемых видов, например рыб.

Так как ловля бобров и выдр капканами грозила их полным истреблением, 28 августа 1635 г. в Пермь Великую была направлена царская грамота "О воспрещении ловить капканами бобров и выдр" <27>.

-----  
<27> Российское законодательство X - XX веков. Т. 2. С. 73.

В XVII веке, когда соболиный промысел становился хищническим и при добыче свыше трети осенней численности соболей прекращался их естественный рост, для регулирования соболиной охоты в Сибири были объявлены заповедными целые районы. В принятом в 1676 г. царском указе о порядке ловли рыбы в Плещеевом озере предписывалось ловить только большую сельдь. За ловлю мелкой сельди "старосте и рыбным ловцам быть в смертной казни".

В XVII же веке было введено ограничение права собственности на природные объекты и право пользования ими в интересах государства, а позже и третьих лиц <28>. Так, Петр I запрещал своими указами уничтожать леса вдоль рек, удобных для лесосплава. Некоторые особо ценные леса и деревья объявлялись заповедными, т.е. неприкосновенными, запретными <29>.

-----  
<28> Голиченков А.К., Новицкая Т.Е., Чиркин С.В. Очерки истории экологического права: развитие правовых идей охраны природы // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11: Право. 1991. N 1. С. 50 - 57.

<29> Российское законодательство X - XX веков. Т. 5. С. 58.

Если требования по природопользованию и охране объектов живой природы осуществлялись изначально в рамках института права собственности, то требования по охране воздуха, воды и общественных мест от загрязнения получили развитие в законодательстве, которое позже стало называться санитарным. Потребность в таких нормах возникла в России в XVII веке. Так, по указу Михаила Федоровича Романова, принятому в 1640 г., для профилактики в Москве предписывалось, чтобы "...падежные лошади и всякую скотину за Земляным городом на голых местах копали в землю не мелко... а в улицах и за городом, в слободах падежных лошадей и всякую падежную скотину и собак мертвых и кошек и... ничего мертвого... нигде не метали...". В соответствии с правовым актом "Учреждения для управления губерний" 1775 г. земский исправник обязан был наблюдать, чтобы везде на местах и дорогах была чистота. Устав благочиния, или полицейский, 1782 г. возлагал обязанности "смотрения о чищении, о мощении улиц" на частного пристава. Согласно Уложению о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г., "если кто-либо построит признанные по закону вредными для чистоты воздуха или воды фабрику или завод в городе или хотя и вне города, но выше онаго по течению реки или протоки, то сии заведения уничтожаются за счет виновного и он подвергается аресту на время от семи дней до трех месяцев или денежному взысканию не свыше трехсот рублей" <30>. В 1833 г. были изданы Правила "О размещении и устройстве частных заводов, мануфактурных, фабричных и иных заведений в С.-Петербурге", которые предусматривали, что "все вредные газы, могущие отделяться при производстве работ, должны быть непременно поглощаемы или сжигаемы". В этом же документе промышленные предприятия в зависимости от вредности воздействия на атмосферный воздух делились на три категории, причем предприятия третьей категории не должны были размещаться в городе <31>.

-----  
<30> Цит. по: Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1992. С. 13.

<31> Цит. по: Малышко Н.И. Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха. Киев, 1982. С. 19 - 20.

В начале XX века в России обсуждался вопрос о создании специального органа по контролю за соблюдением природоохранных правил. Так как идея принадлежала ученым, то создание такого учреждения предполагалось под эгидой Академии наук или Министерства просвещения <32>.

-----  
<32> Голиченков А.К., Новицкая Т.Е., Чиркин С.В. Очерки истории экологического права. Управление и контроль за природопользованием по советскому законодательству 1917 - 1930 годов // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11: Право. 1991. N 3. С. 62.

Выступая на конференции по международной охране природы (Берн, 1913 г.), делегат от России профессор Г.А. Кожевников отмечал: "В России не существует специального закона для охраны природы. Причиной этому является то, что до последнего времени Россия обладала и обладает таким количеством диких животных, что сама мысль об охране природы была чужда как народу, так и правительству". Но уже в 1915 - 1916 гг. под руководством академика И.П. Бородина, пионера серьезной научной

природоохранной деятельности в России, был разработан первый (неосуществленный) проект российского Закона об охране природы <33>.

-----  
<33> Зеленый мир. 1997. N 6. С. 4.

Б. Основные особенности развития правового регулирования природопользования и охраны природы в России в советский период проявились в следующем.

Вплоть до 70-х годов в развитии законодательства рассматриваемой сферы господствующим был природоресурсный подход. Это означает, что регулирование природопользования и охраны природы осуществлялось применительно к отдельным природным ресурсам. В начале 20-х годов был принят ряд законов и декретов Правительства, включая Земельный кодекс РСФСР (1922 г.), Лесной кодекс РСФСР (1923 г.), Декрет СНК РСФСР "О недрах земли" (1920 г.), Постановление ЦИК и СНК СССР "Об основах организации рыбного хозяйства Союза ССР" (1924 г.), Декрет СНК РСФСР "Об охоте" (1920 г.), Декрет СНК РСФСР "Об охране памятников природы, садов и парков" (1921 г.), Декрет СНК РСФСР "О санитарной охране жилищ" (1919 г.) и др.

Что касается отношений собственности на природные ресурсы, то эти ресурсы находились в исключительной собственности государства. Декретом "О земле", принятым II Всероссийским съездом Советов 26 октября (8 ноября) 1917 г., была проведена сплошная национализация земли вместе с другими природными богатствами. Частная собственность на землю и другие природные ресурсы была отменена, они были изъяты из гражданского оборота.

Проблема охраны природы от загрязнения оценивалась в этот период в основном как санитарная, а не экологическая. Это означало, что при регулировании охраны атмосферного воздуха и вод учитывались преимущественно интересы охраны здоровья человека, а не всех живых организмов, страдающих от загрязнения. Соответственно, отношения по охране вод и атмосферного воздуха в определенной мере регулировались санитарным законодательством. Лишь в 70-е годы применительно к водам и в 80-е применительно к атмосферному воздуху проблемы охраны окружающей среды от загрязнения стали оцениваться и регулироваться как экологические.

Массив кодификационного природоресурсного законодательства сложился в основном в период с 1970 по 1982 гг. Он включал такие акты, как Земельный кодекс РСФСР (1970 г.), Водный кодекс РСФСР (1972 г.), Кодекс РСФСР о недрах (1976 г.), Лесной кодекс РСФСР (1978 г.), Закон РСФСР об охране атмосферного воздуха (1982 г.), Закон РСФСР об охране и использовании животного мира (1982 г.). Эти Законы были приняты в соответствии с Основами земельного, водного, лесного и горного законодательства Союза ССР и союзных республик, Законами СССР об охране атмосферного воздуха и об охране и использовании животного мира. С принятием в 1968 г. Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик иные отрасли - водное, лесное, горное - стали развиваться как самостоятельные отрасли права и законодательства и получили научное и официальное признание в качестве таковых. В этот период и до сих пор не получило требуемого развития право о регулировании использования и охраны растительного мира вне лесов.

Основное внимание в природоресурсном законодательстве уделялось регулированию использования земель, вод, лесов, других природных ресурсов. За исключением Закона

об охране атмосферного воздуха, отношения по охране соответствующего природного объекта от загрязнения и других вредных воздействий регулировались в них фрагментарно, в общем виде. Это объясняется отчасти тем, что в конце 60-х и начале 70-х годов, во время их разработки и принятия, проблема охраны окружающей среды от загрязнения не имела в России сегодняшней остроты, не была достаточно осознана высшими органами государства, в том числе Верховным Советом РСФСР, и к тому же не имела достаточной научной разработки.

Правда, в начале 60-х годов в связи с повышением интенсивности вовлечения в хозяйственный оборот богатых природных ресурсов страны, в период развернутого строительства коммунизма на национальном уровне была осознана необходимость установления системы мероприятий, направленных на охрану, использование и воспроизводство природных ресурсов. 27 октября 1960 г. был принят Закон РСФСР "Об охране природы в РСФСР" <34>. Он содержал статьи по охране земель, недр, вод, лесов и иной растительности, животного мира. Но заметной роли в регулировании природопользования и охраны природы этот Закон не сыграл. Он не предлагал эффективных природоохранных мер и механизма обеспечения их выполнения.

-----  
<34> Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. N 40. Ст. 586.

В основном с принятием в 1980 г. Закона СССР "Об охране атмосферного воздуха" в сферу правового регулирования были включены отношения по охране окружающей среды от физических и биологических воздействий.

В системе источников экологического права в этот период преобладали не законы, а подзаконные акты в виде постановлений Правительства СССР и РСФСР, ведомственных правил и инструкций. В то время не законы, а именно правительственные постановления определяли некоторые комплексные подходы к регулированию природопользования и охраны окружающей среды как единого объекта. Забота об охране природы и лучше использовании природных ресурсов была признана на сессии Верховного Совета СССР в сентябре 1972 г. как одна из важнейших государственных задач. При этом мероприятия по дальнейшему усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов поручалось разработать Правительству СССР. Впоследствии эти мероприятия были закреплены не в законах, а в совместном Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. "Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов" <35>. Наряду с требованиями о развитии экологического нормирования, мониторинга окружающей среды, другими мерами, это Постановление предусматривало необходимость обязательного планирования мероприятий по охране природы и природопользованию в системе государственных планов социального и экономического развития. План охраны природы, утвержденный соответствующим представительным органом, становился юридически обязательным.

-----  
<35> СП СССР. 1973. N 2. Ст. 6.

Позже, 1 декабря 1978 г., было принято другое совместное Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР "О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов" <36>. С учетом роли, которая

отводилась планированию как одному из главных инструментов регулирования общественного развития, с целью его совершенствования Постановление предусматривало новую форму предпланового документа - территориальных комплексных схем охраны природы.

-----  
<36> СП СССР. 1979. N 2. Ст. 6.

Усилия по обеспечению рационального природопользования и охраны природы, предпринимаемые на основе природоресурсного законодательства и названных правительственных постановлений, не давали, однако, видимых и ощутимых результатов. В конце 80-х годов ЦК КПСС и Правительство СССР осознавали, что основными причинами резкого ухудшения состояния окружающей среды в стране являлись: слабое правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды, несовершенная организация государственного управления в этой сфере, "остаточный" принцип финансирования природоохранительной деятельности, отсутствие у предприятий экономических стимулов к рациональному использованию природных ресурсов и охране природы от загрязнения. 7 января 1988 г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли Постановление "О коренной перестройке дела охраны природы в стране" <37>.

-----  
<37> СП СССР. 1988. N 6. Ст. 14.

Это Постановление давало ряд существенных директив. Основные из них: 1) консолидация государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды путем образования Государственного комитета СССР по охране природы (на основе подразделений природоресурсных министерств и ведомств, которые дублировали друг друга); 2) совершенствование экономического механизма, обеспечивающего эффективное использование и охрану природных богатств (прежде всего путем регулирования платы за природные ресурсы и загрязнение окружающей среды); 3) решение о подготовке проекта Закона СССР об охране природы.

Эти директивы предстояло выполнять уже в новых политических и социально-экономических условиях и фактически в новом государстве.

Если не считать Закона "Об охране природы в РСФСР", правовое регулирование по поводу природы (окружающей среды) как интегрированного объекта осуществлялось главным образом в совместных постановлениях ЦК КПСС и Совета Министров СССР. Основным общим недостатком российского законодательства в социалистический период, помимо существенных пробелов, было отсутствие в нем "работающего" механизма обеспечения реализации норм. Низкая эффективность законодательства, истощение природных богатств и постоянное ухудшение качественного состояния окружающей среды - эти и другие факторы требовали новых подходов к правовому регулированию природопользования и охраны окружающей среды.

в) Новые подходы к развитию права окружающей среды получают реализацию на современном этапе развития российского общества. Переход к рыночным отношениям в экономике, отказ от идеологических догм в праве, стремление российского общества к созданию в перспективе правового и социального государства, к установлению правовых норм по природопользованию и охране окружающей среды преимущественно

в законах, а не в подзаконных актах - это те явления в экологическом праве, которые знаменуют начало нового этапа в его развитии.

На современном этапе экологическое право развивается с учетом следующих важнейших факторов: кризисного состояния окружающей среды в стране и общественных потребностей в восстановлении благоприятной окружающей среды; дефектов существующего экологического законодательства, для которого характерны наличие пробелов и фрагментарность в правовом регулировании экологических отношений; перспектив создания правового и социального государства; происходящей трансформации общественных экономических отношений; введения ряда форм собственности на природные ресурсы; тенденций развития взаимоотношений общества и природы и экологического права в мире. Важнейшим принципом формирования экологического законодательства на современном этапе является его гармонизация с передовым мировым законодательством.

---

### 7. Проблемы интеграции и дифференциации в развитии экологического права

С учетом объекта правового регулирования существует два основных подхода к развитию права окружающей среды - интегрированный и дифференцированный.

В рамках интегрированного подхода решаются задачи регулирования общественных отношений по поводу природной среды в целом как единого объекта.

Под дифференцированным подходом понимается развитие права применительно к регулированию разнообразных отношений, включая использование и охрану отдельных природных объектов - земель, недр, вод, атмосферного воздуха, лесов, растительного и животного мира. В литературе такой подход называется отраслевым. Он реализуется в виде земельного, горного, водного, лесного, фаунистического и воздухоохранного права и законодательства.

Дифференцированный и интегрированный подходы к развитию экологического права имеют объективные основания. Так, необходимость правового регулирования общественных отношений по использованию и охране земель, вод, лесов, других природных ресурсов обусловлена заинтересованностью общества в детальном регулировании с учетом специфики каждого объекта. Соответственно специфичными являются и общественные отношения.

Интегрированный подход к развитию этой отрасли обусловлен единством объекта - природы (окружающей природной среды), взаимосвязью и взаимообусловленностью процессов и явлений в природе. Изменение состояния вод, земель, атмосферного воздуха в силу действия законов развития природы влечет соответствующие изменения



во всей природной среде. Все это требует единых подходов, единых принципов и механизмов регулирования общественных экологических отношений. В сфере взаимодействия общества и природы существует множество правовых проблем, которые не могут быть решены в отраслевом законодательстве - земельном, горном и ином. К таким проблемам относится, в частности, обращение с твердыми отходами производства и потребления, с токсичными и радиоактивными веществами и материалами, агрохимизация, регулирование и оценка воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, проведение экологической экспертизы, экологической сертификации, аудита и др.

Охрана окружающей среды и охрана отдельных природных объектов осуществляется преимущественно на основе одинаковых правовых мер. Такими мерами являются нормирование и стандартизация, оценка воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, экологическая экспертиза, сертификация, лицензирование, экономическое стимулирование, планирование, финансирование, страхование, аудит, мониторинг, контроль и некоторые другие. Представляется очевидной целесообразность определения в законодательстве единых требований по организации и проведению таких мер применительно ко всей природе. Так же очевидно и то, что при необходимости эти меры могут быть урегулированы в отраслевом законодательстве применительно к интересам и потребностям использования и охраны того или иного природного объекта с учетом его специфики.

В советский период развития российского экологического права игнорировались объективные предпосылки и требования при осуществлении обоих подходов. Предпочтение отдавалось правовому регулированию общественных отношений в рассматриваемой сфере применительно к отдельным природным объектам. В результате экологическое законодательство было и продолжает оставаться до сих пор слабо развитым. В течение длительного времени юристы-экологи не могли убедить государственные органы в необходимости принятия комплексного закона об охране окружающей среды.

Волевой подход к развитию экологического права имеет существенные отрицательные последствия. Они проявляются, в частности, в том, что в России отсутствует современный механизм правовой охраны окружающей среды, вполне сравнимый с механизмом, имеющимся у передовых государств. Можно утверждать, что существующее в России кризисное состояние окружающей среды в известной мере является следствием такого подхода.

Интегрированный подход к развитию экологического права на современном этапе развивается в основном применительно к регулированию общественных отношений по охране окружающей среды от химического, физического и биологического загрязнения, а также по признанию и защите экологических прав и законных интересов человека и гражданина. В этих направлениях он реализуется главным образом в Федеральном законе "Об охране окружающей среды". Существенным дефектом осуществления интегрированного подхода является то, что в сферу правового регулирования в его рамках пока не включены две другие группы наиболее важных общественных отношений, связанных с регулированием отношений собственности на природные ресурсы и природопользования.

Как должно идти дальнейшее развитие экологического права? Правомерно ли ставить вопрос о преимущественном развитии того или другого подхода? В каком объеме

должны реализовываться дифференцированный и интегрированный подходы к регулированию охраны окружающей среды?

С одной стороны, объем правового регулирования соответствующих общественных отношений в рамках того и другого подхода определяется внутренними закономерностями отношения общего и частного. С другой, объем правового регулирования определяется экологическими интересами общества в конкретный период его развития и целями, которые должны быть достигнуты в результате применения права.

Одновременно правомерным и важным в научном и практическом аспектах представляется решение вопроса о приоритете развития этих подходов. Именно исходя из необходимости учета закона единства природы, взаимосвязанности происходящих в ней процессов и явлений, при разработке и принятии актов экологического законодательства опережающее развитие должен получить интегрированный подход. В его рамках формулируются общие принципы регулирования общественных отношений по поводу природы, способы и инструменты, обеспечивающие развитие гармоничного взаимодействия в данной сфере, трансформируемые затем в природоресурсном законодательстве с учетом специфики конкретных природных объектов и ресурсов.

---

### 8. Система экологического права

Под системой экологического права понимается структура основных элементов, частей этой отрасли - подотраслей, институтов, норм.

Экологическое право существует в трех качествах: как отрасль права, учебная дисциплина и научная дисциплина. Поэтому вопрос о структуре целесообразно рассмотреть применительно к каждому из них, так как их структура может и не совпадать. Она определяется практическими потребностями последовательного, рационального и наиболее полного решения задач, стоящих перед законодателем, преподавателем и ученым. При структуризации экологического права в зависимости от того, в каком качестве оно рассматривается, могут быть использованы разные основания.

Так, при определении внутренней структуры экологического права, объектом которого является окружающая среда, основой будет служить совокупность правовых норм, регулирующих конкретную, относительно обособленную группу общественных отношений. Здесь можно выделить группы норм, регулирующих отношения собственности на природные ресурсы, права природопользования, организации государственного управления в сфере взаимодействия общества и природы,

экологическое нормирование, экспертизу, лицензирование, юридическую ответственность и др. Такие группы норм образуют основные институты экологического права.

При характеристике экологического права как комплексной отрасли (суперотрасли) важно иметь в виду наличие в его системе сформировавшихся и признанных отраслей права - земельного, горного, водного, лесного, фаунистического и воздухоохранительного. Развитие этих отраслей и экологического права в целом связано с реализацией дифференцированного подхода к правовому регулированию общественных отношений по природопользованию и охране окружающей среды применительно к отдельным природным объектам. Эти отрасли являются в значительной степени самостоятельными по отношению к отрасли экологического права. В системе экологического права они могут рассматриваться как его подотрасли. Они имеют собственную внутреннюю структуру.

Если предметом экологического права являются отношения по охране окружающей среды от вредных химических, физических и биологических воздействий, то закономерно поставить вопрос о выделении в качестве самостоятельных структурных образований тех правовых норм, которые регулируют охрану от химических воздействий, от физических воздействий и от биологических воздействий. Такой подход к структуризации права окружающей среды, являющегося сложной, комплексной отраслью, имеет большое научное и практическое значение. Так, требования об охране окружающей среды от биологического загрязнения содержатся в Федеральном законе "Об охране окружающей среды", лесном законодательстве, законодательстве о животном мире, санитарном, аграрном и ином законодательстве. В какой степени эти требования взаимно согласованы, достаточны в контексте права на благоприятную окружающую среду? Предметный подход к анализу структуры права позволяет дать комплексную оценку состояния законодательства в данной сфере, выявить пробелы и сформулировать предложения по его совершенствованию. Если совокупность правовых норм, касающаяся охраны от химического загрязнения, исследована достаточно полно, то анализу правового регулирования охраны окружающей среды от физического и биологического загрязнения в науке уделялось незаслуженно мало внимания.

А.П. Гетьман считает, что имеются основания рассматривать систему эколого-процессуальных норм как самостоятельную подотрасль в системе экологического права <38>.

-----  
<38> Гетьман А.П. Процессуальные нормы и отношения в экологическом праве. Харьков, 1994. С. 4.

При определении структуры экологического права как учебной или научной дисциплины применяется комбинация оснований, позволяющая наиболее полно и успешно решить стоящие перед ними задачи. При этом структура экологического права как учебной дисциплины может включать общую часть (куда входят в основном положения, обосновывающие наличие отрасли экологического права, и институты данной отрасли), особенную часть (содержащую специфические правовые меры по обеспечению рационального использования и по охране земель, недр, вод, лесов и других природных ресурсов, правовой режим особо охраняемых природных территорий,

экологически неблагоприятных территорий, правовое регулирование обращения с химическими и иными веществами, материалами и отходами и др.) и специальную часть (право окружающей среды в зарубежных государствах и международное право окружающей среды). Соответственно в зависимости от потребностей конкретного вуза при изучении, к примеру, земельного, водного и иного природоресурсного права может определяться его общая, особенная и специальная части.

В последнее время в учебные планы наряду с экологическим иногда включается природоресурсное право. Это вполне оправданно, так как в рамках курса природоресурсного права имеется возможность дать глубокие знания по правовому регулированию природопользования и охраны окружающей среды. Одновременно нельзя не обратить внимания на нелогичность включения природоресурсного права наряду с экологическим в номенклатуру специальностей на присвоение ученых степеней, утвержденных Государственной высшей аттестационной комиссией РФ. В соответствии с концепцией российского экологического права природоресурсное право является структурной частью данной отрасли права.

---

### 9. Принципы экологического права

Право строится и функционирует на определенных принципах, выражающих сущность и социальное назначение права, отражающих его главные свойства и особенности. Принципами права должны руководствоваться все участники экологических отношений - органы законодательной, исполнительной, судебной власти, предприятия, общественные формирования, граждане. Соблюдение принципов может служить мерилем правового и социального характера государства, эффективности всей деятельности по обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей среды, защите экологических прав и законных интересов человека и гражданина.

Экологическое право основано как на общих принципах российского права, так и на принципах данной отрасли (отраслевых). Общими принципами, определяющими сущность права в целом, являются принципы социальной справедливости и социальной свободы, равноправия (равенства перед законом), единства юридических прав и обязанностей, ответственности за вину, законности и некоторые другие.

Отраслевые принципы экологического права могут быть выражены как в специальных нормах-принципах, так и выведены из анализа правовых норм. Так как экологическое право включает в себя в качестве подотраслей земельное, водное и иные отрасли права, соответственно такие принципы содержатся как в законодательстве об

окружающей среде, так и в актах отраслевого законодательства.

Принимая во внимание сложность предмета экологического права, заметим, что относительного охраны окружающей среды принципы данной отрасли определены в ст. 3 Федерального закона "Об охране окружающей среды".

Хозяйственная и иная деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, оказывающая воздействие на окружающую среду, должна осуществляться на основе таких принципов, как:

- соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду;
- научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды;
- охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;
- ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях;
- платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде;
- независимость контроля в области охраны окружающей среды;
- презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности;
- некоторые другие принципы.

Развитие экологического права на современном этапе весьма динамично.

Соответственно развиваются и его принципы. Анализ действующего законодательства и экологического права России позволяет выделить ряд общих для отрасли принципов.

Формируемое экологическое законодательство и право основываются на следующих принципах:

- предотвращения вреда окружающей среде в процессе социально-экономического развития. Лицо, осуществляющее или планирующее деятельность, которая оказывает или может оказать неблагоприятное воздействие на окружающую среду, обязано заранее принять и реализовать необходимые меры в соответствии с требованиями законодательства для того, чтобы предотвратить возможный вред. Уполномоченные государственные органы в пределах своей компетенции обеспечивают соблюдение данного принципа;

- комплексного подхода к правовому регулированию экологических отношений.

Содержание этого важнейшего принципа включает всестороннее регулирование всех отношений, складывающихся в сфере взаимодействия общества и природы, всех видов вредных воздействий на природу, всех субъектов права, оказывающихся в сфере взаимодействия с природой;

- охраны жизни и здоровья человека. По существу, это принцип экологической безопасности человека. В соответствии с ним при планировании и ведении хозяйственной и иной деятельности должны быть приняты такие решения и осуществлены такие варианты деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни людей, предотвратить или снизить воздействие неблагоприятных

факторов окружающей природной среды на здоровье человека;

- экосистемного подхода к правовому регулированию охраны окружающей среды и природопользования. Этот принцип обусловлен диалектической взаимосвязью предметов, явлений и процессов в природе. Реализуется посредством установления требований по охране других природных объектов и окружающей среды в процессе землепользования, лесопользования, недропользования, водопользования, пользования иными природными богатствами. Включает обеспечение выработки и осуществления мер по охране окружающей среды и природопользованию с учетом взаимозависимости явлений и процессов в экологической системе в масштабе, достаточном для соблюдения права каждого на благоприятную окружающую среду. Он может быть последовательно реализован в рамках развивающейся отрасли экологического права. Инструментами его реализации являются экологическое нормирование, оценка воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, экологическая экспертиза, лицензирование охраны окружающей среды и природопользования. Данный принцип не получил пока должного нормативного регулирования и обеспечения, поскольку в развитии права окружающей среды до последнего времени господствовал отраслевой подход к правовому регулированию охраны и использования отдельных природных ресурсов - земель, недр, вод, лесов и др. В рамках отраслевого подхода недооценивались и соответственно не учитывались в необходимой степени факторы взаимосвязи явлений и процессов в природе как интегрированном объекте;

- гуманности. В соответствии с этим принципом законодательство предусматривает меры по предупреждению нанесения чрезмерного, неоправданного, в том числе по этическим соображениям, вреда растительному и животному миру, всем формам жизни. Он вытекает также из ст. 137 Гражданского кодекса РФ, устанавливающей, что при осуществлении гражданских прав не допускается жестокое обращение с животными, противоречащее принципам гуманности. Данный принцип позволяет противостоять антропоцентристским позициям в охране окружающей среды;

- охрана окружающей среды - дело каждого. Основой этого принципа является ст. 58 Конституции РФ, в соответствии с которой каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным ресурсам. В его содержание входит не только обязанность каждого охранять природу, но и обязанность государства последовательно решать вопросы экологического воспитания и образования;

- демократизации (государственной) власти. Это проявляется в создании правовых условий для вовлечения граждан и общественных формирований в механизм охраны окружающей среды, в частности в механизм подготовки и принятия экологически значимых решений, экологического контроля. Демократия в сфере взаимодействия общества и природы может быть наиболее последовательно реализована посредством урегулирования процедур предоставления природных ресурсов в пользование и охраны окружающей среды от деградации с учетом участия в них граждан;

- свободы реализации полномочий собственника по владению, пользованию и распоряжению землей и другими природными ресурсами с учетом экологических интересов настоящего и будущих поколений людей. Принцип свободы реализации полномочий собственника действует также, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц;

- обеспечения рационального использования природных ресурсов <39>, в соответствии с которым должно быть обеспечено неистощительное, экологически обоснованное природопользование в интересах настоящего и будущих поколений, сохранение долгосрочного потенциала национальных природных ресурсов. Соблюдение этого принципа является весьма существенным в контексте устойчивого развития;

-----  
<39> В мировой науке выработаны правила определения долговременных или постоянных пределов устойчивого потребления природных ресурсов. Так, экономист МБРР Герман Дейли считает, что:

- для возобновимых ресурсов (почва, вода, лес, рыба) темпы потребления не должны превышать темпов регенерации (поэтому, например, отлов рыбы можно проводить в равновесном, устойчивом режиме, если его темпы не превышают темпов воспроизводства оставшейся популяции);

- для невозобновимых ресурсов (ископаемое топливо, высококачественные минеральные руды, грунтовые воды) темпы потребления не должны превышать темпов их замены на возобновимые ресурсы (например, нефтяное месторождение можно эксплуатировать в стабильном режиме, если часть доходов от него систематически вкладывается в разработку и производство солнечных коллекторов или посадку деревьев, так что после исчезновения нефти будет обеспечен эквивалентный поток энергии от возобновимого источника). Herman Daly. *Toward Some Operational Principles of Sustainable Development // Ecological Economics*. 1990. 2. P. 1 - 6.

- устойчивого экологически обоснованного экономического и социального развития. Его содержание определяется обеспечением учета экологических требований в хозяйственной, управленческой и иной деятельности, в том числе намечаемой, в интересах настоящего и будущих поколений;

- сохранения и защиты экологического равновесия <40> в природе как важнейшего компонента не только развития человечества, но и его выживания. Обеспечивается посредством экологического нормирования, предупреждения экологического вреда, восстановления нарушенного состояния природной среды;

-----  
<40> Экологическое равновесие - 1) баланс естественных или измененных человеком средообразующих компонентов и природных процессов, приводящий к длительному (условно бесконечному) существованию данной экосистемы; 2) динамическое равновесие прихода и оттока энергии, вещества и информации, поддерживающее экосистему в качественно определенном состоянии и ведущее к закономерной смене одной экосистемы другой в ряду сукцессионного развития, характерного для данного географического места и геологического периода. (Сукцессия - последовательная смена биоценозов, преемственно возникающих на одной и той же территории под влиянием природных факторов или воздействия человека). Реймерс Н.Ф. *Природопользование. Словарь-справочник*. М.: Мысль, 1990. С. 427.

- свободного доступа к экологической информации. Полная, достоверная и своевременная информация о состоянии окружающей среды и уровнях антропогенного

воздействия на нее является открытой и доступной. Такая информация не может составлять государственную и иную тайну;

- платности природопользования, согласно которому любое использование природных ресурсов осуществляется за плату, за исключением общего природопользования граждан, а также случаев, прямо указанных в законодательных актах;

- разрешительного порядка негативного воздействия на окружающую среду, в соответствии с которым любая хозяйственная и иная деятельность, оказывающая воздействие на окружающую среду, должна осуществляться только на основе соответствующего разрешения, а в необходимых случаях - при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы;

- "загрязнитель платит". В соответствии с этим принципом любое лицо обязано платить за отрицательное воздействие осуществляемой им деятельности на окружающую среду. Основан на идее создания условий экономической заинтересованности загрязнителя оплатить проведение превентивных природоохранных мер.