



**Наталья Григорьевна
ЖАВОРОНКОВА,**

научный руководитель
кафедры
экологического и
природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор,
заслуженный юрист
Российской Федерации
gavoron49@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9



**Юрий Григорьевич
ШПАКОВСКИЙ,**

профессор кафедры
экологического и
природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина,
доктор юридических наук,
профессор
yurii-rags@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Доктрина экологического права: теоретико-методологические проблемы¹

Аннотация. Проблема исследования целей, задач и правовых механизмов реализации Экологической доктрины Российской Федерации и разработка доктрины экологического права в условиях отсутствия четкой систематизации и взаимоувязки совокупности документов стратегического планирования является весьма актуальной.

В статье проводятся обобщение и анализ основных положений Экологической доктрины России. Авторами показано, что экономическая глобализация существенно изменяет характер управления процессом охраны окружающей среды. Многие экологические явления и связанные с ними общественные отношения носят общенациональный, международный характер.

Авторами статьи исследованы вопросы стратегического понимания международной и национальной экологической политики. Показана необходимость формирования доктрины экологического права. Авторы считают, что нынешние тенденции развития международных отношений и национальные особенности России, ее конкурентные преимущества, а также вызовы, с которыми она сталкивается внутри и вовне, требуют выработки и проведения новой экологической политики, ее превращения в один из национальных и внешнеполитических приоритетов. Авторами обоснована необходимость и возможность пересмотра действующего эколого-правового национального регулирования. Показаны идеологические и организационно-правовые особенности подготовки новой экологической доктрины и доктрины экологического права.

Статья направлена на развитие эколого-правовых механизмов охраны окружающей среды в условиях экономических санкций с целью выработки сбалансированной государственной экологической политики в новых экономических и политических условиях социально-экономического развития России.

Ключевые слова: экологическое право, экологическая доктрина, стратегическое планирование, экологическая безопасность, климат, доктрина экологического права.

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.93.5.026-045

© Н. Г. Жаворонкова,
Ю. Г. Шпаковский, 2022

¹ Статья подготовлена в рамках реализации программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030».

NATALIA G. ZAVORONKOVA,

*Scientific supervisor of the Ecological and Natural Resources Law Department
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor*
qavoron49@mail.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

YURII G. SHPAKOVSKII,

*Professor of the Ecological and Natural Resources Law Department
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor*
yurii-rags@yandex.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

**The doctrine of environmental law:
theoretical and methodological problems**

Abstract. *The problem of studying the goals, objectives and legal mechanisms for the implementation of the Environmental Doctrine of the Russian Federation and the development of the doctrine of environmental law in the absence of a clear systematization and interconnection of a set of strategic planning documents is very relevant.*

The article summarizes and analyzes the main provisions of the Environmental Doctrine of Russia. The authors show that economic globalization significantly changes the nature of environmental management. Many environmental phenomena and related social relations are of a national, international nature.

The authors of the article investigated the issues of strategic understanding of international and national environmental policy. The necessity of forming the doctrine of environmental law is shown.

The authors believe that the current trends in the development of international relations and the national characteristics of Russia, its competitive advantages, as well as the challenges it faces internally and externally, require the development and implementation of a new environmental policy, its transformation into one of the national and foreign policy priorities. The authors substantiate the necessity and possibility of revising the current environmental and legal national regulation. The ideological and organizational-legal features of the preparation of a new environmental doctrine and the doctrine of environmental law are shown.

The article is aimed at the development of ecological and legal mechanisms of environmental protection in the conditions of economic sanctions in order to develop a balanced state environmental policy in the new economic and political conditions of socio-economic development of Russia.

Keywords: *environmental law, environmental doctrine, strategic planning, environmental safety, climate, environmental law doctrine.*



Введение

Нынешние тенденции развития международных отношений и национальные особенности России, ее конкурентные преимущества, а также вызовы, с которыми она сталкивается внутри и вовне, требуют выработки и проведения новой экологической политики, ее превращения в один из национальных и внешнеполитических приоритетов.

Со времени выхода Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года² прошло более 5 лет. Этот период был и остается во многом переломным для экономики, экологии, энергетики, социальной сферы. Один из главных вопросов здесь — являются ли происходящие изменения глобального характера в политике, экономике, энергетике и экологии долговременным трендом (т.е. являются ли они значительными) и необходимо ли формулировать новые правила и принципы развития страны или они сравнительно краткосрочные и локальные. Другими словами — мы находимся в стадии глобального, мирового или регионального (локального) кризиса.

Одним из серьезных достижений в практике законотворческой деятельности является действующий Закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации», постепенно строящий вертикально интегрированную систему планирования, управления и законодательства. Поэтому очень важно на уровне доктринальных документов и концепций наметить те принципиально важные положения, которые найдут отражение в законодательных основах эколого-экономической политики страны.

При этом необходимо помнить, что наша страна не отказывается ни от одного международного обязательства в области экологической безопасности, охраны окружающей среды и климата. Более того, меры по экологической безопасности становятся еще более актуальными и востребованными. Вместе с тем наличие новых внешних и внутренних угроз, вовремя выявленных и оцененных, будет служить надежной основой для законотворческого процесса.

Вполне логично, что экологическое право является лишь отражением экономического, энергетического, общественного и экологического дискурса. Следовательно, оценка нынешнего состояния и перспектив развития экологического права — дело чрезвычайной важности как в научном дискурсе, так и в практической плоскости. По сути, формулируя доктрину экологического права и как научную концепцию, и как практический механизм, мы формулируем некоторые принципы эколого-экономической политики, более того — стратегии выхода из экологического кризиса.

Экология в настоящее время — это не только и даже не столько охрана окружающей среды — это теснейшая и неразрывная связь между экономикой, социальной сферой и энергетикой. Говоря о энергетической, химической, биологической, продовольственной, технологической безопасности, мы одновременно говорим и о экологической безопасности.

² Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // URL: <http://government.ru/docs/all/111285/>.

Несмотря на видимую спорность подобного утверждения, обсуждение принципов и перспектив эколого-правового регулирования — это прямой путь к обсуждению стратегии развития общества после осознания размеров и возможных последствий глобального кризиса.

Есть основания прогнозировать смену глобальной экологической парадигмы. Если до настоящего времени были предпосылки перехода экологической повестки дня из сугубо природоохранной в идеологическую, «ценностную», то сейчас можно констатировать постепенный уход климатической доктрины, устойчивого развития, энергоперехода из глобального мейнстрима. Более того, сама идея глобализации становится по меньшей мере спорной.

Такие вопросы составляют основу для проектирования доктрины экологической политики и доктрины экологического права.

И только исходя из ее понимания (прогнозирования угроз и возможностей), можно будет формулировать краткосрочные и среднесрочные принципы экологической политики. Уникальность подготовки принципов экологической политики и права в настоящее время состоит как раз в том, что необходимость в понятиях «устойчивое развитие», «зеленая экономика», «углеродная нейтральность» и т.д. становится неактуальной, несвоевременной³.

Сегодня формируется осознание, что нам предстоит возвращение к национальным традициям, истокам, оправдавшим себя практикам в условиях враждебных проявлений со стороны западных стран. В этом смысле должна быть пересмотрена и концепция экологической политики (права). Необходимо экспертно оценить последствия различных ограничений со стороны многих международных структур, в том числе вследствие неисполнения обязательств в рамках международных договоров и соглашений, если их невозможно исполнить из-за действий недружественных стран⁴.

Так же следует оценить возможности противодействия санкциям со стороны недружественных государств национальной экономикой и энергетикой, появления новых отечественных технологий (этот перечень может быть бесконечным). Цель одна — скорейшая перестройка экологической политики без нанесения серьезного ущерба окружающей среде и без ликвидации уже накопленного опыта эколого-правового регулирования.

Так, Президент России В. В. Путин 13 апреля 2022 г. на совещании по вопросам развития Арктической зоны страны, при обсуждении вопросов социально-экономического развития арктических территорий России и перспективы международного сотрудничества на северных территориях, отметил, что «ряд зарубежных компаний отказывается выполнять свои обязательства по обеспечению Арктики необходимой продукцией, так как в настоящее время в результате

³ Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Экологическая (климатическая) составляющая стратегии национальной безопасности Российской Федерации // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2021. № 12. С. 43—50.

⁴ Так, из-за ограничений и логистических трудностей российские компании больше не могут закупать за рубежом многие критически важные для производства товары или компоненты. Из-за этого они не смогут исполнить свои обязательства по уже заключенным договорам.



действия недружественных стран некоторые транспортные логистические цепочки были нарушены. В связи с этим Россия должна перестроить работу в данном ключе». Несмотря на возникшие трудности, Россия имеет все возможности и ресурсы, «чтобы быстро найти альтернативные решения, а в долгосрочной перспективе — еще больше укрепить нашу независимость от внешних факторов», подчеркнул Президент. Глава государства призвал продолжить проекты по ликвидации экологического ущерба. Арктические проекты необходимо продолжить в полном объеме, в тесной увязке с задачами сохранения биоразнообразия и арктических экосистем, а также долгосрочной работы по решению задач климатической повестки.

Даже в случае ненаступления предполагаемых событий и отсутствия реализации ожидаемых угроз будет сильный эффект от создания модели кризисного экологического регулирования.

1. Новое стратегическое понимание международной и национальной экологической политики

Напомним, что активизация вопросов охраны окружающей среды в международной повестке дня связана с рядом факторов⁵:

- во-первых, с объективным обострением экологических проблем, критическим накоплением экологического ущерба (с растущими рисками необратимых последствий) и усилением негативного воздействия деградации природы на здоровье и качество жизни населения по всему миру. С учетом удешевления чистых технологий выгоды, получаемые от экстенсивной модели развития, эксплуатации природы и грязных производств, постепенно становятся все меньше по сравнению с тем грузом, который ложится на системы здравоохранения, социального обеспечения, страхования, а также на качество жизни людей. Экология в полной мере стала проблемой национальной и международной безопасности;
- во-вторых, со сращиванием экологических проблем с экономическими, с коммерциализацией природного капитала и превращением «зеленых» (чистых) технологий в фактор конкурентоспособности компаний и стран;
- в-третьих, с глобальным кризисом нынешней модели производства, основанной на бесконечном росте потребления, и с возникновением вакуума новых идей, направленных на охрану окружающей среды.

Экологическая и климатическая повестка дня обладает одновременно и консолидирующим, и разделительным потенциалом. С одной стороны, она может стать одним из немногих на сегодняшний день инструментов, способных объединить самые разные — по ценностям, моделям политического и экономического развития, развитости экономики, внешнеполитической ориентации — страны и наладить между ними диалог и сотрудничество даже в том случае, когда их отношения друг с другом в целом носят недружественный характер. Подобная объединительная роль экологической и климатической проблематики особенно

⁵ URL: https://globalaffairs.ru/wp-content/uploads/2021/04/doklad_povorot-k-prirode.pdf.

важна в условиях наблюдаемого сегодня в международных отношениях повсеместного усиления хаоса и соперничества — как на глобальном, так и на региональном уровне⁶.

С другой стороны, климатическая и экологическая проблематика становится все более важной составной частью — и инструментом, и фактором — этого соперничества. Те подходы в части борьбы с изменением климата, которые сегодня продвигаются западными странами, и прежде всего ЕС, в значительной степени носят дискриминационный характер, закрепляют экономическое доминирование Запада и отсталость развивающихся стран, а потому лишь провоцируют усиление международного соперничества.

Реализация углеродной нейтральности «зеленого курса» Евросоюза грозит, в частности, еще большим обострением отношений Россия — ЕС, в том числе после снятия экономических санкций.

Анализ Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и большой группы документов, в той или иной мере затрагивающих вопросы национальной экологической безопасности, охраны окружающей среды, эколого-экономического развития, климатической стабильности, показывает, с одной стороны, что практически все планы и задачи в сфере экологии остаются главным приоритетом, а с другой — что отрицать резко изменившиеся экономико-правовые условия невозможно.

В экономической сфере есть угроза падения отдельных видов производства, создания новых условий функционирования экономики, возможно, перехода к директивному планированию основных отраслей, относительно закрытому финансовому и технологическому рынку. В тесной зависимости от перечисленных параметров будет формироваться и экологическая сфера, возможны и необходимы изменения в нормативной базе, некоторых принципов экологической политики, например экологической, биологической, продовольственной безопасности.

Следующие возможные вызовы, угрозы, ситуации и ограничения могут (должны) стать центрами внимания и анализа при подготовке научной концепции экологической доктрины и доктрины экологического права:

1. Пересмотр и «переоценка» мнимых и реальных угроз и опасностей в сфере экологической безопасности. Это относится прежде всего к экономике, продовольственному сектору, энергетике и, конечно, к биобезопасности. В значительной мере можно ожидать изменений в понимании социальной составляющей экологической безопасности и «рационализации» природопользования (имеется в виду «приостановление» действия некоторых, наиболее строгих экологических норм, запретов, правил) или, например, последствий для экологии международного давления, дискриминации в технологических отраслях, возможных диверсионных акций или террористических проявлений (в том

⁶ Поворот к природе: новая экологическая политика России в условиях «зеленой» трансформации мировой экономики и политики : доклад по итогам серии ситуационных анализов / Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», факультет мировой экономики и мировой политики. М. : Международные отношения, 2021.



числе информационного характера), нехватки компетенций в технологическом плане и др.

2. Пересмотр и формирование специального кластера (класса) «возможностей» разного порядка и разного характера «немедленных» действий, исходя из оценки (переоценки) угроз и вызовов (например, использование преимуществ и возможностей пространственного или природно-климатического характера, предоставление максимальных свобод на региональном и местном уровне управления).
3. Пересмотр условий для участия в глобальной, международной эколого-экономической кооперации, принятых обязательств и требований, например, в русле законодательства Климатической доктрины ЕС или «зеленой экономики». Более активное и более принципиальное выдвижение национальных интересов и предложений на международной арене.
4. Переоценка критериев эффективности государственного управления, особенно в сфере природопользования, мер контроля, надзора, государственного регулирования экологической безопасности на разных уровнях. Эффективность природопользования не должна быть равна критериям и методикам максимизации прибыли.
5. Пересмотр политики ограничений на использование населением лесных, водных, растительных, иных природных ресурсов для собственных нужд в малых объемах на «своей» территории. Поощрение занятий органическим земледелием, мелкотоварным производством, аквакультурами, «кооперативным природопользованием».
6. «Информатизация» экологической политики и экологического права, создание единой автоматизированной системы экологического мониторинга, нормативной базы, правоприменения в области контроля за состоянием атмосферного воздуха, воды, природных ресурсов.

Среди перечисленных вопросов (а это незначительная часть предполагаемых вызовов и угроз, которые пока только становятся реальными и долговременными) наибольшего внимания в практическом плане заслуживает возможность государственных институтов превращать опасность (угрозу) в возможность, начало кардинального преобразования. Для этого у научного осмысления экологической политики и права есть все необходимые предпосылки и возможности. Поэтому подготовка и обсуждение (даже и только) принципов построения экологической доктрины и доктрины экологического права представляет собою не только и не столько научную дискуссию, сколько поиск конструктивных вариантов преобразования экономики, социальной составляющей на базе современного понимания экологической политики.

Задачей первого этапа является попытка сформулировать примерный перечень более конкретных и более практичных проблем среднесрочной и долгосрочной национальной экологической повестки, важных и срочных как в федеральном, так и в территориальном разрезе — на уровне регионов, муниципальных образований, отдельных поселений. На наш взгляд, первый этап является ключевым, во всех смыслах: общественно-политическом, смысловом, научном, юридическом, образовательном, международно-правовом, пропагандистском, просветительском.

2. Необходимость и возможность пересмотра действующего эколого-правового регулирования

Наша страна была и осталась полноценным членом всех основных международных (экологических в том числе) организаций, соглашений, договоров, конвенций. Без нашей страны международное экологическое движение и большинство мероприятий, имеющих глобальный уровень, будет неполноценным и отчасти неэффективным.

Правительство, отдельные структуры — как государственные так и профессиональные, экологические, бизнес-структуры, общественные и региональные организации страны не подвергают сомнению условия и необходимость широкой международной экологической научной и практической кооперации. Более того, принятие климатической доктрины Российской Федерации, законов о парниковых газах, стратегических документов об экологической, биологической, продовольственной и иной безопасности позволяет конкретно и детально «расписывать» обязательства и планы России по поводу глобальной и национальной экологической политики. Можно смело констатировать: вклад Российской Федерации в решение глобальных экологических проблем один из самых существенных.

Вместе с тем страны ЕС и условного Запада в одностороннем порядке (по факту) отменяют условия этих соглашений и членство в организациях, тем самым нарушая в одностороннем порядке весь существующий международный консенсус. В связи с этим остро стоит вопрос о подготовке «дорожной карты», нового понимания экологической политики, реалистического взгляда на положение страны в условиях изменившейся международной экологической политики. Речь не идет о полном или частичном отказе от международного сотрудничества, это невозможно и недопустимо, но в настоящий период требуются более национально ориентированные проекты и национально ориентированное законодательство, например, в плоскости климатической доктрины Российской Федерации, «устойчивого развития», теории ESG, направлений и форм глобализации в целом⁷.

Возможность и варианты пересмотра экологической политики государства в целом должны быть и будут направлены не на разрушение международного контекста экологического развития, а на поиск наиболее эффективных (с точки зрения национальных приоритетов национального развития и безопасности) форм и методов правового регулирования экологических проблем в контексте экономики, энергетики, социальной и технологической парадигмы развития. Поэтому работа над экологической доктриной и доктриной экологического права, на наш взгляд, должна иметь три стадии (три фазы):

- 1) научное обоснование тех направлений и процессов, которые будут ответом на гипотетические угрозы и ситуации в области экологической, биологической, продовольственной безопасности;
- 2) подготовка структуры и концепции как самой экологической доктрины, так и доктрины экологического права;
- 3) написание, обсуждение и апробация текста экологической доктрины.

⁷ Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Эколого-правовое обеспечение климатической безопасности Российской Федерации : монография. М. : Проспект, 2022. 160 с.



Главное, на наш взгляд, даже не написание и публикация самого текста экологической доктрины и доктрины экологического права, что, безусловно, критически важно, но создание площадки, поля идей, инноваций, широкого обсуждения и критического переосмысления основ экологического развития. В стране давно не проводилась по-настоящему широкая (научная, экспертная и общественно значимая) и конструктивная дискуссия об истоках, формах, последствиях экологического кризиса, путях «эколого-экономического» развития страны, особенностях, эффективности использования природно-ресурсного потенциала страны, контуров будущего при различных взглядах на экологические проблемы.

3. Идеологические и организационно-правовые особенности подготовки экологической доктрины и доктрины экологического права

Действующее национальное законодательство не содержит единого легального определения термина «доктрина» как правового явления или документа. Определение термина «доктрина права» вызывает дискуссию в правовом сообществе. В теории и на практике доктрина как категория связывается с управленческим характером, направленным на способы регулирования и использования. Говорить о самостоятельной «доктрине экологического права» достаточно сложно, так как, во-первых, это всего лишь одна из отраслей права, тесно связанная с государственно-правовыми институтами, во-вторых, динамика деградации природы и динамика правоотношений настолько высока, что «долговременность» любой концепции относительна, в-третьих, есть опасность подменить живой и естественный процесс эволюции экологического права догматизмом и прямыми указаниями на формы, виды, способы, направления развития.

В то же время сама попытка осмысления основных положений, концепций, источников, взглядов и направлений в их единстве и противоположностях оправданна. Еще более важное и предельно практическое соображение о необходимости разработки современной доктрины экологического права исходит из факта частичного «обнуления» популярных климатических, энергетических, экологических и экономических теорий и прогнозов развития. Говоря об «обнулении», мы имеем в виду как кризис концепций либеральной экономики, так и кризис идей глобализации, четвертой промышленной революции, «зеленого роста», других популярных теорий развития.

В силу новой социально-экономической и политической реальности для нашей страны в условиях отмены прежних механизмов международного сотрудничества, введения тотальных санкций и ведущейся экономической войны необходимо выдвигать и активно обсуждать новые идеи экологической политики и экологического развития, не связанные с досанкционными временами, климатическими и «зелеными» повестками. Эти идеи не должны носить конъюнктурный, сиюминутный характер, связанный исключительно с создавшимися «антиэкологическими» условиями развития экономики, наоборот, открывается поле возможностей, ранее скрытых под традиционными формами природопользования⁸.

⁸ Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Эколого-правовое обеспечение климатической безопасности Российской Федерации.

В принятой Доктрине развития российской науки⁹ эта категория современности определяется как система взглядов на роль и значение науки, а также принципы механизма государственного регулирования научной деятельности. Это одно из возможных значений понятия «доктрина»¹⁰.

В современных словарях понятие «доктрина» рассматривается как учение, научная или философская теория, руководящий теоретический или политический принцип, философское или политическое утверждение, положение, совокупность признанных научных или официальных взглядов на цели, задачи, принципы и основные направления обеспечения чего-либо, систематизированное учение, т.е. совокупность теоретических положений о какой-либо области явлений действительности, система воззрений.

В Российской Федерации термин «доктрина» закрепляется на законодательном уровне, а именно в указах Президента РФ, которыми утверждаются системы официальных взглядов, т.е. доктрины как документа стратегического планирования.

В юридической литературе в понятие «доктрина» вкладываются различные значения. Несмотря на высокую оценку научной доктрины, конкретное выражение ее значения остается предметом споров отечественных и зарубежных правоведов. В современной российской теории права одни авторы используют как равнозначные термины «доктрина», «правовая доктрина», «правовая наука», «академическая наука», другие обосновывают обособленность научной доктрины и отделяют ее от науки в российских нормативных актах и правовых позициях высших судебных инстанций, правовая доктрина и научная доктрина зачастую отождествляются. Спор о значениях доктрины восходит к дореволюционной литературе, в советское же время доктрину ассоциировали с правовой наукой или частью государственной идеологии¹¹.

Например, ряд авторов характеризуют доктрину как основополагающий документ, отражающий приоритетность в той или иной сфере, а юридическую доктрину — как выработанную юридической наукой систему взглядов на проблемы правового регулирования общественных отношений, выраженных в форме принципов, презумпций, аксиом и иных основоположений, которая служит регулятором общественных отношений, определяет приоритетные направления, закономерности и тенденции развития законодательства, независимо от того, зафиксированы ее положения в каком-либо документе или нет¹².

В качестве собирательного понятия для обозначения всей совокупности юридических трактовок и суждений о позитивном праве, составляющих догмы права, рассматривает доктрину права В. С. Нерсесянц.

⁹ Указ Президента РФ от 13 июня 1996 г. № 884 (ред. от 23 февраля 2006 г.) «О доктрине развития российской науки».

¹⁰ Овчинников А. И., Далгатова А. О., Фатхи В. И. Правовая доктрина как источник права в Российской Федерации // *Философия права*. 2016. № 2 (75). С. 59—64.

¹¹ См. например: Полдников Д. Ю. Научная доктрина *ius commune* как формальный источник права в Западной Европе // *Право. Журнал Высшей школы экономики*. 2013. № 1. С. 64—80; Бошно С. В. Доктрина как форма и источник права // *Журнал российского права*. 2003. № 12. С. 70—98.

¹² URL: <https://msal.antiplagiat.ru/report/source/184?v=1&source=156>.



Понимание «догмы права» и «позитивного права» необходимо для идеологической (философско-правовой) конструкции экологической доктрины. Но важно понимать — закон и право не тождественны. Право предполагает более широкий контекст, включающий такие понятия, как «справедливость», нравственность, равноправие и человеческие ценности.

На основе ценностей права и в совокупности с приобретенным обществом позитивным юридическим опытом члены развивающегося гражданского общества направляют в первую очередь усилия на реализацию своих жизненно важных интересов. Благодаря своим несомненным социальным ценностям право становится объектом уважительного к себе отношения со стороны значительной части членов общества. В. С. Нерсесянц в своих трудах подчеркивает мысль о том, что неэффективность официально устанавливаемых законов, их ненадлежащее применение связаны с дефектами социального содержания этих законов, их неправовым характером и неспособностью быть средствами согласования различающихся интересов. Общеобязателен только правовой закон¹³.

Подготовка структуры и научной концепции доктрины экологического права — это прежде всего процесс определения ценностей — экономических, экологических, духовных, социальных, потребительских. На основе сформированных (сформулированных) ценностей возможен дальнейший правовой конструкт стратегического (доктринального) уровня.

Доктрина права, в том числе экологического, и правовые ценности опосредованно обладают регулятивными свойствами через закрепленные на законодательном уровне нормы, в которых они воплощаются. Связь данных явлений проявляется в том, что представления о правовых ценностях формируются не без участия доктринальных позиций.

По нашему мнению, и доктрина, и правовые ценности опосредованно обладают регулятивными свойствами через закрепленные на законодательном уровне нормы, в которых они воплощаются. Зачастую в юридической литературе правовая доктрина рассматривается в качестве источника (формы) права.

В Российской Федерации термин «доктрина» закрепляется на законодательном уровне, а именно в указах Президента РФ, которыми утверждаются системы официальных взглядов, т.е. доктрины. В англосаксонской системе права, в отличие от российской, под доктриной принято понимать совокупность норм общего права, права справедливости, статутного права, делегированного законодательства и судебных прецедентов¹⁴.

Применительно к российскому праву мы считаем необходимым четкое разграничение понятия доктрины как категории и доктринальных источников права.

Доктрина как категория представляет собой совокупность направлений и областей научных знаний, регулирующих общественную, политическую или иные

¹³ См., например: *Нерсесянц В. С.* Прогресс в праве (исторический опыт и перспективы) // Теория права и государства : учебник / отв. ред. Г. Н. Манов. М., 1995 ; *Он же.* Право как необходимая форма равенства, свободы и справедливости // Социологические исследования. 2001. № 10 ; *Он же.* Сущность, понятие и ценность права // Проблемы общей теории права и государства. М., 1999.

¹⁴ *Хальметов А. И.* Понятие доктрины и доктринальных источников в российском праве // Наука. Общество. Государство. 2020. № 3 (31). С. 108—118.

направления развития деятельности государства. Примерами таких научных знаний могут выступить зародившиеся в России в постсоветский период Доктрина информационной безопасности¹⁵, Доктрина образования¹⁶ и Научная доктрина¹⁷. Данные доктрины как область научных знаний воспринимались как направление правотворчества.

Например, есть доктрина национальной, военной, информационной безопасности и др. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации определена как документ, содержащий официальные взгляды на цели, задачи и основные направления государственной социально-экономической политики в области обеспечения продовольственной безопасности России. В документе прямо указано, что данная Доктрина служит основой для разработки нормативных правовых актов в области обеспечения продовольственной безопасности и развития сельского и рыбного хозяйства. То есть документ сам указывает на то, что он определяет направления развития законодательства в конкретной области.

Правовая доктрина в широком смысле представляет собой систему основополагающих теоретических концепций, устанавливающих направления развития российского права. К таким концепциям можно отнести политические документы органов государственной власти, принимаемые в настоящее время и принятые ранее, различного рода теории, идеи и труды ученых.

Поскольку правовая доктрина отражает общественное представление о праве, она участвует в преобразовании и развитии всех сфер правовой системы общества, в том числе правотворчества и правоприменения.

Многообразии внешних форм закрепления правовой доктрины приводит к множественности источников ее внешнего выражения как источника науки российского права.

Доктрина как форма (источник) права также понимается в широком и узком смысле. В широком смысле доктрина как источник права употребляется для обозначения комплекса нетрадиционных источников права, в число которых входят правовые обычаи, судебные решения и чисто доктринальные правовые источники. В узком смысле доктрина как источник права используется для обозначения чисто доктринальных источников права.

Доктринальные источники права являются внешней формой выражения правовых положений отдельных отраслей российского права.

Исходя из свойств доктринальных источников права, можно выделить следующие их общие признаки:

- полифония суждений и теоретических аппроксимаций;
- не прямое изложение взглядов и установлений государственной власти; требований законодательной техники;

¹⁵ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646).

¹⁶ Одобрена постановлением Правительства РФ № 751 от 4 октября 2000 г. «О национальной доктрине образования в Российской Федерации».

¹⁷ См.: Указ Президента РФ от 13 июня 1996 г. № 884 (ред. от 23 февраля 2006 г.) «О доктрине развития российской науки».



- ненормативная структура, возможное отсутствие ссылок, источников; трудность или невозможность применения норм права;
- отсутствие прописанных правотворческих процедур.

Есть и многие иные признаки, менее ярко выраженные, например неточность, небрежность употребления определений, терминов, описаний ситуаций и понятий, что порождает «какофонию смыслов»¹⁸.

Нам представляется возможным определить доктрину экологического права как систему научных и официальных взглядов, определяющих государственную политику Российской Федерации, ее стратегические цели и основные направления обеспечения доминирующей роли права в области философии и идеологии эколого-экономического консенсуса, экологической безопасности, устойчивого развития, рационального природопользования, охраны окружающей среды¹⁹. При этом необходимо преодолеть ряд сложных ключевых противоречий:

- между пониманием и оценками терминов «безопасность» и «развитие». Идеально, если понятия «развитие» и «безопасность» будут употребляться вместе, неразрывно и в одном ключе;
- между концепцией «интересы природы» и «интересы человека», экологические интересы государства, общества и интересы личности. Они могут совпадать, но могут и противоречить друг другу;
- между статичностью, доктринальностью предлагаемых целей и программ и гибкостью, адаптивностью, быстрым, адекватным восприятием изменений. Например, сегодняшняя ситуация в экономике и положении страны должна получить немедленную объективную оценку и вызвать меры реагирования;
- между нормативным подходом права и идеологией (философией) социально-экономического, экологического развития. У нас нет внятной, последовательной, непротиворечивой, поддержанной населением идеологии эколого-экономического развития, а это является основным недостатком доктринального конструирования.

Правовая доктрина — это не только теоретическая форма определенного правовопонимания, но и стратегия развития конкретной правовой системы той или иной страны, своеобразная модель, концепция, совокупность приоритетов правовой политики. Именно в таком контексте часто употребляется термин «доктрина». Конкретные рекомендации по формированию правовых систем являются следствием теоретического конструкта правовой доктрины как практической формы его реализации, определяющей ее ценность. В данном контексте правовая доктрина по своему функциональному значению является элементом правовой идеологии²⁰.

Если сделать попытку реконструкции проекта под названием «доктрина экологического права», то необходимо выделить некоторые принципиальные «блоки», направления подготавливаемого к обсуждению текста.

¹⁸ Латынин О. А. К вопросу об определении понятия правовой доктрины и соотношении правовой доктрины с близкими понятиями // Ученые записки крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2019. № 4. С. 44—49.

¹⁹ Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Эколого-правовое обеспечение климатической безопасности Российской Федерации.

²⁰ Овчинников А. И., Далгатова А. О., Фатхи В. И. Правовая доктрина как источник права в Российской Федерации // Философия права. 2016. № 2 (75). С. 59—64.

Доктрина экологического права определяет цели, направления, задачи и принципы развития экологического права как части единой государственной политики в области экологии и экономики на долгосрочный период. Сохранение природы и улучшение окружающей среды являются приоритетными направлениями юридической науки и правовых институтов. Природная среда должна быть включена в систему социально-экономических отношений как ценнейший компонент национального достояния. Формирование и реализация стратегии социально-экономического, технологического, энергетического развития страны и государственная политика в области экологии должны быть взаимосвязаны, поскольку здоровье, социально-экономическое и экологическое благополучие населения находятся в неразрывном единстве²¹.

Отдельный раздел доктрины экологического права должен быть посвящен гармонизации эколого-правовых норм и всего экологического законодательства в новом международно-правовом контексте, учитывающем национальные интересы и гармонизирующем национальное законодательство и зарубежное.

Здесь необходимо отметить один существенный недостаток национальной экологической политики и правотворчества — отсутствие на международном уровне признанных и привлекательных для населения идей, норм, позиций, отраженных в законодательстве. Зарубежные экологические нормы и правила, несмотря на их внешнюю привлекательность и популярность, страдают одним недостатком — «сложносочиненным» характером исполнения, популизмом, насыщенностью политическими мотивами, определенной «зарубежной» ментальностью. Это не хорошо и не плохо, просто нужно отметить, что национальные традиции и нормы природопользования, а также национальный, веками испытанный подход к природе как сильнейший стимул и задача «экологического» правотворчества нивелированы и сведены до повторения западных практик.

Зачастую определение термина «доктрина» дается через такие понятия, как «правосознание» и «толкование права». Это, несомненно, справедливая трактовка, но отражающая лишь часть понятия «доктрина».

Основными задачами в сфере эколого-правовых отношений являются создание эффективного правового механизма обеспечения сохранения природной среды и экологической безопасности, а также совершенствование правоприменительной практики в целях обеспечения адекватной ответственности за экологические правонарушения и ее неотвратимости.

Стоит обратиться к несколько подзабытой, но действующей Экологической доктрине Российской Федерации (2002 г.)²² — одному из первых документов стратегического характера, имеющего, скорее, научно-теоретический, чем государственно-управленческий вид. Большинство положений Экологической доктрины актуально и в настоящее время, однако ее практическое воздействие на экологическое право, управление, экономику трудноразличимо.

²¹ Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Экологическая (климатическая) составляющая стратегии национальной безопасности Российской Федерации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2021. № 12. С. 43—50.

²² Экологическая доктрина Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г 1225-р).



Принятая 20 лет назад Экологическая доктрина Российской Федерации структурно состоит из следующих пяти разделов, определяющих стратегические цели, задачи и принципы государственной политики в области экологии; основные направления государственной политики в области экологии; приоритетные направления деятельности по обеспечению экологической безопасности; пути и средства реализации государственной политики в области экологии.

Из самой структуры Экологической доктрины видна основная цель — выявление и фиксация стратегического курса экологической политики государства. Весьма важное положение Экологической доктрины Российской Федерации сформулировано следующим образом: «Устойчивое развитие, высокое качество жизни ее населения, национальная безопасность могут быть обеспечены только при условии сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды». Проблема (смысловая, терминологическая) Экологической доктрины Российской Федерации (как, впрочем, и всех иных документов стратегического планирования) в предельной неопределенности терминов: «устойчивое», «высокое», «качество жизни», «качество окружающей среды», «экологическая безопасность».

Экологическая доктрина Российской Федерации от имени государства зафиксировала важнейший принцип, касающийся государственного управления, планирования, права, — неразрывность национальной безопасности, качества жизни с качеством окружающей среды. К сожалению, данный принцип, безусловно, ключевой, стал постепенно простой декларацией, так же как и соответствующие «экологические» статьи Конституции РФ.

Устарели ли принципы, положенные в основу Экологической доктрины Российской Федерации? Нет. Но, поскольку эти принципы, повторенные неоднократно в других документах стратегического планирования и даже в экологическом законодательстве, весьма трудно и неэффективно воплощались на протяжении десятилетий в жизнь, необходимо произвести ревизию не столько принципов и стратегических целей (задач), сколько самого содержания доктрины и механизмов ее выполнения. Даже появление такого «сильного» документа стратегического планирования, каким является Стратегия экологической безопасности Российской Федерации, не смогло переломить тенденцию к появлению все новых и новых документов стратегического планирования без адекватно выстроенной системы, механизма их реализации.

Существует принципиальное различие между документами стратегического планирования, перечень которых дан в соответствующем законе, и научной доктриной, не входящей в перечень документов стратегического планирования. Поэтому наша попытка формирования основных принципов и содержания доктрины экологического права носит двойственный характер. С одной стороны, доктрина экологического права по своему назначению и характеристикам должна быть документом научного характера, с другой стороны, учитывая значимость и состояние экологической и климатической повестки, в ней должны быть элементы документа стратегического планирования, носящие не только аналитический, но и прогнозно-стратегический характер. Эта двойственность может быть преодолена путем подготовки как научной доктрины экологического права, так и доктрины экологического права в качестве возможного отдельного или части документа

стратегического планирования. Доктрина экологического права должна быть по меньшей мере частью экологической политики, концепций экономической, энергетической, продовольственной, химической, генетической и иной «безопасности».

Обратим более пристальное внимание и на документ стратегического планирования, имеющий самое непосредственное отношение к Экологической доктрине, но принятый гораздо позже — Стратегию экологической безопасности Российской Федерации, где сказано, что к глобальным вызовам экологической безопасности относятся:

- а) последствия изменения климата на планете, которые неизбежно отражаются на жизни и здоровье людей, состоянии животного и растительного мира, а в некоторых регионах становятся ощутимой угрозой для благополучия населения и устойчивого развития;
- б) рост потребления природных ресурсов при сокращении их запасов, что на фоне глобализации экономики приводит к борьбе за доступ к природным ресурсам и оказывает негативное воздействие на состояние национальной безопасности Российской Федерации;
- в) негативные последствия ухудшения состояния окружающей среды, включая опустынивание, засуху, деградацию земель и почв;
- г) сокращение биологического разнообразия, что влечет за собой необратимые последствия для экосистем, разрушая их целостность.

Подготовка любого документа стратегического планирования является ответом на возникающие проблемы, опасности, угрозы — как внешние, так и внутренние.

Так, внешними угрозами экологической безопасности являются трансграничное загрязнение атмосферного воздуха, лесные пожары, перераспределение стока трансграничных водотоков, создание препятствий для миграции животных, в том числе водных, несанкционированная добыча (вылов) водных биологических ресурсов, отстрел мигрирующих видов животных, перемещение на территорию Российской Федерации зараженных организмов, способных вызвать эпидемии (эпизоотии, эпифитотии) различного масштаба. Однако сегодня, в условиях проведения в отношении Российской Федерации политики сдерживания, формируется новая угроза ограничения доступа к иностранным экологически чистым инновационным технологиям, материалам и оборудованию.

Для документа стратегического планирования крайне принципиальным является не только описание целей, задач, условий выполнения, но и механизм реализации поставленных целей²³.

Для Стратегии экологической безопасности такими механизмами стали:

- а) принятие мер государственного регулирования выбросов парниковых газов, разработка долгосрочных стратегий социально-экономического развития, предусматривающих низкий уровень выбросов парниковых газов и устойчивость экономики к изменению климата;
- б) формирование системы технического регулирования, содержащей требования экологической и промышленной безопасности;

²³ Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Эколого-правовое обеспечение климатической безопасности Российской Федерации.



- в) проведение стратегической экологической оценки проектов и программ развития Российской Федерации, макрорегионов, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, а также экологической экспертизы и экспертизы проектной документации, экспертизы промышленной безопасности;
- г) лицензирование видов деятельности, потенциально опасных для окружающей среды, жизни и здоровья людей;
- д) нормирование и разрешительная деятельность в области охраны окружающей среды;
- е) внедрение комплексных экологических разрешений в отношении экологически опасных производств, использующих наилучшие доступные технологии и др.

Таким образом, можно отметить, что доктрина экологического права должна более полно и содержательно раскрыть, конкретизировать и объяснить положения Конституции РФ, законодательства об охране окружающей среды, документов стратегического планирования, международно-правовых документов, идеи и концепции, признанные в экспертной среде, научные мнения и публикации, судебные решения и обобщенную практику судопроизводства, другие существенные и доступные для анализа материалы и документы.

При этом доктрина экологического права может (должна?) базироваться:

- на стратегии национальной экологической, экономической, пространственной, продовольственной, энергетической, информационной безопасности, других документах стратегического планирования;
 - безусловной приоритетности для общества принципов сохранения биоразнообразия, целостности биосферы, коэволюции природы и общества;
 - создании правовых рамок и условий для невозможности реализации проектов, наносящих значительный ущерб окружающей среде;
 - создании эффективных механизмов реализации экологических законов, стандартов, норм, правил, повышении ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение экологического законодательства;
 - повышении степени доступности и открытости экологической информации;
 - создании надежных механизмов привлечения гражданского общества, органов самоуправления, бизнеса к подготовке, обсуждению, принятию и реализации экологического законодательства;
 - возможности развивать научно-прикладные исследования и разработки в этой области экологических правоотношений;
 - возможности и необходимости совершенствования образовательной, воспитательных, культурных, социально ориентированных эколого-правовых программ;
 - необходимости международного сотрудничества в рассматриваемой сфере.
- В этом случае основными задачами научного контекста доктрины экологического права становятся:
- развитие и распространение научных знаний среди специалистов, населения, общественности;

- формирование научной эколого-правовой повестки для научных организаций, ученых, исследователей, управления, бизнеса с целью интеграции экологического права во все сферы практической деятельности;
- создание условий для формирования специальных исследовательских групп, центров, объединений, посвященных решению конкретных региональных и местных экологических проблем;
- формирование механизма участия юристов-экологов в подготовке и принятии документов стратегического планирования на всех уровнях.

Реализация доктрины экологического права должна базироваться на реализации таких первоочередных мер организационно-правового характера, как:

- 1) подготовка пакета нормативных документов по проблеме изменения климата, декарбонизации, энергоперехода, учета «углеродного следа» и его последствий для природной среды;
- 2) правовое сопровождение биологических, геномных исследований, развития геномной инженерии, синтетической биологии;
- 3) создание правовых рамок для разработки эффективных ресурсосберегающих технологий, производств, продвижение принципов внедрения наилучших доступных технологий (НДТ);
- 4) участие в разработке принципов применения «зеленых» технологий, «зеленой энергетики», эффективного использования возобновляемых биологических ресурсов (лесных, водных, охотничье-промысловых, лекарственных и др.), а также обеспечение принципа сохранения биологического разнообразия;
- 5) разработка методологии и методов эколого-экономического развития, оценки вклада природной составляющей в обеспечение высоких темпов роста уровня жизни; участие в создании методологии и механизма (практики) применения расчета экологических ущербов, оценки рисков и др.

При этом основными задачами доктрины экологического права являются создание эффективного национального правового механизма взаимодействия природы и общества, экологической и климатической безопасности, совершенствование правоприменительной практики, повышение роли экологического права в механизме государственного управления. Это может быть достигнуто за счет:

- устранения противоречий между отдельными отраслями экологического права, экологическим законодательством и нормами иных отраслей права;
- правового закрепления обязательных требований по экологическому обоснованию условий для проведения конкурсов, тендеров, аукционов, как прямо, так и косвенно влияющих на состояние окружающей среды;
- развития единой системы национальных экологических государственных стандартов, норм и правил, достижения их соответствия международным экологическим стандартам;
- гармонизации экологического законодательства Российской Федерации и норм международного права на основе приоритета национальных интересов;
- укрепления системы прокурорского надзора и реализации мер прокурорского реагирования в области охраны окружающей среды и т.д.

Все перечисленные разделы и требования в том или ином виде присутствуют в документах стратегического планирования, поэтому нашей задачей является не обобщение предложений и контент-анализ уже принятых документов, но



критическая оценка практических способностей «стратегических» документов на правотворчество.

С этой целью дополнительно в отдельном разделе доктрины экологического права должны быть зафиксированы:

- способ и формы устранения противоречий между природно-ресурсными и природоохранными нормами законодательства Российской Федерации, а также между законодательством в области охраны окружающей среды и нормами иных отраслей права;
- варианты обеспечения реализации законодательных актов путем принятия подзаконных нормативных правовых актов, необходимых для полноценного применения федеральных законов;
- конкретные пути развития системы государственных экологических стандартов Российской Федерации;
- этапы и условия имплементации в правовую систему Российской Федерации международных экологических стандартов и др.

Отдельный раздел доктрины экологического права должен быть посвящен актуальной проблематике климатических изменений и угрозе чрезвычайных ситуаций природного и технологического порядка.

Доктрина экологического права — это важная, но только часть Стратегии национальной безопасности, Стратегии экологической безопасности, Экологической доктрины Российской Федерации, других документов стратегического планирования. Ее цель и назначение состоит в более четком и последовательном продвижении права как инструмента глобального и национального экологического регулирования.

До сих пор национальная экологическая политика и национальное экологическое законодательство в высокой степени были ориентированы на иностранные аналоги и международные соглашения. Настало время выработать свой взгляд на экологические и климатические процессы в мире. Разработка и обсуждение концепции новой доктрины экологического права позволит консолидировать усилия ученых экспертов, практиков, бизнеса на пути формирования единой трактовки экологической политики государства.

Послесловие

Становится все более очевидной потребность сделать текст доктрины экологического права простым и компактным, без многочисленного перечисления проблем и задач. К сожалению, это крайне сложно, так как есть устоявшаяся практика «объять необъятное». Важнейший посыл текста — срочное осознание катастрофы (экономической, возможно, экологической), которая может разразиться в самое ближайшее время. Поэтому важно, с одной стороны, найти возможность защитить экологические характеристики, повысить роль законотворчества, науки, образования, кадровой политики, не дать «чрезвычайщине» сломать все то, что с таким трудом сберегалось, с другой стороны, пользуясь случаем, убрать самые общие и самые бессмысленные нормы из законодательства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Зарубежная нормативная экспансия в экологическом регулировании // *Lex russica*. — 2021. — № 6 (175). — С. 56—67.
2. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Климатические аспекты национальной экологической политики // *Юрист*. — 2022. — № 1. — С. 2—8.
3. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Экологическая (климатическая) составляющая стратегии национальной безопасности Российской Федерации // *Законы России: опыт, анализ, практика*. — 2021. — № 12. — С. 43—50.
4. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Эколого-правовое обеспечение климатической безопасности Российской Федерации : монография. — М. : Проспект, 2022. — 160 с.
5. *Латынин О. А.* К вопросу об определении понятия правовой доктрины и соотношение правовой доктрины с близкими понятиями // *Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского*. — Юридические науки. — 2019. — № 4. — С. 44—49.
6. *Нерсесянц В. С.* Право как необходимая форма равенства, свободы и справедливости // *Социологические исследования*. — 2001. — № 10.
7. *Овчинников А. И., Далгатова А. О., Фатхи В. И.* Правовая доктрина как источник права в Российской Федерации // *Философия права*. — 2016. — № 2 (75). — С. 59—64.
8. *Поворот к природе: новая экологическая политика России в условиях «зеленой» трансформации мировой экономики и политики : доклад по итогам серии ситуационных анализов / Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», факультет мировой экономики и мировой политики*. — М. : Международные отношения, 2021.
9. *Хальметов А. И.* Понятие доктрины и доктринальных источников в российском праве // *Наука. Общество. Государство*. — 2020. — № 3 (31). — С. 108—118.