М.М. Бринчук. ПРИНЦИПЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА. М.: Юрлитинформ, 2013. 208 с.

Проблема общих и отраслевых принципов права, правовых систем, правовой политики, управления, юридической деятельности является чрезвычайно сложной и может рассматриваться с самых разных позиций. Ученые-юристы, законодатели, политики на протяжении веков спорят о том, что же является исходными началами правовых установлений, насколько они воплощаются в жизнь, играют ли они действительно значимую роль в формировании и реализации права, способно ли общество выработать единые правовые принципы и следовать им.

Литература о принципах права обширна, но в первую очередь в российской доктрине правовые принципы исследуются в рамках науки общей теории права, а в отраслевых науках, на мой взгляд, им уделяется явно недостаточное внимание. Это замечание справедливо и в отношении науки экологического права. Безусловно, и в учебниках, и в комментариях к действующему законодательству, и в отдельных статьях описываются основные исходные положения, формирующие законодательство об охране окружающей среды в нашей стране, подчеркивается их определяющее значение, обеспечивающая роль в защите суверенных прав и интересов Российского государства, его граждан, а также в стабилизации единства природоохранной деятельности. Пожалуй, можно назвать лишь монографию и диссертацию Г.А. Волкова о принципах земельного (но все же не экологического!) права, посвященные детальному рассмотрению принципов в сфере природопользования и охраны земель, а также указать работы М.Н. Копылова о принципах международного права окружающей среды. За рубежом анализу принципов экологического права уделяется более пристальное внимание, особенно в связи с их закреплением в основополагающих договорах о создании и функционировании Европейского Союза.

Кроме того, на мой взгляд, существенным негативным фактором, влияющим на организацию научных исследований принципов права в целом и принципов экологического права в частности, являются такие обстоятельства, как, во-первых, пренебрежение российских судов при принятии ими решений и вынесении приговоров ссылками на нарушение принципов права; во-вторых, игнорирование всеми звеньями административной системы в процессе их деятельности содержания принципов права; в-третьих, пробелы в обучении студентов юридических вузов и, возможно, неосознанное внедрение в сознание будущих юристов необязательного отношения к тематике принципов права как к чему-то излишне теоретическому, не имеющему связи с реальностью.

Полагаю, что рецензируемая монография может способствовать изменению подходов и научного сообщества юристов, и практиков, особенно законодателей и судей, к проблеме формирования и реализации принципов по крайней мере экологического права. В ней поставлены и даны ответы на многие актуальнейшие и острые в политическом и правовом аспектах вопросы, которые, конечно, нуждаются в дальнейшем обсуждении самыми разными группами специалистов и заинтересованных в решении задач охраны окружающей

среды в нашей стране субъектов власти, управления, экономики и граждан.

Книга М.М. Бринчука состоит из введения и 11 глав, в которых последовательно анализируются законодательные и доктринальные подходы к формированию принципов экологического права, их системы и содержания не только в Российской Федерации, но и в Европейском Союзе и Китайской Народной Республике, а также на уровне международно-правовой регламентации. Такой подбор материала следует признать обоснованным. Действительно, экологическое право Европейского Союза является в наши дни своеобразным ориентиром и образцом правового регулирования охраны окружающей среды, а экологическое право КНР – соседа и партнера России – значимо хотя бы с точки зрения эффективного предупреждения взаимных негативных воздействий, сохранения разделяемых природных ресурсов и перспектив развития экономических связей. Учет же принципов международного права, несомненно, необходим в целях сотрудничества, согласования природоохранных мер и выполнения обязательств Российской Федерации перед международным сообществом.

Главы монографии за единственным исключением не содержат параграфы.

Во введении М.М. Бринчук указывает, что принципы являются важнейшим фактором оценки состояния и потенциальных возможностей экологического права, с одной стороны, а с другой – они служат основой формирования и осуществления данной отрасли (с. 3). Далее он обоснованно подчеркивает значение такой проблемы: достаточно ли сформулированных в законодательстве принципов для создания и осуществления эффективного правового механизма, способного обеспечивать рациональное природопользование и охрану природы от разнообразных вредных воздействий, предупреждать экологический и экогенный вред, обеспечивать справедливое его возмещение, поддерживать благоприятное состояние окружающей среды и восстанавливать его (с. 4).

Глава I “Понятие и правовое значение принципов” (с. 5–11) базируется на выработанных отечественной теорией права постулатах в отношении понятия и роли принципов в правовой системе. При этом автор подчеркивает: “Для экологического права как комплексной отрасли имеют правовое значение и применяются не только общеправовые и свои, отраслевые, но и межотраслевые принципы” (с. 7). В качестве примера он приводит принципы уголовного, административного, трудового права, касающиеся ответственности за экологические правонарушения. Здесь М.М. Бринчук анализирует проблему источников принципов права и приходит к выводу о том, что многие отраслевые принципы экологического права имеют в большей или меньшей степени реальную нормативную основу (с. 8), а их действие реализуется на стадии как формирования, так и осуществления права (с. 10). Это очень важный момент. И в самом деле, можно зафиксировать в актах высшей юридической силы какие угодно принципы, но если нет норм, правил, требований и процедур, обеспечивающих их реализацию, стремления законодателя пропадут

втуне. Примеров в отечественной истории права более чем достаточно.

В гл. II принципы права в сфере взаимодействия общества и природы рассматриваются в историческом аспекте (с. 12–17). Автор обращается к работам Н.Д. Казанцева, Е.Н. Колотинской, О.С. Колбасова, В.В. Петрова и анализирует систему социалистических принципов. На мой взгляд, это очень полезно, поскольку характеризует, с одной стороны, изменение парадигм эколого-правового мышления, а с другой – показывает, насколько сложны процессы преобразования отношения к природе, ее охране, пониманию необходимости защиты условий жизнедеятельности людей.

Глава III посвящена принципам государственной экологической политики (с. 18–20). М.М. Бринчук указывает, что официально они сформулированы в Экологической доктрине РФ от 31 августа 2002 г. Отмечая при этом их полезность, автор обращает внимание на низкий уровень акта, их содержащего: Экологическая доктрина одобрена (даже не утверждена!) распоряжением Правительства РФ. Из этого он делает закономерный вывод, с которым невозможно не согласиться, о том, что государство не придает особого значения ни данной доктрине, ни ее положениям (с. 19). Более того, автор прямо пишет, что обозначенные в ней принципы “не оказали никакого положительного воздействия ни на практику деятельности государства в сфере взаимодействия общества и природы, ни на поведение иных субъектов экологического права, прежде всего хозяйствующих субъектов” (с. 20). Это резкий вывод, но, к сожалению, он подтвержден реальностью.

В заключение М.М. Бринчук обращается к проблеме соотношения принципов экологической политики и экологического права, указывая, что принципы права включают в себя и принципы экологической политики, а те, в свою очередь, формируют само законодательство об охране окружающей среды (с. 20).

Самая объемная гл. IV монографии “Принципы экологического права как комплексной отрасли” (с. 21–106) начинается с перечисления содержащихся принципов в ст. 3 Федерального закона “Об охране окружающей среды” 2002 г. Автор совершенно справедливо замечает, что многие из них направлены не на охрану окружающей среды, а на рациональное природопользование, являясь принципами хозяйственной и иной деятельности (с. 22).

М.М. Бринчук выделяет следующие основные принципы: 1) научной обоснованности; 2) природной обусловленности жизнедеятельности человека и общества; 3) гуманности, 4) экологического благополучия как публичного интереса; 5) приоритета публичных интересов в сфере взаимодействия общества и природы; 6) комплексного, всестороннего подхода к правовому регулированию экологических отношений; 7) экосистемного подхода к правовому регулированию природопользования и охраны окружающей среды; 8) потенциала природы как основы государственной экологической политики; 9) рационального природопользования; 10) устойчивого экологически обоснованного экономического и социального развития; 11) охрана окружающей среды и рациональное природопользование – дело каждого; 12) учета экологических интересов будущих поколений; 13) экологической предосторожности (предупредительности); 14) предупреждения (предотвращения) вреда окружающей среде в процессе общественного развития; 15) охраны жизни и здоровья человека от неблагоприятных воздействий окружающей среды; 16) участия граждан в управлении экологическими делами государства; 17) свободного доступа к

информации о состоянии окружающей среды; 18) свободы реализации правомочий собственника по владению, пользованию и распоряжению землей и другими природными ресурсами с учетом экологических интересов настоящего и будущих поколений людей; 19) экологического партнерства заинтересованных сторон; 20) разрешительного или договорного порядка специального природопользования; 21) платности специального природопользования; 22) неотвратимости юридической ответственности за экологические правонарушения.

Если сопоставить выделенные автором принципы и их перечень, содержащиеся в Федеральном законе “Об охране окружающей среды” и других актах федерального экологического законодательства, то видно, что автор рецензируемой монографии действительно попытался осуществить “смену подхода”. На самом деле это уже давно пора было сделать. Вопрос заключается в том, осуществима ли переориентация на новую реальность, на формирование действенных и значимых принципов экологического права, на их реализацию, на создание механизмов, могущих обеспечить эффективную охрану окружающей среды в России и достаточно полную защиту экологических прав ее граждан.

Перечень принципов экологического права и законодательства, предложенный М.М. Бринчуком, отражает практики российской, и международной, и зарубежной практики правотворчества и достижения доктрины. Отмечу, что лишь 15-й принцип несколько выпадает из общего ряда. Речь идет о принципе “охрана окружающей среды – дело каждого”, который закреплен в Конституции РФ. Здесь можно высказать два соображения. Первое из них является чисто лингвистическим. На него возможен ответ формулировкой о включенности, ангажированности, вовлеченности, заинтересованности каждого гражданина Российской Федерации (и лиц, в той или иной мере приравненных к гражданам РФ) в охрану окружающей среды. Второе имеет более сложную юридическую природу: возможно ли вообще формулирование обязанности воспринимать как принцип права? Здесь возникает проблема соотношения категорий волеизъявления, свободы воли и многих других. Кстати, аналогична ситуация с принципом “загрязнитель платит”, широко пропагандируемым и внедряемым в экологическое законодательство всех без исключения стран уже на протяжении многих лет. То же самое можно сказать о принципе ответственности производителя продуктов, отходов, технологий и т.д. Понятно, что принцип неотвратимости ответственности действительно относится к числу принципов (общих) права, но есть разница между неотвратимостью ответственности и установлением ее, как таковой, между ответственностью и обязанностью. Представляется, что этот вопрос может быть дополнительно обсужден специалистами и не только теми, кто занимается правовой охраной окружающей среды. Дополнительные аргументы для такого обсуждения содержатся в рецензируемой монографии.

М.М. Бринчук детально характеризует не только сущность и значение перечисленных принципов, но и факторы, влияющие на их содержание и реализацию, иллюстрируя теоретические положения примерами российского и зарубежного законодательства. Так, рассматривая содержание принципа научной обусловленности, автор говорит об экологическом, правовом, политическом, экономическом, социальном и цивилизационном факторах (с. 25).

Основываясь на анализе направлений и содержания названных факторов, он считает принципы “ориентирами развития экологического законодательства и права, которые призваны послужить эффективным средством как предо-

ления экологического и цивилизационного кризисов, так и основой выстраивания в обществе цивилизованных отношений по поводу природы в будущем” (с. 106). Это очень верное наблюдение, позволяющее объединить в единое целое методологические и объективированные предпосылки и проявления реализации принципов экологического права с учетом их сверхправового и наднационального характера.

Глава V посвящена анализу принципов международного права окружающей среды (с. 107–134). Здесь М.М. Бринчук обращается в первую очередь к трудам М.Н. Копылова, а затем и к работам других российских и иностранных специалистов и, основываясь на них, характеризует принцип международного природоохранного сотрудничества, а также содержание и значение принципов, сформулированных в Декларации Рио-де-Жанейро (1992 г.), Стокгольмской декларации (1972 г.), их отражение в многочисленных международных конвенциях. Хотя в этой главе в меньшей степени, чем в других разделах монографии, представлены личные воззрения автора, она является неотъемлемой частью книги, поскольку характеризует связи между принципами экологического права различного уровня и различной силы воздействия, их взаимообусловленность, взаимоподдержку и противоречивость проблем международного сотрудничества в области охраны окружающей среды.

В небольшой по объему гл. VI автор анализирует принципы природоресурсного права (с. 135–144), в частности земельного, водного, лесного. Он делает вывод: “Даже если принципы экологического права не отражены соответствующим образом в принципах природоресурсных отраслей, такие принципы (экологического права как комплексной отрасли) должны непосредственно применяться на стадии исполнения норм природоресурсной отрасли... Тем самым принципы экологического права усиливают потенциал природоресурсных отраслей, повышают их эффективность” (с. 144). Отмечу, что это наблюдение следует, безусловно, принять во внимание, особенно учитывая тенденцию последнего времени, проявляющуюся в замене экологических приоритетов правового регулирования целями использования, но не охраны природных ресурсов, природных объектов и окружающей среды в целом.

Глава VII “Принципы отдельных институтов экологического права” (с. 145–164) разделена на четыре параграфа, посвященные, соответственно, принципам оценки воздействия на окружающую среду, экологической экспертизы, экологического аудита, экологического надзора и контроля. Не приходится удивляться, что автор выделяет принципы именно этих институтов: он на протяжении многих лет своего научного творчества занимался данной проблематикой и внес огромный вклад не только в чисто научную разработку вопросов экологической экспертизы, оценки воздействия на окружающую среду, экоаудита, контроля, надзора, но и в подготовку проектов соответствующих законодательных актов, их толкование. Хотя изложение его взглядов по поводу принципов отдельных институтов экологического права в данной монографии не столь подробно, как в других публикациях, оно является системным, концентрированным и полезным для пользователей. Конечно, хотелось бы, чтобы в рецензируемой монографии были освещены и принципы других правовых институтов экологического права, но можно надеяться, что автор в случае подготовки второго издания дополнит этот важный раздел.

В гл. VIII анализируются принципы (правила) экологического правотворчества (с. 165–175). В их число согласно выработанным в теории права позициям автор включает демократизм, законность, научную обоснованность. Он ана-

лизирует содержание нормативных правовых актов, регулирующих правила правотворчества, основы разработки концепции законопроекта. В соответствии с этим М.М. Бринчук выделяет ряд принципов (правил) экологического правотворчества.

1. Для обеспечения поступательного и прогрессивного формирования и развития экологического законодательства Федеральное Собрание Российской Федерации обеспечивает разработку и одобрение Концепции развития экологического законодательства РФ.

2. Законотворческая деятельность носит планомерный характер.

3. Законопроектная работа на федеральном и региональном уровнях начинается с разработки концепций законопроектов.

4. Развитие экологического законодательства должно происходить в органической, неразрывной связи с Конституцией РФ и быть направлено на реализацию ее положений.

5. Единство правовой системы.

6. В контексте интегрированного и дифференцированного подходов к регулированию экологических отношений опережающими темпами обеспечиваются разработка и принятие федеральных и региональных законов, регулирующих отношения по поводу охраны природы в целом.

7. Системность законодательства.

8. Соблюдение правил внешнего выражения в тексте различных правовых актов определенного нормативно-правового содержания.

9. Правовая экономия.

10. Обеспечение соединения материально-правовых установлений с процедурным механизмом.

11. Следование принципу разделения властей.

12. Сведение к минимуму отсылочных норм, формулирование законов как актов прямого действия.

13. Установление федеральным законом сроков исполнения органами исполнительной власти предусматриваемых мер.

14. Отражение в законе баланса экологических интересов общества и групп граждан.

15. Проведение конституционного контроля проектов законодательных актов.

16. Обеспечение соблюдения принципов правового прогресса и научной обоснованности правотворчества.

17. Обеспечение вместе с принятием закона и введением его в действие внесения всех необходимых изменений в иные законы.

18. Учет в нормотворческой деятельности наиболее типичных недостатков законов.

Отмечу, что выделение принципов (правил) экологического правотворчества представляет собой совершенно новый, нестандартный подход к проблематике принципов экологического права. Особенно важно это с учетом тех недостатков при разработке и принятии законодательных и нормативных правовых актов, регулирующих охрану окружающей среды, которые в последнее время отмечаются многими исследователями.

В гл. IX анализируются принципы государственного управления природопользованием и охраной окружающей

среды (с. 176–184). Для начала автор уделяет внимание вопросу статуса государственного экологического управления, т.е. относится оно к правовым институтам или является общеправовой категорией либо иным правовым феноменом. М.М. Бринчук полагает, что “государственное управление природопользованием и охраной окружающей среды представляет собой совокупность осуществляемых уполномоченными государственными органами действий, направленных на исполнение требований экологического законодательства” (с. 178). Он анализирует функции данного вида управления (с. 179) и его принципы (законности, системного подхода, сочетания административно-территориального и бассейнового принципов организации управления), а также принципы государственного управления недрами и др.

В гл. X “Принципы экологической политики Европейского Союза” (с. 185–191) автор анализирует принципы высокого уровня защиты окружающей среды, субсидиарности, интеграции, предосторожности, предотвращения и профилактики и иные, выработанные европейским законодателем и доктриной экологического права ЕС. М.М. Бринчук делает вывод, что эти принципы ориентированы на решение задач, касающихся лишь охраны окружающей среды, и не охватывают обеспечения рационального природопользования. Он расценивает такой подход, как “дефект современной доктрины права окружающей среды Европейского Союза” (с. 189, 190). На самом деле это очень сложный вопрос, и здесь следует напомнить о кардинальном (в каком-то смысле) различии российского и европейского подходов к традиционной охране природы, новейшим ее направлениям и принятым в европейских странах пониманиям природопользования и его правовых основ, а также учитывать особенности регулирования права собственности на природные ресурсы, масштабы их запасов и потенциал возможного использования. Если Россия во многом базируется свое экономическое благополучие на использовании природных богатств, то большинство стран-участниц ЕС – на их охране, сохранении, восстановлении. Может быть, именно этим и объясняются приоритеты, количество и значение тех общеевропейских экологических актов по отношению к национальному законодательству государств-членов ЕС, которые регулируют природопользование.

Заключительная гл. XI монографии посвящена началам экологического права в доктрине Китая (с. 192–206). Ссылаясь на труды проф. Хун Янь Лю, автор выделяет такие принципы, как умеренность (ограничение), непрерывность (постоянство), справедливость, жизнь (существование),

единство природы и человека, гармония (согласие), дух, человеколюбие (гуманизм), чувственность. Для российских (и европейских) специалистов подходы в отношении принципов экологического права Китая могут показаться весьма своеобразными: они основаны на традициях философии, культуры и права этой страны, хотя все в большей степени эти подходы аккумулируются в ходе процессов глобализации и в связи с проявлениями цивилизационных и иных масштабных кризисов. Тем интереснее сопоставление принципов экологического права по законодательству КНР с формулировками, выработанными российским и европейскими законодателями.

Автор рецензируемой монографии сосредоточивает внимание на исследовании принципов экологического права, анализируя их во всей полноте и с учетом значимости для охраны окружающей среды. Все же возникает один спорный вопрос: в какой мере эти принципы переплетаются с исходными положениями других отраслей права, в частности атомного. Зарубежные специалисты относят этот раздел чаще всего к экологическому праву. По крайней мере в немецких учебниках обязательно выделена глава об атомном праве и влиянии деятельности по использованию объектов атомной энергетики на состояние и качество окружающей среды. В российской доктрине отношение к атомному праву пока что определено неоднозначно. Видимо, поэтому М.М. Бринчук не включил в число рассматриваемых им принципов те, которые сформированы в сфере правового регулирования использования атомной энергии, обеспечения радиационной безопасности и обращения с радиоактивными отходами.

На мой взгляд, в рецензируемой монографии имеется недостаток, связанный с техническим оформлением издания. В гл. IV следовало бы более четко выделить внутреннюю структуру с точки зрения восприятия читателем, дополнив в необходимых случаях подзаголовки, набранные курсивом, цифровым или буквенным обозначением.

Подводя итоги, следует сказать, что рецензируемая монография представляет собой фундаментальный труд, открывающий широкие перспективы и для дальнейших исследований, и для дискуссий, и для практической реализации содержащихся в ней предложений.

Ольга Леонидовна Дубовик,
главный научный сотрудник
Института государства и права РАН,
доктор юрид. наук, проф.
(E-mail: igpran@igpran.ru)