

Глава I

Предмет и методы экологического (природоресурсного) права

§ 1. Предмет экологического (природоресурсного) права

1. Возникновение природоресурсных и природоохранных проблем

Каждая отрасль права и законодательства, как и учебная дисциплина, имеет свой предмет регулирования, объект познания, свои методы и механизмы, с помощью которых осуществляется это познание и правовое регулирование.

Многие века использование и потребление природных ресурсов казалось безбрежным и неограниченным: человек боролся с природой, пытался подчинить ее себе, не ждал от нее милостей. Постепенно она начала ему мстить:

- массовая вырубка лесов, уничтожение иной растительности привели к образованию оползней, оврагов, смыву почвы, уменьшению кислорода в атмосфере Земли;
- сброс загрязняющих веществ в водоемы резко понизил качество питьевой воды;
- разведанных минеральных ресурсов человечеству хватит на 30–50 лет;
- рост автотранспорта, индустриализация, урбанизация лишают атмосферу необходимого количества кислорода;

- химизация и интенсификация сельского и иных отраслей хозяйства приводят к загрязнению земли, накоплению вредных веществ в продуктах питания;
- сокращается биологическое разнообразие на планете.

В наиболее развитых в промышленном отношении странах давно бьют тревогу по поводу надвигающегося (по мнению оптимистов) или уже состоявшегося (по оценкам пессимистов) глобального экологического кризиса.

Существенной частью чрезвычайной природоресурсной ситуации является критическое состояние окружающей человека природной среды. Для подобных выводов имеются основания: площади пригодных для использования по сельскохозяйственному назначению земель не только не увеличиваются, но и, наоборот, уменьшаются. Отсюда проистекает необходимость поиска новых и интенсификации обработки имеющихся сельскохозяйственных угодий.

С проблемой нехватки источников энергии связан надвигающийся (достаточно болезненный) новый передел мира — захват земель и участков Мирового океана, раздел добываемых из недр земли нефти и газа.

Ученые констатируют факт неуклонного ухудшения качества земель, особенно черноземов (в России их насчитывается почти 40% мировых запасов), загрязнение морской среды, уничтожение южноамериканской сельвы и сибирской тайги — легких планеты, утоньшение и прорыв озонового слоя Земли, ежемесячное исчезновение одного или нескольких видов живых существ.

Становится понятно, что тревоги по сохранению средств и условий выживания человека не являются беспочвенными и требуют пересмотра отношений «человек — природа», организации взаимодействия общества и природной среды.

Современные природоресурсные, экологические проблемы актуальны и в России, хотя вследствие громадности территории и величины запасов природных ресурсов они появились у нас несколько позднее; но тем скорее и компетентнее — с учетом международного опыта — надо их решать.

Согласно ежегодным государственным докладом «О состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации», составленным и публикуемым с 1992 г., в состоянии, близком к экологическому бедствию, находится более 10% территории нашей страны.

Возникшие перед всем человечеством — каждой страной и каждым поселением — природоресурсные, экологические проблемы определяют возникновение новой науки и учебной дисциплины под условным названием «Экологическое (природоресурсное) право».

2. Задачи экологического (природоресурсного) права

О природных катаклизмах и экологическом кризисе (грозящем либо наступившем) говорится достаточно много на международных и национальных форумах, в средствах массовой информации. Не надо впадать в крайности: по-видимому, конца света и исчерпания природных ресурсов можно избежать с принятием срочных и решительных мер.

Если не форсировать реализацию выработанной экологической политики, то уже нашему и ближайшим поколениям придется туго в связи с ограниченностью чистых, пригодных для использования земель, вод, лесов. Надо решить, что человек может и должен делать, чтобы остаться царем природы и работником в ее мастерской.

Основной путь решения природоресурсных, экологических проблем лежит в сфере экономики, и именно поэтому **сочетание экономики и рационального природопользования** является одним из основных принципов природоресурсного, экологического права.

Для реализации этого принципа организуются и используются экономические механизмы, внедряются рыночные отношения, осуществляется их взвешенное квалифицированное распространение на эксплуатацию и охрану природных ресурсов. Осуществляются экологический мониторинг; государственный, муниципальный, производственный и общественный контроль за охраной окружающей среды и природопользованием. Виновные же в экологических правонарушениях привлекаются к юридической ответственности.

Организационные, экономические, воспитательные меры по рациональному природопользованию и охране окружающей среды имеют **социальную направленность**, поскольку потребление природных ресурсов и охрана природной среды должны осуществляться прежде всего для поддержания человеческого социума, благосостояния людей; обеспечения им природных условий жизни, труда, отдыха.

Значительная роль принадлежит праву, законодательству: они могут тормозить либо подталкивать природоресурсные, природоох-

ранные, иные общественные отношения; быть их стимулятором, регулятором. Социальная обусловленность природоресурсного, экологического права и законодательства не вызывает сомнений в связи с достигнутым в настоящее время уровнем жизни.

Однако право всегда носит волевой характер, обуславливается уровнем научно-технического прогресса, нейтрализацией его негативных сторон.

Природоресурсное, экологическое право нельзя идеализировать, поскольку его объективные возможности не беспредельны; они должны осознаваться обществом и использоваться по назначению, не во вред гражданам.

Законы, устанавливаемые обществом, законодателем, не всегда совпадают с требованиями объективных законов природы, и понимание этого, организация их взаимодействия — задача не только законодателей, но и правоприменителей, должностных лиц, граждан.

Многое зависит от жизненных позиций граждан — как изучающих природоресурсное, экологическое право, так и не знающих его. Гражданским поведением общества определяется в конечном счете состояние окружающей природной среды, уровень экологического правопорядка.

Формирование глобального мироощущения, увязка планетарных проблем с национальными и местными задачами позволяют определить место человека на Земле и в окружающей его среде, порождают желание участвовать в исправлении трагической природоресурсной, экологической ситуации, в спасении земной цивилизации, природных ресурсов своей страны, собственного участка и дома.

Сознательный, образованный человек может научиться распознавать риски и угрозы, предотвращать их, нейтрализовать, предвидеть их негативные последствия. Важно отвлечься от эгоистических, корыстных интересов в области природы и понять, что процветание индивидуумов неразрывно связано с благополучием всего общества, всей природы, благодаря которой они могут существовать.

Цель учебной дисциплины «Экологическое (природоресурсное) право» заключается в том, чтобы перевести общие знания других сфер науки, иных отраслей права на специфику природоресурсных и иных экологических отношений; спроецировать философию выживания на язык правового поведения; уяснить законодательные предписания; научить соблюдать, исполнять и использовать их; контролиро-

вать их осуществление, принимать участие в разработке природоресурсного и природоохранного механизмов.

Познав законы природы, совместив их с природоресурсным, экологическим правом и законодательством, признавая пределы действия права, следуя принципу «не навреди», выполняя свои природоресурсные и экологические обязанности — общечеловеческие и возложенные национальным правом, человек может многое, но не может остановить научно-технический прогресс.

Нельзя перестать распаивать и использовать сельскохозяйственные угодья, прекратить производство продуктов питания, обогрев и освещение своих жилищ, остановить транспорт и т.п.

Стоящие перед Россией и провозглашенные в ст. 1 и 7 Конституции РФ цели построения правового демократического социального государства предполагают поддержание благоприятных природных условий жизни ее граждан, а также предпринимательства.

3. Терминология экологического (природоресурсного) права

Задачи и предмет отрасли права и законодательства отражаются в специфической терминологии; экологическое (природоресурсное) право и законодательство не являются исключением из этого общего правила.

В ст. 1 «Основные понятия» Закона об охране окружающей среды предусматриваются термины, имеющие базовое значение для организации рационального природопользования и правовой охраны окружающей среды.

Например, **природные ресурсы** — это компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность.

Окружающая среда — совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов.

В указанной статье даются также следующие определения:

- **компоненты природной среды** — земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый

слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле;

- **природный объект** — естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства;
- **природно-антропогенный объект** — природный объект, измененный в результате хозяйственной и иной деятельности, и (или) объект, созданный человеком, обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение;
- **антропогенный объект** — объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов;
- **охрана окружающей среды (природоохранная деятельность)** — деятельность органов государственной власти РФ, государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий;
- **благоприятная окружающая среда** — окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов;
- **загрязнение окружающей среды** — поступление в окружающую среду вещества и (или) энергии, свойства, местоположение или количество которых оказывают негативное воздействие на окружающую среду;
- **экологическая безопасность** — состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий.

Таков минимальный набор терминов, необходимых для изучения и применения экологического (природоресурсного) права и законодательства. Некоторые понятия будут разъяснены далее на стра-

ницах учебника. В экологии тысячи специфических определений, но нам придется ограничиться лишь самыми необходимыми в целях надлежащего усвоения материала.

При всей неоднозначности указанных терминов они, будучи закреплёнными в федеральном законе, приобретают нормативное значение, обязательное для применения в области природоресурсного, экологического и иных отраслей российского права.

4. Объект экологического (природоресурсного) права

Оригинальность и самостоятельность отрасли права в общей системе права увязывается не только со своей терминологией, но и с наличием своего предмета правового регулирования. Если есть специфический объект правового регулирования — общественные отношения, на упорядочение которых направлены нормы права, значит, есть и самостоятельная отрасль права (при наличии специфических методов регулирования — об этом см. ниже).

Общие правила использования природных ресурсов и охраны окружающей среды обладают всеми признаками, присущими другим отраслям права. Они носят волевой характер, т.е. создаются людьми по их усмотрению, но обусловлены экономическими и иными условиями жизни.

Общие правила поведения — нормы, предусмотренные природоресурсным, экологическим правом, не персонифицированы, не исчерпываются исполнением, т.е. рассчитаны на неопределённое количество случаев.

Эти нормы носят обязательный характер, обеспечиваются экономическими механизмами, воспитательным и организационно-правовым аппаратом государства. Все это доказывает их принадлежность к системе права, имеющей свой объект регулирования.

Регулируемые природоресурсным, экологическим правом общественные отношения очень важны и нуждаются в упорядочении. Их сердцевиной являются общественные отношения в области взаимодействия общества, людей и природы. Они, безусловно, обладают спецификой: возникают, изменяются и прекращаются **по поводу охраны и рационального использования природных ресурсов**. Такого рода отношения комплексно не регулируются ни одной другой отраслью российского права.

Природоресурсные, экологические отношения носят преимущественно производственный, социальный характер, может быть, даже более рельефно выраженный, чем в других отраслях права.

Наибольшие загрязнения окружающей среде причиняют промышленные, сельскохозяйственные, транспортные предприятия и организации, т.е. производственная деятельность человека — антропогенное загрязнение — наносит наибольший вред природным ресурсам, всей окружающей среде. Поэтому **производственное воздействие человека на природные ресурсы**, всю среду и подвергается правовому регулированию прежде всего.

Уровень правового регулирования отношений «человек — природа» во многом зависит от социальных факторов: состояния технологической и государственной дисциплины, нравственного и правового климата в обществе, включенности экологического фактора в систему моральных и материальных ценностей общества.

Сами цели использования природных ресурсов и охраны окружающей среды предполагают прежде всего обеспечение природного благополучия людей, создание природных условий их добротной жизни. Охрана окружающей среды не является самоцелью или благотворительной акцией: ее главная задача в развитых странах — здоровье человека.

5. Состав экологического (природоресурсного) права

Комплексная отрасль российского права — экологическое право — состоит:

- 1) из природоохранного права;
- 2) природоресурсного права;
- 3) экологизированных норм других отраслей права.

Первым возникло и развилось **природоресурсное право**, которое регулирует отдельные части природного дома; оно призвано обеспечивать рациональное использование отдельных природных ресурсов — прежде всего земли, а также недр, вод, лесов, животного и растительного мира. Атмосферный воздух можно отнести к природным ресурсам с достаточной долей условности.

Прежде общество на первое место ставило задачи природопотребления, поэтому природоресурсные подотрасли права — земельное, горное, лесное, водное, фаунистическое, атмосферное — полу-

чили более раннее и полное развитие, чем природоохранная часть экологического права.

В начале XX в. земельное право, например, начало отделяться от гражданского права и уже в 10-х годах преподавалось отдельно от него в Константиновской межевой школе (ныне — Государственный университет по землеустройству) и ряде других землемерных учебных заведений России, горное право — в горных институтах, лесное право — в Петербургской лесной академии. В 20-х годах с социализацией, обобществлением, а затем и национализацией земель земельное право стало самостоятельной отраслью советского права.

Второй важнейшей частью экологического права считается **природоохранное право**, направленное на регулирование охраны природы, всех природных ресурсов в их совокупности.

Во второй половине XX в. стали очевидны неполнота, недостаточность лишь природоресурсного подхода. Невозобновляемость земель и многих других природных ресурсов, их связанность между собой обусловили необходимость абстрагирования от каждого из них, перехода к более общему явлению и феномену — окружающей природной среде.

Неминуемым стало обобщение — включение регулирования общественных отношений по поводу охраны и использования каждого из природных ресурсов в регулирование охраны всей окружающей среды. Отрасли природоресурсного права становятся (наряду с природоохранной подотраслью) подотраслями экологического права, его составными частями, переходят в новое качество.

Одновременно природоресурсное право продолжает оставаться стержнем всего экологического права, поскольку от организации ресурсопотребления, рационального природопользования во многом зависят сбережение, охрана природных ресурсов и окружающей среды.

Относительно природоохранного права и природоресурсного права как отраслей комплексной суперотрасли — экологического права — не утихают дискуссии: о самостоятельности природоохранного права, о соотношении его с природоресурсным и экологическим правом.

Имеют свои основания рассуждения юристов о том, что лучшим способом охраны природы и природных ресурсов является их рациональное использование, а лучшим способом их эффективного потре-

бления служит их охрана от разбазаривания, загрязнения, засорения, захламления.

Третью часть экологического права составляют **нормы других отраслей российского права**, которые также в определенной степени работают на регулирование природоресурсных, экологических отношений. Эти экологизированные нормы других отраслей права «подпирают» регулирование природоресурсных, экологических общественных отношений, дополняют либо замыкают действие механизма правового регулирования отношений «общество — природа».

Экологизированные нормы УК РФ, КоАП РФ и иных федеральных законов обеспечивают действие норм природоресурсного, экологического права, которое без предусмотренных в этих отраслях отрицательных последствий экологических правонарушений стало бы неэффективным; потерялась бы взаимосвязь между гипотезами, диспозицией и санкциями правовых норм.

Трудно найти отрасль права и законодательства, которая в той или иной мере не обслуживала бы природоресурсное, экологическое право или не зависела бы от него. Это конституционная, гражданская, финансовая (налоговая, бюджетная), административная, трудовая, уголовная, процессуальная и иные отрасли российского права.

Можно считать, что и самое отдаленное, на первый взгляд, от природоресурсного, экологического права семейное право имеет некое отношение к регулированию использования природных ресурсов и охране окружающей среды. Во-первых, оформление брачных отношений может быть связано с регулированием совместного использования земли и иных природных ресурсов, а во-вторых, атмосфера семьи может отражаться на уровне рационального использования природных ресурсов и отношения к охране природной среды.

Земли, например, являются базой фермерского, крестьянского хозяйства, могут быть предметом брачного договора, подлежат специфическому разделу в случаях расторжения брака, распада фермерского хозяйства. Опосредованно природоресурсное, экологическое право «работает» на укрепление семьи, поскольку ее благоденствие во многом определяется природными условиями жизни.

⇒ Все три части экологического права функционируют в диалектическом единстве, позволяя порой считать экологическое

право комплексной отраслью российского права. В последнее время в связи с возрастающим значением окружающей человека природной среды, ее ролью в жизни общества начинают говорить об экологической суперотрасли, надотрасли, которая проникает во все иные отрасли права и даже подчиняет их себе, своим целям. Критическое состояние природных ресурсов и их диалектической совокупности — природы, возрастающая включенность их в социальную жизнь человека обуславливают приоритетность природоресурсных, природоохранных отношений по сравнению с иными общественными отношениями, регулируемые правом. Состояние экономики, бизнеса, политики на современном этапе развития нашего общества предполагает усиленное изучение природоохранных, природоресурсных проблем и правовых способов их решения.

§ 2. Экологическое (природоресурсное) и иные отрасли российского права

1. Экологическое (природоресурсное) и конституционное право

Являясь отраслью российского права, экологическое (природоресурсное) право отграничивается от остальных отраслей своими предметом и методами регулирования, но находится с другими отраслями в определенном взаимодействии и взаимопроникновении, что в совокупности работает на стабильность, эффективность и функционирование всей российской правовой системы, на экономное использование природных ресурсов и на оздоровление окружающей среды.

В ч. 1 ст. 9 Конституции РФ предусматривается, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Россий-

ской Федерации»¹ разъяснил понимание этой важнейшей формулы как принадлежность природных ресурсов народам, проживающим на территории РФ, поскольку иное означало бы ущемление суверенитета России и ее собственности на находящиеся в ее пределах природные ресурсы.

Согласно ч. 2 ст. 36 Конституции РФ владение, пользование и распоряжение природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Природоресурсные и экологические приоритеты предусматриваются в ст. 41, 42, 58, п. «е» ст. 71, п. «в», «д», «к» ч. 1 ст. 72 и ст. 114 Конституции РФ.

Таким образом, Конституция РФ, конституционное право являются (как и для других отраслей законодательства и права) основой, базисом развития экологического законодательства и права. В Основном законе содержатся отправные положения для регулирования охраны окружающей среды и организации рационального использования природных ресурсов, для принятия федеральных, региональных и муниципальных законов, которые не должны противоречить Конституции РФ.

Провозглашаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности на землю и другие природные ресурсы, экологические права и обязанности граждан; разграничивается компетенция Российской Федерации и субъектов РФ в области использования природных ресурсов и охраны окружающей среды; определяются экологические полномочия Правительства РФ.

Все нормативные правовые акты, содержащие природоресурсные, экологические требования, принятые и действующие на территории РФ, должны соответствовать требованиям Конституции РФ и исходить из ее положений.

2. Соотношение с гражданским правом

Актуальным представляется взаимодействие экологического, входящего в него природоресурсного права и законодательства с гражданским правом и законодательством РФ, регулирующим имущественные и некоторые связанные с ними неимущественные отношения.

¹ СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

Распространение рыночных отношений на многие природные ресурсы и объекты обуславливает необходимость размежевания природоресурсной, экологической и гражданской отраслей российского права.

В ряде норм Земельного, Лесного, Водного кодексов и иных федеральных законов, регулирующих охрану и рациональное использование природных ресурсов и объектов, не допускается приватизация некоторых категорий земель, иных природных объектов, а также определенного имущества, не связанного с землей.

В определенных федеральными законами случаях запрещается заключение гражданско-правовых договоров и других имущественных сделок по поводу некоторых видов земель и иных природных объектов; вводятся ограничения имущественных прав граждан и юридических лиц; предусматривается возложение на них дополнительных обязанностей в связи с владением, пользованием и распоряжением природными ресурсами и объектами.

Концептуальными, имеющими отношение к природоресурсным, экологическим отношениям, положениями ГК РФ являются его ст. 129, 130 и 209:

- земельные и иные природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и иных природных ресурсах;
- к недвижимым вещам (недвижимости) относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, т.е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно;
- владение, пользование и распоряжение земельными и иными природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается законом, осуществляется их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц.

Имеются и другие, более общие нормы ГК РФ, влияющие на регулирование отношений по поводу охраны и использования земель и иных природных ресурсов. Так, в пп. 3 п. 1 ст. 8 «Основания возникновения гражданских прав и обязанностей» ГК РФ, например, предусматривается судебное решение, устанавливающее гражданские права и обязанности. Оно может быть вынесено судом, к примеру, при обжаловании итогов конкурса и аукциона земельных участков

и отказе в выдаче лицензии на охоту или иной вид природопользования.

Правовым фундаментом организации и проведения конкурсов и торгов земельными участками и выдачи лицензий на тот или иной вид природопользования, заключения лицензионного соглашения являются положения ст. 445 «Заключение договора в обязательном порядке», ст. 448 «Организация и порядок проведения торгов», ст. 449 «Последствия нарушения правил проведения торгов» и другие ГК РФ.

Гражданское законодательство относится к федеральному ведению; земельное, природоресурсное, природоохранное — к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Разграничение земельных, иных природоресурсных и связанных с ними имущественных полномочий между Федерацией и ее субъектами напрямую зависит от указанного конституционного разграничения предметов ведения, размежевания и взаимодействия природоресурсного, экологического, гражданского и иных отраслей российского законодательства.

Выбор соответствующих норм и требований отраслей права и законодательства необходим для упорядочения общественных отношений, определения вещных и иных прав на землю и другие природные ресурсы, на объекты природопользования, для решения земельных, экологических и иных споров.

ГК РФ играет важнейшую роль в обеспечении стабильности имущественных, природоресурсных отношений, защите их добросовестных участников. В связи с внесением и рассмотрением концепции совершенствования гражданского законодательства важно определиться с тем, насколько нужны его новые дополнения; будут ли они означать революционные изменения гражданского законодательства, которые неминуемо отразятся на земельных, лесных, водных, фаунистических, горных и иных природоресурсных отношениях, или это актуализирующая правка, не ломающая стабильность самого крупного российского закона, именуемого экономической конституцией страны.

Можно понять желание разработчиков концепции реформирования дополнить ст. 1 ГК РФ об основных началах гражданского законодательства принципом «добросовестность», хотя не стоит преувеличивать ее значение в качестве основополагающего начала, поскольку российский правоприменитель не слишком часто опирается на общие правовые положения мягкого характера, не подкреплен-

ные дальнейшим законодательным обеспечением. Право должно регулировать, а не провозглашать.

Можно приветствовать введение обычая в качестве источника гражданского права: в осуществлении оборота земельных участков обычай играет немалую роль, особенно в местностях с преобладанием мусульманского населения. Применение охотничьих и рыболовных обычаев распространено на Европейском Севере России и в Сибири. На нормах обычая нередко основываются использование береговой линии, пребывание в лесах, общее водопользование, добыча общераспространенных полезных ископаемых. Значение обычая и его узаконения в условиях ослабления государственности и развития рыночных отношений неизменно повышается (как давно забытое старое).

Для земельного права имеет значение проект главы «Право собственности на земельные участки и иные природные объекты» подраздела «Право собственности» нового раздела «Вещное право» проекта ГК РФ (о многом говорит уже соподчиненность указанных частей и заголовков). Законодателю не следует уходить от чеканной и оправдавшей себя в теории и на практике формулы ст. 129 (почерпнутой из западноевропейского законодательства): оборот земли и других природных ресурсов регулируется ГК РФ постольку, поскольку он не ограничивается законами о земле и других природных ресурсах. Эта концепция основывается на ч. 1 ст. 9, ч. 2 и 3 ст. 36 Конституции РФ и получает последующее отражение в ст. 209 ГК РФ, п. 3 ст. 3 и других статьях ЗК РФ, ч. 2 ст. 3 Лесного кодекса РФ, ч. 2 ст. 4 Водного кодекса РФ. Гражданское и природоресурсное право соотносятся как равноценные отрасли российского права, как общее и специальное, как частные и публичные начала.

Необходимо преодолевать экономические и социальные проблемы прежде всего с помощью реализации принятых законодательных требований. И только если они исчерпаны в процессе применения, вошли в противоречие с другими требованиями, если использованы все варианты повышения их эффективности, надо приступать к взвешенному и осторожному переписыванию законодательства.

Трудно согласиться с предложениями передать регистрацию некоторых земельных и иных вещных прав в арбитражные суды (как это предусматривается в ряде зарубежных стран), что, по мнению реформаторов, призвано повысить ее законность и добросовестность. Судебная система испытывает в настоящее время такие перегрузки,

что добавление ей новых функций, не обусловленных рассмотрением споров, еще более затруднит перманентную, десятилетиями продолжающуюся судебную реформу.

3. Экологическое (природоресурсное) и аграрное право

Природоресурсное и более общая категория — экологическое право взаимодействуют с аграрным правом, которое включает правовые нормы, используемые в ходе сельскохозяйственного производства, осуществляющие его стимулирование и регулирование. В комплексное аграрное право включаются нормы и требования трудового, природоресурсного, природоохранного, гражданского, налогового и иных отраслей российского права.

Разграничение сфер знаний всегда носит условный характер, однако в науке, образовании, педагогике формализуется в виде научных специальностей, утвержденных в Министерстве образования и науки РФ, применяемых в Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки РФ в области правовых наук, юриспруденции, правоведения.

Научная специальность № 12.00.06 включает: природоресурсное право, аграрное право, экологическое право. Естественно, что исследование экологических отношений охватывается природоохранным и природоресурсным правом; для преподавания учебных дисциплин «Природоресурсное право», «Земельное право», «Экологическое право» немаловажна эта классификация, применяемая в дальнейшем для сдачи приемных экзаменов в аспирантуру, экзаменов кандидатского минимума и защиты диссертаций на соискание степеней кандидата и доктора юридических наук по указанной специальности.

Что касается аграрного права и законодательства, не предусмотренного в Конституции РФ, но включенного в перечень научных специальностей Высшей аттестационной комиссии и преподаваемого в аграрных и ряде юридических вузов, то понятно, что для сельского хозяйства земля и иные природные ресурсы имеют неоценимое значение и в отличие от других сфер производства являются не только операционной базой, местом расположения, но и, прежде всего, невосполнимым орудием выращивания и иных способов производства сельскохозяйственной продукции.

Поэтому институты и категории экологического права и законодательства являются немаловажными элементами аграрного права и законодательства, где взаимно пересекаются друг с другом, имея в то же время каждый свой объект и предмет регулирования.

4. Экологическое (природоресурсное) и международное право

Международное право включает, среди других, немало природоресурсных, природоохранных требований. Согласно ст. 15 Конституции РФ, если международным договором РФ, ратифицированным в установленном порядке, установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены законом, то применяются правила международного договора. Подобная норма имеется в природоохранном, природоресурсном и других отраслях российского права.

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Однако не существует нормативного акта, который бы исчерпывающе перечислял общепризнанные принципы и нормы; принято считать таковыми те, которые одобрены в Организации Объединенных Наций, в других авторитетных международных организациях и признаны Россией.

Государственные учреждения, правоприменительные органы должны в каждом случае рассматривать доказательства признания мировым сообществом того или иного принципа, опираясь на ст. 38 Статута Международного суда от 26 июня 1945 г.¹ Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ при решении отдельных вопросов нередко ссылаются на международное право, на ратифицированные Россией договоры.

Общепризнанным принципом является то, что в случае разночтений между законом, устанавливающим общие правила (например, ГК РФ), и законом, устанавливающим специальные правила (Земельный, Водный, Лесной кодексы, Закон о животном мире) применительно к конкретным природоресурсным отношениям, действует правило специального закона, а к имущественным отношениям — требования ГК РФ, если в Земельном, Водном, Лесном кодексах, Законе о животном мире не установлено иное.

¹ См.: *Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами*. Вып. XII. М., 1956. С. 47–63.

Ратифицированные международные договоры России обладают согласно Конституции РФ приоритетом в отношении законов и подзаконных актов, но не могут превалировать над положениями Основного закона — Конституции РФ; так же поступают в США и большинстве других зарубежных стран.

Приведенный порядок не должен ущемлять российский суверенитет. Ратификация международных соглашений осуществляется парламентом России в форме федерального закона; при этом могут быть (в случае необходимости) внесены изменения и дополнения в российское природоохранное, природоресурсное законодательство. Ратификации подлежат международные договоры:

- 1) исполнение которых требует принятия новых федеральных законов, а также устанавливающие иные правила, чем предусмотрены законом;
- 2) предметом которых являются основные права и свободы человека и гражданина, в том числе в области охраны окружающей среды и природопользования;
- 3) об участии Российской Федерации в межгосударственных союзах, международных организациях и иных межгосударственных объединениях, если такие договоры предусматривают передачу им части полномочий РФ или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для РФ.

§ 3. Методы экологического права

Каждой отрасли российского права и законодательства должны быть присущи не только свой предмет, но и метод или комбинация методов: предмет и метод отрасли права обладают определенным единством, поскольку отрыв способов воздействия от объекта, содержания регулируемых общественных отношений отрицательно сказывается на самостоятельности и эффективности действия отрасли права и законодательства.

Комплекс методов экологического права включает специфические приемы, присущие только данной отрасли права. В этот комплекс входят и иные, более общие методы, представляющие, однако, такое сочетание и своеобразие, которые не всегда свойственны другим отраслям права.

В действующей системе права преобладают два основных способа воздействия на поведение людей: *административно-правовой* и *гражданско-правовой*. Их сочетание и взаимодействие в области использования природных ресурсов и охраны всей окружающей среды имеют свои особенности и могут рассматриваться как специфические методы природоресурсного, экологического права.

1. Административно-правовой метод

Административно-правовой метод используется для обеспечения порядка управления и поэтому исходит из вертикальных отношений власти и подчинения. Более полувека господствовала исключительная государственная (общенародная) собственность на природные ресурсы, что, естественно, обуславливало преимущественно административный, государственный способ управления ими.

На него работали преобладающие представления о естественном, «дармовом» происхождении природных благ, об отсутствии, как правило, вклада труда в их появление и существование, об отсутствии себестоимости природных объектов и соответственно цены за природопотребление. Природные ресурсы становились общественным фондом потребления.

Понятие «исключительная собственность» означало принадлежность природных ресурсов только государству. Земля и иные основные природные ресурсы не могли быть в собственности кого-либо, кроме государства, а могли передаваться им только в пользование, в аренду: распоряжение и владение ими всегда оставалось прерогативой собственника, т.е. государства.

В ХХI в. стали видны как положительные, так и отрицательные стороны такого подхода: при едином собственнике природных ресурсов можно было легче планировать ресурсопотребление, координировать природоохранную деятельность, преодолевать корыстные, частнособственнические интересы природопользователей.

Однако эти факторы не принесли ожидаемого эффекта, но породили бесхозяйственность, пренебрежение в ряде случаев экономической оценкой природных ресурсов, распространение нравственной и правовой безответственности природопользователей и в конечном счете — разорение экономики, прежде всего аграрной.

2. Гражданско-правовой метод

Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений базируется на основных началах гражданского законодательства и на признании равенства участников регулируемых отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты (ст. 1 ГК РФ).

В области природоохранных и природоресурсных отношений имущественный подход, предусматривающий равный, горизонтальный, в отличие от административного — вертикального подхода, приобретает принципиальное значение, поскольку наряду и вместе с земельными участками в гражданском обороте могут находиться участки леса, иная растительность, объекты животного мира, древесина, пруды, обводненные карьеры, добытые, т.е. извлеченные из недр, полезные ископаемые.

В конце 80-х годов в нашей стране был провозглашен принцип перехода от преимущественно административных, властных методов регулирования природоресурсных, экологических отношений к методам преимущественно экономическим. За прошедшее время оправдала себя взвешенность этой формулы, означающей постоянное и неизменное функционирование названных методов, но с преобладанием в различные периоды и с разным успехом одного над другим.

На этом пути за прошедшие два десятка лет сделано немало. Установлена плата за пользование природными ресурсами, за потребление и загрязнение природной среды. Признаются, защищаются равным образом и гарантируются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности на землю и другие природные ресурсы, т.е. постепенно складывается экономический механизм использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, рассчитанный на материальную заинтересованность в использовании природных ресурсов для настоящего и будущих поколений и их обеспечение.

Применение гражданско-правового метода обусловлено включением земельных участков и некоторых иных природных объектов в имущественный оборот, наличием десятков миллионов граждан — собственников земельных участков. Среди них более 10 млн участ-

§ 3. Методы экологического права

ков земель сельскохозяйственного назначения, почти 20 млн садовых участков, десятки миллионов земельных участков под жилыми домами и дачами.

Стабильность природопользования и гражданско-правовая защита экологических прав граждан, как и имущественные гарантии выполнения ими природоохранных обязанностей в интересах всего общества — задачи современного российского природоресурсного, экологического права и федеративного правового государства.

С ростом научно-технического прогресса увеличиваются нагрузки на природные ресурсы и всю окружающую природную среду. Функционирование объектов атомной энергетики, гидротехнических сооружений и других, признаваемых источниками повышенной опасности, обуславливает поиск самых разнообразных правовых способов и решений, способных предотвратить их вредное воздействие на здоровье человека и окружающую его природную среду.

В решении проблем предупреждения деградации природы со стороны особо опасных в экологическом отношении объектов решающая роль может принадлежать гражданско-правовым методам и средствам, повышенным требованиям к статусу юридических лиц, эксплуатирующих эти объекты, набору их дополнительных обязанностей и прав.

Включение земельных участков, водных и иных природных объектов и ресурсов, экологически особо опасных объектов в имущественный оборот предполагает более эффективное использование частноправовых возможностей как для обеспечения рационального использования и охраны природных компонентов, так и для уменьшения риска аварий и катастроф техногенного и природного характера, связанных с их потреблением.

Исследователями-цивилистами отмечаются: сужение в ряде случаев сферы действия экологического законодательства; особенности приватизации экологически особо опасных имущественных комплексов, процесса банкротства эксплуатирующих их организаций и привлечения к гражданско-правовой ответственности; возможность проецирования приемов имущественного характера на решение природоохранных проблем.

В частности, представляется обоснованной рекомендация о признании за имущественным комплексом экологически особо опасных объектов единого правового режима недвижимости. Думается, в него целесообразно включать и рассматривать как главную вещь и

земельный участок, на котором расположен такой объект. По этому пути формируется и на это ориентируется российское законодательство о государственном кадастре недвижимости.

Заслуживают поддержки предложения о лучшем обеспечении доступа пострадавших к правосудию и осуществлении действенного государственного, общественного и муниципального экологического контроля путем государственной регистрации юридических лиц, эксплуатирующих экологически особо опасные объекты, по месту нахождения таких объектов.

В то же время недостаточно убедительным выглядит предложение о возложении во всех случаях субсидиарной ответственности за причинение ими вреда на государство как субъект, санкционирующий путем лицензирования и государственных экспертиз осуществление подобной деятельности.

Представляется, что в условиях резкого сокращения государственного лицензирования и уменьшения государственной экологической экспертизы, распространения коррупции и системного кризиса возложение на государство такой ответственности может не совпадать с реализацией принципов справедливости, законности, учета публичных интересов.

Возможно, это может быть реализовано путем привлечения к гражданско-правовой ответственности конкретных природоохранных и иных инспекторов, других лиц, санкционирующих деятельность экологически особо опасных объектов, если она привела к наступлению вреда.

⇒ Таким образом, в обществе, особенно в связи с обсуждением концепции развития гражданского законодательства, продолжаются дискуссии о внедрении в природопользование гражданско-правовых методов и их сочетании с административно-правовыми методами охраны окружающей среды.

3. Сочетание административного и гражданского методов

Российское государство и право не отказываются от административных средств организации охраны окружающей среды и природопользования, а в ряде случаев усиливают их применение в целях охраны природных ресурсов и всей окружающей среды.

Увеличивается уголовное наказание за экологические преступления, растут административные штрафы за нарушение природо-

§ 3. Методы экологического права

ресурсного, экологического законодательства (они налагаются не только на граждан, но и на юридических лиц). Формируются государственная и муниципальная системы природоохранных органов, принимаются меры к нормированию загрязняющих выбросов и сбросов в окружающую среду и качества окружающей среды, ужесточению государственного экологического (природоресурсного, природоохранного) контроля.

Сочетание и взаимодействие административно-правового и гражданско-правового методов — специфическая черта природоресурсного, экологического права. Какой из названных методов должен занять преимущественное положение, покажет время. В области природоресурсных, экологических отношений эта проблема важна, поскольку владение, пользование и распоряжение природными объектами и природными ресурсами должны осуществляться их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде.

Для охраны земли, иных природных ресурсов и всей окружающей среды принципиальный характер имеют формы гражданского, имущественного оборота объектов собственности на природные ресурсы (ст. 129 и 209 ГК РФ): экологический фактор природопользования объявляется приоритетным по отношению к остальным известным правам собственника природных объектов.

Законы о природных ресурсах, как и нормативные акты других отраслей права, содержат большое количество норм административно-правового характера, направленных на рациональное ресурсопотребление, охрану окружающей среды. Это обусловлено публичным, социальным характером назначения и использования большинства природных ресурсов, представляющих интерес для всего населения.

Поскольку состояние природных ресурсов вызывает все большую озабоченность, а предписания по их охране приобретают все большую социальную значимость, государственно-властный и имущественно-правовой методы будут диалектически и причудливо переплетаться. Они взаимно дополняются, уступая время от времени друг другу место в правовом регулировании отношений «общество — природа» в зависимости от состояния и степени деградации окружающей среды, формирования гражданского общества, становления эколого-правового сознания и культуры, демократических институтов правового государства.

Административные методы организации рационального природопользования и охраны окружающей среды не чужды и другим странам, давно идущим по пути рыночных отношений, признания условной незыблемости частной собственности на землю и другие природные ресурсы. Все чаще и настойчивее окружающая среда признается в них общенациональным благом, необходимым для выживания общества.

В случаях коллизий между государством, обществом и частным собственником земли приоритет и предпочтение суды за рубежом все чаще отдают первым. Участки земли и некоторые другие природные объекты выкупаются государством и изымаются для государственных, общественных нужд и общечеловеческих надобностей. В области экологии авторитет государства и его природоресурсных, природоохранных органов становится непререкаемым и незыблемым, обеспечивается жесткими административными и иными юридическими процедурами.

4. Историко-правовой метод

Методологический арсенал природоресурсного, экологического права достаточно разнообразен и сложен. Он включает общераспространенные методы и методологию различных отраслей права, других областей человеческого знания. Под методами при этом понимаются способы достижения цели, решения задачи, совокупность приемов и операций практического или теоретического освоения действительности. Методология — учение о структуре, логической организации, методах и средствах деятельности.

К формированию и применению природоресурсного, экологического права относятся всеобщий философский метод, анализ и синтез, системно-структурный подход, переход от абстрактного к конкретному, обобщение эмпирики; статистический, конкретно-социологический, психологический, сравнительно-правовой методы. Они используются (в разной степени) в различных науках и учебно-правовых дисциплинах для познания и изучения правовых и иных общественных явлений.

Для получения истинных знаний о сущности природы и закономерностях природоресурсного, экологического права из общих методов первостепенное значение имеет историко-правовой метод. Анализ развития явлений под названием «природа, окружающая среда,

экология», изучение исторических источников и официальных документов позволяет оценить происхождение и динамику решения природоресурсных и иных экологических проблем; понять современное место природоресурсного, экологического права в общей системе российского права; уяснить причины, следствия, масштаб деятельности человека в области использования и охраны всей окружающей среды.

Полезным представляется, например, анализ предложенного социалистами-революционерами Декрета от 26 октября 1917 г. «О земле»¹, уничтожившего «навсегда» частную собственность на землю, передавшего ее местным органам власти. Интересны и поучительны Декрет от 19 февраля 1918 г. «О социализации земли»², нормативные правовые акты 20-х гг. о земле, решения о коллективизации сельского хозяйства и передаче земли колхозам в вечное пользование, Земельный кодекс РСФСР 1970 г.³ и 1991 г.⁴

Законом от 27 октября 1960 г. «Об охране природы в РСФСР»⁵ предусматривалось, что подлежат охране все земли, особенно пахотные, закрепленные за землепользователями, как основные средства производства в сельском хозяйстве. Все землепользователи обязаны были систематически осуществлять с учетом местных условий комплекс агротехнических, мелиоративных и противозерозионных мероприятий, направленных на сохранение почвенного покрова, поддержание наивыгоднейшего режима почвенной влаги и плодородия почв.

Этот Закон был первым актом комплексного характера, посвященным регулированию использования конкретных природных ресурсов, их охране и рациональному использованию в целом, в совокупности, составляющей всю природу, называемой в настоящее время с определенными поправками и уточнениями «окружающая природная среда».

Этот Закон вводил оценку проектов крупных строек Всероссийским обществом охраны природы, обязательное изучение основ

¹ СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 3.

² СУ РСФСР. 1918. № 25. Ст. 316.

³ Ведомости ВС РСФСР. 1970. № 28. С. 581.

⁴ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768.

⁵ Ведомости ВС РСФСР. 1960. № 40. Ст. 586.

охраны природы во всех без исключения учебных заведениях, ответственность за нарушения законов об охране природы, провозглашал почетными обязанности общественных инспекторов по охране природы, а охрану природы объявлял всенародным делом.

Он сыграл на том историческом этапе природопользования и природоохранения позитивную роль. В США подобный акт был принят спустя 10 лет, а первая международная Стокгольмская природоохранная декларация была принята лишь в 1972 г.

В течение последующих лет стали очевидными недостатки российских природоресурсных и природоохранных законов: декларативность их пожеланий, неконкретность большинства требований, необеспеченность правовым и государственным механизмом исполнения многих предписаний, свидетельствующих не столько об их юридическом, сколько о нравственном характере.

Последующие десятилетия подтвердили наивность, необоснованность и идеализм подобных расчетов, опровергли ставку на всеобщую сознательность, что и привело к радикальным реформам и принятию новых природоресурсных законов и кодексов, Закона РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды»¹.

В значительной мере ими устранены, хотя отчасти и повторены, недостатки законов и иных правовых актов предыдущего периода, что, в свою очередь, объясняется временем их подготовки и принятия. Думая о сохранении природы для будущих поколений, надо не повторять ошибок прошлого, а наращивать достижения предыдущего периода.

5. Прогностический метод

В области общественных отношений, связанных с охраной окружающей среды и использованием природных ресурсов, не менее полезным является прогностический метод, включающий предсказание, суждение о состоянии природоресурсных, экологических отношений в будущем. Прогнозирование природоресурсных и природоохранных процессов предполагает их планирование, программирова-

¹ В настоящее время утратил силу. Первоначальный текст документа опубликован в издании: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 10. Ст. 457.

ние, проектирование, управление, использует экстраполяцию, моделирование, опрос экспертов.

Прогностический метод позволяет составить научно обоснованное предвидение экологического будущего — как в масштабе поселения, региона, так и в масштабе страны, континента; предсказать изменения, которые могут произойти в правовой системе России, в отдельных отраслях российского права, в правовом и политическом сознании людей, их нравственном состоянии в ближайшей и отдаленной перспективе.

Нахождение России в мировом сообществе должно предполагать прогнозирование мировых природоресурсных отношений, изменения в технике, науке, окружающей среде, развитии международного права, правовых системах других стран и континентов.

Потребность в таких знаниях остро ощущается в природоресурсном, экологическом праве, поскольку знание будущих состояний, процессов и явлений — необходимое условие компетентного и целенаправленного управления природоресурсными и природоохранными процессами, предупреждения деградации земель и других природных ресурсов от ветровой и водной эрозии, загрязнения, опустынивания, засоления, подтопления.

Здесь подвижность и динамика состояния природных ресурсов, окружающей среды во многом зависят от антропогенной, человеческой деятельности, подвергаемой законодательному и иному правовому регулированию и поэтому требующей (и деятельность, и ее регулирование) особого внимания и осторожности.

Эффективное и постоянное использование прогностического метода открывает канал взаимодействия общества и природы, науки и практики, позволяет либо опередить и предупредить природные явления и катаклизмы, либо быстрее ликвидировать их отрицательные последствия.

⇒ Прогнозирование дает возможность принимать своевременные меры по совершенствованию государственного и общественного механизмов природоресурсного, экологического управления и контроля, природоресурсного, экологического права и законодательства, по укреплению, соответственно, экологического правопорядка; позволяет обосновывать надежность принимаемых организационных, воспитательных, правовых и экономических мер с учетом социальных и иных возможных изменений.

6. Сравнительно-правовой метод

Последние десятилетия получает особое распространение сравнительное правоведение: создаются международные и национальные ассоциации, издаются соответствующие журналы, проводятся конференции и круглые столы. Дополнительный импульс сравнительным анализам придают активизация международных связей, глобализация экономических и экологических процессов, взаимное перенимание и учет опыта — как положительного, так и отрицательного, поиск правовых средств преодоления мирового финансового и экологического кризиса.

Полезным может представляться сравнение правовых систем, категорий, явлений, феноменов, институтов в области природоохранной, природоресурсной (земельной, водной, лесной и др.), аграрной отраслей права и законодательства, поиски общего и особенного, мирового и национального, попытки вывести некоторые закономерности с целью повышения эффективности права, обеспечения надлежащего экологического правопорядка.

Сопоставление российского экологического права с аналогичным правом других государств приводит к выводу об общих чертах, тенденциях, различиях, присущих всем отраслям права, всей национальной системе, и о частностях, свойственных природоохранному, природоресурсному, иным конкретным отраслям российского права.

Российское экологическое право переняло из зарубежного опыта публичную, экспертную оценку любого проекта с точки зрения его воздействия на состояние окружающей среды (ОВОС); экологические аудит и страхование; иски о возмещении вреда, причиненного окружающей среде. Это можно объяснить опережением некоторых стран в индустриальном развитии при ограниченности территории, когда экологические риски и сопутствующий им экологический кризис потребовал принятия экстренных и решительных мер по их преодолению.

Сравнительное правоведение не должно становиться самоцелью или способом самоутверждения, но должно служить повышению эффективности действия права. Анализ общих и частных закономерностей развития российского права, его природоохранной и природоресурсной отраслей могут привести к некоторым, может быть предварительным, выводам.

Во-первых, полезно определиться с причинами неуважения к праву в российской действительности: было ли так всегда и как это можно преодолевать? Считается, что до XVIII в. Россия жила традициями, где главенствовали право силы, а не сила права, окрик сюзерена¹, начальника, правителя (корень общий со словами «право», «правильный», «справедливость», «правосудие»).

Петр I, побывав в европейских странах, перенимая их строительный и государственный опыт, желая создать такое же, как у них, благополучие, пытался заимствовать континентальную правовую систему. Он завалил страну указами, надеясь на их автоматическое воздействие на общественные отношения и продолжая в то же время свою палочную, внесудебную расправу с неугодными ему лицами.

Вероятно, наложили свой отпечаток ликвидация патриархии и укрепление самодержавия, соединение в одном лице и органе светского управления и духовной власти, позволяющие и творить законы, и осуществлять расправу.

Только через 100 лет М.М. Сперанский начинает создавать Свод законов Российской империи, а после освобождения крестьян в 1861 г. и последующего развития буржуазных отношений страна пытается освободиться от «кувшинных рыл»; на рубеже XIX и XX вв. рождаются идеи правового государства.

Внеправовой способ подчинения, однако, не исчезает с исторической арены, позволяя управляющим лицам считать свою бесконтрольную свободу от юридических обязанностей в качестве привилегии, которая предоставляется им традициями и допускается обществом (до поры до времени).

Во-вторых, сравнительно-правовой метод учит тому, что надо обращать больше внимания не на принятие новых и дополнение имеющихся законов, а на их реализацию — соблюдение, исполнение, использование, применение. В связи с этим предстоит сопоставлять не только и не столько тексты законов разных времен и народов, сколько механизмы, условия подготовки и принятия, порядок их реализации, причины неисполнения, к которым можно отнести менталитет, уровень правосознания и правовой культуры.

¹ Подавляющее большинство ученых используют понятие «сюзерен» в значении «крупный феодальный землевладелец» применительно к отношениям, существовавшим в дореволюционной России.

В-третьих, провозглашая глобализацию экологических и правовых процессов, надо видеть разнообразие их форм в виде сближения, гармонизации, унификации законодательств. В комитетах по экологии, природопользованию, аграрным вопросам Федерального Собрания РФ можно было услышать настойчивые предложения депутатов о необходимости принятия законов, переведенных с языков других стран, где экологическая ситуация после их принятия значительно улучшалась. Но разве на эффективность законов влияют только их тексты, а не организационная, контрольная и иная деятельность по их реализации?

Сравнительно-правовой метод развивается рядом с историческим методом и может успешно применяться к экологическому праву. Фридрих II Прусский в Рассуждении о причинах установления и отмены законов (речь в заседании прусской Академии наук, 22 января 1750 г.) говорил, что желающие обрести точное познание о способе, коим следует устанавливать или отменять законы, могут почерпнуть его лишь в истории. Здесь мы видим, что все народы имели законы особенные, что эти законы устанавливались постепенно и что людям всегда недоставало времени для достижения чего-либо разумного, что законодателями, чьи законы существовали наиболее длительное время, становились те, кто имел своей целью общественное счастье и наилучшим образом познал дух и правление правимого им народа.

Королева Англии Анна спрашивала Петра I: «Государь, что будет, если твой народ, переняв ремесла, художества и искусства европейския, переймет и все то, что послужит истреблению первоуродного его свойства?» На что Петр I отвечал: «...отдавая на суд потомства мои дела, скажу Россиянам: Сыны России! Я оставляю вам пример мой и мои дела. Если, научась ремеслам и искусствам, вы обольститесь приманками роскоши европейской, вспомните только, чем занимался Петр. В роскоши ли, в забавах ли проводил он жизнь свою? К твердости ваших душ, к крепости ваших мышц он желал присоединить внутреннюю промышленность: сии три силы вознесут Россию на верх возможного государственного благополучия. Не для того я странствую, не для того я тружусь, чтобы исторгнуть Россию из России, но чтобы укрепить и вознести ее в ней самой»¹.

¹ Каралис Д. Будем жить без обольщений // ЛГ. 2009. 15–21 апр. № 16. С. 2.

7. Экологизация отраслей права

Своеобразным является метод, с помощью которого экологическое право неминуемо воздействует на другие отрасли российского права, осуществляет некое вмешательство в сферы их действия. Это — **экологизация**, т.е. усиление природоохранной составляющей всех отраслей российского права, воздействие природоохранных требований на нормы, предписания иных отраслей права и законодательства.

Это не экспансия, не вторжение суперотрасли права в другие отрасли российского права, как может показаться на первый взгляд, а объективное, порожденное научно-техническим прогрессом требование; проникновение природоохранных подходов, идей, приемов, их прикосновение к объектам, предметам и методам регулирования иных отраслей права.

Метод экологизации является особенным, специфическим, поскольку направлен на гармонизацию отношений общества и природных ресурсов, всей окружающей среды вне отраслевой принадлежности правовых норм.

Этот метод экологизации можно рассматривать как проявление общеэкологического, природоохранного подхода ко всем без исключения событиям и явлениям общественного бытия, как решение всемирной глобальной задачи рационального использования природных ресурсов, охраны окружающей среды во всех сферах общественных отношений, как регулируемых, так и не регулируемых экологическим правом.

Метод экологизации отраслей права связан с особенностями предмета экологического права, с применением в любой деятельности человека законов природы, которые можно познать или не познать, учесть или проигнорировать.

Объективные законы природы мстят за пренебрежение ими, и человеку для сохранения своего вида (в высоком смысле) либо для сиюминутного благополучия (принижено) необходимо считаться с ними, т.е. экологизировать каждое свое действие, как связанное, так и не связанное с вторжением в природные ресурсы и природную среду.

Земельное и иные составные части природоресурсного права не могут обойтись без экологизации как метода, цементирующего и скрепляющего отдельные институты, нормы и источники всей этой

отрасли российского права. Ведь нормы, регулирующие использование отдельных природных ресурсов, важны природоохранному, экологическому праву, поскольку они затрагивают интересы охраны всей окружающей среды, рациональное потребление земли и остальных компонентов окружающей среды.

Именно поэтому на современном этапе общественного и научно-технического прогресса и в обозримом будущем подотрасль природоресурсного права становится составной частью экологического права. Количество и уровень ресурсопотребления перерастают в совершенно новое качество и требуют охраны всей природной среды, где эксплуатация природных ресурсов занимает важнейшее место, но отодвигается на второй план по сравнению с их сбережением, рациональным, возобновляемым потреблением, с устойчивым развитием, комплексной охраной окружающей среды.

Метод экологизации распространяется на другие отрасли права, в каждой из которых присутствуют предписания, направленные на рациональное использование природных ресурсов и охрану окружающей среды. Двойственное назначение и местонахождение этих норм не должно смущать: принадлежность экологизированных уголовных, административных и иных норм права соответственно к уголовному, административному и иным отраслям российского права не вызывает сомнений.

В то же время отсутствие мер юридической ответственности, позитивных, поощрительных либо отрицательных последствий за экологические правонарушения означало бы незавершенность природоохранного правового механизма, оставило бы структуру нормы, состоящей из гипотезы, диспозиции, ущербной, т.е. без надлежащей санкции.

⇒ Обслуживание нормами УК РФ, КоАП РФ, ГК РФ задач рационального природопользования, охраны окружающей среды не означает перехода их в экологическую, природоохранную отрасль российского права, а лишь подчеркивает метод экологизации отраслей права как универсальный и действенный способ природоохранного регулирования всех без исключения общественных отношений, как причастных, так и не имеющих причастности к сохранению природных ресурсов и облагораживанию окружающей человека природной среды.

Вопросы для повторения

1. Почему актуализируются проблемы использования и сохранения природных ресурсов, всей окружающей среды?
2. Какова роль права в обеспечении охраны окружающей среды и рационального природопользования?
3. Чем и зачем различаются природный, природно-антропогенный и антропогенный объекты?
4. Как соотносятся природоресурсное, природоохранное и экологическое право и законодательство?
5. Чем и почему различаются «охрана окружающей среды» и «экологическая безопасность»?
6. В чем различия объектов регулирования в экологическом, гражданском, административном, аграрном отраслях права и законодательства?
7. Как соотносятся различные методы изучения и применения экологического (природоресурсного) права?
8. В чем достоинства и недостатки административно-правового и гражданско-правового методов в экологическом (природоресурсном) праве?

Темы рефератов

Понимание природоресурсных, экологических отношений и природоресурсного, экологического права.

Социальное предназначение экологического (природоресурсного) права и законодательства.

Причины и направления экологизации отраслей российского права.

Сочетание методов и обеспечение эффективности регулирования в области рационального природопользования и сохранения окружающей среды.