

Реализация экологических положений Конституции Российской Федерации

 **С.А. Боголюбов**

заслуженный деятель науки Российской Федерации, профессор кафедры административного права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», заведующий отделом аграрного, экологического и природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения, доктор юридических наук. Адрес: 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: ecology@izak.ru

 **Аннотация**

В статье раскрываются потенциал экологических положений Конституции Российской Федерации, роль принятого в ее развитие федерального законодательства, предусмотренной в нем ответственности граждан, государства и общества за поддержание экологического правопорядка. Обращается внимание на защиту частной, государственной, муниципальной форм собственности на землю и другие природные ресурсы, являющиеся основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Двадцатилетие Конституции Российской Федерации предполагает осуществление попытки краткого анализа хода реализации ее экологических положений. В статье сопоставляются предметы регулирования и действие административного, гражданского, градостроительного, земельного, водного, лесного законодательства, законодательства о здравоохранении, о недрах, об охране окружающей среды.

Автор анализирует ход реализации прав каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением. В статье показывается, как используются требования Конституции Российской Федерации об установлении основ федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации, совместном законотворчестве Российской Федерации и ее субъектов в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Попытки выявить ход реализации экологических положений Конституции свидетельствуют о необходимости совершенствования экономического и организационно-правового механизма применения, модернизации экологического государственного, производственного, общественного контроля (надзора), юрисдикционной деятельности, обеспечения неотвратимости привлечения к юридической ответственности физических и юридических лиц, виновных в посягательствах на природные ресурсы и объекты.

Трудно утверждать, что все современные нормы Конституции Российской Федерации, которые согласно ч. 1 ст. 15 обладают высшей силой и прямым действием, были полностью и своевременно реализованы. В связи с этим в статье сделан вывод о том, что необходимо наращивать усилия по соблюдению этих норм, их использованию и применению в сфере организации рационального природопользования и охраны окружающей среды, по обозначению проблем и направлений дальнейшего развития российской эколого-правовой системы.

 **Ключевые слова**

Конституция Российской Федерации, реализация экологических положений, природоохранное и природоресурсное законодательство, экологические права и обязанности граждан и юридических лиц, ответственность государства в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

Регулирование природопользования

Нахождение ключевой для природопользования и охраны окружающей среды нормы ст. 9 Конституции Российской Федерации в ее первой главе «Основы конституционного строя» определяет место таких норм среди других конституционных ценностей и отношение к ним общества. Разработке и комментированию конституционных принципов и предписаний природоохранного характера посвящено немало литературы по экологическому, конституционному, муниципальному, административному праву, по общей теории права и государства. Размышления над экологическими аспектами Конституции проходили различные стадии и этапы: в первое десятилетие после ее принятия рассматривались цели и нормы, уяснялись и обсуждались ее предписания, их роль в формировании природоохранного и природоресурсного права и законодательства. Второе десятилетие посвящалось в основном исследованию экологических прав граждан и юридических лиц (меньше — обязанностей), соотношению публичных и частных интересов, направлений и механизмов экологической политики¹.

Законодательное обеспечение действия положений ст. 9 Конституции осуществлялось путем принятия федеральных законов, указов президента и постановлений Правительства Российской Федерации². При оценке реализации экологических конституционных норм немаловажен анализ сочетания и противоборства экологии и экономики (имеющих общий фонетический корень, но неминуемо противостоящих друг другу, хотя и не способных обходиться друг без друга). Здесь актуально привлечение внимания к развитию форм и содержания права собственности на природные ресурсы и объекты, которое обусловлено их двуединым характером — принадлежностью к окружающей среде, с одной стороны, и возможностью персонифицированных, внесенных в государственный реестр участков природы находиться в гражданском обороте — с другой (ст. 8, 9, 35, 36 Конституции).

Важное значение имеет отношение законодателя к частной и иным формам собственности на землю и другие природные ресурсы. Согласно Конституции земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. После 60 лет исключительной государственной собственности на природные ресурсы, обозначения их как «достояние

¹ Конституция Российской Федерации. Комментарий / под ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова (М.М. Бринчук, И.А. Иконицкая, Б.М. Лазарев, К.Ф. Шерemet и др.). М.: Юридическая литература, 1994; Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Л.А. Окунькова (С.А. Боголюбов, А.В. Мицкевич, А.С. Пиголкин, В.М. Сырых и др.). М.: Юристъ, 2000; Анисимов А.П. Право человека и гражданина на благоприятную окружающую природную среду (конституционно-правовые аспекты): дис. ... канд. юр. наук. Волгоград, 1997; Пономарева И.П. Конституционные основы экологической политики Российской Федерации: дис. ... канд. юр. наук. Екатеринбург, 2000; Миняев А.О. Конституционные основы экологического права: дис. ... канд. юр. наук. М., 2003; Миняев А.О. Экологическое право: конституционные основы. М., 2004; Дубовик О.Л. Рецензия на книгу Штайнберга Р. «Экологическое конституционное государство» // Государство и право. 2000. № 1; Экологические положения конституций / под ред. Е.А. Высторобца. М.–Уфа, 2012 и др.

² См.: Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ, Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ, Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ, постановления Правительства Российской Федерации от 22 июля 2008 г. № 561 «О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд» и от 20 февраля 2006 г. № 99 (в ред. от 21 апреля 2010 г.) «О федеральной целевой программе «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006–2010 годы и на период до 2013 года» и т.п.

народов» и поиска иных форм землевладения законодательно установлено экономическое многообразие и обеспечена, закреплена собственность 40 миллионов граждан и юридических лиц на земельные участки под жилыми домами, дачами, крестьянскими хозяйствами, садоводческими и огородническими объединениями, личными подсобными хозяйствами.

Одной из основных проблем применения экологического законодательства является разграничение действия публичных и частноправовых требований, земельного и гражданского законодательства. Вариант гармоничного взаимодействия норм земельного и гражданского законодательства и их разграничения закреплён в ст. 129 и 206 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ), в иных федеральных законах.

Вопрос о соотношении требований природоохранного, природоресурсного и гражданского законодательства актуализируется в связи с современным совершенствованием ГК РФ и является одним из основных, решаемых в настоящее время в ч. 2. ст. 36 Конституции, в ст. 3 Земельного кодекса Российской Федерации, ст. 3 Лесного кодекса Российской Федерации, ст. 4 Водного кодекса Российской Федерации, принятых согласно требованиям Конституции и в соответствии с устоявшимися принципами западноевропейского права. Согласно ч. 3 ст. 129 ГК РФ земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах³.

В законодательстве закрепляются общесоциальные, соответствующие ст. 7 Конституции функции природных ресурсов: свободное использование береговой полосы и водоохранной зоны водных объектов общего пользования предусматривается в п. 7 ст. 3 «Основные принципы водного законодательства», ст. 6 «Водные объекты общего пользования», п. 3 ст. 11 «Предоставление водных объектов в пользование на основании договора водопользования или решения о предоставлении водного объекта в пользование» Водного кодекса Российской Федерации; принцип экологического и общественного значения лесов провозглашён в п. 1–4, 7 и 8 ст. 1 «Основные принципы лесного законодательства», ст. 5 «Понятие леса», п. 1, 6 и 7 ст. 11 «Пребывание граждан в лесах» Лесного кодекса Российской Федерации.

Осуществление права на благоприятную среду

В ч. 2 ст. 36 гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина» Конституции провозглашается свобода владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, которая ограничивается лишь недопустимостью: 1) нанесения ущерба окружающей среде; 2) нарушения прав и законных интересов иных лиц. В развитие этих предписаний приняты федеральные законы, прежде всего в отношении земли как средства производства в сельском и лесном хозяйстве и основы осуществления любой деятельности на территории Российской Федерации⁴.

³ См.: Правовая реформа в России. Восемь лет спустя: сб. ст. / под ред. В.П. Мозолина. М.: ЛУМ, 2013; Сыродоев Н.А. О соотношении земельного и гражданского законодательства // Государство и право. 2001. № 4; Боголюбов С.А. Земельное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1.

⁴ См.: Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель», Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве»; в 2001 г. вступила в действие гл. 17 «Право собственности и другие вещные права на землю» ГК РФ; в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации приняты Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

Провозглашение в ст. 42 Конституции права каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, поставило ряд вопросов.

Само понятие благоприятной среды представляется размытым: в ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» под благоприятной окружающей средой понимается окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов; при этом качество окружающей среды — это такое ее состояние, которое характеризуется физическими, химическими, биологическими и иными показателями и (или) их совокупностью. В конституциях зарубежных стран упоминаются «здоровая», «естественная», «натуральная» среда, в европейском конституционном акте предусматриваются «чистая среда», «высокий уровень защиты среды», «превентивность загрязнений». При отсутствии четких показателей благоприятности природной среды используются ее санитарно-гигиенические характеристики, показатели здоровья человека, зависящего от окружающей среды, как полагают, примерно на 30%.

Экологические права граждан вытекают из отношения «общество — природа» на основе принципа номер один Декларации Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды 1972 г., Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 г.⁵, Декларации Конференций в Йоханнесбурге 2002 и 2012 гг., посвященных юбилеям Рио.

Повсеместно гарантировать выполнение стандартов, направленных на реализацию права каждого на благоприятную среду, невозможно из-за экономических, управленческих и иных трудностей. Часть территории Российской Федерации, пострадавшая в 1980-х годах от чернобыльской катастрофы (Брянская, Тульская области, Республика Мордовия и другие регионы), в 1950-х годах от деятельности производственного объединения «Маяк» (Челябинская область), может считаться зоной чрезвычайной экологической ситуации либо, в соответствии с законом об охране окружающей среды, — зоной экологического бедствия. Даже когда многочисленные иски российских граждан и общественных объединений об ограничении, приостановлении и прекращении экологически вредной деятельности, закрытии цехов, предприятий и устройств, загрязняющих природные объекты, подвергающих их порче, или обращения граждан о переселении из-за неблагоприятной среды обитания удовлетворяются решениями судов и арбитражных судов, они часто не исполняются по причине отсутствия жилья.

Экологическое благополучие граждан определяется надлежащим информационным обеспечением; действуют общие (вытекающие из законодательства об информации, о государственной тайне) и специфические информационные требования. Орхусская конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, 1998 г. открыта для подписания, но на территории России пока не действует. Не будучи для нашей страны обязательной, эта конвенция может служить ориентиром для требований информационного обеспечения граждан.

Согласно федеральному законодательству об информации запрещено относить к информации с ограниченным доступом, в частности, документы, содержащие экологическую, метеорологическую, демографическую, санитарно-эпидемиологическую и другую информацию, необходимую для обеспечения безопасного функционирования населенных пунктов, производственных объектов, безопасности граждан и населения в целом. Долж-

⁵ См.: Действующее международное право. Т. 3. М., 1997. С. 682–687, 692.

ностные лица, принявшие решение о засекречивании перечисленных сведений либо о включении в этих целях в носители сведений, составляющих государственную тайну, несут уголовную, административную или дисциплинарную ответственность в зависимости от материального и морального ущерба, причиненного обществу, государству и гражданам.

В ряде законов, регулирующих экологические, гражданские, административные отношения, предусматриваются нормы, которые должны быть учтены при осуществлении экологической деятельности органов государственной власти и реализации права каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды. Например, в ст. 6 «Гласность и информация в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» предусматривается, что информация в этой области является гласной и открытой, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. Органы государственной и муниципальной власти, организации, предприятия обязаны оперативно и достоверно информировать население через органы массовой информации и по иным каналам о прогнозируемых и возникающих чрезвычайных ситуациях, о способах и приемах защиты от них.

Требования об экологической информации предусматриваются в федеральных законах от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»⁶, от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»⁷, от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»⁸, от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»⁹ и др.

В ст. 23 «Мониторинг атмосферного воздуха» и 29 «Права граждан, юридических лиц и общественных объединений в области охраны атмосферного воздуха» Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» предусматривается, что граждане, юридические лица и общественные объединения имеют право на информацию о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении, а также об источниках загрязнения и вредного физического воздействия на него; на участие в обсуждении вопросов о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать вредное воздействие на качество атмосферного воздуха; на обсуждение программ охраны атмосферного воздуха и внесение в них своих предложений об улучшении его качества¹⁰.

В ст. 23 Федерального закона от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» указывается, что граждане и общественные объединения вправе получать объективную информацию от организации, осуществляющей деятельность с использованием источников ионизирующего излучения в пределах выполняемых ею функций, о радиационной обстановке и принимаемых мерах по обеспечению радиационной безопасности¹¹.

В ст. 13 Федерального закона от 21 октября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» предусматривается следующее:

- организации, в том числе общественные объединения, и граждане вправе в установленном законодательством Российской Федерации порядке запрашивать и получать от соответствующих органов исполнительной власти, организаций в пределах их компетенции информацию по безопасности намечаемых к сооружению,

⁶ СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3510.

⁷ СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

⁸ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2220.

⁹ СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 150.

¹⁰ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

¹¹ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 141.

проектируемых, сооружаемых, эксплуатируемых и выводимых из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, за исключением сведений, составляющих государственную тайну;

- граждане вправе бесплатно получать информацию о радиационной обстановке в данном регионе от организаций системы государственного контроля за радиационной обстановкой на территории Российской Федерации; граждане, подвергшиеся облучению, имеют право на получение соответствующего документа о дозе полученного облучения¹².

В Федеральном законе от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе» предусматривается следующее:

- информация о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении и информационная продукция являются открытыми и общедоступными, за исключением информации, отнесенной законодательством Российской Федерации к категории ограниченного доступа;
- информация о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении и информационная продукция представляются пользователям (потребителям) бесплатно, а также на основе договоров;
- информация общего назначения доводится до пользователей в виде текстов в письменной форме, таблиц и графиков по сетям электрической и почтовой связи, через СМИ в режиме регулярных сообщений или по запросам пользователей; специализированная информация представляется пользователям на основе договоров¹³.

Поскольку охрана здоровья граждан является основной целью сохранения благоприятной для здоровья окружающей природной среды, в ст. 8 «Права граждан» Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» указывается: граждане имеют право получать в соответствии с законодательством Российской Федерации в органах государственной власти, органах местного самоуправления, органах, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор, и у юридических лиц информацию о санитарно-эпидемиологической обстановке, состоянии среды обитания, качестве и безопасности продуктов производственно-технического назначения, пищевых продуктов, товаров для личных и бытовых нужд, потенциальной опасности для здоровья человека выполняемых работ и оказываемых услуг¹⁴.

Выполнение конституционных требований о праве на экологическую информацию осуществляется с трудом из-за рассредоточения экологической информации по министерствам, службам, агентствам, иным органам. Публичные органы власти и их должностные лица не принимают активных мер к своевременному оглашению полных и достоверных сведений о мерах по предотвращению и ликвидации загрязнения природных объектов, неохотно откликаются на запросы общественных объединений и граждан, порой пытаются брать плату за ознакомление с экологической информацией.

Право каждого на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, нечасто реализуется ввиду того, что трудно доказать причинно-следственную связь между правонарушением и наступившими отрицательными, прежде всего имущественными, последствиями. В земельном законодательстве гарантии возмещения причиненного вреда разработаны и предусмотрены в наибольшей степени по сравнению с законодательством об иных природных ресурсах: в Зе-

¹² СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4552.

¹³ СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3609.

¹⁴ СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

мельном кодексе Российской Федерации это ст. 57 гл. VIII «Возмещение убытков при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд» и ст. 76 «Возмещение вреда, причиненного земельными правонарушениями» гл. XIII «Ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель». Требование возмещения ущерба, причиненного здоровью или имуществу граждан экологическим правонарушением, конкретизируется в гражданском законодательстве и ст. 77–79 закона об охране окружающей среды.

В соответствии с п. 34 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» осуществляется возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью гражданина, в том числе, сокрытием информации либо предоставлением несвоевременной и недостоверной информации о состоянии окружающей среды, а также отказом в предоставлении такой информации, повлекшим возникновение заболевания (ст. 1069, 1085 ГК РФ, п. 2 ст. 11, п. 2 ст. 79 закона «Об охране окружающей среды»)¹⁵.

Ответственность за состояние окружающей среды

Неотъемлемой от реализации экологических прав считается обязанность каждого сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам, предусмотренная в ст. 58 Конституции Российской Федерации. Ю.А. Тихомиров считает необходимым более последовательно, чем ранее, развивать и обеспечивать единство прав, обязанностей и ответственности граждан, с одной стороны, и взаимной ответственности граждан, государства и его чиновников — с другой. «Чем шире рамки социальной свободы человека, — пишет Б.С. Эбзеев, — тем выше его ответственность и наоборот»¹⁶.

Раскрытие терминов «природа» и «окружающая среда» осуществляется в ст. 1 закона об охране окружающей среды. Можно полагать, что под упоминаемыми природными богатствами подразумеваются используемые в указанном законе понятия: компоненты природной среды — земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле; природные объекты — естественные экологические системы, природные ландшафты и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства; природно-антропогенные объекты — природные объекты, измененные в результате хозяйственной и иной деятельности, и (или) объекты, созданные человеком, обладающие свойствами природных объектов и имеющие рекреационное и защитное значение; природные комплексы — комплексы функционально и естественно связанных между собой природных объектов, объединенных географическими и иными соответствующими признаками.

Экологические обязанности граждан конкретизируются в ст. 11 закона «Об охране окружающей среды», согласно ст. 34–56 которого они классифицируются по стадиям (размещение, проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию и эксплуатация, консервация и ликвидация зданий, строений, предприятий, сооружений и других объектов) и по видам хозяйственной деятельности (в сельском хозяйстве,

¹⁵ Российская газета. 2012. 31 октября.

¹⁶ См.: Тихомиров Ю.А. Государство. М.: Норма, 2013. С. 42; Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М.: Норма, 2011. С. 170.

при мелиоративных работах, при эксплуатации энергетических объектов, военных и оборонных объектов, в городах и иных населенных пунктах, при производстве и эксплуатации транспортных средств, объектов нефтегазодобывающих производств, при использовании радиоактивных материалов, химических веществ, при выполнении обязанности по охране среды от вредного биологического воздействия, шума, вибрации, магнитных полей и иных вредных физических воздействий, при обращении с отходами производства и потребления, в том числе радиоактивными).

Согласно Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2013 г. № 5-П обязанность, предусмотренная в ст. 58 Конституции, имеет всеобщий характер и, будучи частью обеспечительного механизма реализации экологических прав граждан, распространяется как на граждан, так и на юридических лиц, что с необходимостью предполагает и их ответственность за состояние экологии. Поскольку эксплуатация природных ресурсов и их вовлечение в хозяйственный оборот наносят ущерб окружающей среде, то издержки по осуществлению государством мероприятий по ее восстановлению в условиях рыночной экономики должны покрываться прежде всего за счет субъектов хозяйственной и иной деятельности. Публичная власть, также несущая конституционную ответственность за сохранение природы, в свою очередь обязана принимать меры, направленные на сдерживание загрязнения окружающей среды, предупреждение и минимизацию экологических рисков.

Согласно Определению Конституционного Суда Российской Федерации от 3 февраля 2010 г. № 238-О-О с государства не снимается его конституционная ответственность за сохранение природы и окружающей среды и оно не освобождается от обязанностей осуществлять эффективный контроль в данной сфере общественных отношений, препятствовать причинению избыточного вреда окружающей среде в результате лесопользования и минимизировать экологические риски.

Первостепенное значение имеет реализация земельных обязанностей, от которых во многом производно осуществление иных экологических обязанностей. Согласно земельному законодательству Российской Федерации собственники земельных участков, землевладельцы, землепользователи и арендаторы обязаны эффективно использовать землю в соответствии с целевым назначением, повышать ее плодородие, применять природоохранные технологии производства, не допускать ухудшения экологической обстановки на территории в результате своей хозяйственной деятельности; осуществлять комплекс мероприятий по охране земель; своевременно вносить земельный налог или арендную плату; не нарушать прав других землеобладателей.

Новеллами Земельного кодекса Российской Федерации 2001 г. стали обязанности землеобладателей сохранять межевые, геодезические и другие специальные знаки, установленные на земельном участке; своевременно приступать к использованию земельных участков в случаях, когда сроки их освоения предусмотрены договорами; соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил и нормативов. Аналогично предусматриваются и осуществляются обязанности недр-, лесо-, водо- и иных природопользователей.

Необходимость сочетания экологических прав и обязанностей граждан повышает роль и ответственность государства, его должностных лиц за выполнение координирующих, контрольно-надзорных и иных задач. Экологические функции и, следовательно, обязанности государства, его органов и должностных лиц предусматриваются не только в ч. 2 ст. 41, п. «е» ст. 71, п. «в» ч. 1 ст. 114 Конституции, но и в законах и подзаконных актах. Государство и общество, провозгласив экологические права граждан, призваны назвать ответственных за их реализацию, соблюдение и защиту. Это сделано

в Конституции Российской Федерации, земельном и ином законодательстве, хотя порой расплывчато, декларативно.

В соответствии с п. 1, 36, 44 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» реализация положений, предусмотренных в ст. 58 Конституции Российской Федерации, обеспечивается в том числе путем правильного применения законодательства об ответственности, которая наступает с учетом п. 3 ст. 1064 ГК РФ и ст. 16 и 77 закона об охране окружающей среды за вред, причиненный правомерными действиями. Вред, причиненный здоровью граждан негативным воздействием окружающей среды, является основанием для компенсации морального вреда¹⁷.

Использование природоохранных полномочий

В силу ст. 71 (п. «е») Конституции к ведению Российской Федерации отнесено установление основ федеральной политики в области экономического, экологического и социального развития Российской Федерации; в этих целях регулярно принимаются нормативные правовые акты как общего, социально-экономического, содержания, предусматривающие природоохранные положения, так и экологического характера¹⁸.

В утвержденных Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г. для целей дальнейшего соблюдения, использования и применения Конституции Российской Федерации «Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» предусматриваются ответственность федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды на соответствующих территориях, усиление ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды, полное возмещение вреда, причиненного окружающей среде¹⁹.

Реализация природоохранных полномочий, отнесенных к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и предусмотренных в пунктах «в», «г», «д», «к», «м» ч. 1 ст. 71 Конституции, проявляется в сотнях природоресурсных и природоохранных федеральных законов, приведенных выше, и иных, направленных на обеспечение природной среды. Сложнее обстоит вопрос применения природоохранных норм, находящихся, например, в административном, уголовном законодательстве: находясь в другом отраслевом законодательстве, они обслуживают природоохранные требования, которые без подкрепления санкциями не будут достаточно полными и эффективными. Так, ответственность в области экологии предусматривается в ст. 8.1–

¹⁷ Российская газета. 2012. 31 октября

¹⁸ См.: Указ Президента Российской Федерации от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития», Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации», распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 г. № 1235-р «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года», распоряжение Президента Российской Федерации от 17 декабря 2009 г. № 861-рп «О Климатической доктрине Российской Федерации», Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденные Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г., и др.

¹⁹ Российская газета. 2012. 2 мая.

8.40 главы «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования», ст. 7.1–7.11, 7.17 главы «Административные правонарушения в области охраны собственности» Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, в ст. 246–262 гл. 26 «Экологические преступления» и ст. 358 «Экоцид» гл. 34 «Преступления против мира и безопасности человечества» Уголовного кодекса Российской Федерации.

Вызывают некоторые трудности сопоставление и применение основанных на Конституции требований законодательства о здравоохранении, градостроительного законодательства, рационального использования животного мира, охраны атмосферного воздуха, которые не упомянуты в Основном законе, но связаны с природой; правореализация пошла по пути включения их в конституционное понятия «природопользование», «охрана окружающей среды»²⁰.

В Конституции Российской Федерации отсутствует регулирование градостроительной и ряда иных видов деятельности, что естественно ввиду невозможности охватить все направления и объекты правового регулирования. Поскольку регламентация градостроительной деятельности направлена в первую очередь на обеспечение комфортной среды обитания, комплексного учета потребностей населения и территорий в надлежащей окружающей природной среде в целях обеспечения благоприятных условий проживания, можно полагать, что и законодательство о градостроительной деятельности следует относить к совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов и, в основном, к комплексному экологическому законодательству²¹.

Заслуживают модернизации правового регулирования на региональном и федеральном уровнях использование не относящейся к лесам растительности, особенно зеленых насаждений в городах, отношения собственности на отходы производства и потребления при их накоплении, сборе, транспортировании, использовании, обезвреживании и размещении (хранении и захоронении), возмещение прошлого экологического ущерба, формы экономического стимулирования и государственной поддержки предпринимательской деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды. Опережающее правотворчество субъектов Российской Федерации в состоянии восполнять проблемы и лакуны федерального законодательства, трудности его реализации.

Прежде чем рассматривать и обсуждать предложения об объявлении государства экологическим, придании ему экологических функций и обязанностей, иных изменениях и дополнениях Конституции, целесообразно обратить внимание на степень выполнения задуманного два десятилетия назад и взвешенно внедрять новое в области экологии лишь тогда, когда без этого нового нельзя дальше обходиться.

Вряд ли можно утверждать, что все современные конституционные нормы были полностью претворены в жизнь, поэтому краткая оценка хода реализации сделанного предполагает необходимость наращивания усилий по их соблюдению, использованию, применению в сфере организации рационального природопользования и охраны окружающей среды.



Библиография

Анисимов А.П. Право человека и гражданина на благоприятную окружающую природную среду (конституционно-правовые аспекты): дис. ... канд. юр. наук. Волгоград, 1997.

²⁰ См.: Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха».

²¹ См.: Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации / рук. авт. кол. С.А. Боголюбов. М.: Проспект, 2013.

Боголюбов С.А. Земельное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1.

Действующее международное право. Т. 3. М., 1997.

Дубовик О.Л. Рецензия на книгу Штайнберга Р. «Экологическое конституционное государство» // Государство и право. 2000. № 1.

Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации / рук. авт. кол. С.А. Боголюбов. М.: Проспект, 2013.

Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Л.А. Окунькова (С.А. Боголюбов, А.В. Мицкевич, А.С. Пиголкин, В.М. Сырых и др.). М.: Юристъ, 2000.

Конституция Российской Федерации. Комментарий / под ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова (М.М. Бринчук, И.А. Иконицкая, Б.М. Лазарев, К.Ф. Шеремет и др.). М.: Изд-во «Юридическая литература», 1994.

Миняев А.О. Конституционные основы экологического права: дис. ... канд. юр. наук. М., 2003.

Миняев А.О. Экологическое право: конституционные основы. М., 2004.

Пономарева И.П. Конституционные основы экологической политики Российской Федерации: дис. ... канд. юр. наук. Екатеринбург, 2000.

Правовая реформа в России. Восемь лет спустя: сб. ст. / под ред. В.П. Мозолина. М.: ЛУМ, 2013.

Сыродоев Н.А. О соотношении земельного и гражданского законодательства // Государство и право. 2001. № 4.

Тихомиров Ю.А. Государство. М.: Норма, 2013.

Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М.: Норма, 2011.

Экологические положения конституций / под ред. Е.А.Высторобца. М. –Уфа, 2012.

Implementing Provisions on Ecology from the Russian Constitution



Sergei Bogolyubov

Honoured Scientist of the Russian Federation, Doctor of Jurisprudence, Professor, Department of Administrative Law, National Research University «Higher School of Economics». Address: National Research University «Higher School of Economics», 20 Myasnitskaya str., Moscow, 101000, Russian Federation. E-mail: ecology@izak.ru



Abstract

The paper reveals the potential of provisions on ecology from the Russian Federation Constitution, role of the relevant federal legislation providing for the responsibility of citizens, state and society for maintaining environmental rule of law. Attention was drawn to the protection of private, state and municipal titles to land and other natural resources which are essential for people living in a certain territory. The 20th anniversary of the Russian Federation Constitution is an opportunity to analyze the implementation of its provisions concerning ecology. The article compares subjects of regulation and different legislations in particular administrative, civil, urban development, land, water, forest, health, resources and environment. The author examines the implementation of rights to favourable environment, reliable information on its condition indemnification for harm to health or property. The article shows how the requirements of the Constitution are applied to establish the fundamentals of federal policy on the environmental development in the Russian Federation, cooperative lawmaking activity of the Russian Federation and its subjects in the area of environmental management, protection and security. The attempts to reveal the implementation of the provisions thereof show the necessity to improve economic and legal mechanism of applying, modernizing state, industrial and public control (supervision) of jurisdictional activity, ensure inevitability of legal prosecution for natural and legal persons liable for the abuse of natural resources and objects. It is controversial to state that all the current norms of the Russian Federation Constitution are duly and completely implemented. Hence, the article concludes that it is viable to concentrate on implementing the norms and their application to outline the problems and guidelines for the further development of the Russian environmental law system.



Keywords

The Russian Federation Constitution, implementing provisions on ecology, environmental law, natural resources law, environmental rights and obligations of citizens and legal entities, responsibility of state in the area of environmental management and protecting environment.



References

- Anisimov A.P. (1997) *Pravo cheloveka i grazhdanina na blagopriyatnyuyu okruzhayushchuyu prirodnyuyu sredu. (Avtoref. diss, kand.jurid. nauk)* [Right of an Individual and Citizen to Favourable Environment. (PhD Thesis)]. Volgograd.
- Bogolyubov S.A. (2010) *Zemel'noe zakonodatel'stvo i Kontseptsiya razvitiya grazhdanskogo zakonodatel'stva* [Land Code and Conception of Developing Civil Legislation], *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 1, pp. 38–47.
- Bogolyubov S.A. (ed.) (2013) *Kommentariy k Gradostritel'nomu kodeksu the Russian Federation. [Commentaries to the Russian Federation Urban Development Code]*, Moscow. Prospekt, pp. 25–36.
- Dubovik O.L. (2000) *Retsenziya na knigu Shteinberga R. Ekologicheskoe konstitutsionnoe gosudarstvo* [Review of the Book Steinberg R. Environmental Constitutional State], *Gosudarstvo i pravo*, no 1, pp. 126–127.
- Ebzeev B. S. (2011) *Lichnost' i gosudarstvo v Rossii: vzaimnaya otvetstvennost' i konstitutsionnie obyazannosti* [Person and State in Russia: Mutual Responsibility and Constitutional Duties], Moscow: Norma, pp. 170–172.

- Minyaev A.O. (2004) *Ekologicheskoe pravo: konstitutsionnye osnovy* [Environmental Law: Constitutional Fundamentals], Moscow, Norma, pp. 34–47.
- Minyaev A.O. (2003) *Konstitutsionnye osnovy ekologicheskogo prava. (Avtoref. diss, kand.jurid. nauk)* [Constitutional Fundamentals of Ecological Law. (PhD Thesis)]. Moscow.
- Mozolin VR (ed.) (2013) *Pravovaya reforma v Rossii. Vosem' let spustya* [Legal Reform in Russia. Eight Years Later], Moscow, LUM, pp. 67–72.
- Okun'kov L., Bogolyubov A., Mitskevich A., Pitolkin A., Syrykh V (eds) (2000) *Kommentariy k Konstitutsii the Russian Federation*. [Commentaries to the Russian Federation Constitution], Moscow, Yurist, pp. 67–70.
- Ponomaryova I.R (2000) *Konstitutsionnye osnovy ekologicheskoi politiki the Russian Federation. (Avtoref. diss, kand.jurid. nauk)* [Constitutional Fundamentals of Environmental Policy. (PhD Thesis)]. Yekaterinburg.
- Syrodoev N.A. (2001) O sootnoshenii zemel'nogo i grazhdanskogo zakonodatel'stva [On the Balance between Land and Civil Legislations], *Gosudarstvo i pravo*, no 34, pp. 13–15.
- Tikhomirov Yu.A. (2013) *Gosudarstvo* [State], Moscow: Norma, pp. 42–45.
- Vystrobets E.A. (ed.) (2012) *Ekologicheskie polozheniya konstitutsiy* [Environmental Provisions in Constitutions], Moscow, Ufa, 385 p.