

## Проблемы формирования правовой основы устойчивого развития

Международное сообщество уже длительное время опирается на понятие «устойчивое развитие» в соглашениях, касающихся самых разных областей деятельности. Причем экологические, средоохранные аспекты этого понятия выделяются в международных документах уже более полувека. Так, Договор, учреждающий Европейское сообщество, подписанный в Риме 25 марта 1957 г. (тексты нормативных правовых актов и международных документов Российской Федерации анализируются при поддержке Компании «КонсультантПлюс» [1]), связывает потребности защиты окружающей среды с целями содействия устойчивому развитию (статья 6). Декларация о сохранении флоры, фауны и среды их обитания, принятая Решением E(43) на 43-й сессии Европейской экономической комиссии в 1988 г., опирается на следующую формулу взаимосвязи устойчивого развития с охраной природы: «устойчивое развитие является условием сохранения природы и генетических ресурсов и наоборот» (преамбула).

Полагаем, что Конференция ООН по окружающей среде и развитию 1992 г. однозначно соединила понимание устойчивого развития на современном этапе с деятельностью по охране окружающей среды. Согласно принципу 4 Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию «для достижения устойчивого развития защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса

*И.А. Игнатьева  
Кафедра экологического  
и земельного права юри-  
дического факультета  
МГУ*

*Аннотация: Общеизвестно, что реализация концепции устойчивого развития невозможна без нормативного закрепления, последовательно отражения и учета в праве. Российское законодательство при этом может, а в конкретных условиях – и обязано ориентироваться на те подходы, которые сложились относительно устойчивого развития в международном праве.*

*Ключевые слова: устойчивое развитие, охрана окружающей среды, право*

*УДК: 349.6*

развития и не может рассматриваться в отрыве от него». Декларация провозглашает: «Мир, развитие и охрана окружающей среды взаимосвязаны и неразделимы» (принцип 25).

В дальнейшем страны при создании и подписании различных международных соглашений исходили из данного понимания устойчивого развития. Например, Нуукская декларация об окружающей среде и развитии в Арктике (Нуук, 16 сентября 1993 г.) подчеркивает, что «для достижения устойчивого развития охрана окружающей среды должны составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться изолированно от него» (преамбула).

Тема устойчивого развития должна быть планомерно воплощена в развитии российского права и законодательства. Насколько обращение к ней актуально в настоящее время, показывает исследование в первую очередь таких вопросов: 1) отражена ли сейчас концепция устойчивого развития в действующем законодательстве? 2) если да, то достаточно ли данного объема правового закрепления? 3) что при выявлении недостаточности правового регулирования необходимо предпринять для улучшения ситуации?

1. Российскому праву, несомненно, знакома концепция устойчивого развития. Сугубо формально этот факт выступает очевидным: более тысячи документов со словосочетанием «устойчивое развитие» выдает поисковая система. Если выделить исключительно законодательный уровень в этом массиве, то упоминаний устойчивого развития здесь обнаруживается значительно меньше – не более, чем в 15 актах.

2. К сожалению, преобладающее большинство из этих законов термин «устойчивое развитие» используют однократно и как бы вскользь, без намерения подлинно урегулировать в этом аспекте общественные отношения. В этом же числе объединяются и разного рода специальные, узко ориентированные примеры употребления слов «устойчивое развитие»: «устойчивое развитие экономики», «устойчивое развитие территорий», «устойчивое развитие финансового рынка», «устойчивое развитие системы образования» и т. д. (см. соответственно: ст. 4 Федерального закона от 17 декабря 1999 № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации»; ст. 1 и др. Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ; ст. 76.1 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»; раздел II Федерального закона от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ «Об утверждении Федеральной программы развития образования» и др.).

Характерный пример – формулировка ст. 29 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», которая провозгла-

шает: «Инвестиционная политика государства в электроэнергетике направлена на обеспечение ее устойчивого развития». Что же подлежит устойчивому развитию — электроэнергетика или инвестиционная политика? Двусмысленность, недоработка текста закона в этой части хорошо демонстрирует поверхностные цели использования здесь понятия «устойчивое развитие». Оно используется в законоположении таким образом, будто не призвано на самом деле что-то уточнить или разъяснить.

Специализированное законодательство — об охране окружающей среды — не намного больше опирается на понятие устойчивого развития при регулировании природоохранных отношений. Федерального закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» к термину «устойчивое развитие» обращается дважды: а) в преамбуле отмечается, что природные богатства являются основой устойчивого развития; и б) в ст. 3 сформулирован следующий принцип: «научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды». Примечательно, что обеспечение благоприятной окружающей среды рассматривается как самостоятельный правовой ориентир наряду с обеспечением устойчивого развития. Видимо, по мнению законодателя, одно устойчивое развитие к благоприятности окружающей среды привести не может.

Среди других законов, регулирующих экологические отношения, выделяются только два, использующие каждый однократно понятие устойчивого развития, — Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал». Первый среди основных принципов государственной политики в области обращения с отходами называет «научно обоснованное сочетание экологических и экономических интересов общества в целях обеспечения устойчивого развития общества» (ст. 3). Второй из названных законов исходит из принципа сбалансированности решения социально-экономических задач и задач охраны уникальной экологической системы озера Байкал на принципах устойчивого развития (ст. 5).

Показательно, что наблюдаемое в законодательстве сужение емкого содержания идеи устойчивого развития, вольное и поверхностное обращение с данным понятием имеет место в относительно новых законодательных актах. Так, Водный кодекс Российской Федерации 1995 г. (утратил силу с 1 января 2007 г.) раскрывал подробно содержание принципа устойчивого развития (как «сбалансированное развитие экономики и улучшение состояния окружающей природной среды») (ст. 3, 69 Водного кодекса Российской Федерации от 16 ноября 1995 г. № 167-ФЗ). Ныне действующий Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г.

№ 74-ФЗ даже не упоминает термин «устойчивое развитие».

Другой пример – определение устойчивого развития как самостоятельного правового понятия в Федеральном законе от 19 июня 1996 г. № 78-ФЗ «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» (утратил силу с 1 января 2005 г.). Устойчивое развитие в этом законе рассматривалось как «гармоничное развитие производства, социальной сферы, населения и окружающей природной среды» (ст. 1). Однако в новых актах, призванных заменить собой названный утративший силу закон (см. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»), об устойчивом развитии не говорится вообще.

Некоторые созвучные пониманию устойчивого развития на международном уровне аспекты отражены в указе Президента Российской Федерации от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития», поскольку принятие данного акта обусловлено «документами Конференции ООН по окружающей среде и развитию» [3], как отмечено в самом указе. Указом были одобрены Основные положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития. В названии, что примечательно, снова прослеживается разделение деятельности по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития, то есть экологические, природоохранные аспекты устойчивого развития фактически выводятся за рамки понимания последнего, при этом какой-либо дефиниции понятия «устойчивое развитие» в указе не приводится. Кроме того, в названных Основных положениях появился и специфический термин «экологически безопасное устойчивое развитие», опять-таки без раскрытия его содержания. Но вместе с тем для его обеспечения указ предусмотрел осуществление государственного регулирования природопользования и стимулирования природоохранной деятельности путем проведения целенаправленной социально-экономической, финансовой и налоговой политики в условиях развития рыночных отношений. Важно также, что согласно указу «хозяйственная деятельность ориентируется на достижение экономического благосостояния в сочетании с экологической безопасностью России».

Таким образом, вопрос о достаточности нынешнего правового регулирования для реализации концепции устойчивого развития приводит к отрицательному заключению. Пробелы в этой сфере на уровне законов и актов Президента Российской Федерации таковы, что в своем собственном понимании устойчивое развитие даже не определяется, законодатель не раскрыл сущности принципов устойчивого развития, не сопоставил надлежащим образом такие близкие правовые понятия, как «охрана окружающей среды» и «обеспечение устойчивого развития».

3. Следует констатировать, что на сегодня понятие «устойчивое развитие» не только не укрепилось прочно в российском праве за десятилетия его использования в международных актах, но и более того, оно оказалось «затертым», было сознательно сужено для понимания или вовсе использовалось в неких исключительно дежурных, декларативных целях.

Очевидно, что возможны два пути развития в этой части российского законодательства: 1) вернуться к наполнению содержания понятия «устойчивое развитие», не только и не столько мысля его в сугубо экономическом, хозяйственном, иногда социальном значении, но и закрепляя его экологические аспекты; 2) попытаться найти принципиально новую терминологию, новые подходы в законодательстве, которые, тем не менее, обеспечивали бы именно устойчивое развитие России. Это не альтернативные направления, а, скорее, коррелирующие между собой.

Нужно ли настаивать лишь на полном отражении термина «устойчивое развитие» в условиях, когда он практически не «прижился» в российском праве, а в последнее время используется лишь в качестве некоей «общей фразы»? Парадоксально, но, не получив адекватного раскрытия в правовых нормах, этот термин субъективно выглядит сейчас устаревшим.

Поэтому поиск новой терминологии, новых подходов на этом фоне не только не исключается, но должен, по нашему мнению, получить некоторый приоритет в развитии экологического законодательства. Это может быть «зеленая» экономика». Это понятие пока практически отсутствует в российских нормативных правовых актах. Но, будучи широко использованным в заключительном документе Конференции ООН по устойчивому развитию (Рио-де-Жанейро, 2012) «Будущее, которого мы хотим» [2], оно создает ориентиры для российского законодательства. Причем особенно важно, чтобы это понятие использовалось в законодательстве в его полном объеме, так, как его рекомендовал использовать еще Подготовительный комитет к Конференции «Рио+20». Как минимум, им должны охватываться такие направления развития, как, например, введение налогов на то, что вредит окружающей среде, государственная закупочная политика, которая поощряет формирование

*The Problems of  
Developing a Legal  
Framework for Sustainable  
Development*

*I.A. Ignatieva,  
Department of  
Environment and Land  
Law of Moscow State  
University*

*Abstract: It is well known that the implementation of the concept of sustainable development is not possible without a normative framework, logical reflection and account in the law. Russian legislation in this case may (and in certain conditions must) focus on the approaches that have been established in relation to sustainable development in international law.*

*Keywords:  
sustainable development,  
environmental protection,  
law*

«зеленых» предприятий и рынков, использование государственных инвестиций в такие сферы, как общественный транспорт, возобновляемые источники энергии, последовательное повышение энергоэффективности и др. Правовое наполнение термина ««зеленая» экономика» в обозначенном аспекте соответственно будет иметь решающее значение в решении проблем охраны окружающей среды и природопользования, подлинного обеспечения устойчивого развития.

Итак, перспективы устойчивого развития в России напрямую зависят от: а) присутствия правового понятия «устойчивое развитие» в нормативных правовых актах, и прежде всего законодательных, с необходимой дефиницией; б) надлежащей трактовки этого понятия с учетом установленных в международных документах экологических его аспектов; в) создания продуманных и эффективных механизмов учета требований устойчивого развития при регулировании разных общественных отношений; г) уместного, обоснованного и своевременного обновления терминологии нормативных правовых актов («зеленая» экономика» и т. п.), отвечающей новым направлениям в регулировании устойчивого развития мировым сообществом.

#### **Литература**

1. Информационный портал Компании «Консультант плюс» <http://www.consultant.ru/>
2. Итоговый документ Конференции ООН по устойчивому развитию (Рио-де-Жанейро, 2012) «Будущее, которого мы хотим» <http://www.un.org/ru/sustainablefuture/>
3. Конференция по окружающей среде и развитию [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/riodecl.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml)