

КОНСТИТУЦИЯ – ОСНОВНОЙ ИСТОЧНИК ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА¹

© 2018 г. М. М. Бринчук

Институт государства и права Российской академии наук, Москва

E-mail: brinchuk@gmail.com

Поступила в редакцию 23.03.2018 г.

В статье исследованы некоторые положения Конституции РФ как основного источника экологического права. Они касаются принципа разделения властей и связанности публичной власти конституционными экологическими правами. Исследование проведено в контексте повышения эколого-правовой законности как средства повышения конституционной законности в стране.

Ключевые слова: Конституция РФ, конституционная законность, экологическое право, экологическое законодательство, принцип разделения властей, непосредственное действие конституционных прав, право на благоприятную окружающую среду, эколого-правовая законность.

DOI: 10.31857/S013207690002202-4

Действующая четверть века в России 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 и экологического права — отрасли, которая, как никакая другая в правовой системе России, в процессе повседневного функционирования затрагивает наиболее существенные интересы каждого человека, касающиеся его жизнедеятельности.

Чрезвычайно важно то, что Конституция РФ устанавливает положения, непосредственно касающиеся наиболее существенных для экологического права характеристик, имеющих не только правовое, но и, что весьма важно, философско-цивилизационное значение, — 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 (ст. 9, 36, 42, 58, 71, 72 и др.).

Конституция РФ содержит также ряд принципиально новых для Российского государства и права положений общего характера и именно благодаря

им обладает значительным, пока, к сожалению, во многом не реализованным потенциалом для последовательного прогрессивного развития экологического законодательства и права. Как раз эти положения обуславливают качественно новые подходы к развитию не только экологического права, но и всей правовой системы, что, в свою очередь, позитивно отразится на качестве самого государства. Они диктуют необходимость изменить, в частности, правовые концепции о месте и роли экологического права в правовой системе и, соответственно, в функционировании, осуществлении государственной власти. 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); о связанности публичной власти правами человека и гражданина (ст. 18).

С прикладной правовой точки зрения, разумеется, важно, чтобы в интересах цивилизационного, поступательного, устойчивого, гармоничного развития общества и государства этот потенциал был вполне освоен как всей правовой системой, так и отдельными отраслями, включая экологическое, природоресурсное право. Речь идет о том, чтобы конституционный потенциал названных положений общего характера стал нормативной и методо-

¹ Подготовлено при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

логической основой эффективного формирования и осуществления экологического законодательства и права. При этом особую роль может и должна иметь наука, в том числе эколого-правовая.

С принятием новой Конституции, что, как правило, происходит в складывающихся существенно новых для общества социальных, политических, экономических условиях, первейшей для государства становится задача реформирования правовой системы, приведения каждой отрасли в соответствие с конституционными нормами, обеспечивающими потребности нового времени и жизни в нем общества и каждого человека, воспринимаемого в праве высшей ценностью (ст. 2). Жизненная потребность диктуется ролью Конституции в развитии общества и государства, ее местом в правовой системе как Основного Закона. Нормы Конституции адресованы каждому субъекту права, включая Президента государства, который является к тому же ее гарантом, каждой ветви государственной власти, каждому ее органу, т.е. всем и каждому. Правда, в жизни об этой элементарной истине иногда приходится напоминать даже весьма высоким по статусу публичным субъектам права. “Конституция — это закон и для Государственной Думы”², — говорят ученые главному законодательному органу страны, с которого и начинается не только реформирование правовой системы, обновление законодательства, но главное — его гармонизация с нормами Конституции, направленная в том числе и на обеспечение конституционной законности.

Хотя время жизни общества и государства с каждым годом отдаляет нас от 1993 г., когда была принята Конституция РФ, закрепившая и принцип ее прямого действия, в науке делаются связанные с ней правовые “открытия” и напоминания. Так, Т.Я. Хабриева пишет: “Законность как принцип деятельности всех субъектов права и как одно из непереносимых условий существования правового государства подразумевает строгое и неукоснительное соблюдение в общественной практике действующего законодательства. Признано также, что законы и другие правовые акты должны соответствовать Конституции как Основному Закону страны”.

Т.Я. Хабриева справедливо напоминает об аксиоме, касающейся того, что положение о “высшей юри-

дической силе” Конституции является исходным для понимания соотношения Конституции и законности, конституционного контроля и законности, конституционализма и законности, для разработки понятия конституционной законности. В отличие от соотношения Конституции и закона, понятийный аппарат для этих явлений, на наш взгляд, еще не выстроен в должной мере. Ни в российской, ни в зарубежной науке анализом соотношения этих понятий юристы-государствоведы почти не занимались. В этой связи крайне важно обратить внимание на ее суждение: “Конституционная законность — это не просто часть общего режима законности, а его основа, ядро”³ и на самую прямую связь конституционной законности с приведенным выше утверждением ряда видных ученых о том, что “Конституция — это закон и для Государственной Думы”. По большому счету и логике правовой жизни общества и государства конституционная законность начинается с Государственной Думы, с формирования эффективного законодательства, нормативным и методологическим основанием которого являются положения Конституции.

В контексте потребностей повышения конституционной законности, которая будет обеспечиваться, в частности, повышением эколого-правовой законности, важно обратиться к положениям Основного Закона, касающимся принципа разделения властей (ст. 10) и связанности публичной власти правом на благоприятную окружающую среду (ст. 18 и 42)⁴. Как мы знаем, своим правовым со-

³ См.: Хабриева Т.Я. Конституция как основа законности в Российской Федерации // Журнал рос. права. 2009. № 3; *Ее же*. Законность в Российской Федерации. М., 2008. С. 59–73.

⁴ Отмечу, что этим вопросам недостаточно уделяется внимания в современной доктрине экологического и природоресурсного права. В аспекте повышения конституционной и эколого-правовой законности и, соответственно, экологического благополучия следует рассматривать и другие статьи автора по конституционной проблематике: Бринчук М.М. Экологическое право и правовое государство // Экологическое право. 2003. № 6. С. 5–7; *Его же*. Развитие экологического права и Конституция РФ // Экологическое право. 2004. № 3. С. 10–14; *Его же*. Обеспечение экологической безопасности как правовая категория // Государство и право. 2008. № 9. С. 30–42; *Его же*. 15 лет Конституции в эколого-правовом контексте // Там же. 2008. № 12. С. 91–103; *Его же*. Безответственность в современном экологическом праве // Там же. 2010. № 11. С. 56–66; *Его же*. Право как ресурс деградации природы, общества и государства // Там же. 2012. № 4. С. 29–38; *Его же*. Природа — публичное благо // Там же. 2013. № 8. С. 15–26; *Его же*. Конституционное право на благоприятную окружающую среду в свете национальной безопасности // Там же. 2014. № 1. С. 74–83; *Его же*. Концепция устойчивого развития как методологическая основа цивилизационного развития // Там же. 2014. № 10. С. 15–24; *Его же*. Конституционные основы права собственности на природу // Труды ИГП РАН. Т. 12. 2017. № 4. С. 97–132; и др.

² См.: Кудрявцев В.Н., Комиссаров В.С., Кузнецова Н.Ф., Лунеев В.В. Конституция — это закон и для Государственной Думы // Современные проблемы теории и практики борьбы с преступностью. Первые Кудрявцевские чтения. 10 апреля 2008 г.: сб. науч. тр. / ред. кол.: А.Г. Лисицын-Светланов (предс.), С.В. Максимов (науч. ред.) и др. М., 2009. С. 23–32.

держанием эти нормы Конституции РФ теснейшим образом связаны и затрагивают важнейшие интересы общества.

Принцип разделения властей как признак правового государства и фактор развития экологического права

Согласно ст. 10 Конституции РФ государственная власть на федеральном и региональном уровнях осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти самостоятельны. Принцип разделения властей, как отмечается в доктрине, несмотря на его иллюзорность и практическую абстрактность, направлен на защиту от узурпации принятия решений каким-либо одним властным органом, а если быть еще точнее, то какой-либо одной политической группой, доминирующей в этом органе. Выделение трех ветвей властных органов дополняется целой системой сдержек и противовесов их взаимодействия. Без такой реально выстроенной системы разделение властей безнадежно фиктивно.

Принцип разделения властей подразумевает определенные конституционные ограничения в самостоятельном осуществлении властных полномочий законодательными, исполнительными и судебными органами⁵.

Систему разделения и взаимодействия властей В.С. Нерсисянц выделял как институционально-правовой компонент (аспект, характеристику и свойство) правовой государственности⁶. Эта характеристика представляет собой разделение труда в организации и осуществлении государственной власти. Взаимодействуя, каждая ветвь власти должна профессионально, эффективно, последовательно решать возложенные на нее задачи. В свете проводимого мною исследования следует помнить существенный момент, о котором говорил В.С. Нерсисянц: каждая ветвь решает задачи в рамках правовой государственности. Конституционная норма о правовом государстве является, таким образом, юридическим критерием оценки каждого действия каждого органа законодательной, исполнительной и

судебной ветвей власти, а также и Президента РФ как главы государства и гаранта Конституции.

В этом контексте обратим внимание на состояние, качество экологического и природо-ресурсного законодательства. Признавая определенный прогресс в развитии экологического законодательства в современной России в сравнении с предшествующим периодом, общеизвестно, что в значительной степени оно пробельно. В частности, на сегодняшний день остаются законодательно неурегулированными общественные отношения, касающиеся экологического страхования, зон экологического бедствия, экологического аудита⁷ и др. Ему присущ также ряд иных серьезных дефектов.

С учетом темы статьи оценку и характеристику разных дефектов целесообразно провести в контексте уже названных статей Конституции РФ общего характера.

При характеристике состояния экологического законодательства прежде всего важно обратить внимание законодателя и с точки зрения обеспечения конституционной законности, на то, что почти за 25-летний период действия Конституции РФ применительно к исследуемой отрасли им (законодателем) не обеспечено эффективное исполнение ст. 18, весьма логичной и разумной с точки зрения системных связей. В ней установлено, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Признанные в Конституции РФ права, в том числе право каждого на благоприятную окружающую среду, определяют смысл и содержание законов, деятельность законодательной власти и других субъектов публичной власти, имеющих отношение к законодательному процессу, в частности обеим палатам Федерального Собрания (особенно Государственной Думе РФ) и Президенту РФ. Из этой важнейшей нормы вытекает, что законодательная власть “связана” названным правом и обязывает ее создать эффективное законодательство. Существующий правовой механизм охраны окружающей среды – весьма слабый и пробельный. Принимая во внимание существенную значимость ст. 18, “связывающей” публичную власть пра-

⁵ См.: Николаев А.М. Принцип разделения властей и его реализация в Конституции РФ 1993 г. и текущем законодательстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 17.

⁶ См.: Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства: учеб. для вузов. М., 2002. С. 330.

⁷ На необходимость законодательного регулирования экологического аудита указал во вступительном слове на заседании Государственного Совета 4 июня 2003 г. Президент РФ В.В. Путин.

вом на благоприятную окружающую среду, ниже этот вопрос будет исследован отдельно.

Одним из важнейших качеств правового государства является то, что основное содержание правовых норм определяется законами, т.е. актами, принятыми представительным органом государственной власти, а не подзаконными актами. Действующие же законы по существовавшей в СССР традиции формулируют нормы преимущественно в общем виде. Соответственно, они изобилуют нормами отсылочного характера, которыми Правительству РФ и другим исполнительным органам государства предписывается регулировать более детально экологические отношения. Особенно это касается процессуальных отношений в областях экологического нормирования, оценки воздействия на окружающую среду, экологической экспертизы, лицензирования, планирования, платы за негативные воздействия на окружающую среду.

Прежде всего важно подчеркнуть, что в содержательном отношении экологическое и природоресурсное законодательство не соответствует конституционным принципам его развития, вытекающим, в частности, из ст. 1, 2, 7, 10 и 18⁸, не обеспечивая, таким образом, конституционной законности.

Отсутствие, как правило⁹, процессуальных норм в экологическом и природоресурсном законодательстве в контексте нормы о правовом государстве можно рассматривать как существенное нарушение ст. 10 Конституции РФ. Процессуальные нормы права придают необходимую юридическую определенность

взаимоотношениям различных субъектов права на всех стадиях правоустановительной, правоохранительной и правоприменительной деятельности. Процессуально-правовые формы и процедуры являются важной юридической гарантией реальности прав и свобод личности и необходимым условием эффективного действия всего права. Мера процессуализированности права — существенный качественный показатель степени развитости права в целом¹⁰.

Законотворческая деятельность, ограниченная установлением в основном норм общего характера, противоречит ст. 1 Конституции РФ о правовом государстве, одним из основных признаков которого является то, что содержание правовых норм в нем определяется законом, как и в ст. 10 Конституции РФ, закрепившей принцип разделения властей. Основная задача исполнительной власти — не устанавливать норм, регулирующих материальные и процессуальные отношения, а обеспечивать их последовательное и эффективное исполнение¹¹.

Федеральные законы по вопросам окружающей среды изобилуют отсылочными, бланкетными нормами. Такой подход законодателя к нормотворчеству имеет, как минимум, два недостатка.

Во-первых, установление бланкетных норм в практике отечественного нормотворчества часто обрекает закон, с одной стороны, на бездействие, а с другой — на уклонение от активных правовых, организационных действий, где они крайне необходимы. В свете исследуемых положений Конституции РФ рассмотрим ст. 57 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ “Об охране окружающей среды”, в соответствии с которой порядок объявления и установления режима зон экологического бедствия определяется законодательством о зонах экологического бедствия. Вероятно, предполагалось, что такое законодательство будет сформировано. Однако на сегодняшний день действует лишь “Временный порядок объявления территории зоной

⁸ Применительно к законодательству в целом на это обстоятельство обращает внимание и Ю.А. Тихомиров. Он пишет, в частности: “В прошедшее десятилетие, к сожалению, между Конституцией и законодательством существовал некоторый разрыв — конституционные нормы слабо отражались в отраслях законодательства”. Развитие законодательства должно быть направлено прежде всего на реализацию положений Конституции РФ (см.: Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004. С. 11).

⁹ Относительным исключением можно рассматривать Федеральный закон “Об экологической экспертизе”, в котором в какой-то мере урегулирован и процесс проведения государственной экспертизы, что обусловило его относительно высокую эффективность, даже несмотря на то что часть процессуальных отношений регулируется в подзаконном акте “Об утверждении Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы” (см.: Постановление Правительства РФ от 11.06.1996 г. № 698 // СЗ РФ. 1996. № 40, ст. 4648).

¹⁰ См.: *Нерсисянц В.С.* Общая теория права и государства: учеб. для вузов. М., 1999. С. 431.

¹¹ На начало века только действующих ведомственных нормативных правовых актов, регулирующих экологические отношения, насчитывалось более 3100, а постановлений Правительства РФ — более 600 (см.: *Игнатьева И.А.* Экологическое законодательство России и проблемы его развития. М., 2001. С. 100).

чрезвычайной экологической ситуации”, утвержденный приказом Минприроды РФ от 6 февраля 1995 № 45, не являющийся даже нормативным правовым актом¹². Е.С. Болтанова очень точно определяет это правовое состояние дел как появление в законодательстве особых норм об экологически неблагополучных территориях, хотя и весьма “урывочных”¹³.

В действующем Федеральном законе “Об охране окружающей среды” не раскрывается экологической и социальной сути зон экологического бедствия, а в Законе РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060 “Об охране окружающей природной среды”¹⁴ это было указано: зонами экологического бедствия объявляются участки территории Российской Федерации, где в результате хозяйственной либо иной деятельности произошли глубокие необратимые изменения окружающей природной среды, повлекшие за собой существенное ухудшение здоровья населения, нарушение природного равновесия, разрушение естественных экологических систем, деградацию флоры и фауны (ст. 59).

Зоны экологического бедствия – разновидность экологически неблагополучных территорий. С интервалом в 20 лет Указами Президента РФ было констатируется, что 15% территории России экологически неблагополучны. Такая оценка содержалась в Указе Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 “О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию”¹⁵. Недавно такая оценка экологического неблагополучия была повторена в Указе Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 “О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года”¹⁶. В этом Указе подчеркиваются усугубляющие ситуацию обстоятельства: состояние окружающей среды на территории Российской Федерации, где сосредоточены *большая часть населения стра-*

ны, производственных мощностей и наиболее продуктивные сельскохозяйственные угодья (составляет около 15% территории страны), оценивается как неблагополучное по экологическим параметрам. Для социального и правового государства с учетом ст. 18 и 42 Конституции РФ, эта характеристика должна представлять собой большой импульс к активным, целенаправленным правовым, организационным и иным действиям.

Соответственно, не вызывает сомнения, насколько важна норма Федерального закона о формировании законодательства о зонах экологического бедствия, на которую с 2002 г. (принятие Федерального закона “Об охране окружающей среды”) не обращается внимания.

Одновременно очевидно: в контексте оценки состояния экологического законодательства в свете исследуемых положений Конституции РФ помимо самого этого законодательства о зонах экологического бедствия, крайне нужного, совершенно необходимую и полезную роль в преодолении режима экологического неблагополучия или в предупреждении его дальнейшего обострения должны играть прежде всего экологическое планирование и правовые средства предупреждения экологического вреда, к которым относится экологическая экспертиза. Об этом говорится не случайно.

В Федеральном законе “Об охране окружающей среды” содержалась полезная статья о государственных программах в области охраны окружающей среды и планировании (ст. 15), но по непонятным причинам и необоснованно Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ она была исключена.

В определенной мере предупреждению экологического вреда, а в большей – гарантированию его возмещения может служить экологическое страхование. Полезная при ее реализации специализированная статья содержалась в Законе РСФСР от 19 декабря 1991 г. “Об охране окружающей природной среды” (ст. 23). Она непосредственно касалась и экологических бедствий, устанавливая, что в Российской Федерации осуществляется добровольное и обязательное государственное экологическое страхование предприятий, учреждений, организаций, а также граждан, объектов их собственности и доходов на случай экологического и стихийного бедствия, аварий и катастроф. При этом фонды эколо-

¹² Этот документ не зарегистрирован в Министерстве юстиции РФ и в соответствии с постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 “О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти” не является даже нормативным правовым актом.

¹³ См.: Болтанова Е.С. Правовой режим зон экологического бедствия и зон чрезвычайной ситуации // Экологическое право. 2017. № 1. С. 33 – 39.

¹⁴ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10, ст. 457.

¹⁵ См.: СЗ РФ. 1996. № 15, ст. 1572.

¹⁶ См.: СЗ РФ. 2017. № 17, ст. 2546.

гического страхования должны были использоваться на прогнозирование, предотвращение и ликвидацию последствий экологических и стихийных бедствий, аварий и катастроф. Порядок экологического страхования и использования фондов поручалось установить Правительству РФ. Норма не была исполнена, требуемый порядок так и не был установлен.

В действующем Федеральном законе “Об охране окружающей среды” также содержится статья об экологическом страховании (ст. 18), устанавливающая, что в Российской Федерации может осуществляться обязательное государственное экологическое страхование. Экологическое страхование в Российской Федерации осуществляется в соответствии с законодательством и реализуется фрагментарно¹⁷.

Чрезмерное увлечение законодателя установлением бланкетных норм, часто не исполняемых, не соответствует ст. 10 Конституции РФ, закрепившей принцип разделения властей.

Так, в Федеральном законе от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ “Об охране атмосферного воздуха”¹⁸, состоящем из 34 статей, содержится 17 поручений Правительству РФ или специально уполномоченным государственным органам в области охраны атмосферного воздуха урегулировать те или иные отношения в данной сфере.

Как пишет Д.О. Сиваков, Федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ “Водный кодекс Российской Федерации”¹⁹ “разработан таким образом, что по ряду вопросов необходимо принятие подзаконных нормативных правовых актов... Только на федеральном уровне, по подсчетам специалистов, потребуются принятие около двух десятков постановлений Правительства РФ. Таким образом, ре-

ализация права собственности на водные объекты, а также порядок водопользования будут обеспечиваться в том числе и подзаконными актами”²⁰.

Являются ли бланкетные нормы необходимостью? Или поставим вопрос по-другому: почему бы в федеральном законе не урегулировать сразу те отношения по охране окружающей среды с необходимой степенью детальности, не поручая сделать это органам исполнительной власти?

При таком существующем подходе законодательная деятельность не эффективна. В итоге увлечения законодателя установлением бланкетных норм: а) сам законодатель не создает правового механизма регулирования охраны окружающей среды и использования природных ресурсов; б) органы исполнительной власти, как показывает практика, “не спешат” исполнить поручение законодательного органа; в) снижается эффективность правового регулирования экологических отношений; г) увеличивается объем ведомственного нормотворчества; д) подрывается принцип правового государства и верховенства закона. Как справедливо утверждает Ю.А. Тихомиров, “словесное признание верховенства закона и его реальное бездействие должны быть преодолены”²¹.

При таком масштабе отступлений от требований Конституции РФ или, лучше сказать, их неисполнения очевидно, что эффективного экологического законодательства нет. Соответственно, не обеспечивается и конституционная законность в исследуемой сфере.

В эколого-правовом контексте статуса правового государства, принципа разделения властей и задач, вытекающих из ст. 18 Конституции РФ, следует обратить внимание на деятельность судебной власти. Благодаря Конституционному Суду РФ в оценке конституционности применяемых законов роль судебной власти в обеспечении конституционной законности несколько возрастает. Конституционный Суд РФ в своей деятельности реально способствовал укреплению правовой жизни в экологической сфере в соответствии с Конституцией РФ.

¹⁷ “КонсультантПлюс” отсылает при этом к Закону РФ от 20 августа 1993 г. “О космической деятельности”; Федеральным законам: от 30 декабря 1995 г. “О соглашениях о разделе продукции”, от 21 июля 1997 г. “О промышленной безопасности опасных производственных объектов”, от 21 июля 1997 г. “О безопасности гидротехнических сооружений”; к Кодексу торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г.

Очевидно, что по реализации ст. 18 Федерального закона “Об охране окружающей среды” применительно к экологическому страхованию отсутствует системный подход, направленный на эффективное и полное использование потенциала этой правовой меры.

¹⁸ См.: СЗ РФ. 1999. № 18, ст. 2222.

¹⁹ См.: СЗ РФ. 2006. № 23, ст. 2381.

²⁰ Реализация прав собственности на природные ресурсы / рук. авт. кол. С.А. Боголюбов. М., 2007. С. 186.

²¹ Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. С. 12.

В 1990-е годы большой общественный резонанс вызвали решения Верховного Суда РФ по делам, связанным с обжалованием Указа Президента РФ от 25 января 1995 г. “О государственной поддержке структурной перестройки и конверсии атомной промышленности в г. Железногорске Красноярского края” (1996 г.) и признанием недействительными 12 распоряжений Правительства РФ о переводе лесных земель в нелесные в лесах первой группы (1998 г.).

Одновременно в адрес судебной власти специалисты и общественность давно высказывают ряд претензий. “Несмотря на некоторые позитивные сдвиги в деятельности российской судебной системы, под давлением общественности вынужденной рассматривать все большее число экологических дел, в целом судебная система оказывается недостаточно экологически грамотной, просвещенной и образованной. На результативность судебных экологических исков оказывает влияние недостаточная независимость судей, а исполнение даже принятых по экологическим вопросам судебных дел тормозится слабостью общей исполнительской дисциплины”²².

При оценке результативности судебной власти в контексте эффективности государственной власти в свете принципа ее разделения важно подчеркнуть, что одним из главных ее показателей является существующее состояние природы в России. Для этого обратимся, в частности, к такому важному в структуре экологического права новейшему документу, как “Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года”, утвержденная Указом Президента РФ 19 апреля 2017 г. № 176²³. Документ содержит информацию, внушающую обществу тревогу за свое будущее, о текущем состоянии экологической безопасности (помимо уже приводившейся), о том, что около 15% территории страны оценивается как неблагоприятное по экологическим параметрам: в городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения воздуха проживают 17.1 млн человек, что составляет 17% городского населения страны; вследствие загрязнения питьевой воды химическими веществами и микроорганизмами увеличивается

риск смертности (в среднем на 11 тыс. случаев ежегодно) и заболеваемости населения (в среднем на 3 млн случаев ежегодно); общая площадь загрязненных земель, находящихся в обороте, составляет около 75 млн га.

Эти лишь частичные сведения свидетельствуют о масштабных и постоянных нарушениях экологического законодательства. По оценкам ученых, экологические правонарушения относятся в России к категории наиболее распространенных. Но при этом латентность экологических преступлений традиционно остается высокой, достигнув в 1990-е годы 95-99%²⁴.

Общее решение проблем видится как в совершенствовании законодательной и исполнительной ветвей власти правового и социального государства, так и в активизации судебной. Перспективы активизации деятельности судов по реализации экологической функции государства можно видеть в совершенствовании судебной системы. Для повышения качества правосудия в разрешении такой специфической категории дел, как вопросы природы, желательно создание специализированных судов. В такой экологически благополучной стране, как Швеция, создание специальных судов по вопросам окружающей среды (*environmental courts*) было предусмотрено Кодексом окружающей среды Швеции, вступившим в силу с 1 января 1999 г. Альтернативой созданию судов по вопросам окружающей среды могут быть специализированные палаты в судах общей юрисдикции.

Создание таких судов в России способствовало бы достижению ряда целей. Специализация судебной деятельности потребовала бы специализированной подготовки судей. В настоящее время многие судьи признают, что им не хватает знаний в данной сложной области. От этого, соответственно, страдает практика. Общие суды оказались бы более разгруженными. Вместе с тем экологические суды не останутся без работы из-за огромных масштабов нарушения требований экологического законодательства.

С ростом квалификации судей повысилось бы качество рассмотрения дел. Такое

²² Приоритеты национальной экологической политики России / под ред. В.М.Захарова. М., 1999. С. 78, 79.

²³ См.: СЗ РФ. 2017. № 17, ст. 2546.

²⁴ Плешаков А.М. Уголовно-правовая борьба с экологическими преступлениями: автореф. дис... д-ра юрид. наук. М., 1994. С. 5.

решение способствовало бы обеспечению каждому нуждающемуся в разрешении эколого-правового конфликта свободного и своевременного доступа к правосудию, реализации права беспрепятственного обращения к “своему” судье, преодолению укorenившихся представлений о суде как учреждений карательно-бюрократического типа. Активизация судебной деятельности через специализированные суды стала бы существенным шагом в построении в России правового и социального государства.

Публичная власть в правовом государстве “связана” правами человека и гражданина

Связанность правового государства естественными и неотчуждаемыми правами и свободами человека и гражданина, в частности правом на благоприятную окружающую среду, двоякая. С одной стороны, как пишет В.А. Четвернин, правовое государство начинается с фактора прав и свобод человека и гражданина. В нем власть максимально ограничена естественными и неотчуждаемыми правами и свободами человека и гражданина. Это обстоятельство свидетельствует о высокой ценности и значимости в обществе этой категории прав, что, в свою очередь, диктует публичной власти повышенную ответственность за формирование эффективного законодательства по их обеспечению, а с другой — эти права, их обеспечение, соблюдение, охрана и защита предполагают активную и эффективную деятельность государства, каждой из его ветвей власти, реализующих конституционную законность. В этом случае обеспечение прав является высшим юридическим, т.е. конституционным, критерием оценки эффективности государства. Механизм связи публичной власти с правами и свободами человека и гражданина, ее связанности этими правами и свободами предусмотрен ст. 18 Конституции РФ: права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной ветвей власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. В части обеспечения конституционной законности правовое значение ст. 18 существенно увеличивается в контексте непосредственного действия прав и ст. 2 о человеке и гражданине, их правах и свободах как высшей ценности.

Прежде чем раскрывать суть и значение ст. 18 Конституции РФ о связанности публичной власти правом каждого на благоприятную окружающую среду, методологически важно обратиться к ст. 9 Конституции РФ, объясняющей изначальную природу и значение этого права: земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как *основа жизни и деятельности* народов, проживающих на соответствующей территории. Для экологического права, которое должно формулироваться на основе и с учетом норм Конституции РФ, обеспечивая тем самым конституционную законность, которая при этом является основой обеспечения права на благоприятную окружающую среду, эта норма существенна в трех важнейших отношениях.

Природный мир, являющийся жизненно важным фактором развития общества, служащий основой жизни и деятельности людей, как известно, развивается по собственным объективным законам. В этой конституционной норме, определяющей один из наиболее существенных элементов конституционного строя России, выражен *принцип необходимости учета в законодательстве и праве роли и значения природы в развитии общества, в жизни и деятельности людей, и, более того, — в ней выражена детерминированность развития общества естественными законами развития природы, подчиненность им*. Другими словами, согласно ст. 9 законы общества, не только специализированные в регулировании отношений в сфере взаимодействия общества и природы, но и все иные законы, реализация которых затрагивает интересы экологического благополучия, должны учитывать экологические требования, вытекающие из законов природы.

Норма ст. 9 Конституции РФ закрепляет также *экологическую функцию государства и других субъектов экологического права*. Природа как основа существования и жизнедеятельности человека и общества подлежит рациональному использованию и охране. Наиболее важна при этом именно экологическая функция государства, реализация которой в конституционном аспекте чрезвычайно актуальна и в свете обсуждаемой ст. 18 Конституции РФ. Все же другие субъекты экологического права призваны соблюдать установленные государством экологические требования и приносятся им к эффективному исполнению.

Анализ нормы этой статьи дает основание воспринимать природу в правовом контексте как *публичное благо*. Соответственно, как публичное благо отношения по поводу природы могут регулироваться в публичном праве, к которым относятся и экологическое, и природоресурсное.

В системе общих положений ст. 18 Конституции РФ, на которую и в практической деятельности, и в науке обращается мало внимания, занимает особое место. С точки зрения формирования и осуществления экологического законодательства и права она совершенно конкретно определяет задачи и обязанности каждого из субъектов публичной власти, участвующих в законодательном, исполнительном и судебном процессах, — обеих палат Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, судов, а также главы государства. 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».

Очевидно, что из этой конституционной нормы вытекают, 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. Вторая задача — принять законы, создающие эффективные правовые механизмы по реализации, охране и защите экологических прав, в том числе естественного по характеру и фундаментального по значимости права каждого на благоприятную окружающую среду. Заметим, что необходимость создания эффективного эколого-правового механизма диктуется также ст. 9 Конституции РФ. Последовательная реализа-

ция такого механизма (это — задача прежде всего исполнительной власти) будет объективно обеспечивать соблюдение права каждого на благоприятную окружающую среду.

В этой связи подчеркнем то важное обстоятельство, что через системную правовую связь названных статей Конституции РФ и, главное, посредством ее наиболее полной реализации происходит объективный процесс формирования эффективного экологического и природоресурсного права. Подчеркнем также, что эта связь имманентно проявляется и в положениях о правовом и социальном государстве.

Очевидно, что обеспечение сохранения или восстановления благоприятного состояния окружающей среды может иметь место лишь посредством формирования эффективного экологического права.

«В период крупных преобразований в России, — подчеркивает Ю.А. Тихомиров, — со всей остротой встали вопросы о новой роли права, об обновлении и развитии законодательства. Без их решения нельзя... успешно формировать правовое государство... Нужна современная научная концепция, позволяющая предвидеть динамику развития российского законодательства, соотношение его отраслей и подотраслей, определить приоритетные законы на ближайшую перспективу и последовательность принятия иных законов, потребностей экономики, социальной и политической сфер»²⁶.

Сформулированные здесь доктринальные методологические подходы к развитию экологического права в соответствии с общими положениями Конституции РФ демонстрируют возможность и необходимость осознания новой роли экологического права, реализация которой не имеет альтернативы для поддержания благоприятной окружающей среды и, соответственно, обеспечения конституционной законности.

Существенное место в экологическом праве занимают и отношения собственности на природу, имеющие, в частности, определенное проявление в юридическом содержании понятий правового и социального государства.

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, — развитое или недоразвитое, сильное или слабое.

²⁶ Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. С. 5.

* * *

Исследованные взаимосвязанные общие положения Конституции РФ, обладающие огромным регулятивным и методологическим потенциалом, 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. Соблюдение этих критериев при формировании и осуществлении экологического права является залогом, условием обеспечения конституционной законности.

Согласно Конституции РФ в нашем обществе есть осознание того, что природа — основа его существования и жизнедеятельности. Интерес общества и государства состоит в том, чтобы, максимально используя потенциал Основного Закона, сформировать эффективное экологическое право, которое, с одной стороны, соответствовало бы критериям правового и социального государства, а с другой — само послужило бы ресурсом построения в России правового и социального государства.

Построение правового и социального государства послужит мощным фактором установления соответствующего интересам и потребностям общества экологического правопорядка в России, имеющего своей генеральной целью экологическое благополучие, и одновременно обеспечения конституционного правопорядка и конституционной законности.

Т.Я. Хабриева справедливо напоминает об аксиоме, касающейся того, что положение о “высшей юридической силе” Конституции является исходным для понимания соотношения Конституции и законности, конституционализма и законности, для разработки понятия конституционной законности. В отличие от соотношения Конституции и закона, понятийный аппарат для этих явлений, на наш взгляд, еще не выстроен в должной мере. Ни в российской, ни в зарубежной науке анализом соотношения этих понятий юристы-государствоведы почти не занимались. И в этой связи крайне важно обратить внимание на ее суждение: “Конституционная законность — это не просто часть общего режима законности, а его основа, ядро”²⁷.

Развитие экологического права в методологическом и нормативно-правовом контекстах конституционных положений обеспечит соответствие нормам Основного Закона; получит дополнительный прогрессивный правовой потенциал; посредством реализации в экологическом праве будет способствовать уже средствами данной отрасли права осуществлению названных выше норм Конституции; повысит эффективность правовой системы и Российского государства.

²⁷ Хабриева Т.Я. Конституция как основа законности в Российской Федерации; *Ее же*. Законность в Российской Федерации. С. 59–73.

THE CONSTITUTION IS THE MAIN SOURCE OF ENVIRONMENTAL LAW

© 2018

M. M. Brinchuk

*Institute of State and Law of the Russian Federation, Moscow
E-mail: brinchuk@gmail.com*

Received 23.03.2018

The article examines some of the provisions of the Constitution of the Russian Federation as the main source of Ecological Law. They relate to the principle of the separation of powers and coherence of public authority by constitutional environmental rights. The study was conducted in the context of improving Ecological Law legality as a means of raising the constitutional legality in the country.

Key words: The Constitution of the Russian Federation, the constitutional legality, Ecological Law, ecological legislation, the principle of the separation of powers, a direct action of constitutional rights, the right to a favourable environment, ecological legality.