

DOI: 10.17803/1994-1471.2020.119.10.193-199

В. Н. Харьков*

Приоритетное обеспечение публичных экологических интересов как конституционный принцип охраны окружающей среды и природопользования¹

Аннотация. Конституция Российской Федерации определила цели и задачи государственной политики в сфере охраны окружающей среды и природопользования, призванные обеспечить экологически благополучную окружающую среду и природно-ресурсный потенциал для настоящего и будущих поколений народов России, что в контексте правовых позиций, выработанных Конституционным Судом РФ, предопределяет в качестве одного из важнейших принципов правового регулирования охраны окружающей среды и природопользования принцип приоритетного обеспечения публичных экологических интересов. Этот принцип рассматривается как главная составляющая государственной экологической политики и доминанта экологического развития Российской Федерации, поскольку призван обеспечить текущие природно-ресурсные потребности социально-экономического развития и сохранение природного потенциала для будущих поколений граждан России и всего человечества. Приоритетное обеспечение публичных экологических интересов рассматривается в качестве гарантии защиты законных частных экологических интересов.

Ключевые слова: экологическое право; конституционные основы охраны окружающей среды и природопользования; рациональное использование и охрана земель и других природных ресурсов; государственная экологическая политика; стратегия экологического развития; публичные экологические интересы; законные частные экологические интересы; рациональное использование и охрана природных ресурсов; охрана окружающей среды; обеспечение экологической безопасности; экологическое благополучие; благоприятная окружающая среда.

Для цитирования: Харьков В. Н. Приоритетное обеспечение публичных экологических интересов как конституционный принцип охраны окружающей среды и природопользования // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 10. — С. 193—199. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.119.10.193-199.

¹ Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

© Харьков В. Н., 2020

* Харьков Владимир Николаевич, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского и земельного права Тульского государственного университета
пр. Ленина, д. 92, г. Тула, Россия, 300012
vnharkov@rambler.ru

Priority Provision of Public Environmental Interests as a Constitutional Principle of Environmental Protection and Nature Management²

Vladimir N. Kharkov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Civil and Land Law, Tula State University
pr. Lenina, d. 92, Tula, Russia, 300012
vnxharkov@rambler.ru

Abstract. The Constitution of the Russian Federation determined the goals and objectives of the state policy in the field of environmental protection and nature management, designed to ensure an ecologically safe environment and natural resource potential for the present and future generations of the peoples of Russia, which, in the context of the legal positions developed by the Constitutional Court of the Russian Federation, determines the principle of priority provision of public environmental interests as one of the most important principles of legal regulation of environmental protection and nature management. This principle is considered as the main component of the state environmental policy and the dominant of the environmental development of the Russian Federation, since it is designed to provide the current natural resource needs of socio-economic development and the preservation of natural potential for future generations of Russian citizens and all of humanity. The priority provision of public environmental interests is seen as a guarantee for the protection of legitimate private environmental interests.

Keywords: environmental law; constitutional foundations of environmental protection and nature management; rational use and protection of lands and other natural resources; state environmental policy; environmental development strategy; public environmental interests; legitimate private environmental interests; rational use and protection of natural resources; environmental protection; ensuring environmental safety; ecological well-being; favorable environment.

Cite as: Kharkov VN. Prioritetnoe obespechenie publichnykh ekologicheskikh interesov kak konstitutsionnyy printsip okhrany okruzhayushchey sredy i prirodopolzovaniya [Priority Provision of Public Environmental Interests as a Constitutional Principle of Environmental Protection and Nature Management]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(10):193-199. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.119.10.193-199. (In Russ., abstract in Eng.).

Необходимыми условиями социально-экономического развития страны являются благоприятная окружающая среда, качественные характеристики которой способствуют максимально длительному периоду активной жизнедеятельности граждан России, а также рациональное и эффективное использование и охрана природных ресурсов, что является необходимой составляющей экономического роста и материального благосостояния народов Российской Федерации как в настоящем, так и в будущем. Именно поэтому основные принципы социального, экономического и экологического развития страны закреплены в Конституции Российской Федерации, определившей такие стратегические цели развития, как становление социального государства, в котором человек,

его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — фундаментальная обязанность государства, политика которого должна быть направлена на обеспечение достойной жизни и свободного развития человека.

Одним из факторов формирования и реализации таких конституционно-правовых ориентиров в обеспечении высокого уровня жизни граждан России является экологическое благополучие, которое выступает важнейшим условием реализации наиболее значимых прав человека, таких как право на жизнь, охрану и укрепление здоровья. В связи с этим в составе стратегических направлений развития страны в качестве первоочередных поставлены мас-

² The paper is prepared with the information support of Legal reference system "Konsultant Plus.

штабные задачи охраны окружающей среды³, решение которых призвано обеспечить в том числе системную реализацию конституционных социально-экономических и экологических прав человека, прежде всего — права на благоприятную окружающую среду.

Следует отметить, что природоохранная составляющая повестки дня стратегии развития страны не является исключительно национальной задачей, а обусловлена и глобальным экологическим кризисом, с которым столкнулось человечество еще в прошлом веке. Такая «интернациональная» экологическая проблематика, нашедшая широкое отражение в международных документах, с учетом их значимости и в контексте понимания глобального значения природно-ресурсного потенциала России, все в большей степени оказывает влияние как на экологическую политику, так и на перспективы развития национального законодательства. В научной литературе на значимость наднациональных предпосылок экологического развития указывал С. А. Боголюбов, отмечая также формирование идеологии охраны окружающей среды посредством принятия ряда национальных документов и актов⁴.

К основам конституционного строя отнесены положения, определившие общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры в качестве

составной части правовой системы России (ч. 4 ст. 15, ст. 16 Конституции РФ), тем самым установлены принципиальные основы интегрированного подхода к формированию национальной правовой системы, где международно-правовые акты и российское экологическое законодательство представляют собой систему, объединенную общей целью сбережения природы и человечества, жизнедеятельность которого находится в абсолютной зависимости от состояния окружающей среды⁵.

Наиболее значимые ориентиры для развития национального законодательства в общем контексте глобальных целей международного сообщества в сфере сохранения природной среды установлены актами Организации Объединенных Наций. В ряду таких документов следует указать: Всемирную хартию природы⁶; Декларацию Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (принята в г. Рио-де-Жанейро 14.06.1992)⁷; Декларацию тысячелетия Организации Объединенных Наций (принята в г. Нью-Йорке 08.09.2000 Резолюцией 55/2 на 8-м пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН)⁸; Йоханнесбургскую декларацию по устойчивому развитию 2002 г.⁹; итоговый документ Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию «Будущее, которого мы хотим» (принят Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 27.07.2012

³ См., например: Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» ; Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» ; Паспорт национального проекта «Экология» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16) // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Боголюбов С. А. Потенциал экологических норм Конституции России // Журнал российского права. 2018. № 5. С. 23.

⁵ Позитивным примером такого подхода служит подписание и последующее «принятие к исполнению» Парижского соглашения по климату от 12.12.2015. См.: постановление Правительства РФ от 21.09.2019 № 1228 «О принятии Парижского соглашения» // СЗ РФ. 2019. № 39. Ст. 5430.

⁶ Принята 28.10.1982 Резолюцией 37/7 на 48-м пленарном заседании 37-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Международное публичное право : сборник документов. М. : Бек, 1996. Т. 2. С. 132—135.

⁷ Международное публичное право : сборник документов. Т. 2. С. 135—138.

⁸ СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Принята на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию (г. Йоханнесбург, Южная Африка, 26 августа — 4 сентября 2002 г.) // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/decl_wssd.shtml (дата обращения: 11.12.2019).

№ 66/288)¹⁰. Все эти документы призваны объединить усилия международного сообщества в преодолении глобального экологического кризиса, а начиная с Декларации «Рио» — воплотить принципы устойчивого развития в национальные стратегии экономического и экологического развития всех членов Организации Объединенных Наций.

Конституционные основы охраны окружающей среды и природопользования (ст. 9, 36, 41, 42, 58 Конституции РФ) содержат цели и задачи правового регулирования в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Приоритетными направлениями являются обеспечение экологически благополучной окружающей среды, сохранение природно-ресурсного потенциала для настоящих и будущих поколений народов России, что предопределяет в качестве одного из важнейших принципов российской экологической политики и правового регулирования охраны окружающей среды и природопользования принцип приоритетного обеспечения публичных экологических интересов.

Выяснение конституционного смысла (сущности) и содержания комплекса прав и обязанностей субъектов экологических правоотношений в свете указанных выше норм Основного Закона требует обращения к соответствующим актам, принятым Конституционным Судом РФ. Среди таковых наиболее важными являются постановления, закрепившие конституционно-правовой режим природных ресурсов как общенародного (публичного) достояния¹¹.

Такое конституционно-правовое регулирование охраны окружающей среды и природопользования в известной мере является продолжением реализации выработанной в советский период развития страны концепции общена-

родного достояния в отношении природных ресурсов, что свидетельствует в определенной степени о преемственности конституционного регулирования природопользования, а значит, и приоритета публичных интересов в сфере охраны окружающей среды и природопользования. В настоящее время в практике конституционного судопроизводства, основанной на действующей Конституции РФ, принцип приоритета публичных интересов в сфере охраны окружающей среды и природопользования последовательно претворяется в жизнь.

В сфере земельно-правовых отношений, по нашему мнению, наибольшее значение принадлежит постановлению Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы»¹², где в контексте ч. 1 ст. 9 Конституции определен статус земли как важнейшей части природы и основы осуществления любой деятельности, что предопределило включение в качестве конституционного элемента правового режима требования рационального и эффективного использования и охраны земель (п. 2). Такие элементы правового режима следует рассматривать как способы обеспечения пользования земельными ресурсами в публичных интересах.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 14.05.2009 № 8-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта “б” пункта 4 постановления Правительства РФ “Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия” в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан»¹³

¹⁰ URL: <https://undocs.org/ru/a/66/l.56> (дата обращения: 11.12.2019).

¹¹ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации»; постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс».

¹² СЗ РФ. 2004. № 18. Ст. 1833.

¹³ СЗ РФ. 2009. № 22. Ст. 2752.

указал, что конституционная цель обеспечения благополучия определяет взаимообусловленность закрепленных Основным Законом права каждого на благоприятную окружающую среду и всеобщую обязанность сохранять природу, тем самым установив один из основных принципов регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды — принцип приоритета публичных интересов (п. 2)¹⁴.

Важные выводы о приоритетном обеспечении публичных интересов в сфере природопользования содержит также постановление Конституционного Суда РФ от 25.10.2016 № 21-П «По делу о проверке конституционности части 3 статьи 8 Закона Алтайского края “О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского края” в связи с жалобой гражданки Г. А. Пенкиной»¹⁵, где Суд указал, что по смыслу ст. 9, 42, 58 Конституции, рассматриваемых в контексте с указанной в преамбуле Основного Закона ответственностью перед нынешним и будущими поколениями, регулирование отношений в сфере лесопользования основано на приоритете публичных интересов.

В этом же постановлении Суд, со ссылкой на ранее вынесенное определение от 15.01.2015 № 5-О¹⁶ указал, что правовое регулирование лесопользования предполагает также обеспечение сохранности лесного фонда, его рациональное использование и эффективное воспроизводство. Эта правовая позиция, с учетом особенностей лесопользования, по существу

является идентичной позиции, отраженной в приведенном ранее постановлении Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 8-П, что позволяет сделать вывод о сущностном единстве отношений природопользования, регулирование которого во всем многообразии призвано гарантировать рациональное и эффективное использование и охрану природных ресурсов как достояния всенародного значения.

Таким образом, конституционная характеристика природных ресурсов представляет собой основанное на принципе приоритета публичных интересов требование организации рационального и эффективного использования и охраны земель и других природных ресурсов и предполагает как природно-ресурсное обеспечение текущих потребностей социального и экономического развития, так и сохранение природного потенциала для будущих поколений народов России, а также в качестве значимой составляющей экологического благополучия всего человечества.

Такое толкование конституционных норм и приведенных международно-правовых актов, на наш взгляд, ставит главной задачей обеспечение именно публичных экологических интересов, которые с точки зрения иерархии интересов являются приоритетными и максимальное обеспечение которых имеет следствием также обеспечение законных частных экологических интересов, которые также предусмотрены Конституцией России и подлежат защите.

¹⁴ Принцип приоритета публичных интересов в сфере правового обеспечения экологической безопасности был отмечен в качестве основного и в других актах Конституционного Суда РФ, к примеру в постановлении от 05.03.2013 № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 16 Федерального закона “Об охране окружающей среды” и постановления Правительства РФ “Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия” в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “Тополь”» (СПС «КонсультантПлюс»).

¹⁵ СЗ РФ. 2016. № 45 (ч. II). Ст. 6324.

¹⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 15.01.2015 № 5-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью “Форест-групп” на нарушение конституционных прав и свобод отдельными положениями статей 1, 24, 61, 74, 81, 82, 83, 101 Лесного кодекса Российской Федерации, пунктом 2 статьи 1 Федерального закона “О третейских судах в Российской Федерации” и статьей 26.12 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс».

В таком контексте постановка проблемы о балансе интересов в эколого-правовой сфере должна начинаться с указания на публичные экологические интересы как имеющие абсолютный приоритет. Однако публичные интересы не должны ассоциироваться только с государством либо иными публично-правовыми образованиями.

Публичные экологические интересы, на наш взгляд, должны рассматриваться через призму положений ст. 3 Конституции РФ, в соответствии с которыми носителем суверенитета и единственным источником власти является многонациональный народ, который осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В таком конституционно-правовом аспекте проблемы поиска баланса публичных и частных интересов в природоохранной сфере¹⁷, на наш взгляд, в значительной степени утрачивают остроту, однако лишь в том случае, если публичный интерес выявлен и сформулирован в соответствии с буквой и духом Основного Закона России и поэтому отражает и обеспечивает законный частный экологический интерес.

Однако такой подход, нивелируя в определенной степени проблемы поиска указанного баланса, ставит вопрос об адекватных формах определения такого публичного интереса, который ассоциируется не только и не столько с органами и должностными лицами публичной власти различного уровня, сколько с таким субъектом, как народы Российской Федерации¹⁸.

Еще одна проблема, которая связана с понятием «баланс», на наш взгляд, состоит в том, что, в сущности, «баланс» — явление динамическое, которое перманентно меняется. И в этом смысле поиск баланса публичных и частных интересов, на что законодателя регулярно ориентирует в соответствующих актах Конституционный Суд России, на наш взгляд, в известной мере напоминает сизифов труд.

В основе стратегии правового обеспечения экологического развития (в равной мере социально-экономического и иного развития) не может находиться задача поиска баланса, а должна быть строгая иерархия экологических конституционных ценностей, в ряду которых приоритет имеют благоприятная окружающая среда, качественные характеристики которой способствуют максимально длительному периоду здоровой жизнедеятельности граждан России, а также обеспечение рационального и эффективного использования и охраны природных ресурсов, что в совокупности является не только важнейшими составляющими государственной экологической политики, но и фундаментом экономического роста и обеспечения материального благосостояния народов Российской Федерации как в настоящем, так и в будущем.

Такая парадигма, как отмечалось выше, не игнорирует законный частный экологический интерес, а обеспечивает его признание и гарантирует защиту в общем контексте стратегических целей экологического развития и обеспечения экологического благополучия всех граждан России.

¹⁷ В рамках состоявшейся 26—29 ноября 2019 г. совместной XX Международной научно-практической конференции Юридического факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова и XVII Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) 27 ноября 2019 г. прошло заседание секции экологического и земельного права «Соотношение частных и публичных интересов в сфере природопользования и охраны окружающей среды», где участниками были высказаны разные подходы как по проблематике поиска баланса публичных и частных экологических интересов, так и собственно о продуктивности поиска такого баланса. Критическая оценка задаче поиска баланса была дана автором статьи в своем докладе.

¹⁸ Данная проблема требует отдельного рассмотрения, особенно в свете общеизвестных экологических конфликтов, связанных с размещением полигонов хранения отходов (к примеру, Шиес), планируемого размещения мусоросжигательных заводов в Московской области и др.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Боголюбов С. А. Потенциал экологических норм Конституции России // Журнал российского права. — 2018. — № 5. — С. 16—25.

Материал поступил в редакцию 18 декабря 2019 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bogolyubov S. A. Potencial ekologicheskikh norm Konstitucii Rossii // Zhurnal rossijskogo prava. — 2018. — № 5. — S. 16—25.