

РЕЦЕНЗИИ. НАУЧНЫЕ ФОРУМЫ

BOOK REVIEWS. SCIENTIFIC FORUMS

<https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-2-501-507>

Информационная статья

Экологическое право — вопросы теории: отклик на работы профессора МГУ И.А. Игнатъевой

С.А. Боголюбов✉

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация
✉bogolyubovsa@mail.ru

Аннотация. Обостряющиеся экологические проблемы нуждаются в научном осмыслении, чему способствуют теоретические и учебные работы профессора И.А. Игнатъевой. В них анализируются понятие, объекты, источники, развитие правовых институтов современного экологического права и законодательства с учетом ранее вышедших монографий известных предшественников. Интересными являются соображения о первоначальном становлении природоресурсного права, основополагающего для экологических отношений, о нарастающем значении и развитии природоохранного права. Подчеркивается место человека в окружающей среде, которая охраняется, прежде всего, для защиты его жизни и здоровья; и др. Рассматривается традиционный для российского и зарубежного права вопрос о соотношении «охраны окружающей среды» и «обеспечения экологической безопасности», предусмотренных в Конституции Российской Федерации, в документах стратегического планирования.

Ключевые слова: конкретизация принципов, возмещение вреда, окружающая среда, публичный сервитут, особо охраняемые природные территории, ликвидация экологического вреда

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Дата поступления в редакцию: 30 января 2022 г.

Дата принятия к печати: 15 апреля 2022 г.

Для цитирования:

Боголюбов С.А. Экологическое право — вопросы теории: отклик на работы профессора МГУ И.А. Игнатъевой // RUDN Journal of Law. 2022. Т. 26. № 2. С. 501—507. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-2-501-507>

<https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-2-501-507>

Informational Article

**Environmental law — theory issues:
response to the works of MSU Professor I.A. Ignatieva**

Sergey A. Bogolyubov✉

The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government
of the Russian Federation, *Moscow, Russian Federation*

✉ bogolyubovsa@mail.ru

Abstract. The escalating environmental problems need scientific understanding, which is facilitated by the theoretical and educational works of Professor I.A. Ignatieva. They analyze the concept, objects, sources, and development of legal institutions of modern environmental law and legislation, considering previously published monographs of well-known scholars. Of great interest are her reflections concerning the initial formation of natural resources law, fundamental for environmental relations, as well as growing importance and development of environmental law. Among other issues the author emphasizes the place of a person in the environment, which is protected for the benefit of his life and health. The traditional for Russian and foreign law issue of the relationship between “environmental protection” and “ensuring environmental safety”, provided for in the Constitution of the Russian Federation, and in strategic planning documents is also in the focus.

Key words: concretization of principles, compensation for harm, environment, public easement, specially protected natural areas, elimination of environmental damage

Conflicts of interest. The author declares no conflict of interest.

Article received 30th January 2022

Article accepted 15th April 2022

For citation:

Bogolyubov, S.A. (2022) Environmental law — theory issues: response to the works of MSU Professor I.A. Ignatieva. *RUDN Journal of Law*. 26 (2), 501—507. (in Russian). <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-2-501-507>

Обостряющиеся проблемы изменения климата Земли, уменьшения лесных площадей, дефицита питьевых вод, активизация обсуждения и повышение роли законодательства в регулировании природоохранных отношений привлекают внимание к вопросам экологического права и, в частности, к монографии доктора юридических наук профессора юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова Инны Анатольевны Игнатъевой «Экологическое право. Вопросы теории»¹ и ее учебному пособию «Введение в экологическое право»².

¹ Игнатъева И.А. Экологическое право: вопросы теории: монография. М.: МГУ, 2020. 272 с.

² Игнатъева И.А. Введение в экологическое право. М.: Проспект, 2021. 272 с.

В монографии, как и в учебном пособии, разумеется в соответствии с разными жанрами, уровнями знаний читателей-потребителей, рассматриваются понятие, объекты, источники, развитие отдельных правовых институтов и категорий современного экологического права и законодательства с учетом анализа ранее вышедших известных работ М.И. Васильевой, О.Л. Дубовик, Н.Д. Казанцева, О.С. Колбасова, Н.И. Краснова, О.И. Крассова, В.В. Петрова, Г.Н. Полянской и других предшественников, не теряющих с годами своей актуальности и глубины.

Обращение к истории правового регулирования общественных отношений в сфере взаимодействия общества и природы позволило автору продемонстрировать периодичность и непрерывность поисков способов воздействия на них, наглядность процесса совершенствования этого регулирования, трансформацию системы взглядов, идей о бережном отношении к отдельным природным богатствам и пониманию их общей, диалектической совокупности в виде окружающей природной среды.

Достоинством рассматриваемых работ служат изложение вариативности понятий, терминов, сопоставление преамбулы, норм Федерального закона от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды», сравнение их с требованиями Закона РСФСР от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды»: не признается позитивным сохранение их структуры, последовательности и наименования статей, большого числа формулировок, предмета и основного содержания, поскольку они означали не принятие нового закона, а скорее изменение (по мнению ряда исследователей, улучшение, а многих других — ухудшение) редакции прежнего; не игнорируются и заявки, положения, новеллы Закона РСФСР от 27 октября 1960 г. «Об охране природы в РСФСР», с которого более шестидесяти лет назад начиналось законодательное регулирование природоохранных отношений, достигших в связи с масштабами научно-технического прогресса необходимости комплексного воздействия на них.

И.А. Игнатьева поддерживает и развивает наши размышления о первоначальном становлении природоресурсного права — первичном регулировании использования и охраны земли, ее недр, вод, лесов, животного мира, других природных ресурсов как самых фундаментальных элементов взаимоотношений общества и природы — природоресурсных отношений, то есть основополагающих для всех экологических отношений. Не уклоняется автор и от дискуссий о месте человека в окружающей среде, природной среде, их правовой охране. В сложном переплетении общественных экологических отношений охране подлежит окружающая среда, но с разными целями: с одной стороны, для защиты окружающей среды как таковой, и отдельных природных ресурсов — компонентов природной среды, с другой, и все это — для защиты жизни, здоровья человека, испытывающего на себе негативное либо положительное воздействие окружающей природной среды, благоприятное состояние которой нарушено им самим либо изменяется вследствие тех или иных природных процессов и катаклизмов (с. 28—29 монографии).

Для правореализационной деятельности принципиальное значение имеет постулат о том, что человек, его здоровье, жизнь являются своеобразными (добавим — и основными, а порой и единственными) мерилami определения благоприятности окружающей среды, оптимальности ее состояния, поскольку

окружающая среда в этом аспекте — среда существования человека, но вместе с тем предполагает охрану природы ради собственной ценности, ведь природа не создана и не может быть создана человеком. Заметим, что при основной верности этого авторского суждения социально-экономическая ситуация, человеческая деятельность вносят свои коррективы — создаются искусственные острова, засыпаются болота, как и обводняются, заболачиваются огромные территории, что в корне меняет состояние окружающей человека природной среды, качество, а порой и содержание, состав которой может принимать совершенно иной характер, означающий другую — не первозданную природу; кроме того, антропогенное воздействие на природу также коренным образом меняет ее «первородность».

В условиях восстановления рыночной экономики, перевода земельных участков, прудов, обводненных карьеров, принадлежащих физическим и юридическим лицам лесных участков, в сферу гражданского оборота охрана природы утрачивает признаки благотворительности (если они были), наращивая элементы предпринимательского дохода, темпы прибыли, обуславливающие в этих условиях, прежде всего необходимость превалирования заботы о жизни и здоровье человека, обретающих одновременно материальную ценность. Не случайно в зарубежных конституциях и законодательстве, в международном экологическом праве предусматривается охрана здоровой, естественной, пригодной для жизни человека, экологической, надлежащей, благоприятной и т.п. среды: при любом обозначении состояния, уровня качества охраняемой среды главными показателями ее состояния остаются санитарные, медицинские сведения о здоровье, жизни населения, их динамике, тенденциях изменения.

Особенно регулирование отношений по охране здоровья, окружающей среды, входящих в нее природных ресурсов в их взаимосвязи проявляется при обсуждении вопросов объявления определенных территорий зонами экологического бедствия или зонами чрезвычайной экологической ситуации, а близкими к таким считаются около десяти-пятнадцати процентов согласно ежегодным государственным докладам о состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации, составляемым, представляемым обществу и распространяемым Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации, — так могут сложно переплетаться искривленные либо непонятые теоретические правовые институты и запросы правоприменительной, правоохранительной и природоохранной практики, вопиющие о выработке убедительных научных и правореализационных доводов в ходе принятия административных, судебных, арбитражных, дисциплинарных решений.

Поэтому цель охраны природы как окружающей, «обнимающей» именно человека среды должна получать если не единственное, то главенствующее направление, из которого и предпочтительно исходить законодателю при формировании и формулировании экологических правовых институтов. Представляется, что замена несколько десятилетий назад «природы» на «окружающую среду» означала смену парадигмы, алгоритма их охраны, то есть придание охране природы лишь либо преимущественно того смысла, что охраняется она не сама по себе, а в контексте окружения ею человека; «экология» дословно понимается как природный дом, место его пребывания.

Рассматривается традиционный для российского и зарубежного экологического права и законодательства вопрос о соотношении охраны окружающей

среды и обеспечения экологической безопасности, предусмотренных в ст. 72 Конституции Российской Федерации, в документах стратегического характера; толкования автора перемежаются с их легальной расшифровкой в ст. 1 «Основные понятия» Федерального закона от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды», с фундированными работами профессора А.К. Голиченкова в области экологической терминологии, стиля и языка природоохранных, природоресурсных правовых актов³.

Нам представляется необходимой выработка более определенных позиций в этой дискуссионной сфере, дополнительное разъяснение имеющихся и приводимых здесь понятий, особенно для пользователей учебного пособия, рассчитанного на студентов бакалавриата и всех, интересующихся делом охраны природы, при уважении, разумеется, различных, порой противоположных точек зрения: развивающееся с середины прошлого века полноценное комплексное экологическое законодательство созревает для признания устойчивости своих правовых институтов, связей с другими категориями и отраслями российского права и законодательства.

Тридцать лет ушло на совмещение «охраны окружающей среды» и «обеспечения экологической безопасности», конституированных 12 декабря 1993 г. в Основном Законе Российской Федерации, но у массового правоприменителя так и не сформировалось четкое понимание различий между ними, хотя и предпринимались попытки подготовки и принятия федерального закона об обеспечении экологической безопасности человека, общества, государства; Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ одобрен соответствующий модельный закон, нормативные акты об обеспечении экологической безопасности приняты в ряде субъектов РФ. На эту тему защищен десяток кандидатских диссертаций, утверждаются концепции, стратегии, но задачи, цели, содержание, методы «охраны среды» и «обеспечения безопасности» в основном совпадают, а дублирование подходов и способов регулирования одного и того же предмета регулирования под разными наименованиями, по нашему мнению, могут дискредитировать, обесценить требования к охране окружающей среды, подвергать предписания об обеспечении экологической безопасности инфляции.

Не полностью решенным в науке и практике остается вопрос о соотношении законодательства об использовании природных ресурсов и законодательства об охране окружающей среды, а их взаимная связь составляет принципиальную основу выработки единой социально ориентированной государственной экологической политики⁴. Деятельность по использованию природных ресурсов объективно нарушает состояние окружающей среды — обоснованно пишет И.А. Игнатьева, — и, следовательно, возникает необходимость в другом виде человеческой деятельности — в их охране и охране окружающей среды как единого целого; необходимость охраны окружающей среды, компонентов природной среды возникает именно в связи с использованием природных ресурсов (с. 24 учебного пособия); тридцать лет назад И.Ф. Панкратов и В.В. Петров

³ Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: учебное пособие. М. Городец. 2012. 512 с.

⁴ Дубовик О.Л. Формирование экологической политики: история, достижения, тенденции и задачи (анализ теоретического наследия О.С. Колбасова) // *Аграрное и земельное право*. 2007. № 9. С. 22—25.

называли с определенными нюансами природопользование и охрану окружающей среды не разделимыми в некотором смысле понятиями, сторонами одной медали.

В настоящее время эти преимущественно философские, естественно-научные рассуждения приобретают более юридическое звучание в контексте объединения законодательства об использовании природных ресурсов с законодательством об их охране и охране всей среды. Нормы об их регулировании зачастую трудно различать и отделять друг от друга — они в своей совокупности демонстрируют правовую конкретизацию отношений общества и природы. Более конкретно это выражается в неоднократных неудачных попытках создания экологических кодексов с желанием объединять в нем исключительно природоохранные требования, отделяя их от природоресурсных. С этим связаны и представления ряда юристов об экологическом праве как исключительно природоохранном, на что нацеливают названия кафедр, научных отделов «экологического и природоресурсного права», перечень существовавшей десятилетия специальности 12.00.06 «земельное, природоресурсное, экологическое право». Такие названия нам представляются как общее — «экологическое» и его части — «земельное, природоресурсное», где, кстати, земля так же является важнейшим компонентом не только окружающей среды, но и природных ресурсов, которые перечисляются через запятую; нам видятся здесь такие же соотношения, как гражданское и жилищное, транспортное, авторское право либо административное и таможенное, пограничное, налоговое право и т.д.

В рецензируемых работах автор склоняется к пониманию экологического права в широком его смысле, как комплексного, сложносоставного права и законодательства, охватывающего как природоохранную, так и природоресурсную части, добавляя к ним экологизированные нормы, требования других отраслей российского права и законодательства; профессор Республики Казахстан М.К. Сулейменов давал этой отрасли удачное название «интегрирующего», «интегрированного» права, но оно пока не приживается⁵.

За расширением в целом и неопределенностью в ряде случаев понятийного аппарата следуют несовершенства и дублирования определений, неоднозначность понятий, отсутствие дефиниций «почвы», «растительного мира», расхождения российских терминов «отходы», «удаление» и др. с аналогичными терминами документов международного права, признаваемых Российской Федерацией; на преодоление ряда таких выявленных несовершенств в виде пробелов, противоречий, коллизий направляется ряд авторских научных и практических рекомендаций (с. 208—209 монографии).

В настоящее время российское общество созревает придавать усиленное внимание ликвидации прошлого накопленного вреда окружающей среде и в том числе в этом заключается забота человечества о настоящем и будущих поколениях — справиться с негативным природным наследием, доставшимся от предыдущих поколений предстоит поколению нынешнему; используя дефиниции законодательства, в том числе гражданского о бесхозяйности, убытках, ущербе

⁵ Место экологического права и его структурных элементов в системе права диалог С.А. Боголюбова и М.К. Сулейменова // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 3. С. 540—548.

и др., автор выдвигает варианты прочтения и соблюдения соответствующих законоположений, делает выводы о порядке и сущности выявления, оценке, учете и исключении из государственного реестра объектов накопленного вреда, его ликвидации (с. 210—223 Учебного пособия).

Неординарными представляются главы рецензируемых работ об источниках экологического права в виде экологизированных законодательных актов и норм, федеративных договоров и договоров между субъектами Российской Федерации, коллективных договоров, правовых обычаев. Интересно рассматриваются дискуссионные проблемы публичного сервитута и права собственников земельных, лесных участков, трансформации концепции государственных природных заповедников, национальных парков, заказников и других особо охраняемых природных территорий, возмещения вреда окружающей среде, в том числе лесам, недрам; поднятых актуальных и тщательно анализируемых в соответствии с федеральным законодательством, нормативными правовыми актами субъектов РФ вопросов так много, что на всех остановиться и комментировать трудно — указанные работы надо изучать.

Автор стремилась к снятию многих дискуссионных вопросов, излагая свое их творческое понимание, и в ряде случаев призывала к снижению накала страстей и разночтений по огромному кругу существующих в сфере природопользования и охраны природы задач; упорядочивания мыслей и взглядов в рецензируемых книгах все же больше, чем постановок проблем, хотя и систематизация, инвентаризация, вычленение, синтез самих проблем, задач — это не менее нужная и серьезная работа в нашей отрасли науки, знания.

Какими бы дискуссионными ни были поднятые в работах И.А. Игнатьевой вопросы и предлагаемые ею ответы и решения, они несомненно способствуют формированию целостных научных современных взглядов на экологическое право и его подотрасли, теоретически препятствуют смещению векторов, юридических вывихов их развития. В предлагаемых книгах представляются позитивными и полезными поиски более «категорического» предмета регулирования в «пресловутых» отношениях «общество—природа», надлежащего баланса объективных и субъективных начал и интересов, взвешенности частных и публичных основ экологического права и законодательства в их широком понимании и смысле.

Сведения об авторе:

Боголюбов Сергей Александрович — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, научный руководитель Отдела экологического и аграрного законодательства, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Российская Федерация, 117218, г. Москва, ул. Б. Черемушkinsкая, д. 34

SPIN-код: 2306-6130

e-mail: bogolyubovsa@mail.ru

About the author:

Sergey A. Bogolyubov — Doctor of Legal Sciences, Full Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Scientific Director of the Department of Environmental and Agrarian Legislation, The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; 34 B. Cheremushkinskaya str., Moscow, 117218, Russian Federation

SPIN-code: 2306-6130

e-mail: bogolyubovsa@mail.ru