

Соотношение природоресурсного права и права окружающей среды: новый взгляд на старую проблему

Наталия МАЛЫШЕВА*,

Василь НЕПЫЙВОДА**

Развитие правового регулирования общественных отношений по поводу окружающей среды – это закономерный ответ общества на экологические проблемы, одно из наиболее весомых проявлений ответственного отношения человека к среде своего обитания, о котором говорили В. И. Вернадский [1] и П. Тейяр де Шарден [2]. В этой связи решение вопроса о соотношении природоресурсного (природноресурсового, природоресурсового, права природопользования) и права окружающей среды¹ в системе права выходит далеко за рамки чистой теории, имеет существенное практическое значение, поскольку в значительной степени определяет приоритеты и эффективность правотворческой и правоприменительной деятельности в соответствующей сфере. Следует отметить объективную сложность этого вопроса. В системе права изначально заложены два противоречивых начала. С одной стороны, структура права должна быть устойчивой и стабильной, а с другой – подвижной и динамичной. Динамика выражается в возможности структурной перестройки системы. Такая перестройка происходит в одних случаях путём дифференциации, а в других – путём интеграции отраслей права, правовых институтов и других правовых общностей [3, С. 57]. Из этого следует, что в рассматриваемой нами сфере вряд ли можно ожидать простых однозначных ответов на сложные многоплановые вопросы.

Для того, чтобы разобраться с существом вопроса, важно проследить эволюцию воззрений на проблему. В качестве точки отсчёта примем законодательство царской России. Подобно другим странам того времени, право собственности на природные ресурсы здесь регулировалось гражданским законодательством. Как подчёркивает И. А. Иконническая, земля признавалась основным видом недвижимого имущества, что имело весьма важные юридические последствия [4, С. 119]. В то же время действовали нормативные акты,

* доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент Академии правовых наук Украины, ведущий научный сотрудник Института государства и права имени В. М. Корецкого НАН Украины (Киев)

** соискатель Института государства и права имени В. М. Корецкого НАН Украины (Киев)

¹ Наряду с термином "право окружающей среды" широко употребляется термин "экологическое право" (в "широком" смысле). Анализ вопроса о названии соответствующей отрасли права выходит за пределы этой работы. Однако во избежание путаницы предпочтение отдано первому термину, поскольку экологическое право рассматривается ещё и в "узком" смысле как система правовых норм, регулирующих отношения по охране окружающей среды (синоним природоохранительного права).

регламентировавшие использование, охрану и воспроизводство других наиболее важных в то время видов природных ресурсов (лесов, недр, вод).

После 1917 г. по идеологическим соображениям, в соответствии с моделью монопольной государственной собственности на природные ресурсы, земля, недра, воды, леса были изъяты из хозяйственного обращения. В системе права это выразилось в исключении общественных отношений по поводу этих ресурсов из сферы правового регулирования гражданского права и создание новой отрасли права – советского земельного права в "широком смысле", окончательно сформировавшуюся в 1940-х годах. Получив официальное признание, такая позиция казалась незыблемой, что, к примеру, давало основания Л. И. Дембо в 1951 г. иронизировать по поводу предложения выделить лесное право из земельного в самостоятельную отрасль. Это, по его мнению, должно было повлечь выделение также водного и недренного² права, а затем торфяного права, болотного права и т. д. [5, С. 11 – 12]. Нетрудно заметить, что соответствующий подход отражал взгляды "земельного лобби" в правовой науке и основывался на преувеличении, абсолютизации роли земли как элемента окружающей среды и на весьма расширенном толковании земельных отношений. Хотя подобный подход не сохранился в "чистом" виде до сегодняшнего времени, его определённое влияние все ещё ощутимо (о чём пойдёт речь ниже).

Однако из практических соображений государство было заинтересовано в определённой дифференциации массива правовых норм, регулирующих общественные отношения по поводу окружающей среды. В 1960-е годы из земельного права выделилось лесное, водное, горное (недровое) право (поресурсные отрасли), приобретая статус самостоятельных отраслей [6, С. 8]. Тенденции поресурсного регулирования нашли свое последовательное отображение в первых советских республиканских законах об охране природы, скажем, в соответствующем законе УССР 1960 г. [7]. С принятием в 1968 г. Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик они, наряду с земельным, получили официальное признание как самостоятельные отрасли права и законодательства [8, С. 80]. Все поресурсные отрасли права, включая земельное, стали рассматривать как совершенно равноправные между собой, но различные по степени своего развития вследствие определённых исторических условий [9, С. 146]. Не исключалась возможность с развитием законодательства постепенного формирования новых отраслей права (фаунистического, атмосфероохранительного и т. д.). Таким образом, возобладал дифференцированный (поресурсный) подход, то есть регулирование рационального использования и охраны природы осуществлялось применительно к отдельным природным ресурсам [8, С. 79].

Однако ошибочно было бы связывать возникновение поресурсного подхода с 1960-ми годами. Его исторические корни гораздо глубже. К примеру, уже в начале XX века, то есть за

² В такой форме употреблял этот термин Л. И. Дембо.

полвека до принятия первых общих законов об охране природы (окружающей среды), такие понятия как "лесное право", "лесное законодательство", "лесная политика" активно циркулировали в научном и практическом обороте³. Более того, именно лесохозяйственные учреждения начали и длительное время сами вели природоохранную работу, совмещая её с лесохозяйственной деятельностью.

Применение поресурсного подхода позволяло учитывать особенности конкретного природного ресурса и обеспечивало детальное правовое регулирование его специфики. Однако логически совершенную теоретическую конструкцию дифференциации массива соответствующих правовых норм на поресурсные отрасли далеко не всегда можно последовательно применить к такому многогранному объекту, как окружающая среда или хотя бы к её отдельным элементам. Например, правовое регулирование использования, воспроизводства, охраны, защиты лесов и связанных с ними лесных отношений осуществлялось нормами лесного права, в то же время правовое регулирование использования земель, занятых лесами – уже нормами земельного права [11, С. 89]. Это, естественно, вносило элемент путаницы. На несовершенство такой схемы указывало и наличие в лесном праве смежных (комплексных, пограничных, смешанных) институтов, образованных из норм, обладающих признаками не одной, а двух отраслей законодательства (побочные лесные пользования, использование леса в культурно-оздоровительных целях, для ведения охотничьего хозяйства). Наличие комплексных институтов выступало своеобразным сигналом необходимости применения новых подходов, базирующихся на интеграционных тенденциях. Как обоснованно считает М. М. Бринчук, длительное преобладание поресурсного подхода стало причиной слабого развития экологического законодательства в СССР, отсутствия современного, аналогичного имеющемуся в передовых странах, механизма правовой охраны окружающей среды в Российской Федерации (как и в других новых государствах Евразии – *Н. М. и В. Н.*) и кризисного состояния окружающей среды [8, С. 85].

Научному обоснованию интегрированного подхода к правовому регулированию общественных отношений, связанных с окружающей средой, способствовала идея комплексности, широко внедряемая в природоохранное дело после Второй мировой войны. Эти теоретические разработки вылились в представления о комплексных отраслях права, регулирующих охрану и использование элементов окружающей среды [3, С. 61]. Теперь проблема сместилась в плоскость соотношения этих отраслей. В то время приоритет экономических интересов над экологическими не вызывал сомнения. Скажем, А. С. Шестерюк определял природоохранные отношения как разновидность производственных и считал, что общественная потребность в рациональном

³ См., например: Fernow, Bernhard E. *A Brief History of Forestry*. – Toronto, Ont.: University Press, 1907. – 438 p. [10].

природопользовании и охране окружающей среды реализуется в рамках производственной деятельности [12, С. 26].

Такие взгляды нашли прямое отражение в концепции природоресурсного права, впервые сформулированной Н. Д. Казанцевым в 1967 г. (то есть ещё до официального признания поресурсного подхода) [13, С. 3 – 9]. Природоресурсное право рассматривается как отрасль, регулирующая весь комплекс общественных отношений по поводу окружающей среды. При этом роль природоохранительного права низведена до уровня поресурсных отраслей, а все вместе они составляют особенную часть природоресурсного права. Второстепенность природоохранных норм в значительной степени нивелировала преимущества такой модели – интегрированный, комплексный подход к правовому регулированию в области окружающей среды [3, С. 62].

Похожего мнения придерживался и Ю. А. Вовк. Он считал, что существование отрасли природоресурсного права очевидно. Его предмет – своеобразные общественные отношения по поводу рационального использования и охраны природных ресурсов и объектов природы. В то же время "так называемому природоохранительному праву" он отводил ещё более незавидную роль. Оно, по мнению Ю. А. Вовка, не имеет самостоятельного предмета правового регулирования (охрана – лишь производное от использования природных объектов) [14, С. 10 – 11].

Выдвигались и иные конструкции соотношения систем правовых норм в области окружающей среды. В. В. Петров рассматривал системы природоресурсных и природоохранительных норм как две самостоятельные, хотя и взаимосвязанные, отрасли права, обосновывая это тем, что они являются двумя сторонами взаимодействия общества и природы⁴. А. И. Казанник полагал, что правовое обеспечение использования природных ресурсов осуществляют поресурсные отрасли. А природоохранительное право целиком лежит в сфере административного права, составляя лишь его самостоятельный комплексный институт [16, С. 72], с чем нельзя согласиться. Ещё одна принципиальная позиция состоит в отстаивании самостоятельности природоохранительного права взамен природоресурсного. Она исходит из приоритета охраны над рациональным природопользованием.

Реальность угрозы экологического кризиса привела к тому, что уже во второй половине 1970-х годов выделение природы в самостоятельный общий объект правового регулирования рассматривалось некоторыми учёными как вполне оправданное. Этим, по их мнению, можно достичь систематизации законодательства, его упорядочения, устранения коллизий и пробелов, что в конечном итоге способствует более полному и эффективному правовому обеспечению желаемого развития общественных отношений [17, С. 7]. Поэтому базисом для дальнейших теоретических разработок должна выступать не ось "природоресурсное –

⁴ В дальнейшем этот автор признал целесообразность формирования экологического права, более широкой правовой общности на базе природоресурсного и природоохранительного права [15, С. 30].

природоохранительное право", а концепция права окружающей среды как интегрированной, комплексной отрасли права [3, С. 64]. Становлению такого подхода в значительной степени способствовало и то, что в СССР, начиная с 1988 г. был взят курс на консолидацию государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды ввиду низкой эффективности природоресурсного законодательства [8, С. 82].

Широкое распространение приобрело понятие права окружающей среды (экологического права) как интегрированной правовой общности, регулирующей весь комплекс отношений, возникающих в сфере взаимодействия общества и природы, включая отношения по охране редких и ценных объектов природы, рациональному использованию природных ресурсов и оздоровлению окружающей среды [6, С. 9]. Право окружающей среды имеет свою систему, то есть структуру основных элементов, частей этой отрасли – подотраслей, институтов, норм.

Сегодня уже общепризнанно, что право окружающей среды является самостоятельной отраслью права. Принципиальный критерий деления системы права на отрасли – предмет правового регулирования, а дополнительный – метод правового регулирования. Как полагает Ю. С. Шемшученко, право окружающей среды имеет самостоятельный, присущий только данной отрасли предмет правового регулирования – это многочисленные, различающиеся по конкретному содержанию, но обладающие органическим и устойчивым единством общественные отношения в сфере взаимодействия общества и окружающей среды [3, С. 70].

В общих чертах сходна с предыдущей и точка зрения М. М. Бринчука: предметом правового регулирования этой отрасли права являются общественные отношения по поводу природы (окружающей среды), а объектом правового регулирования – природа, её отдельные элементы (земля, недра, леса и др.) и связанные с ними интересы человека. Однако он значительно расширяет круг отношений, рассматриваемых как предмет права окружающей среды. Традиционно к предмету относят две группы общественных отношений – по рациональному использованию природных ресурсов и по охране окружающей среды. М. М. Бринчук соглашается, что эти группы составляют его основу. Однако указывает, что как реакция на общественную потребность право окружающей среды регулирует и иные отношения, выходящие за рамки традиционных – отношения собственности на природные объекты и ресурсы и отношения по защите экологических прав и законных интересов человека и гражданина [8, С. 62 – 63].

Право окружающей среды имеет комплексный характер. Это определяется прежде всего тем, что общественные отношения в этой сфере регулируются как собственными нормами, так и нормами, имеющими двойное или даже тройное "гражданство" – помимо права окружающей среды, в других отраслях права. Однако признак комплексности характеризует

право окружающей среды только с точки зрения его формирования. Во всём остальном эта отрасль "равноправна" с остальными отраслями [3, С. 75].

Метод правового регулирования, то есть способ правового воздействия на общественные отношения со стороны государства, для выделения отрасли права объективно не является столь значимым, как предмет. Большинство отраслей, в том числе и право окружающей среды, не имеют собственного метода правового регулирования, который был бы вполне адекватен предмету, а используют комбинации императивного и диспозитивного методов.

Каково же место в концепции права окружающей среды отводится природоресурсному праву и его составляющим? Принципиальным в этом отношении выступает тезис, что экологические отношения нельзя ни механически расчленять на "отношения по охране окружающей среды" и "отношения по использованию природных ресурсов", ни противопоставлять их земельным, лесным, водным и пр. Последние в то же время выступают и как отношения по охране окружающей среды. В то же время над всеми составными частями права окружающей среды наслаивается массив норм общего характера, выступающих в качестве "силового поля" для интеграции всех норм, институтов и поресурсных подотраслей в единое целое [3, С. 70 – 71].

Таким образом, природоресурсное право признается структурной частью комплексной отрасли права окружающей среды, так же как и земельное, водное, горное, воздухоохранительное, лесное и фаунистическое [8, С. 74, 87], которые в свою очередь являются составными природоресурсного права. Хотя все указанные сообщества правовых норм рассматриваются как части права окружающей среды, вопрос об их "ранге" в пределах системы права окружающей среды разработан недостаточно. Например, М. М. Бринчук считает земельное, водное, горное и т. д. право самостоятельными, сформировавшимися и признанными *отраслями* права, и в то же время говорит о возможности рассматривать их как *подотрасли* права окружающей среды [8, С. 87].

Важно также уяснить действие дифференцированного и интегрированного подходов в праве окружающей среды. С одной стороны, интеграция поресурсных отраслей в комплексную отрасль не предусматривает потерю ими своей специфики. В то же время она должна способствовать обогащению поресурсных отраслей вследствие взаимодействия их между собой и с массивом норм общего характера [3, С. 71]. Таким образом обеспечивается определённый уровень дифференциации. Однако приоритетная роль в системе права окружающей среды отводится интегрированному подходу, в рамках которого решаются задачи регулирования общественных отношений по поводу природной среды в целом как единого объекта [8, С. 83, 86].

Очень важным практическим воплощением концепции права окружающей среды являются базовые нормативные акты в этой области, существование которых характерно для подавляющего большинства современных национальных систем законодательства. Как правило, это национальные законы об охране окружающей среды, служащие своеобразным стержнем, вокруг которого группируются и упорядочиваются другие нормативные акты, охватывающие всё многообразие общественных отношений в этой сфере, прежде всего природоресурсные и природоохранные. Поресурсные акты базируются на основном в этой области законе и должны в полной мере с ним согласовываться.

Это прямо предусмотрено, например, Законом Украины "Об охране окружающей природной среды" (ст. 2) [18] и Законом Республики Казахстан "Об охране окружающей среды" (ст. 2) [19]. Федеральный закон Российской Федерации "Об охране окружающей среды" (ст. 2) [20] прямо не устанавливает такой иерархии. А Закон Республики Беларусь "Об охране окружающей среды" (часть вторая ст. 2) [21], напротив, предусматривает приоритет поресурсных правовых актов. Однако сама логика принятия и структуры базовых законов указывает на их "стержневой" характер и в последних двух случаях. Кроме того, во всех четырёх упомянутых актах правоотношения по использованию природных ресурсов в неразрывном единстве с природоохранительными отношениями рассматриваются как составная часть правоотношений в области окружающей среды.

Рассмотрим и другие современные взгляды на проблему соотношения общностей правовых норм в области окружающей среды. Прежде всего, ещё пользуется определённой поддержкой концепция земельного права в "широком" смысле. И хотя речь не идёт о культивировании её классических форм, И. Б. Калинин, например, рассматривает земельное законодательство (которому соответствует своя отрасль права) наряду с экологическим и природоресурсным законодательством как равноправную составную "законодательства окружающей среды" [22].

На таком же принципе в номенклатуре юридических дисциплин Украины сформирована специальность 12.00.06, в составе которой выделено земельное, аграрное, экологическое и природоресурсное право⁵. Оставим за пределами нашего исследовательского интереса искусственность объединения "под одной крышей" с экологическим и природоресурсным правом аграрного права, отметив лишь, что эта дисциплина давно "просится" в лоно хозяйственно-правовой отрасли. Акцентируем внимание на том, что в номенклатуре специальности 12.00.06 земельное право "вырвано" из контекста природоресурсного и ему отведена самостоятельная, обособленная роль. Такое положение, в частности, связано с особым системообразующим местом земли в природном комплексе и вытекающем отсюда более быстрым формированием системы источников земельного права как одной из

⁵ В России земельное право не рассматривается как отдельный компонент этой специальности [23].

предпосылок создания отрасли права. Часть земельно-правовых норм в системе природоресурсного законодательства сегодня вполне сопоставима с нормами, регулирующими использование и охрану всех иных природных ресурсов.

Примером "мягкой" критики концепции права окружающей среды (из которой, тем не менее, следуют вполне радикальные выводы) является позиция И. И. Каракаша [24, С. 13 – 16]. Он считает, что концептуальный подход к интеграции природоресурсных, природоохранных и "экологобезопасных" общественных отношений – чрезвычайно плодотворный, однако опережает степень развития упомянутых отношений. О преждевременности такой интеграции свидетельствуют, по его мнению, предпринятые в Украине многочисленные неудачные попытки сочетать управление в области использования природных ресурсов с управлением охраной окружающей среды и возвращение к их раздельному осуществлению на практике. Поэтому, делает вывод И. И. Каракаш, природоресурсные общественные отношения относительно обособлены и могут рассматриваться как отдельные, имеющие комплексный характер. Иной аспект негативной роли формирования интегрированной правовой отрасли состоит в "полном игнорировании земельного права" и исключении его из правовой системы поресурсных отраслей. Концепция природоресурсного права, напротив, открывает широкие возможности для углубления знаний об особенностях правового регулирования использования природных ресурсов. Следует отметить, что указанный автор не отрицает взаимозависимости и взаимопроникновения природоресурсных и природоохранных отношений. Однако, полагает он, эти отношения объективно противоречивы и противоположны по своему происхождению. Отсюда различие целей правового регулирования.

Анализируя эту позицию, следует отметить, что структура органов государственного управления в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов в Украине действительно неоднократно подвергалась перестройке. Однако разделение упомянутых сфер управления вряд ли явилось плодом каких-либо глубоких научных и практических изысканий. Речь фактически шла о стремлении тогдашней правящей элиты избавиться от "назойливой" природоохранной опеки при распределении доступа к природным богатствам, в первую очередь, к недрам. После глубоких политических изменений в стране в начале 2005 г. изначальная (первой половины 90-х годов) структура управления в этой области была восстановлена. Однако, даже если бы такого восстановления не произошло, перестройка в одной лишь административной сфере, не подкреплённая коренным изменением законодательства, не приобрела бы того решающего, "тектонического" влияния, дающего основания пересматривать устоявшуюся правовую концепцию.

Нельзя не отметить и того факта, что в современном законодательстве можно выявить немало примеров непоследовательного, противоречивого применения различных правовых

подходов в области окружающей среды. Яркий пример такой эклектики содержится в действующем Лесном кодексе Украины [25], принятом в 1994 г., то есть уже после выхода на ведущие позиции концепции права окружающей среды. Так, в полном соответствии с этой концепцией, определение "лес" включает в себя среди прочих компонентов и землю (часть первая ст. 3). В то же время кодекс оперирует понятиями "лесной фонд" и "земли лесного фонда". То есть и дальше воспроизводит терминологию, внедрённую Основами лесного законодательства Союза ССР и союзных республик, 1977 г. [26], базировавшимися на чисто поресурсном подходе и рассматривавшими лес и землю, на которой он произрастает, как отдельные категории. Эту сумятицу усугубляет то, что, согласно кодексу, земельные участки являются составными частями не только *земель лесного фонда* (часть вторая ст. 5) но и *лесного фонда* (часть вторая ст. 4).

Таким образом, можно подытожить, что именно концепция права окружающей среды на сегодняшний день является доминирующей в правовой науке. Это, однако, не означает ее всеобъемлющего научного признания и последовательного воплощения в правовом регулировании.

Дальнейшее рассмотрение вопроса о соотношении природоресурсного права и права окружающей среды представляется целесообразным продолжить в двух плоскостях: во-первых, исходя из современного философского видения отношений общества и окружающей среды, а во-вторых, – опираясь на достижения общей теории права.

Нельзя не заметить, что концепции природоресурсного и природоохранительного права (независимо от предлагаемого соотношения этих правовых общностей) являются прямым отражением двух основных философских подходов к взаимоотношениям "окружающая среда – человек", господствовавших на протяжении веков. Первый из них – это потребительская или технологическая философия, рассматривающая человека как "хозяина" природы, и породившая многочисленные проблемы окружающей среды, хотя практическое применение такого подхода на определенном этапе послужило предпосылкой общественного прогресса. Своеобразный антипод потребительской философии – концепция невмешательства в природу, основывающаяся на натуралистических философских течениях, также противопоставляет человека окружающей среде, хотя её практические задачи противоположны – защитить окружающую среду, оградив как можно больше её элементов от человеческого вмешательства. Однако, как свидетельствует современное угрожающее состояние окружающей среды нашей планеты, ни один из этих подходов не смог выработать приемлемой для будущего модели отношений человечества с окружающим миром. Поэтому потребность в новых подходах становилась всё очевиднее.

Безудержный экономический рост несовместим с сохранением здорового состояния окружающей среды. В то же время экономические интересы нельзя просто подчинить охране

окружающей среды, затормозив развитие общества. Эта дилемма в полной мере распространяется и на право. Составные части предмета правового регулирования в области окружающей среды, а также и цели такого регулирования, являются не просто различными, но и часто вступают в противоречие между собой. Одна система норм призвана обеспечить как можно более полную охрану элементов окружающей среды. В то же время другая совокупность имеет целью сообщить импульс экономическому развитию. К тому же оба указанные направления динамично развиваются в национальных законодательствах государств и в международном праве. В этом состоит сущность самого острого противоречия в правовом регулировании в рассматриваемой области, а в более широком аспекте – является основной причиной глобальных проблем окружающей среды.

Закономерно, что важнейшая задача правовой науки в этой сфере состоит в том, чтобы преодолеть такую конфронтацию, то есть поддержать равновесие между интересами экономического роста и потребностями охраны окружающей среды. Это предполагает существование принципа, который может гармонизовать эти конкурирующие направления. В ином случае пришлось бы признать, что право допускает коллизии между своими нормами, не предлагая каких-либо средств для преодоления таковых. Необоснованность такой гипотезы, то есть предположения, что право санкционирует состояние правовой анархии, достаточна, чтобы отбросить её как ведущую к ничтожному результату. Никакие правовые нормы не могут применяться неограниченно, пренебрегая другими. Право неминуемо содержит в себе принципы и средства примирения, гармонизации. В данном случае таким средством, которое обеспечивает баланс между этими двумя группами правовых норм, является принцип устойчивого развития. В этом состоит его важнейшая роль в области права окружающей среды.

Главная проблема правовой перестройки с целью обеспечения устойчивого развития – связать правовым регулированием окружающую среду и развитие, ранее рассматриваемых изолированно большинством правовых систем. Следует также адекватно отразить в праве взаимосвязь отдельных направлений развития (т. н. "секторов"), например, промышленности, сельского хозяйства и энергетики [27, С. 12].

Важнейшей философской основой концепции устойчивого развития является теория холизма ("философии целостности"). Многочисленные ссылки на это учение мы находим в основных международно-правовых документах в соответствующей сфере – докладе Комиссии ООН по вопросам окружающей среды и развития "Наше общее будущее" (1987) [28], Декларации по вопросам окружающей среды и развития (Рио-де-Жанейро, 1992) [29], "Повестке дня на XXI век: Программе действий для устойчивого развития" (Рио-де-Жанейро, 1992) [30].

Холизм сформировался как учение еще в 20 – 30-х годах XX века в процессе поиска новой теории, позволяющей дать удовлетворительное объяснение многим явлениям и предложить пути решения проблем, приобретающих глобальный характер. Как и учение В. И. Вернадского, это была реакция на неспособность справиться с такой задачей редуccionистского, механистического подходов, господствовавших на протяжении веков в мировой науке.

Основная идея холизма и зиждущегося на нём мировоззрения – целостность, которая является чем-то более значительным, чем простой суммой своих частей, и имеет свойства, которые невозможно объяснить только свойствами её составных и отношениями между ними. Природа с точки зрения холизма – это иерархия целостностей.

Южноафриканский мыслитель и государственный деятель Я. Х. Смагс писал в своей книге "Холизм и эволюция", заложившей основы этой доктрины: "Взяв растение или животное как пример целостности, мы заметим в нём фундаментальные холистические признаки, такие как единство частей. Они настолько присущи этому созданию и ярко выражены, что без сомнения оно является чем-то гораздо большим, чем простой суммой своих частей" [31].

Существуют определённые особенности и в методологии холизма. Редуccionизм, своеобразный антитезис холизма, сосредотачивает внимание на отдельных составляющих системы, и предполагает, что её можно познать, только разложив на составные части ("колёсики и винтики"). Это механистическое видение Вселенной. Холизм же, напротив, основывается в большей степени на широкомасштабном мышлении, обращая меньше внимания на отдельные детали. Он склонен к обобщениям, к установлению повторяющихся схем и полагается прежде всего на дедукцию. То есть, это органическое видение природы, Вселенной [32, С. 50 – 51].

Таким образом, исходя из принципов холизма, есть все основания утверждать, что природоресурсный подход, собственно, и был попыткой подойти к правовому регулированию общественных отношений, разложив окружающую среду, объект этих отношений, на "колёсики и винтики". Он соответствовал тогдашнему уровню знаний и обеспечивал определённый уровень правового регулирования отношений по поводу отдельных частей целостности (отдельных видов природных ресурсов). Однако действенность природоресурсного подхода, абсолютизирующего различия между составными частями окружающей среды, не может выйти за пределы, установленные глобализацией антропогенного влияния и изменений в окружающей среде. Иными словами, он не может предложить адекватных средств влияния на определённые свойства целостности (в данном случае на глобальные проблемы окружающей среды), поскольку их невозможно объяснить только свойствами составных частей этой целостности и отношениями между ними.

Если последовательно руководствоваться принципами холизма, то нужно также признать, что провести чёткое разграничение между различными компонентами окружающей среды невозможно в принципе, а также нецелесообразно, поскольку все они, несмотря на свои особенности, остаются неотъемлемыми составляющими биосферы. Это фундаментальное холистическое положение науки экологии объективно нашло своё отображение в праве. Скажем, украинское законодательство включает в лесной фонд среди прочего болота и водоёмы, предоставленные для потребностей лесного хозяйства (ст. 5 Лесного кодекса Украины) [25], а правовой статус этих объектов регулируется нормами как водного, так и лесного права. В то же время на леса распространяется и действие норм земельного законодательства (глава 11 "Земли лесного фонда" Земельного кодекса Украины) [32], хотя это, конечно же, не исключает их из сферы регулирования лесного права (часть вторая ст. 3 Земельного кодекса Украины). Такой подход обуславливает своеобразное переплетение между упомянутыми правовыми общностями, что потенциально является почвой для определённых правовых коллизий. Но в целом он вполне оправдан, поскольку обусловлен многогранностью леса с биофизической точки зрения и его тесными и разнообразными связями с другими элементами окружающей среды. Поэтому можно вполне согласиться с мнением С. Н. Кравченко, что сложные генетические и структурные взаимосвязи между земельным, лесным, водным, горным законодательством обеспечивают их согласованность и способность к взаимодополнению [6, С. 9]. В то же время понятно, что такая согласованность и взаимодополнение не может возникнуть автоматически. Для этого требуется определённый "общий знаменатель", система, в пределах которой упомянутые правовые сообщества могут успешно взаимодействовать. Роль такого знаменателя и выполняет право окружающей среды.

Анализируя этот вопрос под углом зрения теории права, следует сразу подчеркнуть, что правовая наука не предлагает достаточно чётких и однозначных критериев для выделения определённой совокупности правовых норм в отрасль права. В отличие, скажем, от биологии, где таковые существуют для идентификации систематических единиц (вида, рода, семейства и т. д.). Как правило, выделение отрасли права связывают с наличием своеобразного предмета и принципов правового регулирования, а также с "осознанной общественной необходимостью в самостоятельном существовании такой отрасли права" [33, С. 55]. Вполне очевидно, что такие ориентиры, особенно последний, являются слишком зыбкими и субъективными. На практике же о формировании самостоятельной отрасли права начинают говорить, когда существует достаточно большой массив правовых актов в определённой сфере. Хотя, вновь таки, не существует какого-то определённого "порога", достигнув который основания для выделения отрасли в системе права становятся неоспоримыми.

Руководствуясь соображениями такого рода, можно, например, рассматривать лесное право как относительно самостоятельный элемент системы национального права отдельных государств. Однако ещё рано вести речь о международном лесном праве, хотя, к примеру, международное морское право уже окончательно утвердилось. Причина состоит не в бесосновательности такого выделения в принципе, а только в том, что объем международно-правовых документов в этой области ещё не достиг достаточного уровня [32, С. 122].

Таким образом, и сегодня не потеряла своей актуальности точка зрения О. С. Колбасова, обнародованная в середине 1970-х. Он, основываясь на том, что система права в СССР не была закреплена законом, считал возможным вообще не связывать себя никакими представлениями о системе права. В ином случае "возможно достаточно широко, а может быть и произвольно, судить о количестве, наименовании и взаимодействии отраслей права. Основная трудность в понимании системы права состоит в отсутствии чёткого критерия деления права на отрасли" [9, С. 146].

Такая позиция, однако, представляется излишне радикальной. Дифференциация правового массива на отрасли нужна хотя бы из чисто практических соображений – для его упорядочения. Однако несомненно, что роль субъективного фактора в этом процессе весьма существенна. То есть можно предложить довольно много подходов к выделению определённых общностей правовых норм в области окружающей среды и их соотношению, руководствуясь различными соображениями, принципами, предпочтениями (философскими, идеологическими, прагматическими). Большинство таких моделей будут вполне состоятельны с точки зрения формальной логики и теории. Однако проблема состоит в том, какие последствия вызовет воплощение конкретной теоретической модели в реальную жизнь – будет стимулировать и совершенствовать правовое регулирование в этой области, приведёт к его стагнации или "загонит в тупик", либо не повлияет на эту сферу каким-то существенным образом. Потому именно соображения потенциальной действенности и реальности воплощения, а не схоластическое совершенство, должны выступать решающими критериями при оценке и выборе названных моделей.

Представляется, что именно концепция права окружающей среды в наибольшей степени удовлетворяет эти критерии. Рассматривая эту концепцию под углом зрения устойчивого развития, в ней можно интегрировать то положительное, что выработали иные подходы. Холистический подход предполагает, что право окружающей среды нужно представлять как иерархию целостностей. Таким образом признаётся, что земельное, лесное, водное, горное право тоже являются целостностями (хотя и более низкого порядка), то есть многогранными и своеобразными, имеющими собственную структуру совокупностями правовых норм. Отсюда следует, что их бесосновательно "растворять" среди иных норм природоресурсного права, а нужно рассматривать как подотрасли права окружающей среды. Это значит, что

каждая поресурсная подотрасль регулирует особую область общественных отношений – отношений по поводу конкретного компонента природы. При этом она основывается на общих принципах права окружающей среды, взаимодействует и тесно переплетается с другими подотраслями и институтами (как природоресурсными, так и природоохранительными) и пользуется инструментарием этой отрасли права, в то же время наполняет их специфическим содержанием, не теряя своеобразия. Именно такой подход к структуре правовых норм в области окружающей среды в наибольшей степени согласовывается с современным уровнем философских и экологических знаний. Этот подход удобен для правотворчества и правоприменения.

Применение принципа устойчивого развития позволяет преодолеть проблему "размытости" предмета права окружающей среды и отсутствия внутреннего единства отрасли, на что указывал И. Б. Калинин [22]. Этот принцип предполагает интеграцию "непримиримых" общественных отношений по поводу использования природных ресурсов, охраны окружающей среды и её компонентов и, более того, отвечает социальным запросам.

Если кроме предмета и метода для дифференциации отраслей права считать важным и такой юридический критерий, как развитость специфической нормативной базы, то и здесь можем констатировать факт наличия значительного количества источников права, базирующихся именно на концепции права окружающей среды и на определенной иерархии целостностей: базовый закон об охране окружающей среды содержит основные нормы, касающиеся как охраны, так и использования природного комплекса, поресурсные же кодексы и законы значительно подробнее регламентируют более узкие, относительно обособленные сферы, детализируя особенности охраны и использования отдельных природных ресурсов. При этом соответствующие регулируемые сферы соотносятся как целое и части.

Потребность еще раз утвердиться в продуктивности подобного подхода к соотношению рассматриваемых правовых общностей возникла в связи с переходом в Украине, а также в Российской Федерации, Республике Казахстан и некоторых других молодых государствах Евразии к новому этапу развития права окружающей среды, а именно – к систематизации его источников, т.е. приведению нормативных актов в единую упорядоченную систему [34; 35].

Дело в том, что первые полтора десятилетия правотворчества в этих государствах шел интенсивный процесс количественного накопления нормативно-правовых актов, регулирующих соответствующую сферу. При этом в качестве приоритетов выставлялось содержательное развитие, при пренебрежении формально-юридическими закономерностями становления системы. В результате, например, в законодательстве Украины об охране окружающей среды, с одной стороны, практически не осталось значимых общественных экологических отношений, находящихся за пределами правового регулирования, что без

сомнения является положительным моментом. С другой стороны, в соответствующей сфере сейчас действуют огромные массивы норм разной юридической силы, утвержденных на различных уровнях, различных сфер применения, порой дублирующего содержания либо противоречащих друг другу. Такое положение существенно затрудняет правореализацию, а значит и снижает эффективность правового регулирования. На сегодняшний день даже специалистам трудно охватить весь этот необозримый массив. Проблема усложняется непрым характером связей норм чисто экологического законодательства с нормами, имеющими так называемое "двойное", или даже "тройное гражданство" в разных отраслях национального законодательства [36, С. 554 – 559].

Необходимость систематизации сегодня повсеместно признается в Украине. Начато осуществление таких работ в Республике Казахстан. На доктринальном уровне прорабатывается этот вопрос также в Российской Федерации и Республике Беларусь. Систематизация может осуществляться в четырех самостоятельных формах: 1) учет нормативно-правовых актов; 2) их инкорпорация (издание разного рода сборников и собраний законодательства); 3) консолидация (разработка и принятие укрупненных актов на базе объединения норм отдельных нормативно-правовых актов, изданных по одному вопросу); 4) кодификация (разработка и принятие принципиально новых актов – кодексов).

В какой форме должен произойти процесс систематизации экологического законодательства в Украине (и, возможно, – в других упомянутых странах)?

Еще с советских времен⁶ неоднократно звучали голоса о целесообразности и необходимости кодификации в соответствующей сфере. Первые свидетельства реализации этой идеи уже имеются. Так, Экологический кодекс был принят в одном из субъектов федерации РФ – Республике Башкортостан. Еще в мае 2000 г. Комитет по вопросам экологии и природопользования Мажилиса и Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Казахстан приняли на совместном заседании постановление о начале разработки Экологического кодекса.

Полагаем, что с учетом объема и характера правового массива соответствующей сферы, потребностей правореализации и общих условий развития законодательной системы наших стран наиболее целесообразной в ближайшем будущем может стать форма консолидации экологического законодательства, иначе – кодификации французского типа, когда не создается принципиально новый нормативно-правовой акт, а десятки и даже сотни актов по одному вопросу объединяются в один укрупненный правовой документ. Такой акт подлежит утверждению законодательным органом и будет рассматриваться как новый

⁶ Казанцев Н. Д. О правовом регулировании охраны природы // *Вестник Московского университета*. Серия "Право" – 1960. – № 1; Еренов А. Е. Вопросы кодификации законодательства об охране природы союзных республик // *Вестник Московского университета*. – 1966. – № 5. – С. 84-85; Шварц Х. И. Законы об охране природы // *Социалистическая законность*. – 1961. – № 2. – С. 46; Шемшученко Ю. С. *Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР*. – К., 1976. – С. 201 – 204.

самостоятельный источник права, а нормативно-правовые акты, на основе которых он возникнет, будут признаны утратившими силу. Важно отметить, что новый акт, созданный вследствие консолидации (кстати, допустимо его назвать и кодексом), принципиально не изменит содержания правового регулирования. Однако его подготовка и принятие будут способствовать лучшему структурированию действующего в соответствующей сфере законодательства, приданию ему более логичной завершенной формы, ликвидации повторов, противоречий и несогласованностей. Важным требованием консолидации является применение унифицированной терминологии. Причем в этой части возможно и новое регулирование с целью закрепления единого понятийно-терминологического аппарата, которым оперирует современное экологическое право (право окружающей среды). В процессе унификации терминологии следует в полной мере учесть определяющее значение концепции устойчивого развития на эволюцию права окружающей среды.

Принцип холизма, положенный в основу систематизационных работ, поможет найти оптимальное сочетание регулирования отношений природопользования и природоохраны. Полагаем, что в Экологическом кодексе должны найти регулирование все наиболее принципиальные аспекты охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, важные для всего природного комплекса. Одновременно мы не видим смысла "загонять под одну крышу", т. е. в сферу регулирования Экологического кодекса уже устоявшиеся нормы, регулирующие специфические земельные, водные, горные, лесные и прочие природоресурсные отношения, исходя из постулата о том, что сочетание интегрированного и дифференцированного подходов в регулировании не только не противоречит, а наоборот, соответствует принципу холизма.

Учитывая общность закономерностей формирования и развития права окружающей среды в странах, возникших после распада СССР, продуктивной представляется идея разработки модельного Экологического кодекса для этих стран. В работе над таким документом могли бы принять участие юристы экологического профиля всех заинтересованных государств.

Использованные источники:

1. Вернадский В. И. *Размышления натуралиста. Научная мысль как планетное явление.* – М.: Наука, 1977. – 192 с.
2. Teilhard de Chardin Pierre. *Building the earth.* Wilkes-Barre, Pa.: Dimension Books, 1965. – 125 p.
3. Шемшученко Ю. С. *Правовые проблемы экологии.* – К., Наукова думка, 1989. – 232 с.
4. *Договорные отношения сельскохозяйственных товаропроизводителей/* И. А. Иконницкая, З. С. Беляева, Н. И. Краснов и др. -- М., КолосС, 2003. – 256 с.
5. Дембо Л. И. *Правовой режим лесов в свете сталинского плана преобразования природы.* – Ленинград, Изд-во ЛГУ им. А. А. Жданова, 1951. – 64 с.

6. Кравченко С. Н. *Социально-психологические аспекты правовой охраны окружающей среды*. – Львов: Вища школа, 1988. – 154 с.
7. *Об охране природы Украинской ССР*. Закон Украинской РСР от 30.06.1960. (С изменениями) – Ведомости Верховного Совета УССР. – 1960. – № 23. – Ст. 175.
8. Бринчук М. М. *Экологическое право (право окружающей среды)*: Учебник для высших юридических учебных заведений. – М.: Юристъ, 1999. – 688 с.
9. Колбасов О. С. *Экология: политика – право. Правовая охрана природы в СССР*. – М.: Наука, 1976. – 230 с.
10. Fernow Bernhard E. *A Brief History of Forestry*. – Toronto, Ont.: University Press, 1907. – 438 p.
11. Горбовой В. Ф. *Предмет и система советского лесного права*. – Красноярск: Изд-во Красноярского университета, 1984. – 144 с.
12. Шестерюк А. С. *Вопросы кодификации законодательства об охране окружающей среды*. – Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1984. – 120 с.
13. Казанцев Н. Д. Природно-ресурсовое право и его пределы как интегрированной отрасли права // *Вестник Московского ун-та*. Серия "Право" – 1967. – №6. – С. 3-9.
14. Вовк Ю. А. *Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. Общая часть*. – Х., Вища школа, 1986. – 160 с.
15. *Природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды*: Учебник / Под. ред. В. В. Петрова. – М.: Юридическая литература, 1988. – 512 с.
16. Казанник А. И. *Административно-правовая охрана природы озера Байкал*. – Иркутск, 1977. – 231 с.
17. Шемшученко Ю. С., Мунтян В. Л., Розовский Б. Г. *Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды*. – К.: Наукова думка, 1978. – 280 с.
18. *Про охорону навколишнього природного середовища*. Закон України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ. (С изменениями).
19. *Об охране окружающей среды*. Закон Республики Беларусь от 26.11.1992 №1982-ХІІ. (С изменениями).
20. *Об охране окружающей среды*. Федеральный закон Российской Федерации от 10.01.2002 №7-ФЗ. (С изменениями).
21. *Об охране окружающей среды*. Закон Республики Казахстан от 15.07.1997 №160-І. (С изменениями).
22. Калинин И. Б. Проблемы формирования природоресурсного права // *Правовые проблемы укрепления российской государственности*. Ч. 5 / Под ред. В. Ф. Воловича. Томск: Изд-во Томского ун-та, 2000. – С. 202 – 206.
23. *Паспорта специальностей научных работников* (по состоянию на 1 июля 2002 года). – http://www.aspirantura.spb.ru/pasp/12_0_6.html
24. *Природоресурсове право України*: Навч. посібник для студ. вищих навч. закл. / Одеська національна юридична академія / І. І. Каракаш (ред.). -- К. : Істина, 2005. -- 376 с.
25. *Лісовий кодекс України*. Принят Верховной Радой Украины 21.01.1994. № 3852-ХІІ. (С изменениями).
26. *Основы лесного законодательства Союза ССР и союзных республик*. -- М.: ЦБНТИ Гослесхоза СССР, 1977. – 34 с.
27. Малышева Н. Р., Ерофеев, Н. И., Петрина, В. Н. *Эколого-правовые вопросы научно-технического прогресса*. – К.: Наукова думка, 1993. – 158 с.
28. *Our Common Future / World Commission on Environment and Development*. – New York: Oxford University Press, 1987. – xv, 383 p.
29. *Rio Declaration on Environment and Development // Report of the United Nations Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro, 3 – 14 June 1992)*. – Annex I – A/CONF.151/26 (Vol. I).
30. *Agenda 21: Programme of Action for Sustainable Development / United Nations Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro, 16 June 1992)*. – UN Doc. A/CONF.151/26 (1992). – Vol. I-III.

31. Smuts Jan Christian. *Holism and evolution: the original source of the holistic approach to life.* – Sherman Oaks, Calif.: Sierra Sunrise Books, 1999.– 385 p.
32. Непийвода Василь. *Правове регулювання в галузі лісів: Доба утвердження підтримного розвитку.* – К.: НДІ приватного права і підприємництва, 2004. – 339 с.
32. *Земельний кодекс України.* Принят Верховной Радой Украины 25.10.2001 № 2768-III. (С изменениями).
33. Петров В. В. *Экологическое право России.* Учебник для вузов. – М., Изд-во БЕК, 1995. – 557 с.
34. *Проблемы общей теории права и государства.* Учебник для юридических вузов. / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца – М., 1999. – С. 347.
35. *Проблемы теории государства и права* / Под ред. М. Н. Марченко– М., 2001. – С. 575.
36. Малишева Н. Р. Проблеми екологічного права // *Державотворення і правотворення в Україні. 10 років незалежності.* – К., Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. – 654 с.