

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ В СВЕТЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ¹

© 2014 г. Михаил Михайлович Бринчук²

Краткая аннотация: в статье исследованы некоторые проблемы, связанные с обеспечением конституционного права на благоприятную окружающую среду в свете национальной безопасности. Проблемы касаются, в частности, рационального использования природных ресурсов и состояния экологического законодательства. Экологический кризис рассматривается как фактор, затрудняющий возможности обеспечения права на благоприятную окружающую и национальную безопасность.

Annotation: the article examines some issues related to the constitutional right to a favourable environment in the light of national security. The problems concern in particular the rational use of natural resources and the state of environmental legislation. The environmental crisis is seen as a factor that makes it difficult to ensure the right to a favourable environment and national security.

Ключевые слова: Конституция РФ, право на благоприятную окружающую среду, национальная безопасность, экологическое право, экологическое законодательство, благоприятная окружающая среда, природопользование, охрана окружающей среды, экологический кризис.

Key words: the Constitution of the Russian Federation, the right to a favourable environment, national security, environmental law, environmental legislation, a favourable environment, use of nature, environmental protection, ecological crisis.

Национальная безопасность России теснейшим образом связана с состоянием экологической сферы жизни и деятельности общества. Эта связь признается и подтверждается и в политико-правовых актах Российской Федерации. В соответствии со Стратегией национальной безопасности РФ до 2020 г., утвержденной Указом Президента РФ № 537 от 12 мая 2009 г.³, к приоритетам устойчивого развития, направленного на обеспечение национальной безопасности РФ, относится “экология живых систем и рациональное природопользование”. Согласно разд. 8 “Экология живых систем и рациональное природопользование” стратегическими целями обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования являются сохранение окружающей природной среды и обеспечение ее защиты; ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата (п. 85).

Национальная безопасность России не только тесно связана с состоянием сферы взаимодействия

общества и природы, но и зависит от состояния этого взаимодействия. В политико-правовом акте такого уровня и важности предмета (национальная безопасность) с учетом продолжительности и значимой для России перспективы действия указа экологические положения целесообразно было бы выразить более фундаментально. “Экология живых систем” – направление важное. Но в условиях экологического кризиса, переживаемого обществом в течение длительного времени, более существенно в контексте национальной безопасности как задачу видеть поддержание и восстановление благоприятного состояния окружающей среды.

Полезным, важным и демонстративным направлением оценки состояния и перспектив обеспечения национальной безопасности в экологическом контексте может быть уровень соблюдения конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду. Человек и его права декларированы Конституцией РФ как высшая ценность. С учетом роли природы как основы существования и жизнедеятельности человека и общества соблюдение названного права может рассматриваться как юридический критерий оценки не только эффективности природоохранной деятельности государства, но и обеспечения национальной безопасности. Конституционная категория благоприятной окружающей среды –

¹ Статья написана с использованием СПС “Консультант-Плюс”.

² Заведующий сектором эколого-правовых исследований Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

важнейшая в экологическом праве. Выявляя юридические критерии этой категории, автор оценивает окружающую среду как благоприятную, если ее состояние соответствует установленным в экологическом законодательстве требованиям, касающимся чистоты (незагрязненности), ресурсоемкости (неистощимости), экологической устойчивости, видового разнообразия, эстетического богатства, сохранения уникальных (достопримечательных) объектов природы с учетом допустимого экологического и техногенного риска⁴.

Соответственно, состояние окружающей среды, оцениваемое как благоприятное, может рассматриваться в качестве другого базового критерия обеспечения национальной безопасности. Отступление от экологических требований, деградация природы, нерациональное природопользование, истощение природных ресурсов являются факторами, угрожающими национальной безопасности, и находятся в правовой сфере взаимодействия общества и природы. Их проявление непосредственно зависит от состояния экологического законодательства, его исполнения. От состояния и исполнения этого законодательства зависит и обеспечение соблюдения права на благоприятную окружающую среду. Таким образом, национальная безопасность зависит от состояния экологического права и соблюдения права на благоприятную окружающую среду.

Для данного исследования важно подчеркнуть, что право на благоприятную окружающую среду относится к категории естественных прав человека. Применительно к сфере взаимодействия общества и природы выделение естественных экологических прав человека имеет закономерное обоснование. Оно непосредственно вытекает из статуса человека, являющегося одновременно существом природным и социальным. Человек как особый вид мира животных, как биологическое, природное существо объективно имеет такие права. Можно утверждать, что он не может не иметь естественных экологических прав.

Право на благоприятную для его жизни природу является первейшим и наиболее важным естественным правом человека, возникшим с момента появления человека в природе. Человек естественно нуждается именно в благоприятной природе. В неблагоприятной, например

в загрязненной, атмосфере, гидросфере, литосфере он, если не вымрет, то деградирует, изменится⁵.

В Институте государства и права РАН недавно была защищена диссертация по механизмам защиты права на благоприятную окружающую среду⁶. Обосновывая актуальность темы, автор пишет, что конституционное право на благоприятную окружающую среду “в нашей стране не реализуется и повсеместно нарушается. В России принимаются законы, по своему смыслу противоречащие Конституции РФ. Нормы экологического законодательства нарушаются на самом высшем уровне. Непоследовательная экологическая политика в нашей стране привела к масштабной деградации природы, что, в свою очередь, негативно влияет на здоровье и качество жизни граждан. По данным Министерства природных ресурсов и экологии РФ, в 136 городах России (в которых в общей сложности проживают 55% городского населения страны) уровень загрязнения воздуха характеризуется как высокий и очень высокий⁷. При этом, по данным Всемирной организации здравоохранения, в 2004 г. от загрязнения окружающей среды в России умерли 493 тыс. чело-

⁵ Продолжение государствами и мировым сообществом политики игнорирования экологических угроз для самого человека может иметь непредсказуемые последствия. Об этом свидетельствуют новые научные исследования. Так, СНЕМ Trust провела исследования о влиянии химического загрязнения окружающей среды на гормональную систему и подтвердила ранее сделанные выводы о **феминизации мужских особей дикой природы**. Химические вещества оказывают разрушающее воздействие на гормональную систему, что может иметь негативные последствия и для человека.

Это исследование показало, что мужские особи рыб, рептилий, птиц и млекопитающих пострадали от воздействия химических веществ, присутствующих в окружающей среде. Представлена информация о феминизации камбалы в Великобритании, трески в Северном море, тростниковой жабы во Флориде, сапсана в Испании, черепах в Великих озерах Северной Америки.

Ученые предупреждают о недопустимости сокращения численности мужских особей, которое повлечет за собой необратимое сокращение всей популяции.

Сейчас уже достоверно известно, что химикаты – разрушители гормональной системы, действуя вместе, могут оказывать негативное воздействие на организмы даже в том случае, если концентрация отдельных из них меньше предельно допустимой (см.: О феминизации мужских особей // Зеленый мир. 2009. № 5, 6. С. 1).

⁶ См.: *Сорокина Т.Ю.* Механизмы защиты права на благоприятную окружающую среду. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

⁷ См.: Государственный доклад “О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2008 году”. М., 2009. С. 7.

⁴ Подробнее об этом см.: *Бринчук М.М.* Благоприятная окружающая среда как правовая категория // Труды Института государства и права РАН. 2007. № 5. С. 36–66.

век⁸. Повсеместное нарушение основополагающего экологического права негативно отражается не только на здоровье и жизни граждан, но и на их благосостоянии⁹.

Обратим внимание на “частный” случай. Есть под Самарой городок Чапаевск, где раньше был завод по производству химоружия, теперь – завод по уничтожению химоружия¹⁰. По оценкам специалистов, “сегодня содержание диоксида в почве Чапаевска превышает предельно допустимую норму концентрации в 140 раз, в молоке домашних животных – в 10 раз, в молоке кормящих матерей – в 400 раз! А ведь диоксин по токсичности превосходит многие отравляющие вещества. Но основная его опасность – “долговременность” поражения и неприсчитываемость отдаленных последствий хронического отравления крайне малыми дозами. Средняя продолжительность жизни у мужчин здесь – 40 лет, у женщин – 50 лет”¹¹. Врачи, исследовавшие ситуацию в этом городе, выявили “чапаевский синдром” патологического старения и интеллектуального вырождения детей. Он появляется у детей в следующем поколении и дальше остается и передается¹².

Приведенные данные о ежегодной смертности россиян, деградации здоровья из-за загрязнения природы и о самом ее загрязнении непосредственно свидетельствуют о состоянии проблемы соблюдения права на благоприятную окружающую среду. Эти страшные цифры свидетельствуют и о реальном праве человека на благоприятную окружающую среду, и о национальной безопасности в экологическом аспекте. Эти цифры характеризуют эффективность деятельности главного субъекта деятельности по обеспечению и экологической безопасности и по национальной безопасности – государства. Особо подчеркнем,

что эти данные говорят и об усугублении демографической ситуации в стране, не менее острой и актуальной, что также касается и национальной безопасности.

Эти тревожные данные отражают ту составляющую содержания понятия “благоприятная окружающая среда”, которая касается чистоты (незагрязненности) природы. В свете обеспечения этого права и национальной безопасности в статье мы коснемся другой важнейшей составляющей – ресурсоемкости (неистощимости) природы и состояния некоторых эколого-правовых проблем.

Проблема рационального использования природных ресурсов

Эта проблема является не менее насущной для России, чем охрана природы от загрязнения. В контексте права на благоприятную окружающую среду обратим внимание лишь на один природный объект – недра.

В течение длительного времени на телевидении идет реклама: “Россия обладает крупнейшими в мире запасами газа. Россия занимает первое в мире место по объемам его добычи¹³. Мы – россияне. Газпром – национальное достояние”. Не думаю, что эта реклама вызывает у россиян чувство гордости за себя и Родину, например у многочисленных жителей городов и населенных пунктов, лишенных возможности пользоваться этим природным благом для удовлетворения своих потребностей¹⁴. При наших чемпионских амбициях Карелия газифицирована на 5%, в то время как многие страны Европы удовлетворяют свои потребности в газе за счет россиян. Обратим также внимание, что не газ представляется как национальное достояние, а Газпром – организация, осуществляющая крупномасштабную и увеличивающуюся эксплуатацию недр.

В контексте права на благоприятную окружающую среду и национальной безопасности существующая проблема состоит в следующем: как наиболее рационально¹⁵, с учетом интересов на-

⁸ См.: Зеленый мир. 2008. № 23, 24. С. 19.

Заметим, что и официально заместителем руководителя Росприроднадзора недавно было признано, что “из-за плохой экологии умирают ежегодно более 350 тыс. россиян” (см.: Росс. газ. 2008, 28 мая; Зеленый мир. 2009. № 15, 16. С. 11).

⁹ См.: Сорокина Т.Ю. Указ. соч. С. 3, 4.

¹⁰ Федеральный закон “Об уничтожении химического оружия” был принят с нарушением Федерального закона “Об экологической экспертизе” и Конституции РФ. Его проект не был представлен на обязательную государственную экологическую экспертизу, как требовалось по Закону об экологической экспертизе.

¹¹ См.: Зеленый мир. 2009. № 9, 10. С. 1.

Американский город с 50-тысячным населением, имевший сходную проблему, признали непригодным для проживания и полностью отселили, а территорию засыпали 9-метровым слоем грунта.

¹² См.: <http://narodinfo.ru/articles/69974.html> (Дата обращения: 9 февраля 2012 г.).

¹³ По объемам добычи нефти Россия – тоже чемпион мира. В 2010 г. было добыто 505 млн т.

¹⁴ В 2008 г. уровень газификации составлял порядка 60% (см.: <http://viperson.ru/wind.php?ID=429261>) (Дата обращения: 14 мая 2011 г.).

¹⁵ Об эффективности природопользования в области нефтегазодобычи свидетельствует, в частности, отношение со стороны государства к нефтяному попутному газу (НПГ). На долю России приходится от четверти до трети мирового объема сжигания нефтяного попутного газа (НПГ). По данным МПР РФ, из 56 млрд куб.м. ежегодно извлекаемого попутного газа

рода распорядиться огромными запасами богатства недр. Современная практика в данной сфере свидетельствует об усилении экспортно-сырьевой зависимости российской экономики. На Ярославском форуме А.В. Рябов, главный редактор журнала “Мировая экономика и международные отношения”, говорил: “Если в 1995-м нефтяные доходы составляли менее половины российского бюджета, то уже с 2000-го намного превысили уровень в 65–70 процентов”¹⁶.

В контексте, в духе этой практики политическое руководство страны видит и будущее. Федеральный министр природных ресурсов и экологии видит перспективу следующим образом: “Полезные ископаемые – это тот фундамент, данное Богом преимущество России, которое надо использовать для повышения качества образования, внедрения инноваций, разработки собственных технологий.

Часто предлагают все полезные ископаемые сложить в мешок и не трогать. Это было бы стратегической ошибкой. Мир меняется. Посмотрите, какие сейчас разрабатывают перспективные автомобили. При ходовых характеристиках гоночных они тратят всего 2–3 литра бензина на 100 км. Представляете, к какому падению спроса на нефть это приведет уже на протяжении жизни одного поколения? Начинаешь понимать, что существенное изменение отношения к тем или иным полезным ископаемым – это не научная фантастика. Это может произойти буквально на следующий год. Поэтому пока у нас сохраняются естественные преимущества, их надо использовать”¹⁷.

в переработку направляется лишь 26%. Порядка 27% сжигается в факелах. Для сравнения: в США законодательно запрещено сжигание более 3%. А в Норвегии объем сожженного газа в 2004 г. составил всего 0.16% от общего объема нефтедобычи. По расчетам МПР РФ, из-за сжигания НПГ Россия ежегодно теряет около 139.2 млрд руб. (консолидированная стоимость жидких углеводородов, пропана, бутана и сухого газа, производимых при переработке попутного газа), хотя суммарный эффект от переработки НПГ в стране мог бы составить 362 млрд руб. в год¹⁵.

Загрязнение окружающей среды и причинение вреда здоровью людей – это лишь одна сторона проблемы. С другой стороны, нефтяной попутный газ – важнейшее сырье для газоперерабатывающей и нефтехимической промышленности. Газ бесцельно сжигается, в то время как мощности нефтехимической промышленности в среднем загружены лишь на 40 % (см.: <http://www.redmn.com/articles/poputnygaz.pdf> (Дата обращения: 30 мая 2010 г.)); Коваленко Д.Р. Правовые проблемы охраны окружающей среды при добыче и транспортировании нефти в РФ и Норвегии. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 77, 78).

¹⁶ Рябов А. Модернизации в России и глобальные изменения // Стратегия России. 2009. № 10. С. 84.

¹⁷ См.: Трутнев Ю. Стрелять в животное с воздуха – это не по-охотничьи // Известия. 2009. 5 июня. В настоящее время Ю. Трутнев – советник Президента РФ.

На заседании Правительства РФ от 2 августа 2012 г. обсуждался также вопрос о проекте программы разведки континентального шельфа и разработки его минеральных ресурсов на долгосрочную перспективу. Как говорил на нем Председатель Правительства РФ, – тема стратегическая. По оценкам экспертов, континентальный шельф Арктики может содержать около четверти всех шельфовых запасов углеводородов в мире. Однако пока огромные инвестиционные, экономические возможности не используются, пока недостаточно детально оценена структура сырьевой базы.

Программа, о которой шла речь, рассчитана на срок до 2030 г., но, как он далее подчеркнул, работать надо непременно сегодня, сейчас, а не в 2030 г., тем более что мы знаем: наши конкуренты и те, кто вообще занимается шельфом в мире, они работают гораздо быстрее нас, поэтому необходимо действовать. “И вообще надо помнить, что каждые 50–70 лет в мире происходит энергетическая революция, и ещё неизвестно, где через соответствующий период времени мы окажемся с нашими углеводородами, будем ли мы кому-то интересны. Надо работать”¹⁸.

Выраженные ведущими представителями публичной власти позиции касаются конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду в целом, в том числе в контексте национальной безопасности, по ряду существенных аспектов. Благоприятная окружающая среда – это ресурсоемкая среда. Идеология “выкачать” и “продать”, пока энергоресурсы востребованы на мировом рынке, затрагивает интересы не только будущей национальной безопасности. С точки зрения рассматриваемого в статье естественного экологического права эта идеология угрожает интересам будущих поколений удовлетворять свои экологические потребности. Как известно, права будущих поколений справедливо выражают сущность концепции устойчивого развития, поддержанной в 1992 г. и нашим государством. Согласно принципу 3 Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию право на развитие должно соблюдаться таким образом, чтобы адекватно удовлетворялись потребности нынешнего и будущих поколений в областях развития и окружающей среды¹⁹.

Выраженная Правительством позиция противоречит нормативным положениям, установленным

¹⁸ См.: <http://government.ru/docs/19902/> (Дата обращения: 3 августа 2012 г.).

¹⁹ См.: Международное публичное право. Сб. документов. Т. 2. М., 1996. С. 135–138.

Президентом России в Указе № 440 “О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию” от 1 апреля 1996 г.²⁰ В нем отмечается, что “переход к устойчивому развитию должен обеспечить на перспективу сбалансированное решение проблем социально-экономического развития и сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала, *удовлетворение потребностей настоящего и будущих поколений людей*”. При этом Президент РФ считает, что устойчивое развитие – объективное требование времени.

Помимо прочего, перемещение интересов государства на эксплуатацию ресурсов недр Арктики наводит на мысль об истощении запасов таких ресурсов в районах их традиционной эксплуатации. Это суждение подтверждается недавним признанием Ю.П. Трутнева, министра природных ресурсов РФ, в том, что “почти не осталось месторождений в нераспределенном фонде: свыше 90% запасов нефти, никеля, алмазов, более 80% газа... уже отданы в разработку. Все это означает, что наступит *полное исчерпание рентабельных эксплуатируемых запасов*. Рентабельные запасы рассыпного золота в стране иссякнут в 2010 г., а нефти, урана и меди – в 2015-м”²¹. Профессор экономики С.Н. Бобылев пишет о пессимистических оценках реальных запасов нашей природной кладовой, содержащихся в проекте “Долгосрочной государственной программы изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья до 2020 года” (2004), разработанном Министерством природных ресурсов РФ. *Приближаются сроки полного исчерпания рентабельных эксплуатируемых запасов многих полезных ископаемых: запасы нефти, урана, меди, коренного золота в стране иссякнут в 2015 г.*²²

Возникает закономерный и существенный вопрос о том, в какой мере отвечает интересам россиян то, как государство реализует полномочия собственника на недра?

Согласно ст. 36 Конституции РФ владение, пользование и распоряжение землей и другими

природными ресурсами, в том числе недрами, осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. “Иные лица” – это граждане России. Если в Конституции РФ говорится о возможности нарушения прав и законных интересов, то распространяется ли эта норма на недра? Ответ может быть только положительным. Как говорилось выше, ресурсоемкость природы – один из существенных показателей благоприятного состояния окружающей среды, на которую каждый имеет право.

В этой связи встает ряд принципиальных, в том числе с точки зрения исследуемой темы, вопросов. Распоряжается ли государство недрами с учетом прав и законных интересов “иных лиц”? В какой мере отвечает интересам “иных лиц”, не нарушает ли их политика и практическая деятельность государства, связанная с возрастающими масштабами обеспечения Россией мировой энергетической безопасности за счет, посредством, соответственно, увеличивающихся объемов добычи и экспорта нефти и газа? Может ли гражданин – субъект права на благоприятную окружающую среду – вмешаться в процесс распоряжения недрами? Есть ли для этого соответствующие правовые средства?

В контексте реализации государством как собственником недр правомочия *по справедливому* распоряжению ресурсами недр поставленные правовые вопросы весьма важны в ряде аспектов.

Как и в разных других аспектах, проблема энергетической безопасности в целом имеет прямое отношение к экологическому праву. С одной стороны, основой энергетики являются природные ресурсы – нефть, газ, уголь и др. Эти ресурсы по своей природе невозобновимы, исчерпаемы. На их возобновление уйдут века. Если имеющиеся в российских недрах запасы немерены, это – одна ситуация. Если же их исчерпание, как свидетельствуют специалисты и эксперты, прогнозируется в видимой перспективе, соответственно, в экологическом праве должны быть созданы правовые механизмы их использования (добычи) с учетом интересов российского общества, в том числе будущих поколений. С другой стороны, добыча, транспортирование и переработка энергетических ресурсов сопровождаются разнообразными вредными воздействиями, прежде всего ее загрязнением, на состояние природы. Когда Россия участвует в обеспечении мировой энергетической безопасности, то эффективно решаются энергетические проблемы зарубежных стран, а острейшие экологические

²⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.

²¹ FORBES. 2005. С. 41.

Опубликованы данные о том, что разведанных запасов, например нефти, России хватит на 35 лет, природного газа – на 81 год, железных руд – на 42 года; Паршев А.П. Почему Россия не Америка. М., 2001. С. 58–62.

²² См.: Бобылев С.Н. Цели развития тысячелетия ООН и обеспечение экологической устойчивости России // Экологическое право. 2006. № 1. С. 44.

гические проблемы создаются в своей²³. Россия обеспечивает энергетическую безопасность многих зарубежных стран, при этом, как говорилось выше, значительная часть населения своей страны лишена возможности пользоваться газом.

Отвечая в общем на один из существенных поставленных вопросов, подчеркнем, что *правовые механизмы защиты интересов “иных лиц” в отношениях по распоряжению государством природными ресурсами в законодательстве отсутствуют.*

С учетом существующей многие годы в России практики широкомасштабной эксплуатации ресурсов недр реальной становится угроза возможностям удовлетворения потребностей будущих поколений в этих ресурсах. Это обстоятельство диктует необходимость законодательного решения двух существенных задач, в том числе касающихся обеспечения национальной безопасности в будущем. Первая задача – последовательная реализация требования ст. 26 Федерального закона “Об охране окружающей среды”²⁴ о нормировании допустимого изъятия компонентов природной среды. Согласно этой статье нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды и порядок их установления определяются, в частности, законодательством о недрах²⁵. Необходимость такого нормирования вытекает из ряда норм Конституции РФ, в частности из права каждого на благоприятную окружающую среду, и из ст. 18²⁶.

Вторая задача, предопределенная сущностью России как правового государства, – признание и оформление права будущих поколений на благоприятную окружающую среду, в том числе на ресурсы недр, и создание правовых механизмов его

соблюдения и защиты. Представляется, что это право должно быть конституционным. И важно от декларативных забот государства об экологических интересах будущих поколений перейти к реальным.

Имея колоссальные доходы от добычи природных ресурсов, общество могло бы рассчитывать на использование их части на охрану природы и обеспечение права на благоприятную окружающую среду, что было бы и справедливо, по-человечески, и в соответствии с Конституцией РФ.

Конституция РФ и современное состояние экологического законодательства

В контексте права каждого на благоприятную окружающую среду и национальную безопасность обратим внимание на некоторые аспекты деятельности государства, касающиеся современного состояния экологического законодательства, степени его исполнения, подходов государства к его развитию.

Конституция содержит научно вполне обоснованные нормы по обеспечению конституционных прав. Так, в системе общих положений Конституции РФ особое место занимает ст. 18, на которую и в практической деятельности, и в доктрине обращается мало внимания. Прочитаем ее с учетом конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду: “право на благоприятную окружающую среду является непосредственно действующим. Оно определяет смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечивается правосудием”. С точки зрения формирования экологического законодательства содержащаяся в этой статье норма совершенно конкретно определяет обязанности каждого из субъектов публичной власти, участвующих в законодательном, исполнительном и судебном процессах, обеих палат Федерального Собрания, Правительства РФ, Президента РФ, судов.

Из этой важнейшей конституционной нормы применительно к экологическому законодательству вытекают, как минимум, две задачи, которые должны быть решены законодательной властью²⁷. Первая касается необходимости под-

²³ По данным экологов, территория Самотлорского месторождения, разрабатываемого ТНК-ВР (British Petroleum), покрыта совсем свежими нефтяными озерами. Всего же на площадях, где эта нефтяная компания ведет хозяйственную деятельность, загрязнено более 5000 гектаров земли. Здесь были обнаружены брошенные трубы и тонны металлолома (см.: Зеленый мир. 2006. № 11, 12. С. 2).

²⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

²⁵ Эта задача становится все более актуальной в связи с перспективой исчерпания ресурсов недр. По прогнозам Минприроды, уже к 2022 г. России может грозить истощение рентабельных эксплуатируемых запасов нефти, к 2025 г. – газа. По состоянию на апрель 2008 г., доля распределенного фонда недр газа составила 83%, нефти – 92% (см.: Зеленый мир. 2009. № 17–20. С. 40).

²⁶ Подробнее об этом см.: Бринчук М.М. Нормирование как правовая мера предупреждения истощения недр // Правовое регулирование горных отношений в Российской Федерации: история, современность, перспективы развития. Материалы всероссийской научно-практической конференции. М., 2004. С. 128–135.

²⁷ Эта норма адресована всем субъектам публичной власти. Однако с учетом места законодательной власти в государстве в контексте принципа разделения властей, с учетом роли законодательства в регулировании общественного развития ее реализация начинается прежде всего с законодательной ветви. Исполнительная власть будет исполнять “действующее” законодательство, т.е. существующее в государстве.

готовки и принятия адекватной системы законов, создающих *эффективный правовой механизм* по обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей среды. Заметим, что необходимость создания эффективного эколого-правового механизма диктуется также нормой Конституции РФ, определяющей и гарантирующей утверждение и поддержание конституционного строя России: земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9), расположенной в гл. I Основного Закона и, соответственно, являющейся ресурсом обеспечения конституционного строя. Последовательная реализация такого механизма – это задача прежде всего законодательной власти – будет, что очевидно, объективно обеспечивать юридически соблюдение права каждого на благоприятную окружающую среду. Вторая задача – принять законы, создающие *эффективные правовые механизмы* по реализации, охране и защите этого права.

По многим положениям Конституция РФ не исполняется. В части создания эффективного эколого-правового механизма не исполнена ст. 18. На сегодняшний день ни один из элементов этого механизма не урегулирован в законодательстве удовлетворительно. В содержательном отношении экологическое законодательство и право не соответствуют конституционным принципам их формирования и осуществления, вытекающим, в частности, из ст. 1, 2, 7, 10 и 18. Применительно к законодательству в целом на это обстоятельство обращает внимание и Ю.А. Тихомиров²⁸.

При том, что экологическое законодательство является крайне слабым, многие его *важнейшие требования не исполняются* уполномоченными государственными органами исполнительной власти и их должностными лицами, что также является неисполнением Конституции РФ²⁹. При этом заметим, что такое неисполнение имеет глубокие исторические корни.

²⁸ Ю.А. Тихомиров пишет, в частности: “В прошедшее десятилетие, к сожалению, между Конституцией и законодательством существовал некоторый разрыв – конституционные нормы слабо отражались в отраслях законодательства”. Развитие законодательства должно быть направлено прежде всего на реализацию положений Конституции Российской Федерации (см.: Концепция развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004. С. 11).

²⁹ Подробнее об этом см.: Бринчук М.М. Безответственность в современном экологическом праве // Гос. и право. 2010. № 11. С. 56–66.

В исследуемом в статье контексте важно подчеркнуть, что наряду с неисполнением требований экологического законодательства на современном этапе идет процесс *выхолащивания его прогрессивных положений*. Это произошло, например, с государственной экологической экспертизой, которая была, пожалуй, единственной эффективной мерой охраны окружающей среды в Российской Федерации в 1990-е годы. Ситуация коренным образом изменилась с принятием Федерального закона “О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 18 декабря 2006 г.³⁰ Этим Законом из перечня объектов обязательной государственной экологической экспертизы исключены проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации предприятий, магистральных трубопроводов и т.п. экологически опасных объектов. Сейчас экспертиза таких объектов проводится в рамках государственной экспертизы проектной документации, государственной экспертизы результатов инженерных изысканий, регулируемых Градостроительным кодексом РФ. Есть основания полагать, что предпочтение при таких экспертизах будет отдаваться экономическому развитию в ущерб природе.

Примером выхолащивания является ликвидация государственного земельного кадастра как правового института. Государственный земельный кадастр – один из основополагающих и приоритетных институтов земельного права – десятилетиями служил *основой планирования использования и охраны земель*. Признавая его значение и проявляя разумный и обоснованный государственный подход, был принят Федеральный закон “О государственном земельном кадастре” от 2 января 2000 г.³¹, потерявший силу из-за замещения этого кадастра земельным реестром в составе государственного кадастра недвижимости.

В эколого-правовой доктрине критически оцениваются замена правовых институтов государственных водного и лесного кадастров на государственные водный и лесной реестры, а также введение правовой меры государственного кадастрового учета земельных участков в составе государственного кадастра недвижимости вместо государственного земельного кадастра. В последнем случае произошло замещение правовых норм земельного законодательства, регулирующих пуб-

³⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 52 (Ч. 1). Ст. 5498.

³¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 2. Ст. 149.

лично-правовые кадастровые отношения, государственным кадастром недвижимости как частноправового института гражданского законодательства, содержащего сведения о лесах, водных объектах и об иных природных объектах, расположенных в пределах земельного участка как объекта недвижимости³².

Оказавшись в сфере гражданского права, ментально была выхолощена правовая сущность и функциональность земельного кадастра как ресурса земельного права как публичного, как основы планирования землепользования и охраны земель от деградации. Реестр не только не подтвердил экономическую эффективность и выгоду, но и успешно продемонстрировал деградацию важного элемента в правовом механизме земельного права.

Экологический кризис – фактор, обостряющий ситуацию с обеспечением права на благоприятную окружающую среду и национальную безопасность

Экологический кризис, который носит глобальный характер, является важнейшей составляющей мирового системного кризиса³³. Будучи в системе, в условиях кризисных состояний в других сферах отдельный кризис можно преодолеть лишь после системного кризиса. Системный же кризис – главная особенность нынешнего состояния мирового сообщества.

Кризис – существенный фактор общественного развития, формирования и осуществления права как его регулятора, который нельзя не учитывать. Осознание кризиса диктует публичной власти необходимость установления причин, его вызвавших, определения ресурсов, необходимых для его преодоления, разработки программы требуемых действий.

Что же происходит в этом отношении в общественной практике? Выше давалась характеристика состояния экологического законодательства и его исполнения. Речь фактически шла об отношении государства к этой важнейшей для общества сфере. Недавно, в мае 2010 г., на заседании Президиума Госсовета, посвященном реформированию законодательства в сфере охраны окружающей

среды Российской Федерации³⁴, Ю.П. Трутнев, (уже цитированный ранее), долгие годы возглавлявший Министерство природных ресурсов и экологии, говорил: “На протяжении практически последних 100 лет *вопросы охраны окружающей среды находились на обочине внимания государства*”. Не менее откровенно высказался, открывая это заседание, Президент России: “*Лет десять назад разговоры об экологии воспринимались как экзотика*”. При этом никто из участников заседания и других членов Президиума, судя по стенограмме, не спросил: как можно говорить об экологии как экзотике, об “*обочине внимания государства*” в стране с критическим состоянием природы и крайне тяжелыми общественными последствиями, если с 1993 г. в России действует Конституция РФ, установившая помимо иных прогрессивных положений право каждого на благоприятную окружающую среду?

С учетом длительного пребывания в условиях экологического кризиса, а также того, что охрана природы, обеспечение права на благоприятную окружающую среду являются существенным фактором национальной безопасности, с научной точки зрения обратим внимание на два серьезных обстоятельства, связанных с самой подготовкой этого специализированного заседания Президиума Госсовета, касающихся реального отношения государства к обсуждаемой в статье сфере.

При этом важно подчеркнуть, что если *реформирование законодательства в сфере охраны окружающей среды РФ*, ставшее предметом обсуждения на названном заседании Президиума Госсовета, носит чиновничий вариант, то для *совершенствования Гражданского кодекса РФ* Президентом РФ принимается специальный Указ № 1108 от 18 июля 2008 г., в соответствии с которым создается комиссия, состоящая из ученых и специалистов, по разработке концепции развития гражданского законодательства и внесению изменений в Гражданский кодекс РФ.

Министр природных ресурсов и экологии говорил на этом заседании о подготовленных “необходимых системных решениях, позволяющих осуществить переход России к устойчивому развитию”. Почему к этой ответственной и чрезвычайно важной для страны работе не были привлечены научные работники? Например, когда применительно к гражданскому законодательству несколько лет назад была поставлена задача его развития, эта работа была поручена ученым.

³² См., например: *Выпханова Г.В.* Правовые проблемы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2009. С. 52.

³³ См.: *Глушенкова Е.И.* Экополитология как направление научных исследований: возникновение и эволюция // Политическая наука. 2010. № 2; Экология и политика. С. 13.

³⁴ См. стенограмму заседания (см.: <http://www.kremlin.ru/transcripts/7872> (Дата обращения: 14 января 2011 г.)).

Почему “необходимые системные решения” были подготовлены чиновниками без привлечения ученых юристов-экологов, особенно учитывая, повторим, что вся экологическая сфера, включая право, находится в кризисе?

Преодоление экологического кризиса, являющегося частью системного, цивилизационного кризиса, – нелегкая задача. В деятельности отдельного человека и всего общества, цивилизации первичным является духовное начало – мировоззрение, т.е. система взглядов на мир в целом. От того, как человечество представляет себе окружающий мир, свое место и роль в нем, зависит и характер его деятельности. Поэтому причиной экологического кризиса следует считать кризис духовный, порожденный либеральным, потребительским мировоззрением. Именно поэтому вопросы экологии в современном мире приобрели мировоззренческий и нравственный характер. Л.К. Колдуэлл справедливо пишет: “Экологический кризис есть внешнее проявление кризиса ума и духа. Не может быть большего заблуждения, чем трактовать его только как угрозу дикой природе и загрязнение. Это частности, наиболее же важным является то, что кризис касается нас самих и ставит вопрос о том, что мы должны изменить в себе, чтобы выжить”³⁵.

Соответственно, кризисное, болезненное состояние общества, как утверждают ученые, философы, теологи, может быть исцелено посредством духовного оздоровления человека.

“Вы называете защиту нашей планеты важнейшей задачей современности, – писал в 1990 г. сэр Джон Эклс, лауреат Нобелевской премии по физиологии и медицине. – Я не согласен. Важнее всего – спасти человека от материалистической деградации. Она прививается через средства массовой информации, через потребительское общество, через всепоглощающее стремление к власти и деньгам, через деградацию ценностей (которые раньше основывались на любви, истине и красоте) и через распад семьи”³⁶.

Аналогичная мысль выражена и в суждении А.И. Осипова, профессора Московской духовной

академии: “Экологическая проблема является проблемой прежде всего духовной, а не материальной, и ядром ее является наличное состояние не окружающей среды, но самого человека”³⁷.

По мнению академика РАН философа В.С. Стёпина, “среди многочисленных глобальных проблем, порожденных техногенной цивилизацией и поставивших под угрозу само существование человечества, можно выделить три главные.

Первая из них – это проблема выживания в условиях непрерывного совершенствования оружия массового уничтожения.

Второй (пожалуй, самой острой) проблемой современности становится нарастание экологического кризиса в глобальных масштабах.

И наконец, еще одна – третья по счету (но не по значению!) – это проблема сохранения человеческой личности, человека как биосоциальной структуры в условиях растущих и всесторонних процессов отчуждения. Эту глобальную проблему иногда обозначают как современный антропологический кризис”³⁸.

Спасти человека – в этом важно видеть задачу не только национальной безопасности, но и безопасности мирового сообщества – возможно лишь посредством модернизации духовного состояния общества. Это подчеркивается, в частности, в фундаментальном научном исследовании, выполненном недавно в Российской академии наук: “Ценностный кризис, или кризис “оснований” человеческого бытия, ставит вопрос о сохранении не только природы, но и судьбы сложившихся социальных отношений человечества, очевидная несправедливость и безысходность которых породила – впервые в истории человеческого рода! – проблему *самовыживания*”³⁹.

Духовное возрождение человека пока не стало приоритетом ни политических лидеров отдельных государств, ни концепций и стратегий обеспечения национальной безопасности, ни международных организаций, ни международного сообщества.

В XIX в. А.С. Шишков, президент Российской академии наук, адмирал (1754–1841), написал труд “Славянорусский корнеслов. Язык наш –

³⁵ См.: *Евдокимов А.Ю.* Биосфера и кризис цивилизации. М., 2008. Введение (см.: <http://www.rusinst.ru/docs/books/Evdokimov-Biosfera.i.krizis.civil.pdf> (Дата обращения: 18 сентября 2012 г.)).

³⁶ Они верили в Бога: пятьдесят нобелевских лауреатов и другие великие ученые / Сост. Тихомир Димитров, магистр естественных наук (психология), магистр гуманитарных наук (философия) (см.: <http://nobelist.tripod.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/50-nobelists-rus.pdf> (Дата обращения: 12 мая 2011 г.)).

³⁷ См.: *Осипов А.И.* Путь разума в поисках истины. 6-е изд. М., 2010. С. 430.

³⁸ См.: *Стёпин В.С.* Теоретическое знание. М., 1999. С. 30, 31.

³⁹ См.: *Россия в глобализирующемся мире: мировоззренческие и социокультурные аспекты.* М., 2007. С. 19.

древо жизни на земле и отец наречий иных”⁴⁰. В работе он пишет: “Хочешь погубить народ, истреби его язык”⁴¹ и использует в виде эпиграфа к книге слова из басни И.А. Крылова:

⁴⁰ См.: Славянорусский корнеслов. Язык наш – древо жизни на земле и отец наречий иных. 5-е изд. СПб., 2011. С. 5. См. также: Шишков А.С. Славянорусский корнеслов. Язык наш – древо жизни на земле и отец наречий иных // http://svitk.ru/004_book_book/7b/1647_hihkov-slovyanskiy_korneslov.php (Дата обращения: 28 мая 2012 г.).

⁴¹ В речи, произнесенной президентом Академии Российской в торжественном годичном собрании, включенной в содержание названной книги, А.С. Шишков говорил о широком распространении, засилье французского языка в России, о его негативном влиянии на духовность русского народа и значении своего, природного русского языка. “При таких обстоятельствах язык наш все более будет погреться в забвение, словесность – портиться и упадать. Но без языка и словесности могут ли распространяться науки? Может ли быть просвещение? Могут ли процветать даже искусства и рукоделия? Нет! Без языка науки невняты, законы мрачны, искусства нелепы, рукоделия грубы, и одним словом: все без вида, без образа, без души” (см.: Шишков А.С. Славянорусский корнеслов. Язык наш – древо жизни на земле и отец наречий иных // http://svitk.ru/004_book_book/7b/1647_hihkov-slovyanskiy_korneslov.php (Дата обращения: 28 мая 2012 г.)).

Как об элементе падения духовности современного российского общества, а ужасающих примеров тому, к сожалению, в повседневной жизни можно видеть множество, можно говорить об унижительном для богатого русского языка использовании в угрожающем для языка и общества масштабе иностранных слов, жаргонов, свидетельствующих не о росте знаний и культуры, но о духовном вырождении.

Так корни говорят листам:

Мы те,

Которые, здесь роясь в темноте,

Питаем вас. Ужель не узнаете?

Мы корни дерева,

на коем вы цветете.

Красуйтесь в добрый час.

Но только помните

ту разницу меж нас,

Что с каждою весной

лист новый народится,

А если корень иссушится,

Не станет дерева, ни вас.

Эти слова великого баснописца, использованные А.С. Шишковым для демонстрации значения русского языка как природного для россиян, выражают суть роли, места и значения духовности в развитии человека и общества, роли, места и значения природы в существовании человечества.

Духовность человека – основа, корень его жизни. Духовное состояние человека, общества на современном этапе – фактор его выживания и поступательного развития. Духовный упадок ведет к деградации всего – природы, человека, общества, цивилизации, подрывает национальную безопасность.