

15 ЛЕТ КОНСТИТУЦИИ РФ В ЭКОЛОГО-ПРАВОВОМ КОНТЕКСТЕ¹© 2008 г. М. М. Бринчук²

Начало 90-х годов прошлого века ознаменовалось образованием на политической карте мира и просторах отечества нового государства – Российской Федерации. Событие произошло в период времени, характеризующийся острыми кризисами – политическим, экологическим, социальным, экономическим и иными. Закономерно в 1993 г. была принята Конституция, закрепившая принципиальные основы функционирования и развития российского государства применительно к важнейшим сферам – политической, правовой, экономической, социальной, экологической и др.

Конституция как основной источник экологического права по многим положениям существенно и теоретически очень выгодно отличается от всех предшествующих отечественных конституций. Она обладает значительным потенциалом для прогрессивного развития и эффективного действия экологического права.

С учетом роли природного фактора в жизнедеятельности человека и общества, формировании права и функционировании государства, прежде чем исследовать в эколого-правовом контексте конституционные положения и их эффективность, важно обратить внимание на реальное состояние природной среды и взаимодействие общества и природы, существовавшее в России, когда принималась Конституция и сейчас. Для этого прибегнем к официальным и научным данным и оценкам.

В конце 80-х годов ЦК КПСС и Совет Министров СССР признавали резкое ухудшение состояния окружающей среды. В своем постановлении “О коренной перестройке дела охраны природы в стране” от 7 января 1988 г.³ ими отмечалось, что усилия по обеспечению рационального природопользования и охраны природы, предпринимаемые на основе природоресурсного законодательства и правительственных постановлений, не давали видимых и ощутимых результатов. По их оценкам, основными причинами плохой ситуации

в природе являлись: слабое правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды, несовершенная организация государственного управления в этой сфере, “остаточный” принцип финансирования природоохранительной деятельности, отсутствие у предприятий экономических стимулов к рациональному использованию природных ресурсов и охране природы от загрязнения.

Одновременно с этим постановлением предусматривался ряд существенных директив. Основные из них: 1) консолидация государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды путем образования Государственного комитета СССР по охране природы (на основе подразделений природоресурсных министерств и ведомств, которые дублировали друг друга); 2) совершенствование экономического механизма, обеспечивающего эффективное использование и охрану природных богатств (прежде всего путем регулирования платы за природные ресурсы и загрязнение окружающей среды); 3) подготовка проекта Закона СССР об охране природы.

Эти весьма полезные и вполне оправданные директивы предстояло выполнять уже в новых политических, социально-экономических и правовых условиях и фактически в новом государстве.

И после декабря 1993 г. были приняты государственные акты, также содержащие как научно обоснованные оценки состояния природы и факторы, влияющие на нее, так и программы действий применительно к данной сфере. Чрезвычайно важно то, что эти оценки давались, а программы намечались в контексте устойчивого, т.е. экологически обоснованного, общественного развития⁴. Так, по оценкам Президента РФ

¹ Данная работа выполнена с использованием Справочной правовой системы “КонсультантПлюс”.

² Заведующий сектором экологического права Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор.

³ См.: Собрание постановлений СССР. 1988. № 6. Ст.14.

⁴ Концепция устойчивого развития – одна из современных, наиболее распространенных и поддерживаемых мировым сообществом концепций взаимодействия общества и природы. Ее появление, развитие и признание связано с природоохранительной деятельностью ООН. Основные положения концепции отражены в Декларации по окружающей среде и развитию и Повестке дня на XXI век, принятых на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г. Концепция содержит инструменты, последовательное применение которых позволит отдельным странам и мировому сообществу в контексте экономического и социального развития решать экологические проблемы.

(1996 г.)⁵, социально-экономическое развитие общества в XX в., в основном ориентированное на быстрые темпы экономического роста, породило *беспрецедентное причинение вреда окружающей природной среде*. Человечество столкнулось с противоречиями между растущими потребностями мирового сообщества и невозможностью биосферы обеспечить эти потребности.

Богатства природы, ее способность поддерживать развитие общества и возможности самовосстановления *оказались не безграничными*. В Указе Президента констатировалось, что возросшая мощь экономики стала разрушительной силой для биосферы и человека. При этом цивилизация, используя огромное количество технологий, разрушающих экосистемы, не предложила, по сути, ничего, что могло бы заменить регулирующие механизмы биосферы. Возникла реальная угроза жизненно важным интересам будущих поколений человечества.

Выражалась уверенность в том, что устранение сложившихся противоречий возможно только в рамках стабильного социально-экономического развития, не разрушающего своей природной основы. Улучшение качества жизни людей должно обеспечиваться в тех пределах хозяйственной емкости биосферы, превышение которых приводит к разрушению естественного биотического механизма регуляции окружающей среды и ее глобальным изменениям. Лишь выполнение этих условий гарантирует сохранение нормальной окружающей среды и возможность существования будущих поколений людей.

Признавалось, что к началу экономических реформ российская экономика оказалась структурно деформированной и неэффективной. Ее негативное воздействие на окружающую среду (в расчете на единицу производимого продукта) существенно выше, чем в технологически передовых странах. Значительная часть основных производственных фондов России не отвечает современным экологическим требованиям, а 16% ее территории, где проживает больше половины населения, характеризуются как экологически неблагоприятные. Вместе с тем в России сохранился крупнейший на планете массив естественных экосистем

(8 млн. кв. км), который служит резервом устойчивости биосферы).

Утверждалось, что осуществляемые в 90-е годы реформы создавали предпосылки для развития позитивных процессов, которые позволят решить существующие проблемы и войти России в XXI в. с качественно новым потенциалом. Говорилось о повышении роли государства – гаранта сохранности окружающей среды и экологической безопасности, действенность государственного управления и контроля в области охраны природы.

По мнению Президента, характер происходящих процессов свидетельствует о реальных возможностях формирования в России социально-экономической системы, способной осуществить переход к устойчивому развитию. Сама концепция устойчивого развития оценена Президентом как объективная необходимость.

С учетом высказанных официальных и научно обоснованных суждений о состоянии природы, причин такого положения вещей и особенно директив и планов, направленных на изменение ситуации в природе и в сфере взаимодействия общества и природы, перед оценкой и анализом Конституции в эколого-правовом контексте, подчеркнуто, что к 15-летию “действия” Основного Закона:

экологическая ситуация в стране ухудшилась, что соответствующим образом отражается на состоянии здоровья людей⁶;

несмотря на некоторую законодательную активность, предусмотренный законодательством механизм охраны природы и природопользования остается крайне слабо урегулированным, пробельным и неэффективным;

⁶ По подсчетам экспертов, “в России ежегодно по экологическим причинам раньше времени умирает до 300–350 тыс. человек. Эта “экологическая составляющая” – заметная часть демографической катастрофы, которую мы переживаем... Даже Главный санитарный врач России вынужден был недавно признать, что по данным Санэпиднадзора, ежегодно до 30 тыс. человек погибает от загрязнения воздуха. Эта цифра отражает лишь последствия загрязнения воздуха, хотя известно, что для России проблема номер один – загрязнение воды, проблема номер два – радиационное загрязнение и лишь на третьем месте по степени угрозы здоровью нации стоит загрязнение воздуха” (см.: Бороться за конституционное право на благоприятную окружающую среду // Зеленый мир. 2004. № 11–12. С. 21).

Выступая в апреле 2008 г. в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ на “круглом столе”, А.В. Яблоков говорил о том, что, по данным ВОЗ (представленным Россией), в 2004 г. в России умерли 493 тыс. человек от загрязнения окружающей среды.

⁵ См.: Указ Президента РФ “О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию” от 1 апреля 1996 г. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.

экономические меры, призванные стимулировать природоохранную активность предприятий, в практике почти не применяются⁷;

организация государственного управления в исследуемой сфере далека от совершенства, как и в 1993 г.⁸

Экологические положения Конституции

Чрезвычайно важно то, что Конституция содержит положения, непосредственно касающиеся наиболее существенных для экологического права характеристик, – о месте и роли природы в жизни общества; праве собственности на природные объекты (ресурсы); об объектах экологических отношений; экологических правах человека; об экологической функции субъектов права; о федеративной структуре развития экологического законодательства.

В юридическом теоретическом и прикладном аспектах важно положение ст. 9: земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как *основа жизни и деятельности населения*, проживающего на соответствующей территории. С учетом экологического, экономического и иного потенциала природных ресурсов данная норма определяет роль и место природы в жизнедеятельности общества. Это положение дает косвен-

ное основание рассматривать не только юридические законы, но и законы Природы как факторы общественного развития.

Отражение в данной норме и в таком виде природного фактора прогрессивного и последовательного развития общества дает основание не только для обеспечения его адекватного учета и практического влияния на развитие всего права, но и для научно обоснованного определения места самого экологического права в правовой системе России, что весьма важно в общетеоретическом и прикладном контексте⁹.

В этой норме ст. 9 закрепляется экологическая функция государства и субъектов-природопользователей: в процессе осуществления любой деятельности, связанной с вредным воздействием на состояние природы, включая природопользование, все субъекты экологического права должны обеспечивать рациональное использование природных ресурсов и охрану окружающей среды. Соответственно, реализация как самой нормы, так и данной функции предполагает активную, постоянную и целенаправленную деятельность надлежащих субъектов. Если говорить о государстве как главном субъекте экологического права, то в контексте принципа разделения властей должно быть обеспечено принятие и затем последовательное исполнение эффективного законодательства, а при необходимости – осуществление справедливого правосудия и разрешения экологических споров.

Значение данного положения ст. 9 проявляется и в установлении юридического критерия определения государственной политики российского государства, в том числе правовой, и эффективности ее реализации. Этим критерием является публичный интерес обеспечения экологического благополучия.

С учетом конституционного положения о природе как *основе жизни и деятельности общества* уместно обратить внимание и на другое положение Конституции: человек, его права и свободы являются *высшей ценностью* (ст. 2). С одной стороны, главным смыслом общественного развития, высшей ценностью являются человек, его права и свободы. В то же время имеется ценность – природа, служащая основой жизни самого человека. По Конституции, что ценнее?

Вопрос об иерархии ценностей имеет важнейшее значение для решения одной из теоретических и прикладных проблем развития экологического права – о его целях: право существует и действует ради человека или природы? В эколого-правовой науке дискуссионным является *вопрос*

⁷ Их крайняя слабость была констатирована, в частности, в решении Международной конференции “Проблемы законодательного обеспечения экономических механизмов природоохранной деятельности”, проведенной Советом Федерации РФ в апреле 2004 г. Активное участие в работе конференции приняли голландские специалисты. Они заинтересованно докладывали об опыте своего государства как в законодательном регулировании соответствующих отношений, так и о практике применения экономических мер. Что касается российских участников, то в своих докладах они говорили преимущественно о проблемах. Об этом свидетельствует и решение этой международной конференции:

“До настоящего времени не разработана Концепция развития экологического законодательства Российской Федерации, в основу которой должно быть положено создание системы административных и экономических механизмов рационального природопользования и охраны окружающей среды на базе принципа “загрязнитель платит”.

“Отсутствует государственная политика в сфере формирования экономических механизмов охраны окружающей среды”.

“Нет законодательно закрепленного механизма учета, оценки и распределения меры экономической ответственности за нанесенный экологический ущерб”.

“...ранее существовавший экономический механизм охраны окружающей среды фактически перестал существовать, а затягивание создания нового ведет к потере управляемости природопользованием...”.

⁸ За последние 20 лет Президентом и Правительством РФ было проведено более 20 реорганизаций в области государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды. Подробнее об этом см.: *Бринчук М.М.* Российское государство и охрана природы // Политика и общество. Научный российско-французский журнал. 2006. № 6. С. 5–26.

⁹ Подробнее об этом см.: *Бринчук М.М.* Особое место экологического права в правовой системе // Экологическое право. 2008. № 3.

об антропоцентристском и биоцентристском подходах к регулированию экологических отношений.

В мировой науке охраны окружающей среды высказаны две позиции относительно целей природоохранной деятельности. В соответствии с одной из них – антропоцентристской – охрана природы должна осуществляться для сохранения или восстановления благоприятных экологических условий жизни человека. Применительно к экологическому праву положение о человеке как высшей ценности соответствует антропоцентристской концепции охраны природы: так как человек обладает достоинством, качеством высшей ценности, то и вся природоохранная деятельность должна проводиться во имя человека и ради сохранения его как вида, ради его спасения. Сторонники другой позиции – биоцентристской – исходят из необходимости сохранения живой природы в целом.

Как писал видный отечественный ученый-эколог Н.Ф. Реймерс, “для человека его самоценность очевидна. Но в то же время без сохранения целостности биоты Земли, экологического баланса на ней при изменении планетарных условий жизни, превышающих генетические возможности человека к адаптации, трудно ожидать, что люди как вид могли существовать. Несохраниение природы Земли означает гибель для человечества”¹⁰.

По мнению М.И. Васильевой, “приоритет сохранения человека как биологического вида не может обеспечиваться за счет других объектов биосферы безгранично – в силу естественной зависимости экологического благополучия человека от здоровья и стабильности самой среды. Следовательно, и правовое регулирование не должно быть излишне антропоцентричным”¹¹.

Автор статьи не разделяет антропоцентристские взгляды ни охраны природы, ни развития экологического права как отражающие эгоистические свойства, наклонности человека. Именно в связи с такими проявлениями человека связывал печальное будущее человечества почти 200 лет назад Ж.-Б. Ламарк: “Человек, ослепленный эгоизмом, становится недостаточно преду-

смотрительным даже в том, что касается его собственных интересов: вследствие... безумного отношения к будущему и равнодушия к себе подобным, он как бы сам способствует уничтожению средств к самосохранению и тем самым – истреблению своего вида”. Свои мысли Ламарк с горечью заключал: “Можно, пожалуй, сказать, что назначение человека как бы заключается в том, чтобы уничтожить свой род, предварительно сделав земной шар непригодным для обитания”¹².

Серьезные основания для научно обоснованного отрицания антропоцентристской концепции охраны природы дает Конституция России. Хотя Конституция и содержит названное выше положение о человеке как высшей ценности, она предусматривает норму о природе, которая служит основой для его жизнедеятельности. Тем более что сам человек – органическая часть природы. Не будет благоприятной природы – не будет и человека. Жизнь убеждает, что человек не может существовать вне природы.

Поэтому с учетом положения ст. 9 научно более обоснованной представляется биоцентристская концепция охраны природы. Природа является ценностью, нуждающейся в охране сама по себе, в силу того, что она служит источником жизни, но не только человека. Тем более что другие организмы более, чем человек, восприимчивы к изменениям в состоянии воздуха, воды, почвы. Их деградация и вымирание означают для человека то, что его постигнет та же судьба. Они служат индикатором опасности. Природа, таким образом, обладает самоценностью и нуждается в специальной охране со стороны человека, общества, государства. В настоящее время в контексте решения глобальной проблемы сохранения биологического разнообразия, юридически признанной и оформленной является биоцентристская концепция охраны природы.

Иное дело, что человек как разумный биологический вид занимает особое место в природе. И на нем лежит ответственность за сохранение, восстановление благоприятного состояния окружающей среды¹³.

Один из основополагающих вопросов экологического права – о **собственности на природу**. Конституция предусматривает многообразие форм собственности на природные богатства: земля и другие природные ресурсы могут нахо-

¹⁰ Реймерс Н.Ф. Экология. Теория, законы, правила, принципы и гипотезы. М., 1994. С. 11.

¹¹ Васильева М.И. К экологическому провозглашению (Аксиологические аспекты) // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций. Юбилейный выпуск. Т. 2. М., 2004. С. 592.

В прошлом экологические кризисы в некоторых случаях влекли за собой гибель отдельных цивилизаций. Так, по мнению ученых Дж. П. Холдрена, П.Р. Эрлиха, гибель цивилизации майя была частично обусловлена слишком интенсивной обработкой нестойких почв тропического пояса (см.: Копылов М.Н. О правовом содержании понятия “экологическая безопасность” // Правоведение. 2000. № 1. С. 117).

¹² Ламарк Ж.-Б. Аналитическая система положительных знаний. Избр. труды. Т. 2. М., 1952. С. 442.

¹³ На вопрос о целях охраны природы в науке было обращено внимание давно. Так, еще в 1928 г. проф. Московского университета Г.А. Кожевников писал: “...охранять первобытную дикую природу ради нее самой, смотря на прикладные вопросы как стоящие на втором плане, – вот основная идея охраны природы” (Цит. по: Философы дикой природы // Зеленый мир. 2007. № 17–18. С. 19).

даться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (ст. 9). В отличие от социалистического этапа, когда природа находилась в исключительной собственности государства, закрепление в Конституции частной собственности – существенная новация. Частная собственность на природные ресурсы рассматривается как важная правовая предпосылка эффективного развития рыночной экономики как альтернативы ранее существовавшей плановой экономики.

Соответственно, природные ресурсы, получившие титул объекта частной собственности, оказываются в гражданском обороте, как и предметы социальной среды. Однако нельзя не видеть разницы, к примеру, между богатейшими российскими недрами и металлургическим заводом, перерабатывающим добытые ресурсы недр, как объектами права собственности и как имуществом, находящимся в гражданском обороте. Один объект создан Творцом, Природой, без малейшего приложения труда человека, другой – гением человека.

Природа вечна, в ее лоно в соответствии с законами ее развития будут рождаться и жить все новые и новые поколения людей, как это было и несколько миллионов лет назад. Заводы и прочие объекты социальной сферы – ценности преходящие. Поэтому нам важно в праве решить: кому должна принадлежать природа, ее ресурсы, кто ими может наиболее умело распорядиться, чтобы, умеренно и справедливо удовлетворив потребности настоящего поколения, не ущемить экологические интересы будущих поколений. Мудрые индусы говорят, что мы не получили землю в наследство от родителей, а взяли ее в долг у наших детей. И, как ответственные отцы семейства, мы должны распоряжаться природой соответственно, с заботой о будущих поколениях, их интересах.

Правовой режим природы как объекта собственности должен быть особенным, отличным от режима материальных объектов социальной среды. Теоретически он должен быть таким, чтобы, удовлетворяя некий оптимальный объем потребностей человека, природа сохранялась в благоприятном состоянии. Если исторически посмотреть на природу в правовом контексте, то в римском праве имелась категория “общих для всех вещей”. Правда, в их состав входил весьма ограниченный круг природных “вещей” – воздух, Солнце, проточная вода, море. Изначально они не могли находиться в чьей-либо собственности, были только в общественном пользовании.

С учетом места человека в природе, особой роли природных ресурсов в общественном развитии, ответственности человека за сохранение благоприятного состояния окружающей среды в

интересах будущих поколений предпочтительным является развитие правовой доктрины и экологического права в рамках концепции природы как публичного достояния.

После тщательного научного и юридического анализа идея природы как публичного достояния была, в частности, выражена в Постановлении Конституционного Суда РФ “По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации” от 9 января 1998 г. “...Лесной фонд – ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, необходимости обеспечения устойчивого развития... – представляет собой **публичное достояние многонационального народа России и как таковой является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим** (выд. мною. – М.Б.)”¹⁴.

Хотя здесь говорится о лесе как публичном достоянии, собственности особого рода, очевидно, что вся природа имеет титул публичного достояния.

Но одновременно какие-то природные ресурсы, их части оправданно могут находиться в частной собственности с учетом того, что частная собственность является важнейшей предпосылкой, неотъемлемым условием и одной из основ развития рыночной экономики¹⁵ в России.

В системе природных объектов земля обладает свойствами, отличающими ее от других. Она одновременно выступает в качестве средства производства и операционного базиса. В последнем качестве земля объективно необходима для развития рыночной инфраструктуры – под промышленные и иные объекты социальной среды. Это обстоятельство предопределяет возможность и частичную необходимость обладания землей на праве частной собственности. Что и предусмотрено в ст. 36. На таком основании она может предоставляться и для ведения сельского хозяйства, в частности для развития фермерства. При этом владельцы любых земельных участков, передаваемых в частную собственность, должны

¹⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

¹⁵ Хотя с точки зрения сохранения благоприятного состояния окружающей среды в глобальном масштабе сама рыночная экономика доказала свою ущербность, ограниченность и вредность. Рыночная экономика, как показывает мировой опыт, далеко не всегда является образцом экологичности. Как форма ведения хозяйства (с точки зрения экологического права) она оказалась не эффективнее плановой. В условиях действия жесткой конкуренции рыночная экономика, еще более плановой, ориентирована на гигантское и все возрастающее природопользование. Для обеспечения самой конкурентоспособности – одного из важнейших принципов, законов рыночной экономики – неоправданно, с экологической точки зрения необоснованно, затрачивается слишком много ресурсов, в том числе природных. Соблюдение же при этом требований по охране окружающей среды не обеспечивается.

быть обременены обязанностями по надлежащему обеспечению поддержания на оптимальном уровне их экосистемных связей с другими природными объектами, а также недопустимости нарушения социальных и экологических интересов третьих лиц¹⁶. Земельные участки, находящиеся в частной собственности, не могут вполне терять свойства, признаки, качества публичного блага.

Что касается иных природных объектов – недр, вод, лесов, животного мира, – то они должны быть преимущественно государственной собственностью особого рода и иметь специальный правовой режим. Положение о природе как публичном достоянии предпочтительно закрепить в Конституции¹⁷.

Регулирование отношений собственности на природные объекты и ресурсы осуществляется природоресурсными актами законодательства применительно к отдельным объектам и ресурсам. В то же время представляется важным, чтобы в головном акте экологического законодательства было выражено принципиальное отношение российского общества и государства к вопросу собственности на природные богатства как объекта собственности особого рода, отличающегося от объектов социальной среды. В нем целесообразно сформулировать также наиболее

существенные обязанности собственников природных ресурсов обеспечивать охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов.

В развитие положений о формах собственности на природу Конституция устанавливает принцип свободы собственника осуществлять владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ст. 36). В какой степени соблюдается эта конституционная норма в отношении, к примеру, распоряжения недрами, находящимися в собственности государства, которые в течение ряда десятилетий эксплуатируются в огромных масштабах и без правил экологического нормирования. Закономерным следствием такой политики является истощение недр. Так, министр природных ресурсов на заседании Правительства РФ в ноябре 2004 г. говорил о том, что при сегодняшних темпах разведки и добычи полезных ископаемых рентабельные месторождения золота в России исчерпаются к 2011 г., а нефти – к 2015 г.¹⁸ При этом Российская Федерация в огромных и все возрастающих масштабах участвует в обеспечении мировой энергетической безопасности¹⁹.

Очевидно, что при этом нарушаются права и законные интересы иных лиц, прежде всего граждан, в том числе будущих поколений, которые будут лишены этого природного блага. Ресурсоёмкость природы, в том числе наличие в недрах нефти, является элементом конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду. В сложившейся ситуации насущной является задача нормирования предельно допустимого изъятия нефти из российских недр. Критерием устанавливаемых государством объемов добычи нефти может служить величина потребности российского общества в этом природном ресурсе. Но, судя по подготовленным законопроектам о недрах, государство не намеревается вводить ограничения на объемы изъятия ресурсов недр²⁰.

В экологическом праве важное место занимают конституционные положения об **экологических правах человека**. В Основном Законе признаны важнейшие права – на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о состоянии окружающей среды, возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42).

¹⁶В этом отношении России может пригодиться испытанный десятилетиями опыт таких государств, как США и Германия. Так, в соответствии с Законом о землепользовании штата Вермонт (США) для осуществления пользования собственным земельным участком землепользователь должен получить разрешение районной экологической комиссии. При выдаче разрешения учитывается, что это:

не приведет к загрязнению водоемов и атмосферного воздуха выше установленных нормативов;

не приведет к уменьшению воды, необходимой для удовлетворения различных потребностей;

не вызовет эрозии почв или потери водоохраных свойств земли, тем самым создав неблагоприятные и опасные условия жизни людей;

не вызовет транспортных проблем, если реализация проекта связана с использованием действующих или планируемых транспортных систем;

не окажет противоречащего закону негативного воздействия на естественный ландшафт района, на его эстетические характеристики, исторические места, редкие невозобновимые ресурсы;

не затронет и не нарушит иные, определенные в данном Законе, общественные экологические, социальные и экономические интересы (*Робинсон Николас А.* Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды в США. М., 1990. С. 448–449).

¹⁷Как это сделано в ст. 6 Конституции Казахстана, предусматрившей право государственной собственности на недра, воды, растительный и животный мир.

Необходимость закрепления в федеральной собственности основных видов природных ресурсов предусмотрена, в частности, Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы), утвержденной распоряжением Правительства РФ от 19 января 2006 г. (Собрание законодательства РФ. 2006. № 5. Ст. 589).

¹⁸ См.: Комсомольская правда. 2004. 13 нояб.

¹⁹ Подробнее об этом см.: *Бринчук М.М.* Энергетическая безопасность и экологическое право // Экологическое право. 2007. № 4. С. 10–16; № 5. С. 2–11.

²⁰ Хотя требование об этом предусмотрено в ст. 26 Федерального закона “Об охране окружающей среды”.

Право на благоприятную окружающую среду²¹ – одно из фундаментальных и всеобъемлющих субъективных прав человека и гражданина, затрагивающее основы его жизнедеятельности, связанные с поддержанием нормальных экологических, экономических и духовных условий его жизни. Оно неотчуждаемо, принадлежит каждому от рождения, носит абсолютный характер. Соблюдение права на благоприятную окружающую среду является универсальным юридическим критерием правомерности всякой экологически значимой деятельности.

В теоретическом и практическом аспектах соблюдение экологических прав человека, их охрана и защита и прежде всего права на благоприятную окружающую среду является юридическим критерием оценки правомерности и эффективности деятельности всех институтов государственной власти – Президента РФ, Правительства РФ, Федерального Собрания РФ, органов судебной власти, законодательных, исполнительных и судебных органов субъектов РФ, – муниципальных образований, юридических лиц и граждан. Уровень соблюдения экологических прав является также юридическим критерием оценки России как правового и социального государства.

Как утверждал акад. В.С. Нерсисянц, с точки зрения действующей Конституции в своем общерегулятивном значении конституционные положения о правах и свободах человека и гражданина являются наиболее важным и в конечном счете единственным настоящим критерием наличия или отсутствия, соблюдения или отрицания права вообще, критерием правового характера действующего законодательства (законов и всех других источников позитивного права), правового типа организации и деятельности различных государственных властей и государства в целом²².

Конституционное признание права каждого на благоприятную окружающую среду, установление иных экологических прав является наиболее

значимой, прогрессивной тенденцией формируемого экологического законодательства и права. В условиях сложной экологической ситуации в стране, крайне низкой эффективности природоохранительной деятельности государства законодательное, особенно конституционное, закрепление экологических прав имеет для России большое политическое и юридическое значение.

Признав экологические права человека и гражданина, российское государство сделало первый шаг в направлении создания правового и социального государства, подтвердило намерение построить его. Достаточно широкое регулирование субъективных экологических прав в формируемом законодательстве является также свидетельством демократизации власти. Признание прав стимулирует рост самосознания граждан, экологическое сознание и культуру. Оно будет способствовать вовлечению граждан в охрану окружающей среды, стимулирует деятельность государства в данной сфере, так как реализация права на благоприятную окружающую среду, других экологических прав предполагает возможность требовать соответствующего поведения от других субъектов, прежде всего от государственных органов. В то же время регулирование экологических прав способствует укреплению авторитета государства, его выходу на международную арену, вхождению в европейское и мировое правовое пространство.

Признание и правовое регулирование экологических прав человека и гражданина важно не только для самого индивида, но и для общества и государства. Социально ответственное государство, устанавливая те или другие права, может рассчитывать на то, что граждане, реализуя эти права, будут способствовать повышению эффективности природоохранительной деятельности самого государства. Так, предоставляя гражданам право участвовать в процессе подготовки и принятия экологически значимых хозяйственных и иных решений в процедуре оценки их воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы, можно ожидать повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти в рассматриваемой сфере.

Соответственно, общество и государство не могут оставаться безразличными к тому, как гражданин реализует свои права. Они должны быть заинтересованными в активности граждан и всячески поощрять ее.

При последовательной реализации экологических прав, прежде всего права на благоприятную окружающую среду, их конституционное признание имеет существенное правовое значение как основа для постепенного восстановления благоприятного состояния окружающей среды в стране, обеспечения нормальной жизнедеятельности

²¹ Конституционная категория “благоприятная окружающая среда”, в силу установления на нее субъективного права человека, стала одной из основных категорий права. Окружающую среду можно оценивать 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, сохранения естественных экологических систем, использования природы с учетом допустимого экологического и техногенного риска (См. об этом подробнее: *Бринчук М.М.* Благоприятная окружающая среда как правовая категория // В кн.: *Актуальные проблемы развития экологического права в XXI в.* / Отв. ред. М.М. Бринчук, О.Л. Дубовик. Труды ИГП РАН. 2007. № 5. С. 36–66).

²² См.: *Нерсисянц В.С.* Общая теория права и государства. Учебник для вузов. М., 2002. С. 343.

человека. Ожидается, что этому будет способствовать также постепенный переход России на принципы устойчивого развития.

С учетом официального признания в России концепции устойчивого развития²³ и ее потенциальной важности для последовательного решения вопросов обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды в процессе социально-экономического развития принципиально важно установление Конституцией РФ права будущих поколений на благоприятную окружающую среду и создание правовых механизмов учета экологических прав и интересов будущих поколений при подготовке и принятии экологически значимых решений. В частности, ст. 9 Конституции РФ следует дополнить обязанностью государства и других субъектов по обеспечению учета экологических интересов будущих поколений при принятии экологически значимых решений, а также в процессе природоохранной деятельности и природопользования. А ст. 42 Конституции важно дополнить установлением права каждого на защиту экологических прав и интересов будущих поколений.

Конституция оказала реальное положительное влияние на развитие экологического права России. Наибольшим образом это влияние проявилось на развитии науки данной отрасли. Многие положения новой Конституции послужили благодатной почвой для научных правовых идей по разнообразным вопросам взаимодействия современного общества и природы. После 1993 г. были написаны диссертации, монографии, сборники статей и многочисленные статьи. Конституционные идеи по экологическим вопросам освещались и развивались также на многих конференциях и “круглых столах”.

В последнюю декаду XX в., в отличие от предшествующего периода, более сбалансированно и активно развивалось экологическое законодательство. Если раньше преобладал ресурсный подход, развивалось только природоресурсное законодательство, то в 90-е годы, после принятия Закона РСФСР “Об охране окружающей природной среды” начал реализовываться интегрированный подход к правовому регулированию эко-

логических отношений. В силу ст. 72 Конституции, по которой экологическое законодательство отнесено к предмету совместного ведения РФ и ее субъектов, интенсивно, во многих случаях опережающими темпами, развивалось это законодательство в субъектах. Относительно федерального уровня есть основания утверждать, что его развитие, которое в целом было непоследовательным, противоречивым, не комплексным, с реализацией положений Конституции связано в минимальной степени. И если в 90-е годы законодательный процесс в данной сфере в целом можно считать прогрессивным²⁴, то, начиная с 2000 г., он был направлен на ослабление роли экологических требований в угоду интересам предпринимательства.

Общие положения Конституции как источника экологического права

Конституция России содержит ряд принципиально новых для Российского государства и права положений общего характера и именно благодаря им обладает огромным и, к сожалению, совершенно не реализованным потенциалом для последовательного прогрессивного развития экологического законодательства. Как раз они определяют качественно новые подходы к развитию не только экологического права, но и всей правовой системы. Речь прежде всего идет о следующих взаимосвязанных положениях: Россия – демократическое правовое государство (ст. 1); человек, его права и свободы являются высшей ценностью (ст. 2); Россия – социальное государство (ст. 7); государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10); права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18).

Эти положения устанавливают *стандарт деятельности всех институтов государственной власти и иных субъектов экологического права. Одновременно они служат юридическим критерием оценки правомерности и эффективности этой деятельности, ее конституционности.*

Есть основания утверждать, что даже если бы в Конституции отсутствовали положения экологического характера, то при последовательной и

²³ См.: Указ Президента РФ “О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития” от 4 февраля 1994 г. // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 6. Ст. 436; Указ Президента РФ “О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию” от 1 апреля 1996 г. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.

Устойчивое развитие определяется как такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности (Наше общее будущее. Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР) / Пер. с англ. М., 1989. С. 50).

²⁴ Представляется, что на том этапе экологическое законодательство стало интенсивнее развиваться, с одной стороны, в связи с осознанием государством в конце 80-х годов важности и пробельности законодательства в данной сфере, с другой, – с переходом работы Парламента на постоянную основу и созданием в нем Комитета по экологии и, что немаловажно, работой в этом Комитете заинтересованных в охране природы депутатов.

целенаправленной реализации названных выше положений общего характера состояние окружающей среды в стране улучшалось.

Каждое из названных общих положений имеет свое правовое содержание, конкретный и значительный регулятивный потенциал, в том числе и для развития экологического законодательства. Обратим внимание на некоторые из них.

К наиболее важным характеристикам правового государства относятся следующие. В правовом государстве власть связана правом, право – превышает власти. Соответственно, в правовом государстве подготовка и принятие экологически значимых решений основывается на нормах права, а не на мотивах политической, экономической и иной целесообразности. В правовом государстве признаются права человека и гражданина, в том числе и экологические, и создаются механизмы, обеспечивающие их реализацию, соблюдение, охрану и защиту. Основное содержание правовых норм в правовом государстве определяется законами, принимаемыми представительными органами. Из последнего суждения, а также из принципа разделения властей вытекает очевидная необходимость более детального и полного законодательного регулирования экологических отношений, а не ведомственного.

Построение правового государства послужит мощным фактором установления строгого экологического правопорядка в России. С другой стороны, соблюдение требований экологического права будет служить одним из критериев оценки характера государства как правового.

Не менее значителен с точки зрения развития экологического законодательства регулятивный потенциал ст. 7. В социальном государстве создаются условия, обеспечивающие экологический комфорт, достойную жизнь и свободное развитие человека. “Достойная жизнь человека”, которая должна обеспечиваться в социальном государстве, включает в свое содержание, наряду с материальным благополучием, также экологические компоненты. В той мере, в какой проблемы окружающей среды затрагивают экологические интересы человека, эти проблемы носят социальный характер. Соответственно, последовательное их решение в интересах человека и общества с помощью средств экологического права является инструментом создания в России социального государства.

В системе общих положений Конституции особое место занимает ст. 18, на которую и в практической деятельности, и в науке обращается мало внимания. С точки зрения развития экологического законодательства она совершенно конкретно определяет обязанности каждого из субъектов публичной власти, участвующих в законодательном, исполнительном и судебном процессах, –

обеих палат Федерального собрания, Правительства, Президента, судов. Прочитаем эту статью 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”.

Так, из этой конституционной нормы вытекает как минимум две задачи, которые должны быть решены законодательной властью²⁵. Первая касается необходимости подготовки и принятия законов, создающих эффективный правовой механизм по обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей среды. Заметим, что необходимость создания эффективного эколого-правового механизма диктуется также ст. 9 Конституции, о которой говорилось выше. Последовательная реализация такого механизма (это задача прежде всего исполнительной власти) будет объективно обеспечивать соблюдение права каждого на благоприятную окружающую среду. Вторая задача – принять законы, создающие эффективные правовые механизмы по реализации, охране и защите этого права.

К основным элементам механизма обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий относятся: экологическое нормирование; эколого-техническая регламентация; стандартизация; оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза; планирование; лицензирование; сертификация; аудит; плата за природопользование; страхование; организационно-правовые средства информационного обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды (мониторинг окружающей среды; государственные кадастры природных объектов; статистический учет; экологический паспорт предприятия; отчетность); контроль; ответственность и др.

Каждый из названных инструментов занимает собственное место в механизме экологического права, выполняет определенные, присущие ему функции. *Но лишь в совокупности, при обеспечении последовательного использования каждого из инструментов правовой механизм призван обеспечить охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, со-*

²⁵ 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. то законодательство, которое имеется в государстве.

хранение (восстановление) экологического благополучия.

В контексте исследования проблемы реализации Конституции в сфере взаимодействия общества и природы и в экологическом праве, в какой степени законодателем и другими субъектами публичной власти, имеющими непосредственное отношение к законодательному процессу, исполнена ст. 18 Конституции и, соответственно, обязанность по созданию эффективного эколого-правового механизма? Анализ экологического законодательства и права убеждает, что такой механизм на сегодняшний день остается крайне слабо, фрагментарно законодательно урегулированным. Пожалуй, *ни один из элементов механизма не урегулирован в законодательстве удовлетворительно*, не считая, может быть, административной и уголовной ответственности за экологические правонарушения.

Обратим внимание на некоторые из правовых экологических мер.

Благодаря тому что в Федеральном законе “Об экологической экспертизе” (1995 г.)²⁶ в перечни были включены наиболее значимые объекты экономического развития, требующие обязательной **государственной экологической экспертизы**²⁷, достаточно детально правовому регулированию организации и проведения государственной экологической экспертизы, жесткой формализации процедуры, независимости экспертов, оценивающих проект, государственная экологическая экспертиза была, пожалуй, *единственной эффективной мерой охраны окружающей среды* в Российской Федерации в 90-е годы.

Ситуация в данной сфере кардинальным образом изменилась в связи с принятием Федерального закона “О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 18 декабря 2006 г.²⁸ Этим Законом из числа объектов обязательной государственной экологической экспертизы были исключены технико-экономические обоснования и проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации предприятий и иных объектов хозяйственной деятельности РФ – основных источников отрицательных вредных воздействий на природу. *Это решение специалисты в области*

охраны окружающей среды оценивают как разрушение, уничтожение государственной экологической экспертизы.

Одновременно с исключением из числа объектов обязательной государственной экологической экспертизы проектов предприятий и иных объектов хозяйственной деятельности из практики природоохранной деятельности России *практически исключена доказавшая мировым и отечественным опытом свою значительную полезность процедура оценки воздействия на окружающую среду*²⁹.

По регулятивному потенциалу предупреждения экологического и экогенного вреда с государственной экологической экспертизой сравнима **экологическая сертификация, или подтверждение соответствия**. Принципиальное различие между этими мерами – в объекте. Если объектом экологической экспертизы являются проекты намечаемой экологически значимой деятельности, то объектом экологической сертификации – готовая продукция. Общие требования по экологической сертификации предусмотрены в ст. 31 Федерального закона “Об охране окружающей среды”. Детальный механизм сертификации, или обеспечения соответствия регулируется Федеральным законом “О техническом регулировании” от 27 декабря 2002 г.³⁰ Проблема, однако, в том, что положения этого Закона, относящиеся к экологической сфере, оказались весьма слабо реализованными. Согласно ст. 46 – переходные положения – технические регламенты должны быть приняты в течение семи лет со дня вступления его в силу. Закон принят в декабре 2002 г. На сегодняшний день по экологическим вопросам приняты лишь технические регламенты “О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой в обращение на территории российской федерации, вредных (загрязняющих) веществ”³¹ и “О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и топочно-

²⁹ Суть оценки воздействия на окружающую среду заключается в том, что любой субъект, инициирующий хозяйственную и иную деятельность, реализация которой может оказывать отрицательное воздействие на природу, обязан на стадии, предшествующей принятию решения, провести всестороннюю оценку такого воздействия и выработать меры по охране природы в соответствии с законодательством, которые позволят нейтрализовать эти воздействия. Соответственно, оценка воздействия на окружающую среду проводится на стадии разработки проекта, до его передачи на государственную экологическую экспертизу.

³⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 52 (Ч. 1). Ст. 5140.

³¹ Утвержден постановлением Правительства РФ от 12 октября 2005 г. (в ред. постановления Правительства РФ от 27 ноября 2006 г.) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 43. Ст. 4395.

²⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

²⁷ Под экологической экспертизой понимается деятельность, направленная на установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы.

²⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 52 (Ч. 1). Ст. 5498.

му мазуту»³², что *охватывает регламентацией лишь незначительную часть технической сферы взаимодействия общества и природы*.

Как инструмент принятия научно обоснованного экологически значимого решения применительно к уже осуществляемой хозяйственной деятельности важную роль в механизме экологического права играет **экологический аудит**. На сегодняшний день в России, в отличие от других экономически развитых государств, *отсутствует законодательство об этом виде аудита*. На необходимость законодательного регулирования экологического аудита указал на заседании Государственного Совета 4 июня 2003 г. Президент России. С тех пор прошло более пяти лет, но ситуация в данной сфере совершенно не изменилась.

Выше уже давалась общая оценка состояния экономического механизма охраны окружающей среды. Один из важнейших элементов этого механизма – плата за загрязнение окружающей среды – потенциально сильный экономический стимул для предпринимателя проявлять инициативы в обеспечении охраны окружающей среды в соответствии с экологическими нормативами. Федеральным законом “Об охране окружающей среды” от 10 января 2002 г. установлено: формы платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются федеральными законами (ст. 16). К моменту написания данной статьи, т.е. *через шесть лет после установления названной выше важнейшей нормы, федеральный закон о формах платы за негативные воздействия на природу так и не принят*.

Статья 57 Федерального закона “Об охране окружающей среды” предусматривает: порядок объявления и установления режима зон экологического бедствия устанавливается законодательством о зонах экологического бедствия. Даже по официальным оценкам³³, до 15% территории России экологически неблагоприятны. Это обстоятельство свидетельствует о важности нормы ст. 57 этого Закона. Со времени его вступления в силу *прошло шесть лет, но Федеральный закон о зонах экологического бедствия не принят*.

Состояние правового регулирования важнейших инструментов охраны природы и обеспечения рационального природопользования дает полное основание утверждать о крайней слабости и неэффективности эколого-правового механиз-

ма. Основную причину этого можно видеть в неисполнении норм Конституции РФ.

Принципиальные, важнейшие теоретические оценки содержательных аспектов названных выше положений Конституции о правовом, социальном государстве, о “связанности” субъектов публичной власти (экологическими) правами весьма далеки от практики поведения государства и иных субъектов экологического права. Между ними – нормой и практикой – существует огромный разрыв, имеющий тенденцию к увеличению. Законодательная и иная практическая деятельность государства, как и других субъектов экологического права, осуществляется таким образом, как будто этих конституционных положений вовсе нет. Они просто забыты.

Известно, что положения Конституции о демократическом, правовом и социальном государстве воспринимаются в Государственной Думе лишь как декларация о намерениях. Выступая в ноябре 2004 г. с докладом на Ученном совете ИГП РАН, председатель Комитета конституционного законодательства ГД РФ, говорил: “Останавливаясь на Конституции РФ 1993 года, думаю..., что при всех положительных оценках во многом (она) была и есть *декларация о намерениях, стимул, ориентир будущего развития общественного механизма* (выд. мною. – М.Б.)”³⁴. Очень удобная позиция, оправдывающая бездействие Государственной Думы (как и других субъектов публич-

³⁴Стенограмма доклада. С. 5.

В докладе затронуты вопросы, имеющие непосредственное отношение к эффективности Конституции России. В частности, говорилось о том, что “текст Конституции построен на использовании терминов..., которые нельзя описать четко. Если хотите математической формулой. ...Содержательная сторона категорий отличается изменчивостью, историзмом, неопределенностью, субъективизмом, зависимостью в текущем времени от конкретного носителя властных полномочий. ...категории, которые употребляются в Конституции – явления сами по себе хрупкие, пластичные подвижные” (с. 4 стенограммы).

“...в представлении Комитета по конституционному законодательству во взаимодействии с наукой государственного права, мы бы хотели проанализировать содержательную сторону категории (речь идет о положении ст. 1 о том, что Россия – демократическое государство. – М.Б.), показать механизм действия этой категории, воплощение в реальную жизнь, ответственность общества и государства за ненадлежащую реализацию этого принципа. И таким образом предложили бы обществу, если это возможно сделать, некую правовую идеологию, которая бы давала реалистичное представление о порядке и возможностях использования данной категории” (с. 9 стенограммы).

Выраженная в докладе позиция государственного человека, от которого что-то весьма существенное зависит при подготовке и принятии законов, воспринимается как странная и очень несвоевременная. Если бы эти слова были произнесены в январе 1994 г. Но говорить об этом на пятнадцатом году функционирования государства по Основному закону, имеющему прямое действие, при наличии гаранта Конституции, при наличии множества комментариев к Конституции?!

³² Утвержден постановлением Правительства РФ от 27 февраля 2008 г. // Собрание законодательства РФ. 2008. № 9. Ст. 854.

³³ См.: Указ Президента РФ “О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию” от 1 апреля 1996 г. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.

ной власти), в части их функционирования в рамках Конституции, в соответствии с нормами, ею установленными. Позиция, по моему убеждению, не правовая, антиконституционная. В ст. 15 однозначно устанавливается, что Конституция имеет прямое действие.

В период после принятия Конституции Россия обладала определенными реальными возможностями, ресурсами – политическими, организационными, экономическими и другими – для последовательной, поэтапной реализации исследованных положений Основного Закона. Но этими возможностями власть не воспользовалась.

В этой связи не могу не обратиться к позициям Президента. В Послании Федеральному Собранию от 30 марта 1999 г. говорилось: “Законодательные органы власти, и в первую очередь Государственная Дума, призваны обеспечить максимально полную реализацию норм Основного закона в конституционных и федеральных законах. Именно от качества и темпов работы нижней палаты парламента в немалой степени зависит становление юридической базы правового государства, *реализация заложенного в Конституции огромного потенциала* (выд. мною. – М.Б.)”³⁵.

У Президента как гаранта Конституции и активного участника законодательного процесса были реальные возможности обеспечивать исполнение данной директивы на стадии подписания законов. Но применительно к развитию экологического законодательства он ею совершенно не воспользовался.

В части реализации Конституции не меньшие проблемы в эколого-правовом контексте существуют относительно деятельности исполнительной и судебной властей. Для исполнительной власти характерны перманентные реорганизации государственного управления в данной сфере (более 20 за последние 20 лет) и крайне низкий уровень исполнения законодательства. Не более активна и судебная власть.

Оценивая факторы, влияющие на развитие российского законодательства, проф. Ю.А. Тихомиров пишет: “Особую тревогу вызывают такие угрозы конституционного строя, как терроризм, экстремизм, сепаратизм, правовой нигилизм и отчуждение граждан от власти”³⁶. Эколого-правовой нигилизм характерен для многих субъектов права, включая предприятия, граждан. Отношение публичной власти к нормам, установленным ст. 1, 2, 7, 18, 42 Конституции РФ, на фоне экологической ситуации в России, состояния экологи-

ческого законодательства и его исполнения, масштабов нарушения права каждого на благоприятную окружающую среду, также может быть квалифицировано как правовой нигилизм, причем в худшей его форме – как конституционно-правовой нигилизм.

Заключение

В государстве вполне осознаны как роль природы в жизни общества, так и ее бедственное состояние, вызванное игнорированием экологических требований в процессе общественного развития.

Конституция РФ содержит ряд важных норм, на основе которых кризисная экологическая ситуация может постепенно преодолеваться. Практика, однако, показывает, что прогрессивные положения Конституции как общего характера, так и специальные экологические положения, имеющие огромный нормативный потенциал, остаются нереализованными.

Вполне согласен с мнением Н.И. Матузова о том, что “раздел о правах и свободах человека и гражданина в Основном Законе РФ является в известной мере украшением правовой системы современной России, самым полным нормативным выражением ее демократических устремлений”³⁷. При этом Уполномоченный по правам человека в России О.О. Миронов оценил соблюдение прав человека в России на “двойку с плюсом”³⁸. Как может быть оценено соблюдение конституционного права на благоприятную окружающую среду в стране, где из-за загрязнения природы ежегодно умирает более 300 тыс. человек?!

Предполагаю, что “частные”, экологические положения Конституции остаются в основном нереализованными, потому что не “работают”, игнорируются публичной властью и прежде всего ей адресованные рассмотренные в статье положения общего характера – о правовом государстве, о социальном государстве, о принципе разделения властей. Как справедливо пишет Ф.М. Раянов, “... мы обнаружили, что о правовом государстве, о необходимости его формирования в России в 1990–1994 гг. говорили на всех уровнях значительно больше, чем в последние годы. Об этом в России сегодня не упоминает ни сама власть, ни даже ее оппозиция”³⁹.

³⁷ Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2004. С. 273.

³⁸ Там же. С. 269.

³⁹ Раянов Ф.М. Правда о правовом государстве в России // Право и государство: теория и практика. 2005. № 4. С. 23. О норме Конституции, закрепившей принцип разделения властей в такой форме, которая принята во всех цивилизованных странах, проф. Ф.М. Раянов пишет как “почти уже забытой”. Вместо закрепленного в Конституции принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную власть уже делят по лицам (с. 27).

³⁵ Росс. газ. 1999. 31 марта.

³⁶ Тихомиров Ю.А. Общая концепция развития российского законодательства // Концепции развития российского законодательства / Под ред.: Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004. С. 13.

Можно лишь надеяться, что ситуация будет меняться к лучшему, когда властные структуры, политические лидеры государства перестанут воспринимать положения Конституции о правовом, социальном, демократическом государстве, о принципе разделения властей лишь как о “*декларациях о намерениях, стимулах, ориентирах будущего развития общественного механизма*”.

Неисполнение Конституции имеет тяжелые общественные последствия, в том числе последствия для самого государства, кажется, властью не осознаваемые.

Почему не исполняется Конституция? Очевидно, прежде всего из-за бессилия государства. Другая существенная причина многих бед, в том числе в экологической сфере, по мнению автора статьи, – дефицит политической воли государства⁴⁰. В свое время об этом говорил и будущий Президент России. В феврале 2000 г. В.В. Путин в открытом письме к российским избирателям после его официальной регистрации в качестве Президента писал: “Первая и самая главная наша проблема – это *ослабление воли*. ...Люди не верят больше обещаниям, а власть все больше теряет лицо. Государственная машина разболтана, ее мотор хрипит и чихает, как только пытаешься

сдвинуть ее с места. Чиновники “двигают бумаги”, но не дела, и почти забыли, что такое служебная дисциплина...”

Знаю, многие сегодня боятся порядка. Но порядок – это и есть правила, закон. И те, кто сейчас занимается подменой понятий, выдавая отсутствие порядка за истинную демократию, – пусть не пугают нас прошлым. “Земля наша большая, порядка только нет”, – говорили в России. Больше так о нас говорить не будут”⁴¹.

И через полгода, в том же 2000 г., при представлении ежегодного Послания Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации В.В. Путин говорил: “Сегодня в России нельзя просто обещать. Обещания уже многократно даны, все сроки их исполнения вышли. Десятилетия трудной и нестабильной жизни – достаточный период, чтобы требовать реальных изменений к лучшему. Российская власть обязана добиться перемен в ближайшее время.

Мы все хорошо понимаем, как трудно достичь этой цели. Но я уверен – у нас хватит и разума, и воли”⁴².

Сказано решительно, но оснований не говорить об отсутствии экологического правопорядка в России не прибавилось.

С учетом специфики менталитета российского общества и государства очень многое, в том числе и в части исполнения Конституции, зависит от самого главы государства – ее гаранта. Ресурсы у общества и государства есть. По-прежнему, недостает политической воли.

⁴⁰ Еще в 1998 г. автор этой статьи в качестве основной причины существующей экологической ситуации в России называл “отсутствие политической воли государства к последовательному, эффективному осуществлению деятельности по охране окружающей среды и обеспечению рационального природопользования. Дефицит воли к необходимому решению экологических проблем характерен не только для социалистического этапа развития государства и общества в России, но и в постсоциалистический период” (см.: *Бринчук М.М.* Экологическое право (Право окружающей среды). Учебник. М., 1998. С. 27).

⁴¹ Известия. 2000. 25 февр.

⁴² Росс. газ. 2000. 11 июля.