

ПРИНЦИПЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА: ОТРАЖЕНИЕ В ФЕДЕРАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Т. И. Макарова^{1,2}

¹ Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск,

² Белорусский государственный университет, г. Минск, Республика Беларусь

Проведен анализ принципов охраны окружающей среды по федеральному законодательству и законодательству субъектов Российской Федерации. Сделан вывод о наличии системного юридического дефекта, выражающегося в формальном отсутствии основных начал экологического права, что снижает потенциал технических способов преодоления пробелов законодательства. Обосновывается необходимость совершенствования федерального законодательства и законодательства субъектов РФ в части формулирования принципов законодательства об охране окружающей среды. На основе концептуальных положений доктрины экологического права разработано содержание таких принципов. Предлагается ведущим принципом экологического законодательства признать приоритет охраны окружающей среды по отношению к любой деятельности, оказывающей вредное воздействие на окружающую среду.

Ключевые слова: охрана окружающей среды, экологическое право, экологическое законодательство, принципы экологического законодательства, субъект Российской Федерации, законодательство субъектов Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации, декларируя в ст. 42 право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением, устанавливает основы экологической политики государства на самом высоком – конституционном уровне¹. В соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами (пп. «в» п. 1), природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, особо охраняемых природных территорий (пп. «д» п. 1) отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Обеспечению экологической безопасности и соблюдению экологических прав граждан на территориях регионов РФ способствуют и регламентируемые этой статьей Конституции вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина (пп. «б» п. 1), осуществления мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий (пп. «з» п. 1), защиты исконной среды

обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей (пп. «м» п. 1), также включенные в предмет совместного ведения. Таким образом, решение экологических задач входит в политическую повестку субъектов Федерации, что предполагает высокий уровень их законодательства об охране окружающей среды и соответствующую ему институализацию природоохранной деятельности [5]. Это означает, что определение основных начал регионального экологического законодательства – не просто вопрос доктрины, он приобретает практическую значимость, на которую мы хотим обратить внимание исследователей правовой охраны окружающей среды.

На федеральном уровне ведущим природоохранным актом, устанавливающим правовой механизм охраны окружающей среды, является Федеральный Закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – ФЗ «Об охране окружающей среды»). Этот закон в ст. 3 закрепляет основные принципы охраны окружающей среды, в соответствии с которыми должна осуществляться «хозяйственная и иная деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов

¹ Статья выполнена при финансовой поддержке РФФИ и Челябинской области (проект № 20-411-740012).

местного самоуправления, юридических и физических лиц, оказывающая воздействие на окружающую среду». Анализ норм данной статьи ставит ряд вопросов: во-первых, о возможности применения ее положений в качестве основных начал законодательства об охране окружающей среды; во-вторых, относительно соответствия этих норм признакам и критериям понятия «принцип права». Для пояснения данного вывода обратимся к теории права, в которой сложился взгляд на принципы в праве как руководящие идеи, характеризующие содержание права, его сущность и назначение в обществе, в которых по мнению С. С. Алексеева, опосредуются «специфические закономерности», характеризующие само право [1, с. 255]. Сложившийся в юридической науке взгляд на принципы права восходит к общефилософскому пониманию этой важнейшей научной категории, где принцип воспринимается как «первоначало» (от лат. *prīncipiūm* – дословно «первейшее»), постулат (максима), лежащие в основе научных теорий [9, с. 461; 2].

В юридической науке в силу ее фундаментально-прикладного характера проводится разграничение между принципами права и принципами законодательства [4; 6], отмечается важность закрепления принципов в нормативных правовых актах, поскольку только «будучи выраженными в законодательстве, принципы становятся правовыми, приобретают общеобязательное значение <...> Принципы, не фиксируемые в юридических нормах, теряют качество правовых и являются элементом правосознания...» [8, с. 82]. Из сказанного следует, что провозглашаемые в ст. 3 ФЗ «Об охране окружающей среды» принципы охраны окружающей среды, распространяются на природоохранную деятельность и в этом смысле, охватывая важнейшую часть экологических отношений, все же не могут претендовать на роль принципов как основных начал всей отрасли экологического законодательства. Для подтверждения данного вывода обратимся к формулировке принципов в иных отраслях законодательства. Например, ст. 1 Гражданского кодекса РФ устанавливает «основные начала гражданского законодательства»; ст. 1 Лесного кодекса РФ закрепляет основные принципы лесного законодательства нормой: «Лесное законодательство и иные регулирующие лесные отношения нормативные правовые акты основываются на

следующих принципах»; аналогично установлены принципы земельного и водного законодательства в соответствующих статьях Земельного кодекса РФ (ст. 1) и Водного кодекса РФ (ст. 3).

По содержанию часть норм, сформулированных в ст. 3 ФЗ «Об охране окружающей среды», не могут претендовать на роль принципов законодательства. Если такие концепты, как: научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов в целях обеспечения устойчивого развития; презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности; приоритет сохранения естественных экологических систем; запрещение хозяйственной и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды; независимость государственного экологического надзора, соответствуют теоретическому понятию правового принципа и вытекают из доктрины права окружающей среды, то ряд положений, содержащихся в ст. 3 ФЗ «Об охране окружающей среды», представляет собой указание на направления природоохранной деятельности, например, охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности; обеспечение снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в соответствии с нормативами в области охраны окружающей среды, которого можно достигнуть на основе использования наилучших доступных технологий с учетом экономических и социальных факторов; участие граждан, общественных объединений и некоммерческих организаций в решении задач охраны окружающей среды; сохранение биологического разнообразия; международное сотрудничество Российской Федерации в области охраны окружающей среды. Становится очевидным, что из этих формулировок и появились принципы охраны окружающей среды вместо основных начал права окружающей среды.

Обратимся к законодательству субъектов РФ об охране окружающей среды с позиции установления основных начал правового регулирования экологических отношений на региональном уровне. Его анализ демонстрирует отсутствие интереса к вопросу о том, на

каких концептуальных началах базируется законодательство, устанавливающее нормы об охране окружающей среды в регионах РФ. В ряде законодательных актов, например, законах об охране окружающей среды на территории Кировской (Закон Кировской области от 29 ноября 2006 г. № 55-30), Саратовской (Закон Саратовской области от 28 июля 2006 г. № 82-ЗСО), Томской (Закон Томской области от 10 июля 2007 г. № 134-ОЗ), Оренбургской (Закон Оренбургской области от 29 августа 2005 г. № 2531/452-III-ОЗ), Московской (Закон Московской области от 22 декабря 2006 г. № 240/2006-ОЗ) областей, а также в экологических кодексах Республики Башкортостан (Закон Республики Башкортостан от 28 октября 1992 г. № ВС-13/28) и г. Санкт-Петербурга (Закон Санкт-Петербурга от 18 июля 2016 года №455-88) статьи, устанавливающие основные начала экологического законодательства, отсутствуют. Закон Ростовской области «Об охране окружающей среды в Ростовской области» от 11 марта 2003 г. № 316-ЗС содержит отсылочную норму к принципам охраны окружающей среды, определенным в ФЗ «Об охране окружающей среды». Закон Красноярского края от 20 сентября 2013 г. № 5-1597 «Об экологической безопасности и охране окружающей среды в Красноярском крае» в ст. 4 устанавливает принципы деятельности органов государственной власти края в области охраны окружающей среды, сужая в сравнении с федеральным законодательством применение основных начал до «деятельности органов государственной власти края в области охраны окружающей среды». Экологический кодекс Республики Татарстан воспроизводит содержание ст. 3 ФЗ «Об охране окружающей среды», что в нашем понимании нарушает требования нормотворческой техники.

Среди принципов, содержащихся в ст. 3 ФЗ «Об охране окружающей среды», есть положение, указывающее на необходимость определения собственного подхода субъектов РФ к охране окружающей среды – «учет природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности». Наличие данного принципа, на наш взгляд, раскрывает перспективы для правового оформления основных начал законодательства субъектов РФ в области охраны окружающей среды.

Говоря о принципах в праве как руководящих идеях, определяющих закономерности правового регулирования, мы ставим перед собой вопрос, в чем же состоит предназначение эколого-правового регулирования. Характер регламентируемых экологических правоотношений, их двойственный – эколого-экономический характер подсказывают, что роль права должна заключаться в обеспечении правовыми средствами баланса между этими противостоящими сторонами отношений по поводу окружающей среды и ее компонентов (земель, недр, вод, растительного и животного мира). Однако баланс в данном случае не означает равенства, поскольку изначально довлеющей, создающей экологические угрозы все же является экономическая деятельность, вследствие которой происходят изменения в окружающей среде. Таким образом, ведущим принципом экологического законодательства следует признать приоритет охраны окружающей среды по отношению к любой деятельности, оказывающей воздействие на окружающую среду. Этот приоритет продиктован обстоятельствами, наличие которых обусловило появление самой отрасли экологического права, то есть лежащими вне права. Из данного принципа вытекают иные основные начала экологического права, например, принцип экологического законодательства о верховенстве норм об охране окружающей среды по отношению к природоресурсным нормам и нормам, регулирующим хозяйственную и иную *деятельность*. Отражающими сущность правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды полагаем такие восходящие к доктрине экологического права идеи, которые при определенных законотворческих усилиях могли бы стать основными началами экологического законодательства, как:

– презумпция экологической опасности любой хозяйственной и иной деятельности, оказывающей вредное воздействие на окружающую среду (принцип презумпции экологической опасности);

– обеспечение права граждан на благоприятную окружающую среду и иных прав граждан в области охраны окружающей среды (принцип обеспечения экологических прав граждан);

– удовлетворение экономических, социальных и экологических потребностей нынешнего поколения без риска возможности

удовлетворения таких потребностей для будущих поколений (принцип устойчивого развития);

– предупредительный характер мер по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности (принцип превенции в обеспечении экологической безопасности);

– приоритет сохранения естественных экологических систем и запрещение хозяйственной и иной деятельности, которая может привести к их необратимому изменению и (или) уничтожению генетического фонда объектов растительного и животного мира (принцип охраны природы);

– обязательность участия в охране окружающей среды граждан и общественных экологических объединений (принцип общественного участия);

– гласность в деятельности государственных органов, общественных объединений, юридических лиц в вопросах охраны окружающей среды и обеспечение граждан полной, достоверной и своевременной экологической информацией (принцип гласности).

Проведенный анализ принципов, положенных в основу правового регулирования экологических отношений на федеральном уровне и в законодательстве субъектов РФ, позволяет говорить о наличии системного юридического дефекта, выражающегося в формальном отсутствии принципов как основных начал экологического права, и необходимости совершенствования в этой части как федерального законодательства, так и законодательства субъектов РФ.

Формальное отсутствие принципов законодательства об охране окружающей среды, безусловно, снижает потенциал технических способов преодоления недостатков законодательства, а именно делает невозможным обращение к принципам отрасли в случае отсутствия (пробела) в ней конкретных норм, необходимых для регулирования возникающих новых общественных отношений [7]. Кроме данной функции, называемой в теории регулятивной, в научных исследованиях указывается на наличие и иных функций принципов права, например, нормообразующей и системформирующей, информационной, коррекционной. По мнению ученых-цивилистов, с которым мы не можем не согласиться, принципы позволяют судебным и иным правоприменяющим органам не только восполнять

имеющиеся пробелы в ходе разрешения возникающих споров, но и обеспечивать правильное понимание и применение законодательства [3].

Таким образом, установление принципов экологического законодательства как в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», так и в актах регионального уровня будет способствовать формированию максимально возможного бездефектного правового регулирования.

В обоснование понятия и содержания принципов законодательства об охране окружающей среды должны быть положены концептуальные идеи доктрины экологического права, отражающие сущность и закономерности правового регулирования отношений по поводу окружающей среды, их двойственный – эколого-экономический характер, указывающий на то, что роль права состоит в обеспечении правовыми средствами баланса между этими противостоящими сторонами общественного бытия. Первоосновой для установления принципов экологического законодательства является понимание того, что довлеющей, создающей экологические угрозы является экономическая деятельность, исходя из чего ведущим принципом экологического законодательства следует признать приоритет охраны окружающей среды по отношению к любой деятельности, оказывающей вредное воздействие на окружающую среду.

Литература

1. Алексеев, С. С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М.: Статут, 1999. – 712 с.
2. Безлепкин, Е. А. Понятие принципа в методологии науки и физике / Е. А. Безлепкин // Вестник Ленинградского государственного университета им. А. С. Пушкина. – 2014. – № 2 (3). – С. 73–82.
3. Бондаренко, Н. Л. Основные функции принципов гражданского права / Н. Л. Бондаренко // Вестник Академии МВД Республика Беларусь. – 2007. – № 1. URL: https://elib.amia.by/bitstream/docs/3268/3/vestnik2007_1_37.pdf.
4. Бринчук, М. М. Комплексность как принцип экологического права / М. М. Бринчук // Право в современном белорусском обществе: сб. науч. тр. Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь. – Минск: Право и экономика, 2009. – Вып. 4. – С. 376–392.

5. Макарова, Т. И. Институционализация охраны окружающей среды как фактор реализации экологической политики на уровне законодательства субъектов Российской Федерации / Т. И. Макарова // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2020. – Т. 20. – № 1. – С. 90–94.

6. Макарова, Т. И. Принципы экологического права: к вопросу о разработке современных теоретико-правовых подходов / Т. И. Макарова // Вестник Беларус. дзярж. ун-та. Сер. 3, Гісторыя. Філасофія. Псіхалогія.

Паліталогія. Сацыялогія. Эканоміка. Права. – 2011. – № 3. – С. 137–140.

7. Макарова, Т. И. Системные дефекты правового регулирования экологических отношений и способы их преодоления / Т. И. Макарова // Аграрное и земельное право. – 2012. – № 5 (89). – С. 26–29.

8. Семенов, В. И. Избранные труды. Наследие права / В. И. Семенов. – Минск: Промышленно-торговое право, 2013. – 535 с.

9. Философский словарь / А. И. Абрамов и др. под ред. И. Т. Фролова. – М.: Республика, 2001. – 719 с.

Макарова Тамара Ивановна – доктор юридических наук, профессор, старший научный сотрудник кафедры предпринимательского, конкурентного и экологического права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, заведующий кафедрой экологического и аграрного права, Белорусский государственный университет, г. Минск, Республика Беларусь. E-mail: tamaramakarava@gmail.com.

Статья поступила в редакцию 11 марта 2021 г.

DOI: 10.14529/law210212

ENVIRONMENTAL LEGAL PRINCIPLES: REFLECTION IN THE FEDERAL LEGISLATION AND THE LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION CONSTITUENT ENTITIES

T. I. Makarova^{1,2}

¹ South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation,

² Belarusian State University, Minsk, Republic of Belarus

The analysis of the principles of environmental protection in accordance with federal legislation and the legislation of the Russian Federation constituent entities was carried out. It is concluded that there is a systemic legal defect, expressed in the formal absence of the basic principles of environmental law, which reduces the potential of technical ways to overcome the legislation gaps. The need to improve federal legislation and the legislation of the Russian Federation constituent entities on the establishment of environmental legal principles has been proven. Based on the environmental law doctrine the content of such principles has been developed. It is argued that the leading principle of environmental legislation is the priority of environmental protection in relation to any activity that has a harmful effect on the environment.

Keywords: *environmental protection, environmental law, environmental legislation, environmental legal principles, Russian Federation constituent entity, legislation of the Russian Federation constituent entities.*

References

1. Alekseyev S. S. *Pravo: azbuka – teoriya – filozofiya: opyt kompleksnogo issledovaniya* [Law: ABC–Theory–philosophy: the experience of complex research]. Moscow, 1999, 712 p.
2. Bezlepkin E. A. [The concept of the principle in the methodology of science and physics]. *Vestnik Leningradskogo gosudarstvennogo un-ta im. A. S. Pushkina* [Bulletin of the Leningrad State University named after A. S. Pushkin], 2014, no. 2 (3), pp. 73–82. (in Russ.)
3. Bondarenko N. L. [The main functions of the principles of civil law]. *Vestnik Akademii MVD Respublika Belarus'* [Bulletin of the Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus], 2007, no. 1. Available at: elib.amia.by/bitstream/docs/3268/3/vestnik2007_1_37.pdf.
4. Brinchuk M. M. [Complexity as a principle of environmental law]. *Pravo v sovremennom belorusskom obshchestve: sb. nauch. tr. Nats. tsentr zakonodatel'stva i pravovykh issledovaniy Resp. Belarus'* [Pravo v sovremennom belorusskom obshchestve: sb. nauch. tr. Nats. tsentr zakonodatel'stva i pravovykh issledovaniy Rep. Belarus'], Minsk, 2009, Vyp. 4, pp. 376–392.
5. Makarova T. I. [Institutionalization of Environmental Protection as a factor in the implementation of environmental policy at the level of legislation of the subjects of the Russian Federation]. *Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Pravo»* [Bulletin of the South Ural State University. Series "Law"], 2020, Vol. 20, no. 1, pp. 90–94. (in Russ.)
6. Makarova T. I. [Principles of ecological law: to the question of developing modern theoretical and legal approaches]. *Vestnik Belarus. dzyarzh. un-ta. Ser. 3, Gistoryya. Filasofiya. Psikhologiya. Palitalogiya. Satsyyalogiya. Ekanomika. Prava* [Vestnik Belarus. dzyarzh. UN-Ta. Ser. 3, History. Philasofia. Psychalogy. Palitalogy. Satsyalogy. Ecanomics. Rights], 2011, no. 3, pp. 137–140.
7. Makarova T. I. [System defects of legal regulation of ecological relations and ways to overcome them]. *Agrarnoye i zemel'noye pravo* [Agrarian and Land Law], 2012, no. 5 (89), pp. 26–29. (in Russ.)
8. Semenov V. I. *Izbrannyye trudy. Naslediye prava* [Selected works. Legacy of law]. Minsk, 2013, 535 p.
9. Abramov A. I. *Filosofskiy slovar'* [Philosophical Dictionary]. Moscow, 2001, 719 p.

Makarova Tamara Ivanovna – Doctor of Law, Professor, Senior Researcher of the Department of Entrepreneurial, Competitive and Environmental Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation, Head of the Department of Environmental and Agrarian Law, Belarusian State University, Minsk, Republic of Belarus. E-mail: tamaramakarava@gmail.com.

Received 11 March 2021.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Макарова, Т. И. Принципы экологического права: отражение в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации / Т. И. Макарова // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2021. – Т. 21, № 2. – С. 81–86. DOI: 10.14529/law210212.

FOR CITATION

Makarova T. I. Environmental legal principles: reflection in the federal legislation and the legislation of the Russian Federation constituent entities. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2021, vol. 21, no. 2, pp. 81–86. (in Russ.) DOI: 10.14529/law210212.