

УДК 349.6

*М.М. Бринчук***СПОСОБЫ УЧЕТА ЗАКОНОВ ПРИРОДЫ В ЗАКОНАХ ОБЩЕСТВА***

Статья посвящена исследованию вопроса об учете законов природы как основополагающем методологическом основании формирования и осуществления государственной экологической политики и экологического права. Важная исходная позиция теории экологического права: законы общества, имеют с законами природы единую идеальную цель – поддержание, обеспечение порядка, одни – в обществе, другие – в природе. Необходимость учета законов природы в экологическом законодательстве связана с положением Конституции РФ, согласно которому земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В этой конституционной норме, определяющей один из наиболее существенных элементов конституционного строя России, выражен принцип необходимости учета в законодательстве и праве роли и значения природы в развитии общества, в жизни и деятельности людей, и главное – детерминированность развития общества естественными законами развития природы, подчиненность им.

В законодательстве законы развития природы учитываются преимущественно через правовые средства, регулирующие отношения, связанные с удовлетворением оптимальных потребностей человека и других объектов живой природы, – экологическое нормирование, планирование, оценку воздействия на окружающую среду, государственную экологическую экспертизу.

Ключевые слова: законы природы, законы общества, экологическое право, публичное право, порядок, Конституция РФ, экологическое нормирование, планирование, оценка воздействия на окружающую среду, экологическая экспертиза.

Учет законов природы – основополагающее начальное методологическое основание формирования и осуществления не только экологического права, но и всей государственной экологической политики. В процессе научного исследования этого вопроса важно опираться на положения общей теории права по этим вопросам, на суждения авторитетных теоретиков права, а также на теорию самого экологического права по вопросу о роли законов природы¹.

Важная исходная позиция теории экологического права в этом: законы общества, имея с законами природы единую идеальную цель – поддержание, обеспечение порядка, одни – в обществе, другие – в природе, отличаются от последних некоторыми существенными сторонами. В отличие от объективного и абсолютного характера законов природы принятие законов общества зависит от человека. Законы общества принимаются по воле людей, выражая осознанную потребность урегулировать складывающиеся в обществе отношения в той или иной сфере. Качественный и эффективный закон общества по поводу использования и охраны природы изначально предполагает необходимость учета самих законов природы.

Названная идеальная цель – поддержание, обеспечение порядка, объединяющая законы природы и общества, принципиально важна для прогрессивного научно обоснованного развития права. Данная позиция находит отклик и в современной общей теории права. Как подчеркивает Г.В. Мальцев, «порядок есть то, что связывает природу и общество, определяет формы биологической и социальной эволюции»². При этом он утверждает, что «правовой порядок есть часть упорядоченной природы, он должен быть однороден с нею; природа права конгруэнтна, то есть совместима, соразмерна, относима к природе вообще, поэтому главное методологическое требование к природе права – удовлетворять человеческим представлениям о природности всех вещей»³.

Идея «природности всех вещей» выражает саму суть исследования возможностей учета законов природы в экологическом законодательстве, а также отражение этих законов в конкретных элементах эколого-правового механизма.

* Подготовлено при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

¹ Подробнее об этом см.: Бринчук М.М. Законы природы и общества: монография: в 2 ч. М.: Юрлитинформ, 2015.

² Мальцев Г.В. Развитие права: к единению с разумом и наукой. М., 2005. С. 39.

³ Мальцев Г.В. Социальные основания права. М.: НОРМА, 2007. С. 45.

Задача учета законов природы в экологическом законодательстве, рассматриваемая через контекст формирования государственной экологической политики, актуализируется через осознание роли и значения природы, ее ресурсов в развитии общества. В этом аспекте также большую ценность имеют позиции теоретиков права. По этому вопросу мы обращаемся к научной позиции Ю.А. Тихомирова, который утверждает: «*Экологическая сфера в широком смысле слова – это сфера природоохранная и сфера природоресурсная, которые становятся очень существенными для понимания, изучения, регулирования общественного бытия. ... Экологическая сфера не должна рассматриваться как одна из “рядовых” сфер воздействия государства, как одна из сфер правового регулирования.*

... Экологическая сфера ... не является узкоспециализированной, поскольку представляет собой общую базу, базис развития страны, государства и, естественно, жизнедеятельности людей. Это очень важный момент, потому что возникают некие универсальные экологические императивы, в том числе и правовые, обязательные для других, если не всех, отраслей права (выделено мной. – М.Б.)»⁴.

Помимо позиций теории публичного права, непосредственная связь проблемы учета законов природы в экологическом законодательстве имеется с Конституцией РФ, согласно которой земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9). В этой конституционной норме, определяющей один из наиболее существенных элементов конституционного строя России, выражен принцип необходимости учета в законодательстве и праве роли и значения природы в развитии общества, в жизни и деятельности людей, и главное – детерминированность развития общества естественными законами развития природы, подчиненность им. Другими словами, согласно ст. 9 Конституции РФ, законы общества, не только специализированные в регулировании отношений в сфере взаимодействия общества и природы, но и все иные законы, реализация которых затрагивает интересы экологического благополучия, должны учитывать экологические требования, вытекающие из законов природы.

С учетом того, что природа – основа существования, жизни и деятельности человека и общества, задача отражения законов природы в законах общества касается всей правовой системы, а не только экологического права. Соответственно, в той мере, в какой регулируемые нормами каждой отрасли общественные отношения, образующие ее предмет, затрагивают экологические отношения, интересы, на них распространяется методологическое требование об отражении, учете законов природы. Исходя из места экологического права в правовой системе, поставленная задача решается посредством данной отрасли. Прежде всего и преимущественно нормы экологического права формулируются на методологической основе учета законов природы⁵. Далее, через механизмы согласованного развития отраслей, в соответствии с разработанными в общей теории права признаками публичного и частного права выстраиваются юридические партнерские отношения между отраслями, в том числе между экологическим правом и другими отраслями. В других отраслях могут содержаться, при необходимости, экологизированные нормы, сформулированные в соответствии с теорией экологизации законодательства⁶. При этом принципиальным становится вопрос о доминировании норм экологического права, сформулированных с учетом законов природы, над нормами других отраслей⁷.

В законодательстве законы развития природы учитываются преимущественно через правовые средства, регулирующие отношения, связанные с удовлетворением оптимальных потребностей чело-

⁴ Тихомиров Ю.А. Теоретико-практический взгляд на водное право // Водное законодательство и экологические вызовы: сб. материалов науч.-практ. конф. (Москва, 15 июня 2012 г.) / сост. С.А. Боголюбов, Д.О. Сиваков, О.А. Золотова. М., 2012. С. 25-26.

⁵ Подробнее об этом см.: Бринчук М.М. Проблемы методологии экологического права. URL: <http://www.igpran.ru/public/publiconsite/>

⁶ Теоретические положения в данной сфере сформулированы в ряде работ. См.: Игнатъева И.А. Систематизация экологического законодательства и экологизация иных отраслей российского законодательства // Экологическое право. 2007. № 1. С. 4-11; Игнатъева И.А. Экологическое законодательство России: теория и практика систематизации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2007. С. 24-25; Бринчук М.М. Теоретические проблемы экологизации законодательства // Экологическое право России: сб. материалов науч.-практ. конф. (2005–2007 гг.) / под ред. А.К. Голиченкова. М., 2009. С. 327-332; Бринчук М.М. Практика экологизации законодательства // Экологическое право. 2008. № 6. С. 10-19.

⁷ Бринчук М.М. Экологическое право в правовой системе // Труды Института государства и права РАН. 2009. № 3. С. 131-155.

века и других объектов живой природы. Это проявляется через установление в правовых нормах мер, требований по сохранению среды обитания объектов растительного и животного мира, среды обитания человека, установлению пределов допустимого химического, физического и биологического воздействия на природу (атмосферный воздух, воды, почву).

Что касается самого экологического законодательства, то в нем предусматриваются меры охраны природы, конкретные нормы, изначально ориентированные на учет законов природы. В этом контексте обратим внимание на норму, реализуемую применительно к **нормированию качества окружающей среды**. По действующему закону «Об охране окружающей среды» (2002 г.)⁸ при установлении нормативов качества окружающей среды учитываются природные особенности территорий и акваторий, назначение природных объектов и природно-антропогенных объектов, особо охраняемых территорий, в том числе особо охраняемых природных территорий, а также природных ландшафтов, имеющих особое природоохранное значение (ст. 21). Учет природно-климатических особенностей при осуществлении экологического нормирования предполагает изучение действия законов природы. К примеру, именно в силу действия законов природы для сохранения естественной экологической системы Арктики, характеризующейся высокой степенью уязвимости и трудностями восстановления, нормативы качества окружающей среды должны быть более жесткими.

Важную роль в отражении законов природы в деятельности человека в сфере взаимодействия общества и природы может играть **планирование**⁹. Планирование должно быть особенно востребовано в условиях нарастающего дефицита природных ресурсов, требуемых для обеспечения все возрастающих потребностей мировой экономики. В условиях, когда биосфера планеты не в состоянии воспроизводить природные ресурсы, в глобальном масштабе потребляемые экономикой, актуальной становится задача создания правовых основ планирования природопользования как на международном, так и на национальном уровнях. При этом крайне важно исходить из экологических пределов природы, а также законов природы, диктующих человеку экологические императивы, руководствуясь, как минимум, принципом «жить по экологическим средствам». В этом отношении меры по планированию охраны природы и рациональному природопользованию могут взаимодействовать с экологическим нормированием.

Прямые требования по экологическому планированию на современном этапе из экологического законодательства в основном исключены. Статья 15 Федерального закона «Об охране окружающей среды», предусматривавшая федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации, целевые программы в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации и мероприятия по охране окружающей среды, как и аналогичные статьи из ряда других законов, утратили силу с принятием Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ¹⁰, когда было принято волевое, необоснованное решение в ущерб охране природы.

Важную роль в обеспечении учета законов развития природы в принимаемых экологически значимых решениях играет **оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС)**. В соответствии с Положением об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденным приказом Госкомэкологии России от 16 мая 2000 г. № 372¹¹, учет природного фактора (законов развития природы) в процессе ОВОС происходит, в частности, при анализе состояния территории, на которую может оказать влияние намечаемая хозяйственная и иная деятельность (состояние природной среды, наличие и характер антропогенной нагрузки и т.п.); выявлении возможных воздействий намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду с учетом альтернатив; и др. Можно сказать, что практически в каждом элементе содержания ОВОС должны учитываться характеристики состояния и возможного изменения окружающей среды в процессе реализации проекта и эксплуатации объекта, вытекающие из естественных законов.

Обеспечение учета законов природы при принятии экологически значимых решений происходит при посредстве **экологической экспертизы**, прежде всего, государственной. Необходимость такого учета была выражена, в частности, в определении экологической экспертизы в Федеральном законе от

⁸ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

⁹ Об экологическом планировании подробнее см.: Бринчук М.М. Планирование как элемент эколого-правового механизма // Экологическое право. 2013. № 5. С. 6-15.

¹⁰ См.: СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

¹¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2000. № 31.

23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»¹². Экологическая экспертиза определялась как установление *соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям* и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы (ст. 1). Сформулированная таким образом норма предусматривала довольно широкий круг критериев обоснованности принимаемых экологически значимых решений. Формальным критерием обоснованности таких решений является соблюдение экологических требований.

Применительно к решению методологически и практически актуальной задачи отражения законов природы в экологическом законодательстве это необходимо сделать посредством эколого-правовых инструментов, во-первых, призванных предупреждать экологический вред и, во-вторых, наиболее полно отражающих эти требования. В первую очередь это касается экологического нормирования, экологического планирования, оценки воздействия на окружающую среду, экологической экспертизы.

С учетом высокой значимости этой задачи ее решение в законотворческой практике должно быть обеспечено организационно, методически. Она может быть решена двумя путями: требование об учете законов природы в экологическом законодательстве должно быть предусмотрено в Федеральном законе «О законах», необходимость принятия которого научно обоснована давно; при отсутствии такого закона это положение следует закрепить в административном регламенте законотворческой деятельности, концепции развития законодательства.

Поступила в редакцию 21.11.2017

M.M. Brinchuk

METHODS OF ACCOUNTING THE LAWS OF NATURE IN THE LAWS OF SOCIETY

The article is devoted to the question of accounting the laws of nature as a fundamental methodological basis of formulation and implementation of State environmental policy and ecological law. An important starting point of the theory of ecological law: the laws of society, having with the laws of nature a unified ideal goal is maintaining order, one – in society, another – in nature.

The need to take into account the laws of nature in the ecological legislation is related to the provision of the RF Constitution: land and other natural resources shall be used and protected in the Russian Federation as the basis of life and activity of the peoples residing in their respective territories. This constitutional norm that defines one of the most essential elements of the constitutional order of Russia, expresses the principle of the need to incorporate in the legislation the role and importance of nature in the development of society, in human life and activity, and the main thing – determinacy of society development by natural laws of nature development, subordination to them.

Laws of nature are taken into account in the legislation primarily through legal means of regulating relations associated with optimal satisfaction of human needs and other wildlife, – ecological norming, planning, environmental impact assessment, state ecological expertise.

Keywords: laws of nature, laws of society, ecological law, public law, order, Constitution, ecological norming, planning, assessment of environmental impact, state ecological expertise.

Бринчук Михаил Михайлович,
доктор юридических наук, профессор,
заведующий сектором эколого-правовых исследований
Институт государства и права РАН
119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10
E-mail: elc-isl@yandex.ru

Brinchuk M.M.,
Doctor of Law, Professor
Institute of State and Law
of Russian Academy of Sciences
Znamenka st., 10, Moscow, Russia, 119019
E-mail: elc-isl@yandex.ru

¹² СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.