

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

В. В. Невинский*

Обеспечение благоприятной окружающей среды как конституционный императив для человека и гражданина в России

***Аннотация.** Технологическая модернизация в современном мире ставит вопрос о дополнительном осмыслении взаимоотношения человека с окружающей средой. Благоприятная окружающая среда и ее отдельные компоненты (земля, недра, почвы, воды и пр.) являются объектами прав и обязанностей человека и гражданина, которые лежат в центре формирования нового качества взаимоотношения человека и окружающей среды. Здесь особое значение приобретает выявление и конституционное правовое регулирование различных аспектов сущности прав и обязанностей человека и гражданина в области обеспечения благоприятной окружающей среды. Сегодня особенно важно раскрытие многоаспектного характера сущности единства прав и обязанностей человека и гражданина, повышающего уровень рационального и ответственного отношения к окружающей среде.*

***Ключевые слова:** технологическая модернизация, окружающая среда, благоприятная, обеспечение, человек, права, обязанности, новое качество.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.108.11.011-018

1. Технологическая модернизация и новое качество взаимоотношений человека с окружающей средой (природой)

Технологическая модернизация в современном мире ставит вопрос о дополнительном осмыслении взаимоотношения человека с природой, в которой он пребывает и неотъемлемую часть которой составляет. В условиях декларируемого формирования «постиндустриального» и «ин-

формационного» общества, пропагандируемой «четвертой промышленной революции» важно использовать их предполагаемые составляющие в виде новых знаний, внедрения робототехники, новейших информационно-телекоммуникационных («цифровых»), биоинженерных, нано- и иных технологий в целях рационализации и минимизации использования природных ресурсов, организации более совершенной охраны природной среды для долговременного

© Невинский В. В., 2019

* *Невинский Валерий Валентинович*, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист РФ
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9
vnevinskij@msal.ru

обеспечения жизнедеятельности человека на Земле. Одновременно с этим должна созреть новая культура отношения к окружающей среде, основанная на воспитании у человека с первых лет его жизни уважения к этой среде, чувства единства его прав и обязанностей в использовании и защите окружающей среды.

Если оставить в стороне апокалиптический, не антропогенного происхождения сценарий разрушения окружающей среды, то на первый план для сохранения этой среды и того рукотворного, что с ней связано, сегодня и в обозримом будущем выходит потребность формирования нового качества взаимоотношения человека с природой, которое обеспечит благоприятную окружающую среду для биосоциального существования человечества. На формирование нового качества таких взаимоотношений направлена деятельность международного сообщества, многих стран мира, включая и Россию.

Применительно к России это нашло отражение, в частности, в ее присоединении к десяткам международных правовых актов в области использования и охраны окружающей среды (начиная со Всемирной хартии природы 1982 г.¹), в принятии Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»² и еще около 50 отраслевых и смежных федеральных законов³, других правовых актов, в том числе утвержденной Указом Президента РФ 29 апреля 2017 г. Стратегии экологической безопасности на период до 2025 года⁴, предполагающей конкретные меры и мероприятия в области рационального природопользования,

развития и охраны окружающей среды. Особое место в них занимает правовое регулирование гармонизации прав и обязанностей человека и гражданина во взаимоотношениях с окружающей средой.

2. Благоприятная окружающая среда и сущность прав и обязанностей человека и гражданина в России в области ее обеспечения

Современная наука и практика выработали определенное представление об окружающей человека среде как о совокупности компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов (измененных человеком природных объектов), а также созданных человеком (антропогенных) объектов. Такая среда может быть неблагоприятной или благоприятной для жизнедеятельности человека. Согласно Федеральному закону «Об охране окружающей среды», благоприятной считается та окружающая среда, качество которой способствует устойчивому функционированию естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов согласно установленным международно-правовым и национально-правовым нормативам в области использования и охраны окружающей среды, в частности, согласно экологическим, санитарно-эпидемиологическим, гигиеническим и иным стандартам, предполагающим наличие пригодной для питья воды, пригодной для использования почвы, надлежащего атмосферного воздуха, а также полезных продуктов питания и рекреационных

¹ Всемирная хартия природы. Принята 28 октября 1982 г. Резолюцией 37/7 на 48-м пленарном заседании 37-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

² СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

³ Российские ученые подразделяют федеральные законы в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов на «интегрированные» (например, Федеральный закон «Об охране окружающей среды»), «дифференцированные» (поресурсные) (Водный кодекс, Земельный кодекс, Лесной кодекс и др. законы), законы об обеспечении экологической безопасности (Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и др.), «экологизированные» законы, то есть законы, содержащие значимые для регулирования экологических отношений нормы (ГК РФ, КоАП РФ, УК РФ и др.). См.: Экологическое право : учебник / отв. ред. Н. Г. Жаворонкова, И. О. Краснова. М. : Проспект, 2017. С. 46—47.

⁴ СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

условий (ст. 1). Главное в этом определении — качество природной среды, позволяющее удовлетворять физиологические и социализированные потребности человека. Под этим углом зрения обнаруживаются конкретные компоненты благоприятной окружающей среды, выступающие в качестве объектов юридических экологических прав и обязанностей человека и гражданина в России. Регулируемые нормами права отношения между людьми, общественными и государственными институтами по поводу использования и охраны компонентов благоприятной окружающей среды становятся экологическими правоотношениями. Содержание таких правоотношений составляют экологические права и обязанности их субъектов (участников), в том числе человека и гражданина. При этом правовое регулирование прав и обязанностей человека и гражданина в области обеспечения благоприятной окружающей среды отнюдь не отрицает определенного регулирования настоящего процесса иными социальными нормами — обычаями, традициями, нравственности, общественных объединений и пр.

Российское конституционное право условно обособляет экологические права и обязанности человека и гражданина в отдельную группу, что становится возможным в силу достаточного развития экологического законодательства Российской Федерации и ее субъектов. Действующее экологическое законодательство позволяет всесторонне взглянуть на сущность экологических и связанных с ними прав и обязанностей человека и гражданина в области обеспечения благоприятной окружающей среды.

В раскрытии сущности экологических прав и обязанностей человека и гражданина можно выделить несколько аспектов.

Во-первых, сущность экологических прав и обязанностей человека и гражданина в области обеспечения благоприятной окружающей среды проявляется в закрепляемых нормами права видах и мерах возможного либо должного поведения человека и гражданина, их объединений в области формирования, использования и защиты (охраны) окружающей среды с целью обеспечения качественной, пригодной для жизнедеятельности человека природной среды, со-

хранения и развития природных, природно-антропогенных и антропогенных условий жизни человека. Здесь необходимо обратить внимание на то, что речь идет: 1) о закрепляемых нормами права видах и мерах возможного или должного поведения субъектов соответствующих правоотношений; 2) о поведении этих субъектов в области формирования, использования и защиты (охраны) окружающей среды; 3) о нацеленности такого поведения на обеспечение пригодной для жизнедеятельности человека природной среды, природно-антропогенных и антропогенных условий жизни человека.

Во-вторых, сущность экологических прав и обязанностей проявляется в том, что их квинтэссенция зиждется на базовых, универсальных конституционных правах и конституционных обязанностях человека и гражданина в области обеспечения благоприятной окружающей среды. Как известно, Конституция Российской Федерации лишь в общем виде провозглашает экологические права и обязанности человека и гражданина. В частности, она признает право каждого: 1) на благоприятную окружающую среду; 2) достоверную информацию о ее состоянии; 3) возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу человека экологическим правонарушением (ст. 42), а также закрепляет обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58). Настоящие права и обязанности имеют статус конституционных, основных прав и обязанностей в ряду с иными правами и обязанностями человека и гражданина, установленными в главах первой и второй российской Конституции. Соответственно, например, провозглашенные конституционные экологические права, согласно Конституции, обладают высшей общественной ценностью, которую государство обязано признавать, соблюдать и защищать (ст. 2); являются непосредственно действующими; определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18).

При этом если следовать тексту Конституции, то из упомянутой триады конституционных эко-

логических прав первое — право на благоприятную окружающую среду — имеет тесную связь не только с другими двумя конституционными правами ст. 42, но и с иными установленными законами экологическими правами, а также личными, политическими и социально-экономическими правами не экологического характера, но тесно связанными с ними (право на жизнь, достойное существование, свободное передвижение, участие в управлении делами государства, обращение в публично-властные органы, владение, пользование и распоряжение природными ресурсами, свободный труд на определенных условиях и пр.). Таким образом, можно говорить о базовом характере конституционного права на благоприятную среду. Оно выступает в качестве универсального субъективного конституционного права человека и гражданина, сопряженного с субъективными конституционными правами на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу человека в результате нарушения его права на благоприятную окружающую среду, а также в качестве важного условия реализации других конституционных прав и свобод (личных, политических, социально-экономических, культурных). К последнему положению можно добавить, что степень полноты реализации права на благоприятную окружающую среду, в свою очередь, зачастую обусловлена реализацией определенных не экологических прав.

По аналогии с конституционным правом на благоприятную окружающую среду можно выявить и универсальную сущность конституционных обязанностей каждого сохранять благоприятную окружающую среду («природу и окружающую среду»), «бережно относиться к природным богатствам» как материальной основе «благоприятной окружающей среды». Настоящие обязанности также тесно переплетаются с реализацией иных обязанностей человека и гражданина в Российской Федерации.

В-третьих, при раскрытии сущности экологических прав и обязанностей в области обеспечения благоприятной окружающей среды надо иметь в виду достаточно обширный

элементный состав универсального права на благоприятную окружающую среду и обязанности по ее обеспечению, других сопряженным с ними конституционных экологических прав и обязанностей. Право каждого на благоприятную окружающую среду и обязанность обеспечивать ее таковой имеют комплексный характер, включают в себя многие права и обязанности, закрепленные в различных нормативных правовых актах.

Прежде всего, широкий спектр таких прав и обязанностей содержится в базовом правовом акте — Федеральном законе «Об охране окружающей среды», ст. 11 и 12 которого устанавливают права и обязанности граждан, общественных объединений и некоммерческих организаций в области охраны окружающей среды. Например, ст. 11, развивая конституционное право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о состоянии окружающей среды и возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу человека экологическим правонарушением, дополняет его правом каждого на защиту окружающей среды от негативного воздействия, вызванного хозяйственной или иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, а также правом на возмещение вреда окружающей среде (п. 1 ст. 11). В этой же статье предусмотрены права граждан на активное участие в управлении общественными процессами в области охраны окружающей среды (п. 2). Статья 12 Федерального закона предусматривает участие общественных объединений и некоммерческих организаций, в том числе исключительно экологического профиля, в охране окружающей среды посредством организационных, просветительских, экспертных, контрольных и иных видов деятельности. Подобное право общественных объединений отсутствует в Конституции, но оно выводится, в частности, из конституционной нормы о праве каждого на объединение, свободное участие в них (ст. 30).

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» закрепил также общие положения об экологических обязанностях граждан, общественных объединений и некоммерческих организаций (ст. 13). Однако в последующих

нормах установил ряд конкретных обязанностей граждан и юридических лиц — хозяйствующих субъектов. В частности, закрепил обязанность определенных лиц вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду (ст. 16 и 16.1), обязанность экологического страхования (ст. 18), обязанность соблюдения нормативов качества окружающей среды, допустимого воздействия на окружающую среду и пр. (ст. 20—28), обязанности соблюдения требований в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности (ст. 34—56), обязанности полного возмещения вреда окружающей среде (ст. 77) и пр.

Развивающие конституционное право на благоприятную окружающую среду экологические права, а также экологические обязанности обнаруживаются еще в 50 федеральных законах, десятках указов Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, законах субъектов Российской Федерации. При этом одни экологические права затрагивают объекты природной среды (например, права граждан, юридических лиц и общественных объединений в области охраны атмосферного воздуха⁵), другие права касаются природно-антропогенных объектов (например, права на защиту от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера⁶), третьи затрагивают функционирование антропогенных объектов (например, право общественных объединений и некоммерческих организаций на организацию и проведение слушаний по вопросам проектирования, размещения объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может нанести вред окружающей среде, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан⁷).

В развитие конституционных обязанностей каждого «сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богат-

ствам» (ст. 58 Конституции РФ) федеральными законами и иными правовыми актами предусматриваются конкретные экологические обязанности. Среди таких обязанностей можно обнаружить обязанности соблюдать определенные нормативы качества окружающей среды; соблюдать стандарты условий охраны атмосферного воздуха, земель, поверхностных и подземных вод, лесов, недр; оберегать природный ландшафт; не допускать уничтожения деревьев и кустарников, засорения лесов, уничтожения или разорения мест обитания животных, птиц, рыб и иных живых организмов; соблюдать правила пожарной безопасности в лесах; осуществлять экологическое воспитание, просвещение и иные меры по повышению экологической культуры населения и пр.

В-четвертых, сущность экологических прав и обязанностей проявляется в своеобразии их носителей (субъектов). В частности, Конституция РФ применительно к физическим лицам субъектом экологических прав и обязанностей считает каждого человека, независимо от наличия или отсутствия у него российского гражданства. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» использует категории «каждый гражданин» или «гражданин», которые по смысловому значению норм данного Закона, скорее всего, олицетворяют собой категорию «каждый человек» вне связи с наличием или отсутствием у человека российского гражданства. То же самое наблюдается и в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Формально по вопросам экологических прав и обязанностей могут обращаться в различные институты публичной власти только российские граждане. Но по факту по таким и другим вопросам в такие институты могут

⁵ См.: Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха». Гл. 7 // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

⁶ См.: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

⁷ В частности, согласно п. 1 ст. 5.1. Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ такие слушания проводятся в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и расположенных на них объектов капитального строительства.

обращаться и иностранные граждане с целью защиты своих прав. Для предотвращения коллизии правовые акты должны указывать на то, что экологические права и обязанности присущи каждому человеку, либо делать в необходимых случаях оговорку об их принадлежности в том числе и иностранным гражданам (по состоянию на 2019 г. в России проживает около 16 млн иностранных граждан и лиц без гражданства). Например, Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»⁸ предусматривает право иностранных физических лиц (граждан иностранных государств) вступать в отношения недропользования на территории Российской Федерации (ст. 1 и 9). Тем самым к недропользованию допускаются не только российские граждане, но и граждане иностранных государств. И те и другие могут осуществлять определенные экологические права и обязанности.

К своеобразию прав и обязанностей в области обеспечения благоприятной окружающей среды можно отнести их двойственный характер с точки зрения осуществления определенными носителями: они могут выступать и как индивидуальные, и как коллективные права и обязанности. Экологические права могут принадлежать исключительно индивиду (осуществляться индивидуально), например право создавать общественные объединения, фонды и иные общественные формирования по охране окружающей среды (ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды»), или исключительно коллективному образованию, например общественные объединения и некоммерческие организации вправе рекомендовать своих представителей для участия в проведении государственной экологической экспертизы (п. 1 ст. 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Такой же характер имеют и экологические обязанности. С одной стороны, они могут носить исключительно индивидуальный характер (об этом говорит, например, конституционное положение об обязанности каждого сохранять природу и окружающую среду), а с другой — исключительно коллективный характер (напри-

мер, экологические обязанности юридических лиц и объединений юридических лиц, являющихся недропользователями на условиях соглашений о разделе продукции (ст. 9 Закона РФ «О недрах»).

В-пятых, в раскрытии сущности базового конституционного права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, других экологических прав обнаруживается их неотъемлемая связь с жизнью человека, подчеркивающая естественный характер экологических прав. Человек в своей истории вместе с животным и растительным миром зачастую оказывался в тотально неблагоприятной окружающей среде. Но, физиологически и социально изменяясь, он всякий раз приспособлялся к природным условиям и сохранялся как вид на планете.

Естественную основу сохранения человека как вида составляет пребывание человека в живой природе в течение определенного времени, что кратко обозначается периодом «жизни» человека. Сегодня право человека на жизнь — первейшее право, которое тесно увязывается на протяжении последних 60—70 лет с правом человека на пригодную для его существования, а следовательно, и реализации права на жизнь окружающую среду.

Это позволяет отнести универсальное право человека на благоприятную окружающую среду и иные экологические права к основным естественным правам человека, которые, согласно Конституции, принадлежат человеку от рождения и неотчуждаемы (ч. 2 ст. 17). Более того, недалек тот час, когда человечество признает право на благоприятную окружающую среду и человеческого зародыша, находящегося в материнской утробе. Интересно и то, что само универсальное конституционное право на благоприятную окружающую среду является непрерывно, постоянно действующим правом, в отличие, например, от потенциально реализуемого в определенное время конституционного экологического права на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу человека экологическим правонарушением.

⁸ СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

В-шестых, сущность конституционных и иных экологических прав и обязанностей человека и гражданина проявляется также в необходимости поиска баланса интересов различных субъектов экологических правоотношений, в том числе физических лиц. Как известно, согласно Конституции РФ, осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17). Соответственно осуществление прав и свобод человека и гражданина на благоприятную окружающую среду в ее различных составляющих не должно нарушать экологические права и свободы других лиц. Руководствуясь данным правилом, законодатель зачастую вынужден искать баланс между заинтересованностью одной стороны в определенном качестве объекта окружающей среды и заинтересованностью другой стороны в ином качестве окружающей среды применительно к тому же самому объекту; между заинтересованностью отдельных лиц, групп населения и общества в целом. Этим же путем идет и правоприменительная практика в России и зарубежных странах, в том числе в тех, где конституционно закреплен принцип «экологического государства» наряду с конституционными принципами демократического, правового и социального государства.

Поиск баланса приводит законодателя и правоприменителя к необходимости исходить из принципа единства прав и обязанностей субъектов соответствующих экологических право-

отношений, что в реальной действительности бывает очень сложно достичь.

Выводы

1. Технологическая модернизация современного общества ставит задачу использовать ее преимущества для сохранения и развития среды обитания человека, благоприятной окружающей среды.
2. В Российской Федерации, как и во многих других странах, остро ощущается кризис окружающей среды не только в результате воздействия неподконтрольных человеку природных явлений, но и в результате негативных, осознанных или неосознанных, действий человека.
3. В целях сохранения благоприятной для человека окружающей среды важное значение приобретает формирование нового качества взаимоотношения человека с окружающей средой, в том числе посредством культивирования в различных сферах деятельности человека гармонизации его прав и обязанностей в области обеспечения благоприятной окружающей среды.
4. Особое значение сегодня приобретает раскрытие многоаспектного характера сущности единства прав и обязанностей человека и гражданина, повышающего уровень рационального и ответственного отношения к окружающей среде.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Экологическое право : учебник / отв. ред. Н. Г. Жаворонкова, И. О. Краснова. — М. : Проспект, 2017. — 376 с.

Материал поступил в редакцию 20 марта 2019 г.

**ENSURING FAVORABLE ENVIRONMENT AS A CONSTITUTIONAL IMPERATIVE
FOR THE MAN AND CITIZEN IN RUSSIA**

Valeriy V. Nevinskiy, Dr. Sci. (Law), Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Merited Lawyer of the Russian Federation
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
vnevinskiy@msal.ru

Abstract. *Technological modernization in the modern world raises the question concerning additional comprehension of the relationship between the man and environment. A favorable environment and its individual components (land, subsoil, soil, waters, etc.) form the objects of human and civil rights and duties of the man and citizen that are at the center of the formation of a new level of relations between the man and environment. Thus, determination and constitutional legal regulation of various aspects of the essence of human and civil rights and duties in the field of ensuring a favorable environment is of particular importance. Today, it is particularly important to reveal a multidimensional nature of the unity of rights and duties of the man and citizen, which increases the level of sustainable and responsible attitude towards the environment.*

Keywords: *technological modernization, environment, favorable, provision, man, rights, duties, new quality.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Ekologicheskoe pravo : uchebnik / otv. red. N. G. Zhavoronkova, I. O. Krasnova. — M. : Prospekt, 2017. — 376 s.*