

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ И ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РАЦИОНАЛЬНОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2009 г. М.С. Матейкович¹

Под *природопользованием* понимается удовлетворение потребностей личности, общества и государства за счет использования различных видов природных ресурсов. Особым качеством природопользования выступает рациональное природопользование, при котором снижается количество потребляемых природных ресурсов за счет максимально полного использования добываемого, обеспечивается восстановление возобновляемых природных ресурсов, перерабатываются либо безопасно утилизируются отходы производства. Соответственно, правовое регулирование отношений природопользования охватывает вопросы собственности на природные ресурсы, порядок управления ими, экономическую деятельность по использованию ресурсов, экологическую безопасность, защиту исконной среды проживания коренных малочисленных народов и т.д.

Юридическое нормирование отношений природопользования находится на стыке публичного и частного права.

С одной стороны, природные ресурсы являются материальными объектами, имуществом и с учетом многообразия форм собственности используются гражданами в условиях рыночной экономики на основе свободы договора и в рамках гражданского законодательства.

С другой стороны, земля и другие природные ресурсы являются особым объектом материального мира – основной жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1 ст. 9 Конституции РФ). Это обуславливает необходимость особой политики государства, направленной на сохранение природных ресурсов для нынешнего и будущего поколений людей, их использование с учетом равноправия граждан, социальной справедливости, интересов рыночной экономики, защиты конкуренции и иных конституционных принципов. Соответственно, законодательное оформление такой политики должно

закрепляться нормами конституционного права как ведущей отрасли в правовой системе России, призванной регулировать политику государства и его органов, должностных лиц.

В этой связи Г.А. Гаджиевым обоснованно введен термин “конституциализация частного права”, которая выражается в следующем: “Появившееся сравнительно недавно (если иметь многовековую историю частного права) публичное право, отражая интересы все более усложняющегося общества, подвергает свободу договора ограничениям... Публично-правовое регулирование призвано нивелировать крайности частноправового регулирования, подразумеваемая под ними лежащий в основе частного права эгоистический интерес. Нормы публичного и прежде всего конституционного права устанавливают конституционный экономический порядок. И это значит, что основные экономические права подвергаются разумным ограничениям”².

Вместе с тем именно конституционное право защищает субъектов частноправовых отношений от чрезмерного вмешательства публичной власти в сферу договорного регулирования, реализации права частной собственности.

Конституционное право устанавливает общие принципы реализации частных интересов, которые, будучи эгоистичными по своей природе, вступают в противоречие друг с другом, а незаконная конкуренция частных интересов неминуемо грозит подрывом интереса публичного, в том числе обеспечению равных условий ведения экономической деятельности, доступа к природным ресурсам, ответственности за невыполнение обязательств перед государством, населением, контрагентами по сделкам.

Помимо обеспечения баланса частных и публичных интересов конституционно-правовое ре-

¹ Доктор юридических наук, профессор.

² Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М., 2004. С. 13–14.

гулирование в сфере природопользования решает широкий спектр более узких задач.

Во-первых, нормы конституционного права непосредственно регулируют отношения природопользования, причем важнейшие правила содержатся в самой Конституции РФ (ст. 9, 36, 42, 58, п. “в”, “д”, “к”, “м” ст. 72 и др.). Посредством правовых позиций Конституционного Суда РФ положения Основного Закона получают необходимую официальную интерпретацию, обязательную для законодательного регулирования и правоприменения.

Отдельные конституционно-правовые нормы, регулирующие вопросы природопользования, содержатся в федеральных конституционных законах и федеральных законах.

Так, согласно ст. 36 (ч. 3) и 62 (ч. 3) Конституции РФ условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона, а иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами России, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором. Конкретизируя конституционные нормы, Земельный кодекс и иные законодательные акты Российской Федерации устанавливают как право иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц приобретать в собственность земельные участки на территории Российской Федерации, так и некоторые изъятия из “национального режима”: запрет на обладание иностранными субъектами на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных и иных территориях Российской Федерации в соответствии с федеральными законами; недопустимость безвозмездной передачи земель; ограничения в отношении права собственности на земельные участки некоторых категорий (в частности, земли сельскохозяйственного назначения).

Указанное правовое регулирование имеет целью обеспечить суверенные права Российской Федерации на все ее природные богатства и ресурсы, защитить интересы российской экономики в переходный период, гарантировать российским гражданам и юридическим лицам относительно равные условия конкуренции с иностранным капиталом и тем самым – реализацию ими конституционного права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г.).

Учитывая федеративный характер Российского государства, отдельные нормы, посвященные регулированию вопросов природопользования, содержатся в конституциях (уставах) и законах субъектов Федерации.

Подзаконными актами конституционно-правовое нормирование отношений природопользования осуществляется только в той мере, в какой это обусловлено пробелами законодательного регулирования или прямыми указаниями законодателя. Так, на практике при решении вопросов природопользования в местах постоянного проживания аборигенного населения Севера, Сибири и Дальнего Востока неизбежно использование Единого перечня коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства России от 24 марта 2000 г.

Важнейшее значение имеют также нормативные договоры и соглашения, заключаемые между органами государственной власти.

Так, Договором о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан (ст. 2), подписанным в Москве 26 июня 2007 г., Правительству России и Кабинету министров Татарстана предоставлено право заключения соглашений в сфере использования и охраны природных ресурсов, предусматривающих совместное решение вопросов, связанных с экономическими, экологическими (в результате длительного использования нефтяных месторождений с учетом горно-геологических условий добычи углеводородов), культурными и иными особенностями Республики³.

Конституция РФ не только не препятствует, но и поощряет договорные связи для регулирования отношений края или области и входящих в их состав автономных округов (ч. 4 ст. 66). Как следует из правовой позиции Конституционного Суда РФ, сформулированной в определении от 17 июля 1996 г., Основной Закон страны “отдает предпочтение” самостоятельному урегулированию имеющихся между субъектами Федерации разногласий⁴. Причем высокая эффективность договорного регулирования доказана практикой. Так, реализация заключенного в 2004 г. и пролонгированного в 2008 г. **Договора между органами государственной власти Тюменской области,**

³ Текст Договора размещен на сайте Государственной Думы Федерального Собрания РФ // <http://www.duma.gov.ru>

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 31. Ст. 3837.

Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа, по которому 100% собираемых на территории автономных округов доходов по налогу на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья зачисляются в бюджет Тюменской области, позволила решить многочисленные проблемы социально-экономического развития региона, в том числе организовать и осуществить проекты в области охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Наконец, в процессе конституционного развития России возник особый вид нормативных договоров и соглашений, которые заключаются, как правило, между субъектами Российской Федерации и крупнейшими организациями по добыче и переработке природных ресурсов. Так, соглашением о сотрудничестве между Ханты-Мансийским автономным округом – Югрой и ОАО НК “Роснефть” предусматривается (помимо колоссальных капитальных вложений в строительство объектов социально-культурного назначения и благоустройство) выполнение программы по использованию нефтяного попутного газа, которая позволит достигнуть уровня его утилизации до 95%, снижение техногенного воздействия на окружающую среду, проведение природоохранных мероприятий⁵. Не будучи прямо предусмотренными законодательством, данные договоры и соглашения имеют ярко выраженный публично-правовой характер и обеспечивают реализацию обязательных для социального государства принципов социальной солидарности и социальной ответственности бизнеса.

Во-вторых, конституционное право оформляет особый статус природных ресурсов, среди которых особо выделяется земля – “публичное достояние многонационального народа России”. Конституционная характеристика земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, “предопределяет конституционное требование рационального и эффективного использования, а также охраны земли как важнейшей части природы, естественной среды обитания человека, природного ресурса, используемого в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве, основы осуществления хозяйственной и иной деятельности. Это требование адресовано государству, его органам, гражданам, всем участникам общественных отношений, является базовым для законодательного регулирования в данной сфере и обуславливает

право федерального законодателя устанавливать особые правила, порядок, условия пользования землей” (постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г.).

Основой жизни и деятельности народов являются все природные ресурсы, хотя каждая их разновидность имеет собственные публично-правовые особенности. Так, согласно Федеральному закону “О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов” от 20 декабря 2004 г. (п. 1 ч. 1 ст. 2) учет значения водных биоресурсов как основы жизни и деятельности человека предполагает осуществление регулирования отношений в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, исходя из представлений о них как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом человеком для потребления, в качестве основы осуществления хозяйственной и иной деятельности.

В-третьих, природопользование осуществляется с учетом конституционных принципов: демократии, единства суверенитета страны, верховенства Конституции и федеральных законов, федерализма, социального и правового государства, единства экономического пространства, поддержки конкуренции, свободы экономической деятельности, равной защиты всех форм собственности, приоритетной охраны интересов российских граждан и т.д.

Круг конституционных принципов рационального природопользования не нужно ограничивать только теми руководящими идеями, которые присутствуют в тексте Основного Закона. Некоторые принципы вытекают из смысла конституционного регулирования, обусловлены самим “духом” Конституции.

Так, Г.А. Гаджиев справедливо обращает внимание на принцип юридической безопасности, или юридической определенности, предсказуемости⁶. Он предполагает ограничение возможности законодателя придавать закону обратную силу, требование “законно установленных налогов и сборов” (ст. 57 Конституции РФ) как обязанность соответствующих органов определять разумный срок на введение новых налогов и сборов, с тем чтобы не нарушался конституционно-правовой режим стабильности (Постановление Конституционного Суда РФ от 30 января 2001 г.)⁷. Требование о разумном переходном периоде для адаптации граждан к законодательным изменениям сформу-

⁵ См.: Тюменские известия. 2007. 21 нояб.

⁶ См.: Гаджиев Г.А. Указ. соч. С. 82–85.

⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 7. Ст. 701.

лировано Судом и применительно к порядку предоставления жилищных субсидий гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера: должен соблюдаться “принцип доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм” (Постановление от 24 мая 2001 г.⁸). Принцип юридической определенности имеет важнейшее значение для процессов природопользования, поскольку освоение природных богатств требует привлечения не только колоссальных инвестиций (в том числе иностранных), но и значительных людских ресурсов для проведения работ в сложных природно-климатических условиях, причем в ограниченный период времени.

Следует говорить и о таком конституционном принципе природопользования, как социальное партнерство государства и бизнеса в реализации социально-экономических проектов, направленных на обеспечение рационального освоения природных ресурсов. Такие проекты позволяют резко увеличивать количество рабочих мест, создавать транспортную инфраструктуру в труднодоступных и отдаленных местностях, обеспечить приток инвестиций в разведку и промышленную эксплуатацию новых месторождений полезных ископаемых.

Так, в Уральском федеральном округе разработан проект “Урал промышленный – Урал полярный”, поддержанный Президентом РФ, Правительством России, органами государственной власти заинтересованных субъектов Федерации, учредивших одноименную корпорацию. До 2018 г. в проект будет вложено 583 млрд. руб., в том числе 100 млрд. руб. – средства федерального бюджета, 70 млрд. руб. – средства региональных бюджетов, 353 млрд. руб. – частные инвестиции. Проект предполагает создание транспортного коридора по восточному склону Уральских гор и по широте – от Салехарда до Надыма и Нового Уренгоя, а одна из его основных целей – освоение геостратегически значимой территории, радикальное улучшение сырьевой базы промышленности. В значительной мере будет устранена проблема сырьевой безопасности России по стратегическим видам ресурсов.

В-четвертых, в задачи конституционно-правового регулирования входит законодательное разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Рос-

сийской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

В первые годы постсоветского развития России отдельные субъекты Федерации, прежде всего их региональные элиты, в одностороннем порядке присвоили себе властные полномочия в сфере природопользования, что представляло реальную угрозу суверенитету и территориальной целостности России. Так, согласно ч. 1 ст. 16 Конституции Республики Алтай (в ред. 2000 г.) земля, недра, леса, растительный и животный мир, водные и другие природные ресурсы признавались достоянием (собственностью) Республики Алтай и национальным богатством ее народа, используемым и охраняемым как основа его жизни и деятельности. По сути, Основным Законом субъекта Федерации закреплялось, что Республике изначально принадлежит право собственности на все природные богатства на ее территории, а право на разграничение собственности в отношении природных ресурсов, в том числе их отнесение к федеральной собственности, и право на установление других, кроме государственной, форм собственности на них рассматривались как производные от права Республики Алтай в качестве собственника.

Конституционная законность была восстановлена Постановлением Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”. В сформулированной им правовой позиции отмечается, что народам, проживающим на территории того или иного субъекта РФ, должны быть гарантированы охрана и использование земли и других природных ресурсов как основы их жизни и деятельности, т.е. как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения. Однако это не может означать, что право собственности на природные ресурсы принадлежит субъектам Федерации. Конституция РФ не предопределяет обязательной передачи всех природных ресурсов в собственность субъектов РФ и не предоставляет им полномочий по разграничению собственности на эти ресурсы. Таким образом, приведенные нормы Конституции Республики Алтай, а вскоре и целого ряда других республик были признаны ограничивающими суверенитет России и нарушающими установленное федеральной Конституцией разграничение

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 22. Ст. 2276.

предметов ведения и полномочий между органами государственной власти.

Конкретные полномочия органов государственной власти Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления закрепляются в федеральных законах, регулирующих вопросы природопользования, в частности Законом РФ “О недрах” от 21 февраля 1992 г. (ст. 3–5).

При этом с 2004 г. федеральный законодатель отказался от модели “двух ключей”, предполагающей выдачу лицензий на пользование участками недр федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным подразделением совместно с органом исполнительной власти соответствующего субъекта Федерации. Новая редакция Федерального закона “О недрах” предусматривает лишь участие представителей региональной исполнительной власти в работе конкурсных или аукционных комиссий по предоставлению права пользования участками недр.

Нельзя, однако, считать перераспределение властных полномочий в сфере природопользования в пользу Центра общей тенденцией современного этапа развития конституционного законодательства. В соответствии с Лесным кодексом РФ, вступившим в силу 1 января 2007 г., Федерация передает региональным органам государственной власти осуществление отдельных полномочий в области лесных отношений, в том числе предоставление в пределах земель лесного фонда лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование, а также заключение договоров купли-продажи лесных насаждений, в том числе организация и проведение соответствующих аукционов (ст. 83).

Таким образом, разграничение полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти в сфере природопользования – динамичный процесс, предполагающий перманентное усиление позиций каждой из сторон, появление новых и совершенствование существующих взаимосвязей, обусловленных необходимостью наиболее рационального использования природных ресурсов.

В-пятых, нормы конституционного права образуют основу юридического регулирования отношений собственности на природные ресурсы.

Конституция РФ предусматривает, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (ч. 2 ст. 9), которые

признаются и защищаются равным образом (ч. 2 ст. 8). Земля может находиться в частной собственности граждан и их объединений (ч. 1 ст. 36). Все три правомочия собственности – владение, пользование, распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ч. 2 ст. 36).

При этом надо прекрасно осознавать, что далеко не все природные ресурсы могут быть объектом собственности, как таковой. Можно ли владеть атмосферным воздухом? Кому принадлежат животные, мигрирующие через границы государств и даже континентов? Не будучи индивидуализированными, данные объекты находятся вне отношений собственности.

При многообразии форм собственности в современной России право частной собственности на землю констатируется Конституцией особо.

В отношении иных природных ресурсов право частной собственности имеет серьезные ограничения. Так, исключительно государственной собственностью являются недра, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые (ч. 1 ст. 1.2 Федерального закона “О недрах”).

Сложнейшей проблемой, требующей постоянного внимания Конституционного Суда РФ, является разграничение государственной собственности на природные ресурсы между Федерацией и ее субъектами. Важнейшая правовая позиция по данному вопросу сформулирована в Постановлении по делу о проверке конституционности Лесного кодекса РФ от 9 января 1998 г., где указывается, что лесной фонд ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, необходимости обеспечения устойчивого развития и рационального использования этого природного ресурса в интересах Российской Федерации и ее субъектов представляет собой публичное достояние многонационального народа России, как таковой, является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим. Однако при принятии соответствующих решений должны обеспечиваться учет и согласование интересов Российской Федерации и ее субъектов, в том числе по вопросам разграничения государственной собственности. Сходные правовые режимы установлены в отношении других природных ресурсов, в частности животного мира (постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г.).

Таким образом, федеральный законодатель по своему усмотрению разграничивает государственную собственность на природные ресурсы, поскольку категории “учет интересов”, “согласование”, которыми характеризуются prerogatives субъектов Федерации, не всегда означают сколько-нибудь значимые публично-властные полномочия.

На конституционном уровне закрепляются все три правомочия на землю и иные природные ресурсы: владение, пользование и распоряжение (а значит, и купля-продажа), причем устанавливается принцип свободного их осуществления. Ограничениями такой свободы, адресованными всем собственникам (гражданам, муниципальным образованиям, субъектам Федерации, государству в целом и т.д.), выступают обязанность не наносить ущерба окружающей среде и не нарушать прав и законных интересов иных лиц (ч. 2 ст. 36 Конституции России). Разумеется, на свободу использования земли распространяются и общие конституционные ограничения: запрет экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ч. 2 ст. 34), возможность принудительного отчуждения для государственных и муниципальных нужд (ч. 3 ст. 35) и т.д.

Еще одно – самое важное ограничение вытекает из основ конституционного строя, не допускающих использование земли, не соответствующее ее функционированию в качестве основы жизни и деятельности народов территории (ч. 1 ст. 9 Конституции). Как обоснованно отмечает В.А. Кикоть, это значит, что закон “должен запрещать или, по крайней мере, существенно и надежно ограничивать нерациональное, тем более хищническое обращение с землей, водами, лесами и др., любую другую деятельность, снижающую плодородие почв, приводящую к гибели ценных сельско- и лесохозяйственных угодий (из-за их застройки, заболачивания, засоления, опустынивания и т.п.)”. Конституционное право посредством приведенной нормы также дает общий запрет на недобросовестное использование земель городов и иных населенных пунктов, в частности осуществление “уплотнительной застройки”, варварское уничтожение городских лесонасаждений, загрязнение атмосферного воздуха химикатами, радиоактивными веществами и т.д.⁹

В-шестых, конституционное право придает публично-правовой характер отдельным видам

сделок с природными ресурсами. В таких сделках усмотрение сторон ограничено более жестко, чем в обычных гражданско-правовых обязательствах, договорные отношения осуществляются в строгих рамках законодательного акта. В частности, исходя из правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в определениях от 15 июня 1999 г. и от 5 ноября 2003 г., публично-правовой характер носят отношения по приватизации государственного и муниципального имущества, включая землю.

Закрепив единые условия приватизации государственной собственности и избрав в качестве принципа определения стоимости земельных участков установление ее верхнего и нижнего пределов (что направлено на предотвращение как занижения, так и завышения цены приватизируемых участков), федеральный законодатель предоставил гарантию юридического равенства участникам гражданского оборота в этой сфере при реализации ими прав и свобод, в частности закрепленных в ст. 8, 34–36 Конституции РФ свободы экономической деятельности, права собственности (в том числе на земельные участки) и права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельности¹⁰.

Несомненно, в сфере публичного права находятся соглашения о разделе продукции – договоры, в соответствии с которыми Российская Федерация предоставляет субъектам предпринимательской деятельности (инвесторам) на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участках недр, указанных в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвесторы обязуются осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск.

Легализация таких соглашений, серьезно снижающих уровень политических рисков, позволила привлечь значительный объем иностранных инвестиций в освоение новых месторождений полезных ископаемых. Конституционное право также закрепляет важную юридическую гарантию защиты интересов инвесторов и самого Российского государства: **перечни участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции, устанавливаются федеральными законами**, а не какими-либо другими нормативными или правоприменительными актами.

⁹ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Л.В. Лазарева. М., 2007 (Комментарий В.А. Кикотя к ст. 9 Конституции РФ).

¹⁰ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 1.

В-седьмых, конституционное право защищает интересы общественности и ее объединений при осуществлении природопользования. Конституционные гарантии касаются получения объективной информации о событиях, связанных с освоением природных ресурсов, рассмотрения обращений граждан и организаций в государственные органы и органы местного самоуправления, взаимодействия публичной власти с общественными объединениями и иными некоммерческими организациями, в сферу интересов которых входят вопросы природопользования.

Восьмой задачей конституционного права в сфере рационального природопользования является обеспечение экологического благополучия населения. Включение соответствующих норм в текст Основного Закона и последующая реализация обусловлены международными обязательствами России принимать меры, необходимые “для улучшения всех аспектов гигиены внешней среды” (п/п. “b” п. 2 ст. 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах). Благоприятная окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов, – важнейшая составная часть социального государства, поскольку достойная жизнь и свободное развитие личности могут иметь место только в условиях надлежащей охраны природы, бережного и рационального отношения к ее ресурсам. Соблюдения экологических норм требуют использование и охрана природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов России.

Право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, имеет самостоятельное место в гл. 2 Конституции России (ст. 42). Оно закрепляется и реализуется в неразрывной связи с конституционной обязанностью всех субъектов права сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к ее богатствам (ст. 58). В данном случае мы имеем дело с редким примером одновременного симметричного закрепления в Основном Законе страны однопредметных субъективных юридических прав и обязанностей.

Однако конституционные обязанности правового, социального государства в экологической сфере несоизмеримо шире требований, предъявляемых к личности. В частности, отдельные виды заведомо опасной хозяйственной деятельности (ядерная энергетика, расщепляющиеся материа-

лы, деятельность в Космосе, производство ядовитых веществ и т.д.) находятся в исключительном ведении Российской Федерации. Поэтому обязанность по возмещению вреда, причиненного жизни и здоровью граждан вследствие соответствующих техногенных катастроф, испытаний и пр., всегда возлагается на государство. Конституционным Судом РФ даже сформулирован принцип “максимально возможного использования государством имеющихся средств для обеспечения достаточности такого возмещения” (Постановление от 1 декабря 1997 г.).

В юридической литературе высказана и активно развивается идея о выделении экологических прав человека, под которыми понимаются “признанные и закрепленные в законодательстве права индивида, обеспечивающие удовлетворение разнообразных потребностей человека при взаимодействии с природой”, в самостоятельную группу¹¹.

Полагаем, что ныне данная точка зрения вполне обоснованна и ее укрепление в науке позволит поднять на качественно иной уровень отношение к охране природы в современной России, необходимость которой явно отходит на второй план в угоду экономическим интересам, а нередко и эгоистическим потребностям современной деловой элиты. Так, предупреждение о прекращении целлюлозно-бумажного производства, нарушающего уникальную экосистему озера Байкал, незамедлительно встречает противодействие в виде демонстрации прогнозов социальной катастрофы в близлежащем населенном пункте. Захват прибрежной полосы рек и озер нередко мотивируется сверхзаслугами перед обществом виновных в незаконном строительстве лиц (“звезд” эстрады, крупных бизнесменов и пр.)

Кроме того, с содержательной стороны права на экологическое благополучие не укладывается в рамки личной, политической, материально-духовной сфер. Напротив, “экологическая составляющая есть в каждой обособленной группе конституционных прав и свобод. Так, личные (гражданские) права определяют защищенность человека, его здоровья и имущества от какого-либо незаконного вмешательства (например, от вредного воздействия окружающей среды)”¹². Политические права, охватывающие сферу участия граждан в управлении делами государства,

¹¹ Бринчук М.М. Экологическое право (Право окружающей среды). М., 1998. С. 94.

¹² Морозова М.В. Конституционно-правовые гарантии права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду в современной России. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 11–12.

могут успешно обеспечивать в том числе защиту экологических прав (через публичные массовые мероприятия, обращения в государственные и муниципальные органы, партии экологической направленности, создание общественных советов при властных структурах и т.д.) Реализация социально-экономических прав напрямую зависит от экологических факторов.

В этом состоит важнейшая особенность права на благоприятную окружающую среду, которое уже достаточно давно признается в литературе коллективным правом “третьего поколения”, которое, будучи принадлежащим мировому сообществу в целом, значительно укрепляет права и свободы каждой отдельно взятой личности¹³.

В настоящее время одной из основных задач конституционно-правового регулирования в сфере охраны окружающей среды является расширение возможностей участия неправительственных организаций в подготовке, обсуждении, принятии и реализации экологически значимых решений органов публичной власти. По обоснованному утверждению Д.С. Велиевой, это “превентивный и потому наиболее эффективный способ защиты экологических интересов”¹⁴.

Наконец, *в-девятых*, на основе международных обязательств и в соответствии со ст. 69 Конституции Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов. Комментируя данную норму, Б.С. Крылов отмечает, что Основной Закон тем самым “проявляет особую заботу о тех народах, которые в силу ряда объективных причин (к их числу можно отнести отдаленность их проживания от центров цивилизации, неблагоприятные для проживания природные условия и т.п.), а также причин субъективных (например, пренебрежение жизнеобеспечением коренных малочисленных народов в период интенсивной разработки на территориях их проживания нефтегазопромыслов) не имели возможности достигнуть такого же уровня жизнеобеспечения и развития, как другие народы Российской Федерации”¹⁵. В настоящее время положение этих народов еще более осложняется “объективной неприспособ-

ленностью их образа жизни и круга человеческих ценностей к формирующемуся рынку”¹⁶.

В.А. Кряжков обоснованно рассматривает коренные малочисленные народы “в качестве разновидности национальных меньшинств. Выделяющая их особенность состоит в образе жизни и культуре, для которых характерны неразрывная связь с землей и занятие традиционными промыслами: оленеводством, рыболовством, охотой, сбором дикоросов. Это, в свою очередь, обуславливает специфику притязаний и правового положения коренных малочисленных народов”¹⁷.

Согласно Федеральному закону “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” от 30 апреля 1999 г. (п. 1 ст. 1) к коренным малочисленным народам России относятся народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тыс. человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями¹⁸.

Отнесение этнической общности к коренным малочисленным народам осуществляется не произвольно, а через включение ее в Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации, утверждаемый Правительством РФ по представлению органов государственной власти субъектов РФ, на территориях которых проживают эти народы¹⁹. Распоряжением Правительства России от 17 апреля 2006 г. также утвержден перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, к которым отнесено 30 народов, проживающих в 28 субъектах РФ, составляющих почти две трети территории страны²⁰. Численность их колеблется от 179 человек (ороки) до 34 тыс. человек (ненцы). Общая численность коренных малочисленных народов северных территорий едва достигает 200 тыс. человек. В отдельных регионах их численность

¹³ См.: *Ахметшин Р.И.* К проблеме третьего поколения прав человека (Международно-правовые аспекты). Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 154; *Тиунов О.И.* Международное гуманитарное право. М., 2000. С. 39–45.

¹⁴ *Велиева Д.С.* Экологическая безопасность современной России: проблемы взаимодействия общества и государства // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей. Саратов, 2007. С. 68–69.

¹⁵ *Крылов Б.С.* Проблемы равноправия и равенства в российском конституционном праве // Журнал рос. права. 2002. № 11. С. 12.

¹⁶ *Калинина К.В.* Формы местного самоуправления у коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока // Децентрализация государственной власти и местное самоуправление: проблемы реализации. М., 2007. С. 112.

¹⁷ См.: комментарий В.А. Кряжкова к ст. 69 Конституции РФ // Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Л.В. Лазарева. М., 2007.

¹⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

¹⁹ См.: постановление Правительства РФ “О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации” от 24 марта 2000 г. // Собрание законодательства РФ. 2000. № 14. Ст. 1493.

²⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 17 (Ч. 2). Ст. 1905.

не превышает в среднем 1% от всего населения. Нередко компактно проживающие группы, принадлежащие к одному малочисленному народу, исчисляются лишь несколькими сотнями или десятками²¹.

При этом гражданин, принадлежащий к национальному меньшинству, имеет право свободного выбора рассматриваться или не рассматриваться таковым.

Как и право на благоприятную окружающую среду, конституционные права коренных малочисленных народов относятся к группе прав “третьего поколения”, получивших признание после Второй мировой войны. Они реализуются коллективно, в дополнение к индивидуальным правам каждого отдельного представителя малочисленной этнической общности и позволяют сохранить национальную, культурную, поведенческую самобытность аборигенного населения, поставленную под угрозу проведенной в 30-е годы XX в. коллективизацией, а главное – стремительной промышленной разработкой территорий Севера, Сибири и Дальнего Востока, сопровождавшейся массовой миграцией населения в районы Крайнего Севера, нарушением сложившихся экосистем. По современным данным, на территориях проживания коренных малочисленных народов сосредоточены 84% российских запасов нефти, 85% природного газа, 81% балансовых запасов алмазов, свыше 90% золота, олова, меди, никеля и других редкоземельных элементов²².

²¹ См.: *Калинина К.В.* Указ соч. С. 101.

²² См.: *Аракчаа К.Д.* Коренные малочисленные народы Российской Федерации. Формирование законодательства, проблемы реализации. М., 2004. С. 15.

Одной из перспективных задач в сфере законодательного регулирования статуса коренных малочисленных народов является организация местного самоуправления в местах их компактного проживания, учитывающая традиции национального самоуправления этих народов (сочетание кровнородственных и территориально-соседских начал, экстерриториальность, широкое применение коллективных форм решения вопросов при высоком единоличном авторитете главы рода и т.д.). Как верно отмечается в литературе, “игнорирование указанных традиций со стороны государства... порождает недоверие к существующей власти со стороны жителей.., резко снижает ее эффективность в решении проблем коренных этносов. И напротив, учет местных исторических традиций в законодательстве и в практике организации власти на местах резко повышает интерес к участию в ней лиц, относящихся к коренным малочисленным народам.., что прямо сказывается на повышении уровня защищенности указанных народов”²³.

На этом круг задач конституционно-правового регулирования в рассматриваемой сфере общественных отношений, безусловно, не исчерпывается. Динамика общественного развития свидетельствует о необходимости дальнейшего расширения влияния конституционного права на процессы освоения природных богатств России.

²³ *Харючи Н.Н.* Правовые основы организации местного самоуправления в местах проживания коренных малочисленных народов Севера. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2004. С. 11.