

М.М. Бринчук. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО: ОБЪЕКТЫ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ. М.: ИГП РАН, 2011. 152 с.

В теории экологического права существует немало спорных проблем. Многие из них на протяжении длительного времени продолжают оставаться дискуссионными. Это касается и места отрасли экологического права в правовой системе, и соотношения ее с иными отраслями, и предмета экологического права, и его методов, и объектов правового регулирования, и многих других. Поскольку экологическое право и законодательство об охране окружающей среды чрезвычайно интенсивно развиваются в последние 30 лет, в отечественной доктрине многократно обсуждался вопрос об объектах правового регулирования, объектах правовой охраны, объектах экологических отношений (и правоотношений). И действительно, прояснение позиций по этим вопросам сказывается либо должно сказаться на формировании источников права, определении компетенций органов, участвующих в управлении охраной окружающей среды, в конце концов – на пределах применения ответственности за нарушения природоохранительного законодательства. На наш взгляд, рецензируемая монография в немалой степени способствует выработке обоснованных подходов к решению названных проблем.

Книга состоит из предисловия и пяти глав. Она представляет собой новаторскую попытку объединить правовую и экологический подходы, возможно – в случае их реализации наукой и практикой – способные изменить воззрения на проблему охраны окружающей среды и политико-правовые решения уполномоченных принимать таковые субъектов.

В предисловии М.М. Бринчук обоснованно обращает внимание на непоследовательность подходов российского законодателя к определению объектов правовой охраны в сфере экологии, а именно на противоречивость таких понятий, как “природа”, “окружающая среда”, “природные богатства”, используемых в ст. 58 Конституции РФ, в соответствующих статьях Федерального закона “Об охране окружающей среды”, а также несогласованность понятий “земли” и “земля” (с. 4, 5). Он пишет, что конституционное положение об обязанности каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам: «находясь не в каком-то подзаконном акте или даже федеральном законе, которые, по образному выражению одного из депутатов Государственной Думы РФ, порой “выскакивают, как черт из табакерки”, а в Конституции РФ, претендует на восприятие “природы” и “окружающей среды” как разных по своей общественной сути и ценности объектов» (с. 4). Так ли это? – задает вопрос автор. И это на самом деле вопрос, требующий ответа. Ответа, который пока не был сформулирован.

Глава 1 монографии – “Понятие объекта экологических отношений. Классификация и идентификация объектов, их методологическое значение для экологического права”, ее название свидетельствуют о неординарном подходе к рассмотрению, казалось бы, классических проблем понятийного, классификационного, методологического порядка.

В этой главе М.М. Бринчук характеризует сложившиеся в отечественной доктрине экологического права подходы

к пониманию объектов права (правового регулирования), разделяя мнение о том, что ими являются общественные отношения. В то же время автор обращает внимание на то обстоятельство, что “структура объектов экологических отношений органически связана со структурой самой природы” (с. 11). В этом действительно состоит специфика подхода к определению объектов экологических отношений в отличие от объектов правового регулирования иных отраслей права.

М.М. Бринчук выделяет следующие группы объектов экологических отношений:

- 1) Вселенную как информационно-энергетическую основу развития природы на Земле;
- 2) природу (окружающую среду) как сосредоточение всей совокупности природных объектов (которые сами по себе выделены также в четвертую группу), как интегрированный объект экологических отношений, характеризующийся постоянным взаимодействием между отдельными природными объектами и со Вселенной;
- 3) человека, поскольку он органично принадлежит природе;
- 4) природные объекты;
- 5) природные комплексы (объекты), имеющие особый правовой режим.

Данная классификация расширяет круг объектов экологических отношений за счет двух элементов – Вселенной и человека. Если по поводу второго объекта и автор рецензируемой монографии, и другие специалисты неоднократно высказывали свое мнение на страницах периодической, учебной и монографической профессиональной литературы, то выделение Вселенной в качестве объекта экологических правоотношений, безусловно, требует осмысления, обсуждения и, возможно, учета в ходе дальнейших научных правовых разработок.

Глава 2 “Интегрированные объекты” построена путем характеристики правового статуса (с обращением к позициям доктрины и законодательству) такого рода объектов. Достаточно большое место посвящено в ней анализу Вселенной (с. 17–25). М.М. Бринчук подчеркивает: “Роль Вселенной как универсальной естественной экосистемы, включающей и природу Земли, в обеспечении благоприятного состояния окружающей среды должна быть выражена в рамочном международном соглашении по окружающей среде и в головном акте национального экологического законодательства” (с. 25). Конечно, возникают существенные трудности для реализации этого предложения. Но, если мы вспомним о том, что всего лишь 20–30 лет назад вопросы охраны климата от негативных воздействий антропогенной деятельности или охраны околоземного космического пространства от загрязнения отходами даже не стояли на повестке дня, а сегодня они являются актуальнейшими проблемами, регулярно и интенсивно обсуждаемыми на уровне глав правительств, международных организаций, специалистов (ученых и практиков), то по меньшей мере следует согласиться с необходи-

мостью обсуждения озвученной М.М. Бринчуком идеи. Она недавно была представлена и некоторыми зарубежными, в частности немецкими, учеными, но встретила ожесточенное сопротивление юристов и даже части экологов. Это, на наш взгляд, дает дополнительные аргументы в пользу необходимости основательной дискуссии.

Окружающая среда также является интегрированным объектом и, по мнению автора книги, в качестве объекта экологических отношений может быть определена как “энергетически обеспечиваемая Вселенной природа Земли, т.е. совокупность естественных систем, природных объектов, включая атмосферный воздух, воды, землю (почвы), недра, животный и растительный мир, а также климат и ближний космос, в их взаимосвязи и взаимодействии” (с. 11). Он отмечает, что исторически интегрированным объектом регулируемых правовыми нормами экологических отношений признавалась в первую очередь природа, но сегодня данное понятие используется крайне редко, т.е. в ограниченных пределах. И это, судя по тексту и аргументам, выдвигаемым автором монографии, в принципе неверно. М.М. Бринчук полагает, что как объект отношений, регулируемых экологическим правом, понятие “природа” в основном определяется (и, соответственно, ограничивается) пределами практического использования ее человеком и масштабами (способами, средствами) антропогенного воздействия на нее (с. 28). Тем не менее, подчеркивает он, именно окружающая среда, а не природа зафиксирована в качестве интегрированного объекта и в национальном, и в международном экологическом праве (с. 29). В связи с этим М.М. Бринчук прослеживает причины замещения понятия “природа” понятием “окружающая среда” не только в международном, но и в зарубежном, а также в российском праве и законодательстве. В итоге проведенного анализа М.М. Бринчук приходит к выводу о том, что, «внедрив в аппарат науки, права и практики понятие “окружающая среда” и отказавшись формально от понятия “природа”, мы не ушли от охраны природы по существу» (с. 47).

Этот вывод может быть оценен многими специалистами как более чем спорный. Но в любом случае – при согласии или несогласии с ним он подлежит особой и вдумчивой оценке. При этом следует расширить “поле” анализа, обратившись к дополнительным источникам законодательной, доктринальной и практической информации. Так, в европейском экологическом праве проводится достаточно четкое разделение на классическую охрану природы, охватывающую правовое регулирование особо охраняемых природных территорий и объектов, животного и растительного мира, ландшафтов, и на охрану окружающей среды, как таковую (от загрязнения и иных видов негативного антропогенного воздействия, в том числе радиационного, что означает включение так называемого атомного права в предмет права экологического). На наш взгляд, данная дискуссия имеет чрезвычайно важное значение, поскольку она может оказать влияние не только на обожаемые российскими юристами (а в действительности не имеющие почти никакого значения) размышления по поводу предмета и метода той или иной правовой науки (отрасли права), но, главное, на конкретные решения – по сути, например, касающиеся перечня источников экологического права, структуры этой отрасли, устранения пробелов и т.п.

Глава 3 “Человек как объект экологических отношений” посвящена обоснованию тезиса о том, что в экологическом праве человек имеет (или должен иметь) особое положение, пока не вполне, по мнению автора, законодательно определенное и оформленное. Это особое положение, пишет М.М. Бринчук, предопределено тем, что человек является связующим звеном между природой и обществом, орга-

нической, неотъемлемой частью и природы, и общества. Он утверждает, что “практическое значение признания человека в качестве объекта экологических отношений может проявляться в том, что на катастрофическое состояние человека в природе будет, наконец, обращено серьезное внимание” (с. 56). Данная позиция отстаивается и обосновывается М.М. Бринчуком достаточно давно. Можно сказать, что он, по крайней мере в рамках отечественного правоведения, впервые озвучил и аргументировал эту идею. Она заслуживает безусловной поддержки, но, к сожалению, как и многие другие “прекрасные порывы”, с колоссальным трудом реализуется на практике – в экологической и здравоохранительной политике государства, в текстах законодательных и иных нормативных правовых актов, даже в трудах юристов-экологов.

Глава 4 “Природные объекты” посвящена анализу законодательных предписаний, определяющих их правовой режим, статус, требования к охране. М.М. Бринчук считает, что природными объектами является не что иное, как совокупность вещества того или иного вида, природного субстрата – земли, вод, недр и т.п. В отличие от этого под природными ресурсами он понимает ту часть природного объекта, которая используется или может быть использована человеком для удовлетворения своих потребностей (с. 59). Эта позиция автора скорее всего вызовет возражения многих специалистов. И действительно, соотношение понятий “объект” – “ресурс” чрезвычайно сложно. Экологическое право как отрасль сформировалось не так давно (всего 50 лет назад), но именно этот вопрос продолжает быть актуальным, спорным и вряд ли разрешимым в ближайшее время. Тем более важно, что автор рецензируемой книги привносит в старую дискуссию новые аргументы, которые, на наш взгляд, подлежат оценке и обсуждению.

В данной главе М.М. Бринчук также дает определения (с учетом норм российского и зарубежного законодательства) природных объектов. В их числе:

земля, т.е. поверхность планеты в пределах юрисдикции Российской Федерации, включая почву, которая представляет собой плодородный слой;

недра, т.е. пространственная сфера, часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, содержащая различные ресурсы, включая запасы ископаемых, используемые человеком или доступные для использования обществом на определенном этапе научно-технического развития;

воды, т.е. вся вода, находящаяся в водных объектах, т.е. в естественно-природном состоянии на поверхности суши в формах ее рельефа или в недрах;

атмосферный воздух – определение дано по Федеральному закону “Об охране атмосферного воздуха”;

растительный мир – как совокупность диких растений (наземных и водных), произрастающих в состоянии естественной свободы на территории государства, а также в пределах его континентального шельфа, т.е. в пределах национальной юрисдикции, который подразделяется на два объекта – лес и растительный мир вне лесов. Данное определение соответствует подходу российского законодателя, но вызывает определенные сомнения, поскольку не охватывает культурные (сельскохозяйственные и иные) растения, восстановительные и компенсационные посадки, генно-модифицированные растительные организмы, оказывающие разноплановые воздействия на растительный мир в классическом его

понимании. На наш взгляд, понятие “нормативное определение растительного мира” нуждается в переосмыслении и более широком понимании;

животный мир – его определение установлено исчерпывающим образом соответствующими федеральными законами.

После анализа определений природных объектов М.М. Бринчук рассматривает правовое значение их классификации. При этом он проводит четкое разграничение между природными объектами и природными ресурсами. В этих целях автор использует пять критериев: *первый* – источники и местоположение природного объекта/природного ресурса; *второй* – временной период/скорость их истощения; *третий* – возможности самовосстановления и культивирования; *четвертый* – темпы экологического восполнения; *пятый* – возможности замены одних ресурсов другими (с. 94–97). На наш взгляд, выбор данных критериев является обоснованным, хотя, конечно, каждый из них может подлежать более детальной градации в целях уточнения соотношения между характеристиками природных объектов и природных ресурсов.

В гл. 5 “Природные комплексы (объекты), имеющие особый правовой режим использования и (или) охраны”, М.М. Бринчук обращает внимание на необходимость принятия решений об их выделении и специальной охране, на объективные потребности расширения перечня таких объектов и установления специальных требований по их правовой защите. Он детально анализирует основные положения федерального законодательства и специальные нормы, относящиеся к установлению правовых режимов использования и охраны естественных экологических систем, природных ландшафтов, генетического фонда, погоды и климата, озонового слоя, околоземного космического пространства, внутренних морских вод, территориального моря, прилегающей зоны Российской Федерации, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации.

В этой же главе М.М. Бринчук рассматривает статус и режим охраны объектов всемирного природного наследия, особо охраняемых природных территорий и объектов. Кроме того, он характеризует режимы охраны природных комплексов, не подвергшихся антропогенному воздействию, редких и находящихся под угрозой исчезновения растений и животных, пригородных зеленых зон, Арктической зоны (Арктической природной территории), исконной среды обитания, территорий традиционного природопользования, санитарно-защитных зон, зон санитарной охраны источников водоснабжения, природных территорий, пострадавших вследствие чрезвычайных техногенных аварий и природных явлений (зон чрезвычайных ситуаций).

На наш взгляд, анализ и систематизация объектов экологических правоотношений и их определение с позиций доктрины и законодательства имеют чрезвычайно важное значение по нескольким причинам. *Первая* – это потребность обеспечения максимальной охраны объектов; *вторая* – необходимость установления режимов их охраны с учетом дифференциации ценности и значимости объектов; *третья* – создание предпосылок для осуществления мер противодействия посягательствам на охраняемые правом объекты (комплексы, ценности) и профилактики негативного воздействия как на сами охраняемые объекты, так и на деятельность по их использованию и охране. В этом контексте монография М.М. Бринчука должна и будет служить ориентиром для выработки правотворческих и правоприменительных целей в области охраны окружающей среды – природы – человека.

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