



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Н.Г. Жаворонкова*, В.Б. Агафонов**

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ПРАВА

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И СТРАТЕГИИ В СФЕРЕ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В КОНТЕКСТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Аннотация. Статья содержит комплексное исследование доктринальных документов природоресурсного законодательства РФ (стратегий, концепций, доктрин, определяющих основные векторы развития законодательства в области использования и охраны отдельных природных ресурсов на среднесрочную и долгосрочную перспективу), а также иных стратегических документов в области обеспечения национальной и экологической безопасности (Концепции национальной безопасности РФ, Экологической доктрины РФ, Концепции перехода РФ к устойчивому развитию, Основ государ-

© Наталья Григорьевна Жаворонкова

* Доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
[Gavoron49@mail.ru]

123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

© Вячеслав Борисович Агафонов

** Кандидат юридических наук, доцент, кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Статья подготовлена в ходе выполнения поисковой научно-исследовательской работы в рамках реализации ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы.



ственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 г. и т.д.), на основе которого с учетом теоретического и эмпирического изучения правовых норм, устанавливающих порядок осуществления рационального природопользования, формулируется Концепция формирования природоресурсного законодательства.

Практическая значимость исследования состоит в том, что, результаты исследования, теоретические выводы, предложения и рекомендации могут быть использованы в правотворческой деятельности, направленной на совершенствование действующего природоресурсного законодательства в контексте обеспечения национальной безопасности.

Методологическую основу исследования составляют методы нормативно-правового и институционально-функционального анализа. Помимо этого, в качестве научно-познавательных инструментов и приемов также использованы такие научные методы, как диалектический, логический, прогностический, системный анализ, контент-анализ, а также частнонаучные методы, в частности такие, как статистический, технико-юридический, сравнительно-правовой. Характер проблем, исследуемых в статье, обусловил системно-структурный подход к изучению проблем формирования единой Концепции формирования природоресурсного законодательства в переходный период.

Результатом исследования является Проект Концепции формирования природоресурсного законодательства, содержащий теоретические основы системы природоресурсного законодательства, уровни и очередность законодательных решений в области совершенствования природоресурсного законодательства, единую терминологию, понятийный аппарат для пакета законодательных актов в данной сфере, а также перечень законодательных актов, которые необходимо принять в целях реализации Концепции на основе пакетного принципа.

Ключевые слова: юриспруденция, политика, стратегия, природопользование, безопасность, охрана окружающей среды, доктрина, концепция, ресурсопотребление, ресурсосбережение.

В настоящее время практически все существующие теоретические концепции и доктринальные документы, формирующие государственную политику и стратегию в сфере природопользования, сводимы к следующим посылам:

1. Максимальное вовлечение в экономический сектор страны природоресурсного потенциала; рост масштабов природопользования; развитие предпринимательства в сфере использования природных ресурсов; оптимизация природопользования.
2. Минимизация антропогенного влияния на природу, иногда употребляется термин «оптимизация» природопользования, что последовательно включает ресурсосбережение, малоотходные и безотходные технологии, повышение эффективности использования первичных ресурсов, утилизацию и глубокую переработку отходов и многие другие методы, способные предотвратить или ослабить увеличивающееся ресурсопотребление.
3. Консервация, сохранение «нетронутой» природы, переход на использование ограниченных объемов невозобновляемых природных ресурсов.

Право в данном случае лишь отражает господствующую в обществе доктрину природопользования и способствует закреплению в нормах права тех или иных правил, стандартов, норм поведения. Поэтому рассматривая правовые аспекты концепции рационального природопользования, мы прежде всего должны понять «идеологию», «политику» государства в области природопользования.

Российское законодательство в области рационального природопользования в настоящее время достаточно обширно и многопланово. Его концепция отражена как в самих законах и подзаконных актах, так и в документах общего, стратегического, концептуального, прогнозного назначения.

Анализ природоресурсного законодательства подробно представлен в предыдущих разделах, поэтому здесь он не приведен, а акцент сделан только на «доктринальных» документах, по сути и представляющих собою «концепции» правотворчества.

В первую очередь к ним можно отнести «Концепцию социально-экономического развития РФ на период до 2020 г.», утвержденную распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. №1662-р¹, «Основы государственной политики РФ в области экологического развития РФ на период до 2030 г.»², утвержденные Президентом РФ 30 апреля 2012 г., «Стратегия национальной безопасности до 2020 г.», утвержденная Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. №537³, и некоторые другие акты, принятые Указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

К настоящему времени разработаны и приняты доктринальные документы практи-

¹ СЗ РФ. 2008. №47. Ст. 5489.

² Документ опубликован не был. Текст документа использован по данным Справочной правовой системы «КонсультантПлюс». Версия «Проф».

³ СЗ РФ. 2009. №20. Ст. 2444.



чески по всем основным категориям и видам природопользования. Часть из них охватывает отраслевые аспекты (например, «Энергетическая стратегия РФ до 2030 г.», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. №1715-р⁴), другие — ресурсные (например, «Стратегия развития лесного комплекса РФ до 2020 г.»⁵, утвержденная приказом Минпромторга РФ №248, Минсельхоза РФ №482 от 31 октября 2008 г., «Водная стратегия РФ на период до 2020 г.», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 27 августа 2009 г. №1235-р⁶, «Стратегия развития геологической отрасли РФ до 2030 г.», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 21 июня 2010 г. №1039-р⁷, «Стратегия развития рыбохозяйственного комплекса РФ на период до 2020 г.», утвержденная приказом Росрыболовства от 30 марта 2009 г. №246⁸ и др.).

На региональном уровне приняты стратегии экологического развития как целых федеральных округов (зон) — Урала, Центра, Северо-Запада, так и отдельных субъектов РФ и муниципальных образований.

Правотворчество, направленное на создание путем обобщений модели типизированных решений жизненных ситуаций определенного рода, в данном случае правоотношений в сфере природопользования, охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности, формирует посредством доктрины поливариантные модели детерминантного подхода государства к моделям (нормам) законодательства⁹. При этом законодательная теория и практика расширяют рамки традиционного понимания процесса формирования права, включающего само возникновение «объективно обусловленной, экономической, социально-политической или иной потребности в юридическом регулировании соответствующих отношений»¹⁰ и прибегают к концепциям, доктринам, стратегиям и иным документам, легитимизированным в основном актами главы государства и фактически претендующим на роль документов целеполагающего, системообразующего, «пред-

законодательного» характера. Так, по мнению О.Л. Дубовик, о тенденциях расширения круга источников права свидетельствует возникновение как их новых форм, так и дискуссий по этому поводу. В качестве примера она называет доктринальные документы (стратегии, концепции, доктрины), принимаемые различными органами государственной власти и в первую очередь Президентом РФ¹¹.

Эта форма правотворчества направлена на создание путем обобщений типизированных решений жизненных ситуаций определенного рода (т.е. рассчитанных на применение неопределенным кругом субъектов неопределенное число раз), в данном случае правоотношений в сфере использования и охраны природных ресурсов, охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности, формирует посредством доктрины (концепции, стратегии) многовариантные модели развивающегося, изменяющегося подхода государства к законодательству.

Специфическими чертами таких доктринальных документов являются: а) обобщенность, повествовательность; б) направленность в будущее, в) они являются идейно-теоретической основой законотворчества, стимулом для развития законодательства и управленческой работы всего госаппарата; г) значимость, глобальность, междисциплинарность сформулированных в них проблем и подходов к их решению.

Первоначально в такого рода документах в системе регулирования «человек — техногенная среда — природа» отражались стратегические подходы государства к обеспечению устойчивого развития, экологической безопасности, охраны окружающей среды¹². Здесь следует упомянуть такие документы, как «Государственную стратегию РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития», одобренные Указом Президента РФ от 4 февраля 1994 г. №236¹³, и «Концепцию перехода РФ к устойчивому развитию», утвержденную Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г. №440¹⁴.

Указанные документы в первую очередь были направлены на имплементацию основных идей документов ООН по окружающей среде и развитию. Скорее даже на такую форму

⁴ СЗ РФ. 2009. №48. Ст. 5836.

⁵ Документ опубликован не был. Текст документа использован по данным Справочной правовой системы «КонсультантПлюс». Версия «Проф».

⁶ СЗ РФ. 2009. №36. Ст. 4362.

⁷ СЗ РФ. 2010. №26. Ст. 3399

⁸ Документ опубликован не был. Текст документа использован по данным Справочной правовой системы «КонсультантПлюс». Версия «Проф».

⁹ См.: Алексеев С.С. Право. Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 35.

¹⁰ См.: Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. М., 1981. С. 308.

¹¹ См.: Дубовик О.Л. Экологическое право: учебник. М., 2004. С. 75.

¹² См.: Сборник нормативных актов. Общие вопросы окружающей среды, экологической безопасности и природопользования / под ред. Н.Г. Жаворонковой, В.В. Устюковой. М., 1996. С. 4–18.

¹³ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. №6. Ст. 436.

¹⁴ СЗ РФ. 1996. №15. Ст. 1572.



имплементации, как отсылки к неправовым актам, как то решениям или резолюциям конференций и международных организаций¹⁵. В этих документах была сделана попытка сформировать определенную систему целеполаганий, задач и критериев обеспечения устойчивого развития, обеспечивающего баланс противоречий между растущими экономическими потребностями общества, природопользованием и охраной окружающей среды, что в целом должно было служить также и обеспечению экологической безопасности.

Однако, несмотря на то, что Указом Президента РФ, утвердившим Концепцию, Правительству РФ было прямо поручено использовать положения Концепции при разработке прогнозов и программ социально-экономического развития, нормативных правовых актов, хозяйственных решений и т.д., указанные документы, очевидно, в силу их неконкретности и декларативности не оказали никакого существенного влияния ни на нормотворчество, ни на систему управления в области охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Следует отметить, что современное усиление и централизация власти повышают статус и эффективность доктринальных (концептуальных) документов, их воздействие на национальную правовую систему и на систему управления в данной сфере правоотношений в целом. На наш взгляд, в документах именно такого уровня остро нуждается страна. Нет цельной стратегии развития природоресурсного законодательства, строящейся на сочетании экосистемного подхода к окружающей среде и дифференцированного подхода к охране и использованию отдельных природных ресурсов (недра, воды, лес, земля, животный мир).

Решение проблемы рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности также связано с выбором концепции развития. В настоящее время, несмотря на разнообразие мнений, гипотез и моделей, реально конкурируют две концепции развития мира с позиций возникших экологических проблем.

Согласно первой концепции, которую условно можно назвать ресурсной или техногенной, человечество может решить все экологические проблемы и обеспечить экологическую безопасность чисто технологическими средствами, т.е. меняя и исправляя хозяйство на основе новых технологий и не устанавливая ограничений по объему используемых ресур-

сов, экономическому росту и росту населения. Она имеет широкий спектр оттенков, начиная от полного отрицания существования какой-либо экологической опасности, кроме локальных случаев (это прямо противоречит наблюдаемым и документированным глобальным изменениям), провозглашения отсутствия пределов развития, и кончая призывами перейти к устойчивому развитию, понимаемому как удовлетворение потребностей настоящего и будущих поколений людей, т.е. фактически попытками совместить сохранение естественной окружающей среды с экономическим ростом (в его традиционном понимании) и естественным ростом населения.

Экологические проблемы в рамках этой концепции нередко представляются временным явлением, обусловленным «несбалансированным использованием технологий», которое будет преодолено в близком или отдаленном будущем. Именно в рамках этой концепции сформировалось современное направление конкретной природоохранной деятельности как системы локальных очисток среды от загрязнения и нормирования показателей качества окружающей среды по узкому (несколько десятков) набору показателей, а также внедрения ресурсосберегающих технологий.

Техногенная концепция не имеет разработанной теоретической базы. Она представляет лишь распространение имеющегося у человечества опыта на ближайшее и отдаленное будущее. Модели, создающиеся в рамках этой концепции, в экологическом аспекте задают произвольные начальные условия с некоторыми предположениями относительно будущего развития. Подобные предположения используются и для других входных параметров — ресурсов, продовольствия, населения, региональных особенностей и т.д.

Вторую концепцию, которую условно можно назвать биосферной, отличают от первой попытки теоретического обоснования и осмысления понятия экологического императива. Еще в первой четверти XX в. были высказаны идеи о роли «живого вещества» в формировании нашей планеты, роли биохимических круговоротов в этом процессе и, наконец, значении человека как геологической силы. Однако теоретическая реализация концепции состоялась только в последней четверти XX в., в рамках которой был сформирован основной принцип — биотическая (природная) регуляция, но не был выявлен механизм, с помощью которого природа осуществляет регуляцию окружающей среды и обеспечивает ее устойчивость в целях собственного развития. Выявление и описание этого механизма и оформление теории биотической регуляции и устойчивости окружающей

¹⁵ Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. М., 2000. С. 239–240.



среды в целом завершено в последнее десятилетие нашего века в России.

Теоретическая биосферная концепция представляет собой эмпирическое обобщение всего накопленного экспериментального материала на основе известных законов физики и биологии. Она отвечает на вопрос, как обеспечивается устойчивость жизни, естественный и правомерный при утверждении о биотической устойчивости окружающей среды. Теория определяет, что устойчивость — это способность среды компенсировать внешние возмущения благодаря действию отрицательных обратных связей, возбуждаемых этими возмущениями, и возвращать окружающую среду к состоянию, которое именно в этом смысле является устойчивым или динамически равновесным.

Внешнее возмущение инициирует возмущение самой природы, но воздействие, компенсирующее возмущение, возможно лишь до определенного порогового уровня. При превышении этого порога природа теряет способность стабилизировать окружающую среду, и начинаются ее локальные и глобальные изменения. Биота в запороговом состоянии сама начинает искажать окружающую среду даже быстрее, чем превышающие порог антропогенные воздействия, и процесс утраты окружающей средой устойчивости ускоряется.

В настоящее время большинство данных свидетельствует о том, что механизм стабилизации нарушен деятельностью человека, в результате которой нарастает концентрация в атмосфере парниковых и других газов, меняется цикл углерода и азота, происходят грандиозные преобразования поверхности Земли на континентах. На основе теории природной регуляции и устойчивости установлено, что переход порога возмущения произошел в начале XX в. Вопрос сводится к тому, привел ли такой переход к необратимым изменениям или ее регулятивная способность еще может быть восстановлена в полной мере?

Если в рамках первой концепции решение экологических проблем заключается в оценках загрязнения окружающей среды, разработке нормирования допустимого загрязнения различных сред, создании очистных систем и ресурсосберегающих технологий, то вторая концепция главным направлением определяет установление области устойчивости любой экосистемы, что позволит найти допустимую величину возмущения — нагрузки на экосистему. Определение порогов устойчивости конкретных экосистем — еще не полностью решенная задача. Однако для биосферы в целом (глобальной экосистемы) по данным об изменениях глобального круговорота углерода такой порог установлен.

Таким образом, главная причина глобальных экологических нарушений и развивающегося экологического кризиса, угрожающего существованию человечества, это опасность разрушения стабилизирующей окружающей среду механизма.

Следовательно, в глобальных и региональных масштабах главным должно быть сохранение естественной природной среды в необходимом для этого объеме, т.е. решение современных экологических проблем и обеспечение экологической безопасности не сводится к очистке среды от контролируемых загрязнителей и малоотходным технологиям, а также к ресурсосбережению. Все это остается весьма актуальным на локальном уровне, в местах наибольшей концентрации населения, т.е. в первую очередь в местах расположения крупных населенных и промышленных центров, но в отношении планетарных процессов явно недостаточно.

Разрушение естественной природы происходит пропорционально росту энергопотребления, так как человек использует ее только для перестройки и разрушения окружающей среды. Но даже при переходе к гипотетически безотходным технологиям, прекращении загрязнения и использовании безусловно чистых источников энергии окружающая среда будет терять устойчивость в силу продолжающегося разрушения естественной биоты.

В качестве базовой концепции экологической безопасности по ряду причин должна быть выбрана биосферная концепция развития, основываясь на следующем.

1. Если допустить, что справедливы предпосылки техногенной концепции, то следование биосферной концепции лишь ускорит решение экологических проблем и гарантирует предотвращение катастрофы, хотя, возможно, и будет сопряжено с издержками, не являющимися необходимыми. Наоборот, следование техногенной концепции при условии, что справедливы предпосылки биосферной, делает катастрофу неизбежной. Поэтому необходимо принять более критичную концепцию.
2. Если техногенная концепция не имеет разработанной теории, а опирается только на эксперименты с моделями, основанными на весьма произвольных и заведомо неполных предпосылках, то биосферная концепция имеет достаточно разработанную теорию, основанную на законах физики и биологии, и в максимальной степени использует данные наблюдений. В ее рамках сформулированы законы развития биосферы, которые ставят определенные запреты и требования к человеку.



Биосферная концепция полностью включает в себя природоохранную деятельность, вытекающую из техногенной концепции, как частный аспект, охватывающий прежде всего локальные задачи на основе создания систем очистки, ресурсосберегающих технологий и нормирования загрязнения окружающей среды.

Если техногенная концепция в большинстве своих моделей предвещает тупик развития, то биосферная концепция гораздо оптимистичнее, так как при условии возвращения природы в допороговое состояние открываются широкие возможности прогресса человечества при единственном условии — не допускать превышения допустимого порога возмущения естественной природы.

Рассмотрение в правовом исследовании точек зрения на концепции рационального природопользования и экологической безопасности позволяет более широко рассматривать эффективность и направленность отечественных концепций природопользования, содержащихся в системе доктринальных документов, утвержденных высшими органами государственной власти.

Как сказано в основном прогнозном документе страны — «Концепции социально-экономического развития РФ на период до 2020 г.», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. №1662-р, «динамика основных экологических показателей развития России показывает на увеличение негативного воздействия на окружающую среду (суммарные выбросы в атмосферу от стационарных и мобильных источников, объемы образования отходов на фоне снижения уровня их переработки).

Около 15% территории России по экологическим показателям находятся в критическом или околочитическом состоянии. Отмечаются тенденции сокращения видового биологического разнообразия и изменения состояния окружающей среды на фоне потепления климата. В городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения воздуха проживает 56% городского населения. Ситуация с качеством питьевой воды продолжает оставаться крайне неблагоприятной в первую очередь вследствие сбросов сточных вод в поверхностные водные объекты (более 40% населения страны сталкивается с проблемой качества воды). «И далее делается достаточно принципиальный вывод: “Экономический подъем при сохранении современного уровня негативного воздействия и непринятии мер по сокращению накопленного экологического ущерба может привести к дальнейшему обострению экологических проблем”».

Другими словами — мы в опасной близости от природно-техногенного коллапса. И

далее: «Прогноз основных опасностей и угроз природного, техногенного и социального характера показывает, что на территории России сохранится высокая степень риска возникновения крупномасштабных чрезвычайных ситуаций различного характера».

Институциональной основой новой экологической политики должна стать обновленная система экологического регулирования, соответствующая приоритетам развития страны до 2020 г. и новому — постиндустриальному уровню развития российского общества.

Цель экологической политики — значительное улучшение качества природной среды и экологических условий жизни человека, формирование сбалансированной экологически ориентированной модели развития экономики и экологически конкурентоспособных производств. Успешная реализация Россией программы экологического развития является важнейшим вкладом России в сохранение глобального биосферного потенциала и поддержание глобального экологического равновесия.

Выделяются следующие основные направления обеспечения экологической безопасности экономического развития и улучшения экологической среды жизни человека.

Первое направление — экология производства — поэтапное сокращение уровней воздействия на окружающую среду всех антропогенных источников.

Основными элементами этого направления должны стать новая система нормирования допустимого воздействия на окружающую среду, предусматривающая отказ от установления индивидуальных разрешений для каждого предприятия, и установление нормативов, и планов поэтапного снижения загрязнения до уровней, соответствующих наилучшим экологически безопасным мировым технологиям, создание развитой индустрии утилизации отходов, расширение использования возобновляемых источников энергии.

Будут активно стимулироваться процессы модернизации производства, ориентированные на снижение энергоемкости и материалоемкости, а также сокращение и вторичное использование отходов, разработка и внедрение новых эффективных технологий производства электрической и тепловой энергий, сопряженных с экологически безопасной утилизацией отходов этих производств, сдерживание объемов антропогенной эмиссии парниковых газов.

Способствовать внедрению новых технологий должны в том числе и меры налоговой политики, в соответствии с которыми при внедрении и использовании экологически чистых и (или) энергосберегающих технологий будут предоставляться соответствующие льготы по



налогу на прибыль организаций, земельному налогу, налогу на имущество, а также различные вычеты по налогу на доходы физических лиц. Таким образом, будут созданы экономические стимулы для модернизации производства и использования соответствующих технологий гражданами.

Далее в концепции говорится «К 2020 г. необходимо полностью решить проблему восстановления безопасной среды обитания в регионах экологического кризиса, где проживают около 1 млн жителей страны».

Второе направление — экологический бизнес — создание эффективного экологического сектора экономики. Этот сектор может включить в себя конкурентоспособный бизнес в области общего и специализированного машиностроения, экологического консалтинга. Роль государства состоит в формировании правил осуществления экологического аудита, требований к разработке технологий, созданию условий для широкого внедрения экологического менеджмента, повышения информационной открытости промышленных предприятий в части их воздействия на окружающую среду и предпринимаемых мер по снижению негативного воздействия, организации мониторинга динамики экологических показателей экономики.

Целевыми показателями прогресса в этом направлении являются рост рынка экологического девелопмента, товаров и услуг в 5 раз и расширение занятости с 30 тыс. до 300 тыс. рабочих мест.

Третье направление — экология природной среды — сохранение и защита природной среды.

Основу действий в этом направлении будут составлять новые методы территориального планирования, землепользования и застройки, учитывающие экологические ограничения. Следует создать такую систему особо охраняемых природных территорий, которая бы обеспечивала сохранение естественных экосистем во всех природно-климатических регионах страны, делая их центрами сохранения генетического фонда, инкубаторами восстановления исходного биоразнообразия.

Целевыми показателями прогресса в этом направлении должны стать сокращение региональных различий в сети особо охраняемых природных территорий, повышение биопродуктивности природных систем до безопасных уровней, восстановление видового разнообразия.

Обеспечение экологической эффективности экономики является не только особым направлением деятельности бизнеса и экономической политики, но и общей характеристикой инновационного развития экономики, тесно

связанной с повышением эффективности ресурсопотребления.

Современные правовые концепции рационального природопользования исходят из Конституции России и детализируются прежде всего в федеральном законодательстве, где сформулированы права человека на благоприятную окружающую среду; обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека; 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 безопасности¹⁶.

По идее, это означает или должно означать преэминентность и системность принципов построения законодательства о рациональном природопользовании.

С точки зрения организационно-правовой оценки существующих концепций, все они лишены главного — новизны и инновационности. Если назвать определенный перечень текущих работ «Концепцией», то этот перечень не станет ни стратегией развития, ни прорывом в будущее, ни основой для принятия решений. Несколько отдельно от доктринальных документов, не имеющих разделов по финансированию и четкого норматива сроков, условий реализации, стоят федеральные целевые программы, хотя по сути это так же долгосрочные и концептуальные документы. Но это уже документы директивные, встроенные в систему бюджетного планирования и соответственного финансирования.

Все «концептуальные», «стратегические», «доктринальные» документы самого разного уровня объединяет один фактор — полное отсутствие новых идей, инновационных подходов и ясного понимания пределов экстенсивного роста. Декларируя в обязательном порядке триаду «природа– безопасность– развитие» современная доктрина РФ направлена в основном на интенсивное ресурсопотребление во всех сферах– недрах, земли, воды, биоты, территории. В законодательстве и экономике эти позиции отражаются в политике «компенсации ущерба».

Анализ совокупности документов, носящих стратегический характер, например «Стратегии национальной безопасности до 2020 г.», утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. №537, «Государственной стра-

¹⁶ См: ст. 3 Федерального закона от 10 января 2002 г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды».



тегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития», утвержденной Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 №440, «Экологической доктрины РФ», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. №1225¹⁷, и других, показывает необходимость разработки общегосударственной доктрины в сфере рационального природопользования, основу которой должна составить правовая доктрина, включающая, наряду с иными компонентами, систему научно обоснованных представлений о формировании правовой политики государства в данной сфере. Эта доктрина должна базироваться на принципах теории устойчивого развития и положениях «Концепции национальной безопасности России» и закреплять, в частности, государственную эколого-правовую политику в сфере обеспечения рационального природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

В свою очередь, элементы эколого-правовой политики в сфере обеспечения рационального природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности включают в себя цель, задачи, принципы, механизм координации деятельности субъектов реализации, адекватный механизм финансирования.

Главной целью такой политики должно стать создание оптимального правового механизма регулирования экологических проблем на всех стадиях природопользования, включающих сочетание природопользования, охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности как на краткосрочный период (в период действия правоустанавливающего

документа, регламентирующего порядок и условия использования природных ресурсов), так и на долгосрочный период, учитывая латентный характер антропогенного воздействия на окружающую среду и природные ресурсы в экосистемном интегрированном и дифференцированном (поресурсном) подходе.

Достижение этой цели предполагает закрепление в законодательстве экологических требований, направленных на эффективное вовлечение в экономический сектор страны природоресурсного потенциала при одновременной экологизации предпринимательства в сфере использования природных ресурсов и оптимизации природопользования, включающей ресурсосбережение, внедрение малоотходных и безотходных технологий, повышение эффективности использования первичных ресурсов, утилизацию и глубокую переработку отходов, а также иные методы, способные предотвратить или ослабить увеличивающееся ресурсопотребление и т.д.

В свою очередь, формирование указанных требований невозможно без закрепления базовых принципов «консервации, сохранения «нетронутой» природы, перехода на использование ограниченных объемов невозобновляемых природных ресурсов, формирования достаточной юридической ответственности и в первую очередь механизма возмещения вреда, причиненного окружающей среде как экосистеме в процессе природопользования, установление многообразия правовых режимов природопользования, детальной процедуры возникновения, изменения и прекращения права специального природопользования; механизма финансирования мер по обеспечению рационального природопользования и т.д.

Библиография:

1. Алексеев С.С. Право. Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 35.
2. Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. М., 1981. С. 308.
3. Дубовик О.Л. Экологическое право: учебник. М., 2004. С. 75.
4. Сборник нормативных актов. Общие вопросы окружающей среды, экологической безопасности и природопользования / под ред. Н.Г. Жаворонковой, В.В. Устюковой. М., 1996. С. 4–18.

References (transliteration):

1. Alekseev S.S. Pravo. Opyt kompleksnogo issledovaniya. M., 1999. S. 35.
2. Alekseev S.S. Obshchaya teoriya prava. T. 1. M., 1981. S. 308.
3. Dubovik O.L. Ekologicheskoe pravo: Uchebnik. M., 2004. S. 75.
4. Sbornik normativnykh aktov. Obshchie voprosy okruzhayushchey sredy, ekologicheskoy bezopasnosti i prirodopol'zovaniya / pod red. N.G. Zhavoronkovoy, V.V. Ustyukovoy. M., 1996. S. 4–18.

Материал поступил в редакцию 19 октября 2012 г.

¹⁷ СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.