И. О. Краснова*

КОНКРЕТИЗАЦИЯ КАК СПОСОБ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Аннотация. *В статье автор обращается к обсуждению возможностей использования такого технического приема в совершенствовании экологического законодательства, как конкретизация правовых норм. Обращается внимание на особенности правового регулирования экологических отношений, которые требуют учета естественно-научных, технических и социально-экономических знаний. Объективно существующая в некоторых случаях неопределенность и неточность этих знаний способна привести к неопределенности правовых норм и снизить общую эффективность правового регулирования. О правовой неопределенности сегодня можно говорить применительно к проблемам изменения климата, сохранения биоразнообразия, обеспечения устойчивого развития. Выводы подтверждаются примерами законодательного регулирования в данных областях, а также высказываниями на этот счет авторитетных юристов-экологов. Эта проблема не имеет одного решения. Опираясь на достижения науки общей теории права, автор предложил возможность устранить правовую неопределенность экологического права, используя метод конкретизации. Вместе с тем использование этого метода требует гибкости. В одних случаях неопределенность норм является дефектом и нуждается в устранении. В других — с учетом научной, политической и экономической неясности относительно решения некоторых этологических проблем — следует поддерживать так называемую позитивную неопределенность, конкретизируя абстрактные правовые нормы постепенно.*

Ключевые слова: *экологическое законодательство, конкретизация, экологические отношения, изменение климата, сохранение биоразнообразия, обеспечение устойчивого развития.*

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.115.6.146-157

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ

В развитии экологического права большую роль играют естественно-научные, технические и социально-экономические знания. Это связано с тем, что для формулирования правовой нормы, регулирующей отношения в области охраны окружающей среды и природопользования, необходимо знать и умело вписать в право законы природы, сведения о технологиях, используемых в производстве технических средств, политику государства в области развития экономики, знания экономических и социальных законов развития общества. При этом такие знания необходимо трансформировать в язык права с использованием эффективных приемов юридической техники, не исказив научную идею.

В экологическом законодательстве нередко используются специальные, близкие к естественным и техническим наукам терминология и формулировки, которые не всегда понятны неискушенному субъекту. В число таких субъектов может попасть законодатель и даже разработчик проекта нормативного правового акта. Для преодоления такой ситуации в работу по подго-

© Краснова И. О., 2016

* *Краснова Ирина Олеговна*, доктор юридических наук, профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
ikrasnova52@yandex.ru
123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

товке текстов нормативных правовых актов по экологическим вопросам вовлекаются специалисты разных областей знания, создаются рабочие группы, в которых на представителей юридической науки и практики ложится задача не только понять объективные процессы и условия в области взаимодействия общества и природы, но и создать единую гармоничную модель правоотношений в той или иной области. Разрабатываемая модель правоотношений, помимо учета естественно-научных, экономических и технических знаний, должна отвечать также политическим интересам государства, которые на различных этапах могут ускорять или, наоборот, замедлять правотворческие процессы, менять смысл и содержание правовых понятий. Такая ситуация не может не порождать неопределенность права, незавершенность правового регулирования, пробелы, которые, в свою очередь, снижают значимость закона как регулятора общественных отношений[1].

Причины такого явления, как неопределенность в экологическом праве, могут носить и объективный, и субъективный характер. В первом случае неопределенность правовых норм можно считать временно приемлемой, требующей устранения по мере познания процессов развития, взаимодействия общества и природы. Во втором — абстрактные формулировки правовых норм, незавершенное правовое регулирование некоторых групп общественных отношений приводят к возникновению дефектов в экологическом праве, накоплению балласта правовых норм, препятствуя нормальной реализации закона. В этом случае требуется уже целенаправленная безотлагательная работа по их устранению.

ОБЪЕКТИВНАЯ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬ

Объективные причины неопределенности правового регулирования, как уже упоминалось выше, связаны с недостаточностью и противоречивостью знаний о сущности и причинах возникновения той или иной экологической проблемы, с одной стороны, и необходимостью, несмотря на это, выработать некую правовую позицию — с другой. Типичный пример — проблема изменения климата. И в России, и в мире существуют абсолютно противоположные точки зрения: одни авторы заявляют о естественном происхождении процессов изменений климата, а другие — об антропогенном, т.е. вызванном человеческой деятельностью. Соответственно, в первом случае человек вряд ли может остановить либо изменить эти процессы и должен лишь защитить себя от опасных природных явлений. Во втором случае требуется корректировка общественных моделей организации жизнедеятельности, где политика и право должны играть ключевую роль.

В соответствии с Рамочной конвенцией ООН о изменении климата 1992 г.[2] участники международного договора обязаны постепенно сокращать выбросы парниковых газов, которые, по мнению ученых, являются основной причиной антропогенного воздействия на климатическую систему. Источники выбросов парниковых газов — преимущественно объекты использования традиционных энергоносителей (нефти, газа, угля), т.е. промышленные предприятия, которые так или иначе должны снижать свои выбросы, в том числе путем перехода на альтернативные источники получения энергии. Очевидно, что решение данной проблемы имеет существенную экономическую составляющую, требует больших инвестиций и времени для перевода промышленных предприятий на использование альтернативных источников энергии — солнечной или ветряной энергии, биотоплива и других. Экономические интересы отказа от дорогостоящего перевооружения экономики в этой ситуации могут оказаться — по крайней мере на определенный период — важнее, чем интересы отнюдь не дешевой активной борьбы с недостаточно изученными процессами изменения климата с непредсказуемым результатом.

Право в такой неопределенной ситуации стоит перед выбором: либо закрыть эту сферу правового регулирования для выяснения вопроса наукой, сближения экономических и экологических интересов, либо все же под давлением опасности проблемы попытаться сформулировать правовые нормы, опираясь на имеющиеся сегодня знания, но в ожидании ясных научно-технических, экономических и по-

---

1 *Хлуденева Н. И.* Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды. М., 2013.

2 Федеральный закон от 4 ноября 1994 г. № 34-ФЗ «О ратификации Рамочной конвенции ООН об изменении климата» // СЗ РФ. 1994. № 28. Ст. 2927.

литических ориентиров. При выборе второй альтернативы законодательство в этой части остается абстрактным, не наполненным правовыми механизмами реализации и фактически не играющим какой-либо роли в организации общественной жизни. Однако такую абстрактность можно признать временно оправданной и двигаться по пути выработки конкретизирующих правовых норм на основе постепенного осмысления проблемы. Этот вариант правового регулирования был выбран Россией, в том числе в силу неотложной необходимости выполнения своих международных обязательств по Конвенции ООН об изменении климата.

Подобно проблеме изменения климата, объективно научно неопределенной остается и проблема сохранения биоразнообразия. Соответственно, экологическое право в этой области характеризуется незавершенностью, абстрактностью правовых норм.

Под влиянием международного экологического права, в частности Конвенции ООН о биоразнообразии 1992 г.[3], Федеральный закон от 24 апреля 1995 № 52-ФЗ «О животном мире»[4] в ст. 1 дает определение понятия «биологическое разнообразие». Оно определено как «разнообразие объектов животного мира в рамках одного вида, между видами и в экологических системах». Обеспечение биологического разнообразия, устойчивое использование его компонентов провозглашено целью Закона. Таким образом, можно считать, что весь Закон, со всеми своими механизмами, требованиями, правами и обязанностями субъектов, направлен на сохранение биоразнообразия животного мира и его устойчивое использование. Однако, определив биоразнообразие и провозгласив целью правового регулирования его сохранение, законодатель фактически игнорирует эту правовую категорию по тексту Закона, не устанавливает специальных правовых механизмов и мер для достижения поставленной цели. По сути, Закон устанавливает традиционные, доказавшие свою практическую значимость требования в области охраны и использования животного мира (порядок предоставления в пользование, разрешения, ограничения на использование редких видов, учет объектов животного мира и др.), не изобретая ничего нового.

В некоторой степени такое состояние правового регулирования в этой сфере можно считать оправданным, учитывая определенную научную неясность относительно возможностей и способов сохранения биоразнообразия. Но как долго может продолжаться такое состояние неопределенности? Можно ли считать, что оно в полном объеме учитывает уже сегодня известные достижения и рекомендации естественных, социальных и экономических наук в этой области?

Обращаясь в проблеме исчезновения видов, авторы доклада «Наше общее будущее»[5] констатируют, что «исчезновение видов было и остается непреложным фактом», т.е. является объективным законом эволюции природы. Человек на протяжении своей истории вмешивался в эти законы, используя животный и растительный мир для своего выживания. Но по крайней мере за последние два столетия это вмешательство стало ускорять процессы исчезновения объектов живой природы, превратив эти процессы в экономическую и экологическую проблему и дав толчок развитию законодательства об охране животного мира. Однако можно ли создать законченную, полную и устойчивую модель правоотношений в данной области, если само состояние биоразнообразия подвижно и не всегда зависит от воли человека? В результате законодательство в этой части остается узким, не охватывающим все грани проблемы.

В России, например, есть Федеральный закон «О животном мире», но нет закона о растительном мире, разнообразие которого является также составной частью биологического разнообразия и от состояния которого нередко зависит разнообразие животного мира. Не урегулированы вопросы, когда биоразнообразие сокращается не прямо, а косвенно — через изменение климата, подталкиваемое хозяйственной деятельностью. Неясность определения категории «биологическое разнообразие» порождает декларативность и фактически

[3] Федеральный закон от 17 февраля 1995 г. № 16-ФЗ «О ратификации Конвенции о биологическом разнообразии» // СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 601.

[4] СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

[5] Наше общее будущее. Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР). М., 1989. С. 142—143.

формальное, незаконченное и не имеющее юридических последствий его использование в законодательстве. Это явно снижает эффективность экологического законодательства в целом. Однако такая неопределенность пока объективно оправданна, и на данном этапе декларативность этой категории приемлема, но заставляет законодателя по мере накопления знаний наполнять ее содержанием. Наоборот, исключение задачи по сохранению биоразнообразия из экологического законодательства может иметь вредные последствия, так как создаст риск предать забвению эту экологическую проблему и не учесть даже в перспективе одну из граней взаимодействия общества и природы.

СУБЪЕКТИВНАЯ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬ

Субъективная неопределенность в экологическом праве как неопределенность, возникшая вследствие ошибок, невнимательности, а порой и непрофессионализма разработчиков нормативных правовых актов, признается дефектом права, недостатком правового регулирования, несовершенством законодательства, разрывающим его систему и снижающим эффективность. Здесь требуется их активное устранение. Речь идет о правовых нормах, начиная с определений исходных понятий, которые в силу субъективных причин оказались неясно сформулированными, незавершенными, лишенными механизмов реализации.

Примеров этому приведено в науке экологического права немало. В обобщенном виде они представлены в монографии Н. И. Хлуденевой «Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды». Как оценивает эту ситуацию автор монографии, одной из причин данного явления выступают «недостаточно высокий уровень профессионализма правотворцев, следствием чего являются различные по своей природе и содержанию деформации эколого-правовой материи — нечеткость в формулировании эколого-правовых предписаний, терминологические расхождения, дублирование акта и т.д.»[6].

Известно, что одним из распространенных приемов правового регулирования экологических отношений является включение в законы отдельных статей, посвященных определениям. Сама материя, которую необходимо переложить на язык права, нередко стоит на стыке естественно-научных, технических и правовых знаний, находится в поле зрения общей государственной политики, где экология составляет только ее часть. В результате могут появляться компромиссные формулировки, дефекты в виде неопределенных норм, но, в отличие от позитивной неопределенности, позволяющей взять тайм-аут, откладывать их исправление в той или иной форме нельзя.

Здесь можно обратиться к центральному экологическому закону — Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»[7]. Среди множества определений в нем имеется определение фундаментального объекта регулируемых отношений — окружающей среды, которая, судя по названию Закона, является объектом охраны. Окружающая среда определена как совокупность природных объектов, природно-антропогенных объектов и антропогенных объектов. Соответственно, антропогенный объект — это объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природного объекта. Расшифровка этого понятия дает возможность понять, что к таковым относятся созданные человеком объекты социальной инфраструктуры — здания, дороги, транспорт, технические средства, т.е. имущество. Однако эти объекты, в соответствии с теоретической концепцией экологического права, не входят в состав окружающей среды и не могут быть объектами охраны при помощи тех же правовых средств и механизмов, какие используются для охраны лесов, вод и других природных объектов. Да и сам Закон вообще не обращается к этой сфере, установив правила охраны только природных объектов. Можно лишь догадываться, что антропогенные объекты являются в этой системе отношений источниками воздействия на окружающую среду, от которого окружающую среду надо охранять. Таким образом, эта норма осталась без какой-либо правовой конкретизации, ненужной и даже вредной, вводящей в заблуждение исполнителя. Какое решение в данном случае необходимо? Следует ли от-

[6] *Хлуденева Н. И.* Указ. соч. С. 31.

[7] СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

корректировать понятие «окружающая среда» или вообще удалить из его определения антропогенные объекты? Если следовать теории экологического права, то напрашивается второй ответ. Если же антропогенные объекты все же учитывать в качестве составной части окружающей человека среды, подлежащих охране, то, устанавливая экологические требования в этой части, следует учитывать, что они в окружающей среде играют различную экологическую роль. Одни из них, главным образом производственные объекты, выступают в качестве источника негативного воздействия на природные объекты и здоровье человека и нуждаются в охране от экологически вредной и непродуманной их эксплуатации путем установления требований по снижению негативного экологического воздействия на природу и человека. Другие — наоборот, как и природа, страдают от таких негативных воздействий, как загрязнение, и от других форм деградации окружающей среды. Жилые и иные здания, памятники истории подвергаются разрушению под воздействием загрязняющих веществ в воздухе, загрязнения вод, сведения лесов. К примеру, в Европе одной из причин активизации усилий и соответствующего развития экологического законодательства стали кислотные дожди, которые возникают в связи с загрязнением воздуха веществами, вызывающими его окисление, и оказывают заметное и опасное разрушение именно зданий (наряду с почвами и лесами). Итогом стало принятие Конвенции ЕЭК о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г.[8] Соответственно, охрана таких антропогенных объектов должна обеспечиваться как мерами по охране природной среды от загрязнения, так и дополнительно мерами территориального планирования, не допускающими размещения производственных объектов вблизи исторических памятников. Справедливости ради следует констатировать, что хотя в разрозненном виде, но нормы по охране памятников и по снижению загрязнения окружающей среды производственными объектами представлены в законодательстве. Однако, например, ни в Федеральном законе от 23 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»[9], ни в Федеральном законе от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»[10] объекты регулируемых общественных отношений не названы антропогенными, что ставит под сомнение включение этих законов в законодательство об охране окружающей среды. В результате в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» юридическое определение окружающей среды просто игнорируется.

Следует подчеркнуть, что вышеупомянутый Федеральный закон в 2002 г. заменил ранее действовавший Закон РСФСР 1991 г. «Об охране окружающей природной среды»[11]. В предшествующем Законе само название, да и содержание, ясно очерчивало сферу правового регулирования отношениями по поводу только охраны окружающей природной среды, т.е. природы.

Почему термин «окружающая природная среда» был заменен на термин «окружающая среда»? Есть ли в этом некий тайный смысл, расширивший сферу правового регулирования экологического права? Именно такой вывод можно сделать в первую очередь и перенаправить законотворческий процесс в сторону расширения сферы правового регулирования, отняв ее частично у гражданского права. Такое непродуманное решение может вывести процесс законотворчества из-под контроля. Можно предположить, что одной из причин этой метаморфозы было стремление разработчиков закона привести его в соответствие с Конституцией РФ, где используется термин «окружающая среда», но отнюдь не «окружающая природная среда». Однако формально, приведя закон в соответствие с Конституцией РФ, законодатель создал мину замедленного действия, которая постепенно способна размыть границы и связи между гражданско-правовым и эколого-правовым регулированием.

Критика в адрес определения «окружающая среда» неоднократно поднималась в науке экологического права. В частности, М. М. Бринчук специально обращает внимание законодателя «на научно не обоснованное расширение

[8] Указ Президиума ВС СССР от 29 апреля 1980 г. № 1992-X // Ведомости ВС СССР. 1980. № 19. Ст. 349.
[9] СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.
[10] СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.
[11] Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10. Ст. 457.

в Законе понятия окружающей среды»[12], имея в виду включение в содержание этого понятия антропогенных объектов. О. И. Крассов указывает, что данное определение не соответствует представлениям, сформулированным в теории экологического права в течение десятилетий, поскольку оно не позволяет определить предмет законодательства об охране окружающей природной среды и экологического права, в основе которого заложено разграничение понятий «природа» и «общество»[13]. В целях выхода из данной ситуации О. И. Крассовым сформулировано и практическое предложение устранения данного дефекта — использовать в законодательстве «как термин "окружающая среда", так и термин "окружающая природная среда"», имея в виду только природу, природную среду.

В науке экологического права отмечаются и другие проблемы как объективной, так и субъективной неопределенности правового регулирования. С. А. Боголюбов, в частности, указывает на правовую неопределенность пока, скорее, философского и дискуссионного понятия «устойчивое развитие», которое активно упоминается в различных нормативных правовых актах, главным образом в качестве принципа. Так, Федеральный закон «Об охране окружающей среды» в число принципов включает «научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды». Но, как далее оценивает эту ситуацию С. А. Боголюбов, «конкретного правового наполнения в последующих нормативных правовых актах и конкретного использования в правотворческой деятельности оно, по нашему мнению, не обрело и употребляется, как нам кажется, по большей части всуе…»[14].

Критика декларативности экологических принципов, сформулированных учеными-юристами в своих трудах на основе анализа действовавшего ранее и действующего сегодня экологического законодательства, высказана и М. М. Бринчуком. По его мнению, «и в советский период, и в современной России все названные ими благозвучные принципы, оставались голой декларацией. Право, основанное на названных принципах, оказалось неосуществленным, неэффективным»[15]. Незаконченность правового регулирования экологических отношений как негативный феномен отметила О. Л. Дубовик. Она обращает внимание на «абстрактность правотворчества, когда разработчики акта не задумываются о механизмах его реализации…»[16].

ОБЩАЯ ТЕОРИЯ ПРАВА

Одним из способов устранения неопределенности права в отечественной науке общей теории права признается конкретизация, которая, по определению В. В. Ершова, должна рассматриваться как объективный процесс восхождения от абстрактного, неопределенного права к более конкретному, определенному праву, характеризующийся выработкой управомоченными правотворческими органами и лицами более детальных, уточненных и т.д. прежде всего принципов и норм права в иных формах международного и национального права, имеющих меньшую юридическую силу и реализующихся в государстве[17].

На взаимосвязь конкретизации как метода правотворческой деятельности и правовой неопределенности как проблемы, нуждающейся в решении при помощи конкретизации, указывает Н. А. Власенко. По его мнению, «природа правовой конкретизации кроется в неопределенности юридических норм, их комплексов, а также последующем развитии фактических отношений». Исследуя причины правовой неопределенности, он далее пишет, что «правовые нормы являются результатом познавательной деятельности человека. Их содержанию также свойственны обобщения и абстрактность как условие юридического регулирования»[18].

---

12 *Бринчук М. М.* Экологическое право. М., 2009. С. 42.

13 *Крассов О. И.* Экологическое право. М.,2008. С. 29.

14 *Боголюбов С. А.* Правотворчество в сфере экологии. М., 2010. С. 48.

15 *Бринчук М. М.* Принципы экологического права. М., 2013. С. 14.

16 *Дубовик О. Л.* Экологическое право. М., 2003. С. 119.

17 *Ершов В. В.* Конкретизация права // Российское правосудие. 2014. № 7(99). С. 10.

18 *Власенко Н. А.* Проблемы правовой неопределенности. М., 2015. С. 55—56.

Такое же понимание категории конкретизации было дано и ранее в общетеоретических исследованиях. Так, Г. Г. Шмелева понимает под конкретизацией правовых норм «объективно обусловленную, направленную на повышение точности и определенности правового регулирования деятельность государственных и иных уполномоченных органов по переводу абстрактного содержания юридических норм на более конкретный уровень посредством ограничения понятий, который фиксируется в правовых актах»[19].

Опираясь на достижения науки общей теории права относительно понятия, происхождения и способов конкретизации, следует обратить внимание на то, что проблемы неопределенности норм экологического права, проиллюстрированные вышеприведенными примерами, требуют в контексте этих достижений дополнительного научного осмысления. Прежде всего остается открытым вопрос, сто́ит ли вообще регулировать отношения по поводу проблемы, происхождение которой неизвестно? Если да, то в каких формах такое регулирование можно осуществить на этапе неизвестности, осознавая, что подобное регулирование породит дефект в праве — неопределенность норм.

В поисках ответа обратимся к философии и общей теории права. «Философия исходит из того, что любой объект познания отражается в понятиях и категориях. Происходит это в определенный период времени — и неполно и односторонне, что преодолевается с развитием познания»[20]. Н. А. Власенко в этом контексте говорит о такой форме правовой неопределенности, как «позитивная неопределенность в праве, под которой следует понимать случаи “запрограммированной” неопределенности правовых феноменов, принципов права, юридических норм, получивших с высокой степенью обобщенности характеристику абстрактных»[21].

Несмотря на преимущественно субъективное происхождение проблемы дефектов в экологическом праве, следует в некоторых случаях признать существование и непреодолимых объективных обстоятельств, сопутствующих сознательному появлению неясной правовой нормы.

В этом контексте интересно высказывание Н. А. Власенко о том, что «принципы права в самом общем виде призваны отразить закономерности общественной жизни, преобразовав их в основу содержания права. Однако без типизации и обобщения конкретных жизненных обстоятельство, перевода их на уровень общих и неопределенных нормативных предписаний это сделать невозможно. Данное обстоятельство придает принципам права качество “центров” правового регулирования»[22]. Таким образом, возможность формулировки принципов с осознанием того, что норма будет абстрактной и неопределенной в экологическом законодательстве, необходима, так как будет играть цементирующую роль, это зарезервирует определенную сферу общественной жизни для будущего регулирования, определит направления развития права на перспективу.

КОНКРЕТИЗАЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМЫ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ

Если экстраполировать эти выводы на сферу экологии, то можно признать, что в экологическом праве позитивная неопределенность объективно обусловлена и не сто́ит с ней бороться ни путем форсированного полного отказа и исключения из законов тех или иных неопределенных категорий, ни путем поспешного, но с высокой степенью вероятности одностороннего объективно неоправданного конструирования полноценной правовой нормы.

Возвращаясь к проблемам правового регулирования отношений в области охраны климатической системы и сохранения биоразнообразия, обеспечения устойчивого развития следует признать, что сохранение в экологическом праве такого рода неопределенных норм необходимо, но на этапе начального познания само́й проблемы в виде долгосрочных целей правового регулирования того или иного закона, его принципов и доктрин. Этого не надо

---

19 *Шмелева Г. Г.* Конкретизация юридических норм в правовом регулировании. Львов, 1988. С. 16.

20 Привод. по: *Власенко Н. А.* Конкретизация в праве: методологические основы исследования // Журнал российского права. № 7. 2014. № 7. С. 66.

21 Указ. соч. С. 68.

22 *Власенко Н. А.* Разумность и определенность в правовом регулировании. М., 2015. С. 73.

бояться, так как неопределенные нормы в таком виде, по сути, создают модель общественного развития, пока не до конца наполненную содержанием, направляют действие закона на перспективу, открывая возможности для его совершенствования по мере получения новых знаний. Их исключение оставляет простор для сиюминутных ориентиров, которые могут иметь не всегда позитивные и предсказуемые долгосрочные последствия для общественного развития. Существование и даже необходимость позитивной неопределенности признает и международное экологическое право, закрепив принцип предосторожности. Принцип 15-й Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 г.[23] провозглашает: «В целях защиты окружающей среды государства в зависимости от своих возможностей широко применяют принцип предосторожности. В тех случаях, когда существует угроза серьезного или необратимого ущерба, отсутствие полной научной уверенности не используется в качестве предлога или отсрочки принятия эффективных с точки зрения затрат мер по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды». Исходя из этого принципа, от правового решения недостаточно изученных экологических проблем, таких как изменение климата, не следует отказываться и нужно двигаться по пути построения законченной и ясной правовой модели постепенно, по мере получения необходимых знаний.

Признав значимость позитивной правовой неопределенности, не сто́ит предавать такие неопределенные нормы забвению. Это приведет к их превращению в правовой балласт, тормоз законодательного прогресса. В этой части работа над их конкретизацией должна продолжаться как «объективный процесс восхождения от абстрактного, неопределенного права к более конкретному, определенному». И возможности такого законодательного прогресса в некоторых случаях уже имеются.

В этой связи можно вернуться к вопросу о правовом регулировании отношений по сохранению биоразнообразия. Здесь можно констатировать вяло текущее правовое регулирование, хотя, на мой взгляд, уже имеются условия для более активного развития данного правового института. В контексте определения биоразнообразия, данного в Федеральном законе «О животном мире», первоначально следует прояснить само понятие. Возникает вопрос: является ли биоразнообразие самостоятельным объектом использования и охраны или это правовая категория, имеющая иное предназначение в контексте фаунистических отношений? Само определение, характеризующееся правовой неопределенностью, вряд ли поможет в поиске ответа, но текст Закона позволяет сделать некоторые выводы. Так, в Законе отсутствуют отдельные разделы или статьи, посвященные биоразнообразию как самостоятельной категории, но предусмотрен правовой механизм, прямо предназначенный для сохранения биоразнообразия. В статье 15 установлено, что в целях сохранения биоразнообразия, а также обеспечения устойчивого состояния объектов животного мира и научно обоснованного их использования проводится государственный мониторинг объектов животного мира. Порядок ведения государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира, утвержденного приказом Минприроды РФ 22 декабря 2011 г. № 963, действительно устанавливает, что «государственный мониторинг представляет собой систему регулярных наблюдений за распространением, численностью, физическим состоянием животного мира, структурой, качеством и площадью среды их обитания»[24]. Данные положения позволяют предположить, что биоразнообразие является оценочной категорией по отношению к животному миру, а не самостоятельным объектом использования и охраны. Соответственно, состояние биоразнообразия должно служить фактологической основой для принятия государственных решений, связанных с использованием и охраной животного мира. Это своего рода «норматив качества» животного мира на определенной территории или в определенной экосистеме, который должен иметь исходные данные и идеальные целевые показатели. На сегодняшний день сопоставимые «нормативы» в виде квот добычи водных биоресурсов, общего допустимого улова, а также лимитов и квот добычи охотничьих ресурсов предусмотрены соответственно Федеральными законами от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ

[23] Международное публичное право : сборник документов. М. : БЕК, 1996. Т. 2. С. 135—138.

[24] Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 19.

«О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»[25] и от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[26]. Однако эти «нормативы» охватывают лишь часть объектов животного мира, носят скорее экономический характер и вряд ли помогут в сохранении всего многообразия живой природы в экосистемах, где, скажем, осуществляется лов одного или нескольких видов рыбных запасов. Соответственно, развитие, конкретизация категории «биоразнообразие» может идти по пути его использования в качестве критерия оценки состояния отдельных экосистем и определения режима их использования.

В ответ на проблему изменения климата распоряжением Президента РФ была утверждена Климатическая доктрина[27], сформулировавшая направления единой государственной политики по вопросам, связанным с изменением климата и его последствиями, в том числе в области сокращения выбросов парниковых газов. При всей значимости этого политического решения Доктрина не устанавливает норм права, не определяет права и обязанности конкретных субъектов, а соответствующее уголовное или административное законодательство не предусматривает юридическую ответственность в данной сфере. Хотя 30 сентября 2013 г. принят Указ Президента РФ «О сокращении выбросов парниковых газов»[28] и Правительством РФ утвержден План мероприятий по обеспечению к 2020 г. сокращения объема выбросов парниковых газов до уровня не более 75 % объема указанных выбросов в 1990 г.[29], ситуация с точки зрения устранения неопределенности о регулировании отношений в области изменения климата в целом остается неизменной. Примечательно, что вышеуказанным Планом не предусматривается разработка нормативных правовых актов, которые могли бы установить требования по сокращению выбросов для предприятий — источников выбросов. В этой связи можно констатировать, что неопределенность правового регулирования в области выбросов парниковых газов в силу субъективных причин, которые можно преодолеть уже сегодня, сохранится на некоторую перспективу.

Неразвитыми в российском праве остаются и другие аспекты проблемы изменения климата. В частности, если добыча и использование органических энергоносителей — источников выбросов парниковых газов имеют крепкий правовой фундамент, то переход на альтернативные источники энергии затронут лишь в Энергетической стратегии[30], не являющейся нормативным правовым актом. Вместе с тем возможности для развития альтернативной энергетики есть, и постепенное введение норм, стимулирующих их использование, могло бы дать толчок устранению неопределенности в правовом регулировании в области климатических изменений и движению по пути решения проблемы изменения климата.

Примеров такого рода в экологическом законодательстве множество. Есть определение леса как экосистемы, однако какие объекты образуют эту экосистему, из Лесного кодекса непонятно. Категория естественной экологической системы определена в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» как объективно существующая часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы и в которой живые (растения, животные и другие организмы) и неживые ее элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществ и энергии. Казалось бы, Закон поможет понять, каким образом и при помощи каких правовых механизмов следует регулировать отношения по поводу лесов как экосистемы, однако, дав определение, Закон полностью предал эту категорию забвению. Вместе с тем использование экосистемного подхода в регулировании отношений по по-

[25] СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5270.

[26] СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

[27] Распоряжение Президента РФ от 17 декабря 2009 г. «О Климатической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 51. Ст. 6305.

[28] СЗ РФ. 2013. № 40 (ч. III). Ст. 5053.

[29] Распоряжение Правительства РФ от 2 апреля 2014 г. № 504-р // СЗ РФ. 2014. № 15. Ст. 1778.

[30] Энергетическая стратегии России на период до 2013 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715-р // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5836.

воду природы уже сегодня обладает высоким потенциалом, имеет хорошую научную базу и может оказаться полезным[31].

Неопределенным и юридически неясным остается определение природных ресурсов, также данное в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». В соответствии с Законом «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». Смысл появления этого юридического термина недостаточно понятен, так как он не выявляет никакого нового объекта экологических отношений, а лишь путем перечисления включает в его содержание уже имеющиеся и определенные в этом же Законе объекты. При этом и сам Закон, и другие законы об охране и использовании природных объектов понятием «природные ресурсы» как объектом регулируемых отношений пользуются хаотично, перемешивая его с юридически более точными, такими как водные объекты, объекты животного мира и др. К примеру, в Земельном кодексе земли названы как природный объект и одновременно природный ресурс (ст. 1). Однако, исходя из базового определения «природные ресурсы», смысла называть землю природным объектом нет, так как признание земли природным ресурсом означает, что земля — это сразу и природный объект.

Можно предположить, что причиной появления данного определения стала опять же Конституция РФ, которая в ст. 9 устанавливает формы собственности именно на природные ресурсы. Здесь встает вопрос, должен ли законодатель жестко следовать терминологии Конституции РФ, при этом внося хаос в законодательство. Вряд ли это разумно и до конца возможно, если учесть, что сферы правового регулирования экологического законодательства намного разнообразнее и не всегда могут быть привязаны к конкретной конституционно-правовой норме. Как и в случае с понятием «окружающая среда», здесь можно говорить о дефекте законодательства, возникшем по субъективным причинам и нуждающемся в устранении.

Очевидно конъюнктурным было включение в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» категории «наилучшая существующая технология», поспешно заимствованная из европейского и американского опыта. При этом одними декларациями законодатель не ограничился, предусмотрев обязанность субъектов хозяйственной деятельности их применять (например, ст. 36), но не расшифровав, что понимать под такой технологией и какой должна быть ответственность за несоблюдение предусмотренной Законом обязанности. В результате субъекты хозяйственной деятельности долгие годы игнорировали — при молчаливом согласии государства — обязанность внедрять наилучшие существующие технологии. Вместе с тем возможности устранения этого дефекта путем конкретизации категории «наилучшая существующая технология» были уже изначально, однако в силу неких субъективных причин законодатель решил отложить решение этого вопроса на длительную перспективу. В 2014 г. это понятие в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» было заменено на «наилучшую доступную технологию» с элементами механизма реализации[32]. Положение улучшилось, но более 10 лет в этой части закон оставался пустым.

Таким образом, единого способа конкретизации экологического законодательства нет. В некоторых случаях будет полезно отказаться от поспешного и конъюктурного включения в закон неясных, абстрактных терминов, опираясь преимущественно на реалии (наилучшие существующие технологии), используя широко признанные правовые концепции (окружающая природная среда как объект экологических отношений), в других — строить технически завершенные, логически взаимосвязанные нормы права (лес как экосистема). Если следовать достижениям общей теории права, во втором случае эффективными могут оказаться как «детализация, уточнение, развитие и т.д. упра-

[31] См. подробнее об экосистемном регулировании: *Краснова И. О.* Дифференциация и интеграция в экологическом праве: на пути к сближению // Экологическое право. 2015. № 4. С. 9—16.

[32] Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4220.

вомоченными правотворческими органами и лицами прежде всего принципов и норм права...»[33], так и правоприменительная практика, когда через индивидуальный судебный акт абстрактная норма становится конкретной, ясной, но только для одного лица, а не для неопределенного круга лиц. При всей индивидуальной значимости деятельности судебных органов следует констатировать, что при выявлении неопределенной правовой нормы в силу сложных, нередко научных формулировок в экологическом законодательстве суд не всегда способен обеспечить ее применение. Поэтому конкретизация в порядке нормотворческого процесса становится наиболее полезной.

Известно, что развитие неясных, декларативных, отсылочных положений закона в некоторых случаях осуществляется при помощи принятия подзаконных актов. Но и здесь опасно злоупотреблять этим способом и нужно учитывать определенные препятствия. Так, органы государственной исполнительной власти, система которых построена по отраслевому принципу (сферам общественной жизни), не всегда способны подойти к проблеме подзаконного нормотворчества комплексно, а потому первоначальный замысел законодателя рискует быть искаженным. Кроме того, отсутствие в большинстве законов сроков принятия конкретизирующих и развивающих подзаконных актов приводит к тому, что такие акты либо не принимаются вообще, либо принимаются со значительной отсрочкой. К примеру, в системе экологических нормативов, в соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды», предусмотрены нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду. Но до сих пор они не разработаны, хотя обладают полезным потенциалом — определить экологическую пригодность тех или иных экосистем для хозяйственного, антропогенного использования и установить соответствующие ограничения.

Подводя итог, можно сказать, что конкретизация права как способ совершенствования правовой системы должна использоваться в экологическом праве аккуратно, с осознанием возможных последствий, на основе широких знаний в различных областях жизнедеятельности и с умелым их использованием.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Боголюбов С. А.* Правотворчество в сфере экологии. — М., 2010.
2. *Бринчук М. М.* Принципы экологического права. — М., 2013.
3. *Бринчук М. М.* Экологическое право. — М., 2009.
4. *Власенко Н. А.* Проблемы правовой неопределенности. — М., 2015.
5. *Власенко Н. А.* Разумность и определенность в правовом регулировании. — М., 2015.
6. *Дубовик О. Л.* Экологическое право. — М., 2003.
7. *Ершов В. В.* Конкретизация права // Российское правосудие. — 2014. — № 7(99).
8. *Крассов О. И.* Экологическое право. — М., 2008.
9. *Хлуденева Н. И.* Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды. — М., 2013.

Материал поступил в редакцию 22 октября 2015 г.

CONCRETIZATION AS A MEANS OF IMPROVING LEGISLATION

KRASNOVA IRINA Olegovna — Doctor of Law, Professor at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ikrasnova52@yandex.ru
123995, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

Review. *In the article the author turns to a discussion of possibilities of using such a technical device of improving environmental legislation such as specification of the law. Attention is given to the peculiarities of the legal regulation of environmental relations, which require consideration of the natural-scientific, technical and socio-economic knowledge. Objectively*

[33] *Ершов В. В.* Указ. соч. С. 9.

existing in some cases, the uncertainty and inaccuracy of this knowledge can lead to such a negative phenomenon as the uncertainty of the legal norms and, thus, are able to reduce the overall efficiency of legal regulation. Legal uncertainty is the case today with respect to climate change, biodiversity, and sustainable development. The conclusions are confirmed by the examples of legislative regulation in these areas, as well as reputable environmental lawyers' opinions on this matter. There is no unique solution to the problem. Based on the achievements of general theory of law, the author offers the possibility of eliminating the legal uncertainty of environmental law, using the method of specification. However, this method requires the use of a flexible application. In some cases, the uncertainty of the rules is defective and needs to be eliminated. In others, taking into account the scientific, political and economic uncertainties concerning the decision of certain ethological problems we should support the so called positive uncertainty, gradually specifying abstract legal rules.

Keywords: *environmental legislation, specification, environmental relations, climate change, biodiversity conservation, sustainable development.*

BIBLIOGRAPHY

1. *Bogolyubov S. A.* Law-making process in the environment. Moscow, 2010.
2. *Brinchuk M. M.* Principles of environmental law. Moscow, 2013.
3. *Brinchuk M. M.* Environmental law. Moscow, 2009.
4. *Vlasenko N. A.* The problems of legal uncertainty. Moscow, 2015.
5. *Vlasenko N. A.* Reasonableness and certainty in the legal regulation. Moscow, 2015.
6. *Dubovik O. L.* Environmental Law. Moscow, 2003.
7. *Ershov V. V.* Specification of Law. Russian Justice. 2014. № 7(99).
8. *Krassov O. I.* Environmental Law. M., 2008.
9. *Khludeneva N. I.* Defects in the legal regulation of environmental protection. Moscow, 2013.