

Андреева Елена Михайловна,
доктор юридических наук, доцент,
доцент кафедры правовой охраны
окружающей среды, Санкт-Петербургский го-
сударственный университет, 199034, г. Санкт-
Петербург, Университетская наб., д. 7–9,
email: Elenaandreeva09@mail.ru

Andreyeva, Elena M.,
Doctor of Law, Associate Professor,
Department of Legal Protection of the
Environment, St. Petersburg State University,
7–9 Universitetskaya emb., St. Petersburg,
199034, Russian Federation,
email: Elenaandreeva09@mail.ru

УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ КАК ОСНОВА СОВРЕМЕННЫХ КОНЦЕПЦИЙ ПРАВА ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ



SUSTAINABLE DEVELOPMENT AS THE BASIS FOR MODERN CONCEPTS OF NATURE MANAGEMENT LAW

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена исследованию понятия «устойчивое развитие» в контексте построения новой и современной концепции природопользования. В начале исследования проведена попытка осмысления дефиниции «устойчивое развитие», затем проанализированы основные стратегические документы в области природопользования на предмет внедрения в них концепции устойчивого развития. Автор ставит перед собой две задачи. Первая – изучить обоснованность применения принципа устойчивого развития не только в экологической, но и в других правовых отраслях. Вторая – с учетом выявленного понятия и целей устойчивого развития оценить положительные стороны и недостатки применения его в природоресурсных юридических документах. В результате автор приходит к выводу, что ввиду активного использования понятия устойчивого развития практически во всех отраслях права, значение данной категории нивелируется. Как результат предлагается ограничить применение исследуемой концепции только рамками экологического права. Что касается идей устойчивого развития в документах, регламентирующих природопользование, то они действительно нашли свое достаточно полное отражение в регламентации природопользования.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: устойчивое развитие; природопользование; экологическое право; стратегические документы.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ:

Андреева, Е. М. Устойчивое развитие как основа современных концепций права природопользования [Текст] / Е. М. Андреева // Вестник Юридического факультета Южного федерального университета. – 2022. – Т. 9, № 1. – С. 87–92. – DOI: 10.18522/2313-6138-2022-9-1-11.

ABSTRACT. The work studies the concept “sustainable development” in the context of building a new and modern concept of nature management. At the beginning, an attempt is made to comprehend the definition of sustainable development. Then the main strategic documents on environmental management are analysed as to how that concept is introduced in them. The author defines two goals. The first one is to explore the grounds for applying the principle of sustainable development in the environmental and other legal areas. The second one is to assess positive aspects and disadvantages of its implementation in legal documents on natural resources. The author comes to the conclusion that due to active use of the concept of sustainable development in almost all branches of law, the value of this category is diminished. Therefore, she proposes to limit the usage of the concept to the framework of environmental law only. As for the sustainable development ideas in the documents regulating nature management, they are indeed quite fully reflected in nature management regulation.

KEYWORDS: sustainable development; nature management; environmental law; strategic documents.

FOR CITATION:

Andreyeva, E. M. Sustainable Development as the Basis for Modern Concepts of Nature Management Law [Text] / E. M. Andreyeva. Bulletin of the Law Faculty, SFEDU. – 2022. – Vol. 9, No. 1. – P. 87–92(in Russian). – DOI: 10.18522/2313-6138-2022-9-1-11.

Принцип устойчивого развития (Sustainable development) является сегодня основным и наиболее востребованным в экологическом праве. Собственно, свое происхождение он берет именно из международных документов в сфере окружающей среды. Хотя со временем комментируемое понятие стало популярным и в других областях юриспруденции, в частности, административном, муниципальном, конституционном и даже финансовом праве. Активно оно используется в социальных, управленческих и экономических науках. Как верно отмечают коллеги из Института государства и права РАН Сергей Викторович Королев и Мария Михайловна Мухлынина, устойчивое развитие – это конгломерат различных философских, экологических, социологических, экономических, технологических и других идей, не имеющих единства [3].

Считается, что основы устойчивого развития были весьма приблизительно сформулированы в итоговых документах Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992). Достаточно сказать, что в Декларации ООН по окружающей среде и развитию, принятой по итогам упомянутой конференции, термин «устойчивый» упоминается 12 раз. Хотя справедливости ради следует отметить, что ни названная декларация, ни последующие международные документы определение данного понятия не содержали.

В дальнейшем идея устойчивого развития получила свое закрепление еще в трех главных экологических документах ООН, а именно Декларации тысячелетия ООН (Нью-Йорк, 2000 год); Декларации ООН по устойчивому развитию (Йоханнесбург, 2002 год); Итоговом документе Конференции ООН «Будущее, которое мы хотим» (Рио-де-Жанейро, 2012 год).

В указанных выше международных документах в данный принцип заложены следующие идеи в области экологии и природопользования:

- защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития (Рио-де-Жанейро, 1992);
- рациональное использование природной ресурсной базы (Йоханнесбург, 2002);
- сокращение и искоренение масштабов нерациональной практики производства и потребления (Рио-де-Жанейро, 1992);

- поощрение рациональных моделей потребления и производства (Рио-де-Жанейро, 2012);

- внедрение комплексных и устойчивых методов управления природными ресурсами и экосистемами, которые способствуют сохранению экосистем, их регенерации и восстановлению (Рио-де-Жанейро, 2012). «Комплексное» в документах ООН понимается как единое управление, в котором при принятии экономических решений, воздействующих на окружающую среду, учитывается влияние на все элементы экосистемы;

- обязанность государств сотрудничать посредством обмена научно-техническими знаниями и распространения новых и передовых технологий (Рио-де-Жанейро, 1992);

- ответственность за обеспечение устойчивого развития лежат на *развитых странах* (Рио-де-Жанейро, 1992). Указанное правило объясняется тем, что данные страны наносят наибольший вред природе и одновременно обладают достаточными технологиями и ресурсами для обеспечения устойчивого развития;

- принятие мер по финансированию программ устойчивого развития в развивающихся странах (Нью-Йорк, 2000). Кроме того, эта миссия возложена на богатые страны;

- активизация усилий по лесоустройству, сохранению всех типов лесов (Нью-Йорк, 2000);

- обеспечение защиты окружающей среды при возникновении вооруженных конфликтов (Рио-де-Жанейро, 1992);

- контроль целей устойчивого развития (Йоханнесбург, 2002).

Однако авторы указывают, и с этим следует согласиться, что нет единого критерия или показателя, являющегося стопроцентным свидетельством устойчивости. И, конечно, такое достаточно широкое понимание устойчивого развития в документах ООН, в отсутствие легального толкования данной категории, вызвало общемировую дискуссию о его сущности. При этом мнения о ценности данного понятия диаметрально противоположные. Базовым и повсеместно используемым считается определение устойчивого развития, которое было дано еще до Конференции в Рио-де-Жанейро, Комиссией ООН по окружающей среде и развитию в 1987 году. Так, устойчивое развитие понимается Комиссией как «развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего,

не ставя под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности». Вместе с тем с 1987 года взгляды на данное понятие развивались. Так, авторы определяют его так: «общественно-политическая концепция развития человечества, предполагающая гармоничное развитие природы и человека, а именно взаимодействие экономического роста, социального развития и защиты окружающей среды, в целях удовлетворения потребностей существующих и будущих поколений населения всех стран» [5, с. 224]; устойчивое развитие есть «экологически обоснованное экономическое и социальное развитие в интересах настоящего и будущих поколений, а охрана окружающей среды становится его неотъемлемым компонентом» [2]; «потребность жить в прогнозируемых и защищенных условиях, ориентируясь при этом на долговременные цели» [1, с. 164]; «попытка совместить растущую обеспокоенность ряда экологических проблем с социально-экономическими проблемами» [6]. Автором приведены некоторые из многочисленных интерпретаций данного понятия. Однако уже по ним можно судить о различных подходах к пониманию устойчивого развития – от экоцентричных до антропоцентричных. Так, например, есть мнение, что устойчивое развитие есть бессовестно антропоцентрическая концепция [7]. Многие политические деятели и представители бизнеса используют понятие устойчивое развитие в своих целях, например, считая его синонимом «устойчивого роста», в том числе экономического. Приспособление концепции устойчивого развития в техногенных теориях также имеет место быть. Так, устойчивое развитие действительно можно развернуть в сторону технического прогресса, который в какой-то степени может обеспечить межпоколенческую устойчивость. Цифровой мир может заменить человеку многие природные блага, но можно ли считать такую идею устойчивым развитием? Как указывают зарубежные авторы, «расплывчатость концепции и ее теоретических основ позволили использовать фразы “устойчивое развитие” и “устойчивость” в качестве обязательных для политиков и бизнес-лидеров, но, как показал Семинар по устойчивому развитию городов Национального научного фонда США, устойчивость применяется для легали-

зации множества политических направлений – от общинного аграрного утопизма до высокопромышленного и технологичного рыночного развития» [6]. Ж. А. Мингалева обоснованно заявляет: «Говорить о качественном концептуальном структурировании этого понятия не приходится, так же как и о нормализации институциональных подходов к практике устойчивого развития» [4].

Указанное наталкивает на мысль о необходимости определиться с тем, какое значение данный термин имеет в праве? Можно предположить, что это политическая идея, философская концепция, принцип российского или международного права. На наш взгляд, поскольку идея (или принцип) устойчивого развития не имеет универсального легального толкования¹, то она пока не встроена ни в канву российского, ни международного законодательства. Так, КС РФ указал, что норма должна быть формально определенной, четкой, не допускающей расширительного толкования (Постановление от 30.06.2011 № 14-П). Собственно, эта позиция нашла свое отражение и в одном из решений Международного суда ООН, который пришел к выводу, что принцип устойчивого развития является только политическим постулатом, а не конкретным правовым принципом (Решение Международного суда ООН 1997 г. в деле по спору между Венгрией и Словакией).

По мнению автора, попытка расширительного использования комментируемого понятия нивелирует его ценность. В результате оно утрачивает тот смысл, который изначально в него вкладывалось международными экологическими документами. Например, борьба с бедностью, которая также входит в приоритетные направления концепции устойчивого развития, может осуществляться различными способами, в том числе вразрез с интересами окружающей среды. Кажущаяся возможность в данном термине объединить социальную, экономическую и экологическую составляющие кажется утопией.

Поэтому автор предлагает использовать термин «устойчивое развитие» преимущественно в целях регулирования охраны окружающей среды и с осторожностью использовать его в

¹ Именно универсального, поскольку несколько легальных определений данного понятия в российском праве уже дано.

экономике и социологии. При этом устойчивое развитие следует признать такой моделью экономического и социального развития, при которой главенствующей идеей при принятии управленческих решений является охрана и рациональное использование природной ресурсной базы для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений.

Вопреки нашему мнению, принцип устойчивого развития точно сквозит по всему российскому законодательству. Так, проведенный автором мини-анализ показал, что в более чем 1000 нормативных актов Российской Федерации разной юридической силы упоминается термин «устойчивое развитие», при этом в 30 из них он присутствует в названии документа, а в двух нормативных актах дается его определение¹. Как известно, это понятие в настоящее время можно встретить в ВК РФ, ЛК РФ, а также в Законе об охране окружающей среды. Однако в Конституции РФ оно не содержится. Тем не менее складывается впечатление, что упоминание термина «устойчивое развитие» в законодательстве РФ имеет целью отдать дань уважения и создать видимость следования резолюциям ООН, сколь всерьез внедрять этот принцип в российскую действительность.

Что касается применения идеи устойчивого развития в природопользовании, необходимо указать, что из 30 общих *стратегических* документов, в которых прямо или косвенно затронуты вопросы природопользования, только в двух активно реализуется рассматриваемая концепция. Так, в Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утв. Указом Президента РФ от 01.04.1996 № 440, подтверждена приверженность России глобальному принципу. Тем не менее Концепция принималась в перестройку и очень мягко указывала, что к устойчивому развитию России удастся перейти только после решения насущных экономических и социальных проблем. В этом документе заложены очень важные мысли о понимании отношений человека и природы, а также идеи о путях развития общества и природы. В частности, указывается:

¹ Этими документами являются Градостроительный кодекс РФ и Распоряжение Правительства РФ от 02.02.2015 № 151-р «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года».

– что государство является гарантом сохранности окружающей среды и экологической безопасности. При этом акцент делается на действенность государственного управления и контроля в области охраны природы;

– на необходимость повышения роли граждан и негосударственных организаций в принятии хозяйственных и иных решений с учетом экологического фактора;

– на важность экологизации экономической деятельности. Данный термин в Концепции не расшифрован, но из нее следует, что это становление новой модели хозяйствования и широкое распространение экологически ориентированных методов управления в купе с рациональным природопользованием.

– на целесообразность введения в хозяйственную деятельность пределов емкости экосистем и критериев оценки этой емкости. Под такой емкостью экологи понимают предел антропогенного воздействия, превышение которого угрожает необратимой деградацией конкретной экологической системы. Очень важно, что в концепции предлагается установить пределы антропогенного воздействия на экосистему, чтобы не допустить ее разрушения;

– на массовое внедрение энерго- и ресурсосберегающих технологий;

– на необходимость создания правовой основы перехода к устойчивому развитию;

– на введение критериев или приоритетов при принятии экологически значимых решений. Например, никакая хозяйственная деятельность не может быть оправдана, если выгода от нее превышает вызываемого экологического ущерба. Отмечается, что ущерб окружающей среде должен быть на столь низком уровне, какой только может быть разумно достигнут с учетом экономических и социальных факторов.

Концепция не имеет сроков действия, планировалось, что в дальнейшем на основании данной концепции будет разработана стратегия устойчивого развития РФ – она так и не была принята.

В Основах государственной политики в области экологического развития до 2030 года, утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г., которые не являются нормативным, однако относятся к стратегическим документам России, поддерживается направление на устойчивое развитие –

т.е. «на решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений». Детали или основные идеи в области природопользования следующие. Во-первых, были установлены 16 принципов, которые можно считать основными началами современной концепции природопользования. Наиболее важными являются научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства; презумпция экологической опасности, планируемой экономической и иной деятельности; запрещение осуществления деятельности, последствия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к деградации экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды.

Также в комментируемых Основах установлены направления совершенствования, в частности создание непротиворечивой нормативной базы, внедрение экологически эффективных инновационных технологий. Что интересно, то в этих документах появляются все новые, новые термины, определения которым не даны – «экологический бизнес», «емкость экосистемы», «единая технологическая платформа» и т.д.

К сожалению, в ограниченных рамках данной публикации нет возможности детально осветить отражение принципа устойчивого развития во всех, в том числе специальных стратегических документах, тем не менее отметим, что они также содержат мероприятия по его реализации. Единственное, что вызывает некоторую критику, это отсутствие в экологическом законодательстве определения «устойчивое развитие» при широком использовании данной концепции, что может вызвать противоречия в ее реализации в разных сферах природопользования.

На основании проведенного исследования автором предлагается ограничить применение концепции устойчивого развития преимущественно рамками экологического права.

Что касается идей устойчивого развития в документах, регламентирующих природопользование, то они действительно нашли свое достаточно полное отражение в актах природоресурсного законодательства. Между тем, отсутствие в них определения данному понятию может вызвать противоречивые подходы к его применению.

Литература

1. Глухарева, Л. И. Права человека в современном мире (социально-философские основы и государственно-правовое регулирование) [Текст] / Л. И. Глухарева. – Москва : Юристъ, 2003. – 303 с.
2. Колбасов, А. Д. Правовые вопросы охраны окружающей среды [Текст] / А. Д. Колбасов, О. С. Колбасов // Экспресс-информ. – Вып. 19. – С. 2–4.
3. Королев, С. В. К вопросу обеспечения экологической безопасности в контексте концепции устойчивого развития: сравнительный и международно-правовой аспект [Текст] / С. В. Королев, М. М. Мухлынина // Безопасность бизнеса. – 2021. – № 4. – С. 45–52.
4. Мингалева, Ж. А. Идеи устойчивого развития: «яблоко раздора» или платформа для объединения? [Текст] / Ж. А. Мингалева // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 6. Экономика. – 2017. – № 6. – С. 19–23.
5. Шакиров, А. Д. О концепции устойчивого развития и ее принципах [Текст] / А. Д. Шакиров // Ученые записки Казанского университета. Сер. Гуманит. науки. – 2011. – Т. 153. – Кн. 1. – С. 217–225.
6. Hopwood, B. Sustainable development: Mapping different approaches [Text] / B. Hopwood, M. Mellor, G. O'Brien // Sustainable Development. – 2003. – № 13(1). – P. 38–52.
7. Global sustainable development: its intellectual and historical roots [Text] / K. Lee, A. Holland, D. McNeill et al. (eds). Global Sustainable Development in the 21st Century. – Edinburgh : Edinburgh University Press, 2000. – P. 31–47.

References

1. Glukhareva, L. I. Human rights in the modern world (socio-philosophical foundations and state legal regulation) [Text] / L. I. Glukhareva. – Moscow : Jurist Publ., 2003. – 303 p. [in Russian].
2. Kolbasov, A. D. Legal issues of environmental protection [Text] / A. D. Kolbasov, O. S. Kolbasov // Express-inform. – Issue 19. – P. 2–4 [in Russian].
3. Korolev, S. V. On the issue of ensuring environmental safety in the context of the concept of sustainable development: comparative and international legal aspect [Text] / S. V. Korolev, M. M. Mukhlynina // Business security. – 2021. – No. 4. – P. 45–52 [in Russian].
4. Mingaleva, J. A. Ideas of sustainable development: “apple of discord” or a platform for unification? [Text] / J. A. Mingaleva // Bulletin of the Moscow University. Ser. 6. Economics. – 2017. – No. 6. – P. 19–23 [in Russian].

5. *Shakirov, A. D.* On the concept of sustainable development and its principles [Text] / A. D. Shakirov // Scientific Notes of Kazan University. Ser. Humanit. science. – 2011. – Vol. 153. – Book 1. – P. 217–225 [in Russian].

6. *Hopwood, B.* Sustainable development: Mapping different approaches [Text] / B. Hopwood, M. Mellor, G. O'Brien // Sustainable Development. – 2003. – № 13(1). – P. 38–52 [in English].

7. Global sustainable development: its intellectual and historical roots [Text] / K. Lee, A. Holland, D. McNeill et al. (eds). Global Sustainable Development in the 21st Century. – Edinburgh : Edinburgh University Press, 2000. – P. 31–47 [in English].

Поступила в редакцию 09.02.2022

Received February 09, 2022