Конституционные основы природопользования и охраны окружающей среды в России: вопросы теории

А.П. Анисимов, доктор юридических наук

Конституция Российской Федерации, являясь актом высшей юридической силы и ядром правовой системы страны, выступает как юридическая база для развития всех отраслей российского права. Экологическое и земельное право в этом смысле не являются исключением.

Поэтому не случайно в ст.9 главы 1 Конституции, определяющей основы конституционного строя, включена норма о том, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях, и могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Важнейшее значение имеют ст. 42 Конституции, закрепляющая право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением; ст.36, устанавливающая право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю, владеть, пользоваться и распоряжаться землей и другими природными ресурсами свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и нарушает прав и законных интересов других лиц; ст. 58, предусматривающая обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, и, наконец, ст. 72 Конституции России, определяющая предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ.

Приветствуя закрепление в Конституции правовых основ охраны окружающей среды, мы, тем не менее, не являемся сторонниками набирающей в последние годы позиции о недопустимости ни в коем случае пересмотра Конституции или внесения в нее существенных изменений и дополнений. Такой наш подход основан, в первую очередь, на анализе самих конституционных норм главы девятой Конституции, определяющих порядок внесения конституционных поправок и пересмотра Конституции. Безусловно, Конституция России является актом долговременного действия, а одним из главных юридических свойств ее является стабильность.

Однако динамика общественной жизни и появление новых экономических и политических реалий не должны, на наш взгляд, получать в качестве тормоза конституционные нормы. Поэтому внесение поправок в Конституцию, а впоследствии и подготовка ее нового текста, скоро станут реальностью. Не претендуя на всеобъемлющий анализ конституционных норм и практики их применения, попытаемся сформулировать свои соображения по поводу совершенствования конституционных норм в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. 1. В качестве первой проблемы следует отметить, что устанавливая многообразие форм собственности, Конституция России (а также иные нормативно-правовые акты) не раскрывают содержание «иных форм собственности».

В связи с этим, некоторые авторы отмечали, что в соответствии с ч.1 ст. 9 Конституции, природные ресурсы выступают как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, а, значит, собственником государственного имущества выступает народ (который является еще и единственным источником власти). Такая позиция была подвергнута обоснованной критике, поскольку применение таких понятий, как «народ» или «достояние народов» в сфере правового регулирования приведет к расплывчатости и неконкретности, появлению споров и конфликтов. Собственность государства является общенародной лишь постольку, поскольку интересы государства соответствуют интересам общества в целом. Более того, собственность в юридическом смысле предполагает персонификацию, следовательно, народ для того, чтобы выступать субъектом права собственности, должен иметь юридически оформленное организационное единство, а таковым могут являться государство, юридические лица и т.д.

В связи с этим, куда более обоснованной представляется позиция Г.В. Чубукова, отмечавшего, что новые формы собственности могут появиться в будущем, поскольку экономика выше права. Уже сейчас говорят о собственности казачьих обществ, общин коренных малочисленных народов и т.д. В.В. Демьяненко, например, доказывает необходимость понимания в качестве «иных форм собственности» кооперативной собственности, которая не является ни частной, ни государственной, ни муниципальной.

Однако, не смотря на важность и полезность научной доктрины, занимающейся толкованием конституционных норм, закрепление в Основном законе более четкого понимания «иных форм собственности» смогло бы улучшить правоприменительную практику и повысить эффективность конституционно-правовых гарантий реализации прав граждан в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. 2. Из предыдущей проблемы вытекает еще одна: земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной и муниципальной собственности.

Природные ресурсы – «компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность» (ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г.). Традиционно выделяется шесть видов природных ресурсов: земельные, водные, горные, лесные, фаунистические, воздушные. По каждому виду природного ресурса приняты соответствующие федеральные законы, регулирующие, в числе прочего, и вопросы собственности на них. Так, согласно ст. 8 Лесного кодекса РФ от 4 декабря 2006 г., лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности, а формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий определяются в соответствии с земельным законодательством. Согласно ст. 1.2. Закона РФ от 21 февраля 1992 г. (ред. от 25 октября 2006 г.) «О недрах», недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы являются государственной собственностью.

Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. В соответствии со ст.8 Водного кодекса РФ от 3 июня 2006 г., водные объекты находятся в собственности Российской Федерации (федеральной собственности), за исключением прудов и обводненных карьеров, которые могут находиться в собственности субъектов РФ, муниципальных образований, граждан и юридических лиц. Данный перечень можно продолжить. В результате подобного анализа природоресурсовых законов мы увидим, что кроме земельных и водных ресурсов, все остальные не могут находиться в частной собственности, а некоторые – и в муниципальной. Таким образом, налицо противоречие положений всех указанных федеральных природоресурсовых законов Конституции России. Однако суть наших предложений заключается не в приведении этих законов в соответствие с Конституцией. Наоборот - в ст.9 Конституции РФ при подготовке ее новой редакции необходимо внести изменения, исключающие возможность нахождения всех видов природных ресурсов во всех формах собственности. Не говоря уже о том, что частная или любая другая форма собственности на ресурсы атмосферного воздуха выглядит просто нелепо, целесообразность закрепления частной или муниципальной собственности на лесные участки или участки недр вызывает очень большие сомнения. 3. Согласно ст. 42 Конституции РФ, каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии, и право на возмещение ущерба, причиненного экологическими правонарушениями. Следует поддержать вывод, сделанный в последних научных работах по конституционному праву, о субъективности подхода законодателя к включению в Основной закон одних, объективно существующих и предусмотренных международно-правовыми актами субъективных прав (на экологическую информацию, возмещение ущерба), и полное игнорирование других (на объединение или участие в принятии решений, затрагивающих экологические права и обязанности граждан).

Отсюда следует вполне логичный вывод о целесообразности закрепления в Основном законе только базового экологического права – на благоприятную окружающую среду, без указания на иные экологические права, являющиеся средством его реализации. Кроме того, из анализа ч.2 ст.36 Конституции РФ следует ряд не менее интересных выводов. Во-первых, невозможно являться собственником «земли», поскольку владеть, пользоваться и распоряжаться можно только земельным участком – частью поверхности земли, имеющей официально закрепленные границы, поставленной на государственный кадастровый учет и зарегистрированной Росрегистрацией или ее территориальными органами. Аналогичные соображения распространяются и на иные природные ресурсы. Во-вторых, экологические ограничения установлены данной нормой Конституции РФ только для собственников земельных участков. Между тем, земельные участки могут принадлежать гражданам и юридическим лицам еще и на праве пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования, безвозмездного срочного пользования и аренды. 4. В соответствии с ч.1 ст.72 Конституции России, в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся (п. «в») вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами. При этом в соответствии с п. «д» в совместном ведении находятся вопросы природопользования, а согласно п. «к», в совместном ведении находятся земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах. Возникает сразу несколько вопросов.

Во-первых, регулирует ли указанное в п. «к» законодательство вопросы владения, пользования и распоряжения соответствующими природными ресурсами, а если да, то каков смысл дублировать в одной статье два раза одни и те же виды деятельности? Во-вторых, традиционно под природопользованием понимается совокупность всех форм воздействия человека на природу (официальная дефиниция отсутствует). При этом такими формами неизбежно будут являться водопользование, лесопользование и т.д. Но разве не будут указанные формы воздействия регулироваться земельным, водным, лесным и иным законодательством, предусмотренным п. «к» ч.1 ст. 72 Конституции РФ? Представляется, что налицо еще одно дублирование положений п. «к». В-третьих, отсутствие упоминания в п. «к» фаунистического законодательства, регулирующего вопросы использования и охраны объектов животного мира, порождает вопрос о возможном отнесении этой отрасли законодательства к предметам исключительного ведения субъектов РФ в силу ст. 73 Конституции РФ. В самом деле, все природные ресурсы равны между собой по экологической и какой-либо иной значимости и ценности. Поэтому как еще объяснить тот факт, что законодатель «забыл» упомянуть фаунистическое законодательство среди предусмотренных п. «к» ч.1 ст. 72 Конституции предметов совместного ведения РФ и субъектов РФ? 5. В соответствии с п.«д» ч.1 ст. 72 Конституции России, отдельным предметом совместного ведения РФ и субъектов РФ являются «особо охраняемые природные территории». Важность особой охраны уникальных и ценных природных комплексов ни у кого не вызывает сомнений. Однако возникает сразу два вопроса. Во-первых, нормы, определяющие правовой режим особо охраняемых природных территорий, образуют институт особенной части экологического права. Наряду с важностью и необходимостью этого правового института, другие институты экологического права обладают не меньшей значимостью, например, институт экологического контроля, или институт юридической ответственности за экологические правонарушения. Следовательно, налицо отсутствие единого основания для выделения отдельных институтов экологического права на конституционном уровне. Во-вторых, экологическое законодательство, действовавшее до принятия Конституции (равно как и действующее сейчас), предусматривало две разновидности территорий с особым эколого-правовым статусом: особо охраняемые природные территории и зоны чрезвычайной экологической ситуации (зоны экологического бедствия). Обе указанные разновидности предполагали придание особого эколого-правового статуса определенной территории, в одном случае «позитивного», направленного на изъятие ее из хозяйственного оборота в целях сохранения в исходном виде уникальных природных комплексов и ландшафтов, а в другом случае – «негативного», направленного на принятие комплекса неотложных мер по восстановлению деградировавших природных комплексов и восстановление благоприятного качества окружающей среды. В итоге, одна разновидность «территориального» направления охраны окружающей среды включена в Конституцию, а другая – нет. В данном случае нельзя не упомянуть Конституцию Республики Украина, где данный вопрос урегулирован надлежащим образом. Например, согласно ст.85 к полномочиям Верховной Рады относится объявление отдельных местностей зонами чрезвычайной экологической ситуации; правовой режим зон чрезвычайной экологической ситуации определяется исключительно законами Украины (ст.92); Президент вправе объявить в случае необходимости отдельные местности Украины зонами чрезвычайной экологической ситуации — с последующим утверждением этих решений Верховной Радой Украины (ст.106) и т.д. 6. Отдельным предметом совместного ведения п. «д» ч.1 ст. 72 Конституции России выделяет охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности. Для выяснения соотношения указанных понятий обратимся к ст.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. Согласно данного закона, охрана окружающей среды – это «деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий». Экологическая безопасность – это «состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий». Таким образом, на что направлена природоохранная деятельность, какова ее цель? Представляется, что эта цель - обеспечение экологической безопасности. Кстати, данный вывод достаточно распространен в научной литературе. Одним из первых проблему соотношения указанных понятий поднял в своих трудах М.М. Бринчук. Он писал, что нет оснований выделять отношения по обеспечению экологической безопасности как отдельную группу общественных отношений, регулируемую нормами экологического права, наряду с охраной окружающей среды и отношениями по использованию природных ресурсов. Экологическая безопасность – это принцип охраны окружающей среды и природопользования. К сказанному остается лишь добавить, что обеспечение экологической безопасности еще более логично понимать как цель охраны окружающей среды. Однако упоминание деятельности и ее цели в Основном законе едва ли целесообразно, тем более что относительно к другим отраслям законодательства этого не делается. 7. В соответствии со ст.71 Конституции РФ, гражданское законодательство отнесено к предмету исключительного ведения Российской Федерации. Между тем, такое решение вызывает ряд серьезных сомнений и возражений. Продемонстрируем лишь один аспект данной проблемы. Предположим, субъект РФ принимает закон «Об обороте земель населенных пунктов» (или «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»). После вступления такого закона в силу, сразу возникнет вопрос о его конституционности и отраслевой принадлежности. Суть проблемы заключается в том, что обязательственное право традиционно рассматривается как подотрасль гражданского права, а, следовательно, любые нормы о купле-продаже или аренде земельных участков будут хотя бы формально относиться к числу норм гражданского права, которое ст. 71 Конституции отнесла к предметам исключительного ведения Российской Федерации. Следовательно, такой закон субъекта РФ противоречит закрепленному в Конституции принципу разграничения предметов ведения не зависимо от его содержания. В контексте данной ситуации показательна точка зрения Е.А. Суханова, который полагал, что право собственности и иные вещные права на землю, а также сделки с земельными участками, является частью имущественного, гражданско-правового оборота. Земельно-правовые нормы устанавливают ограничения, связанные с предельными размерами земельных участков, находящихся в частной собственности, обеспечением их строго целевого назначения и наиболее рационального использования, определением категорий земель и их учетом и т.п., а также предусматривают последствия их нарушения (в основном административно-правового характера), т.е. имеют публично-правовую природу. Следовательно, жесткая конституционная регламентация гражданского законодательства как предмета исключительного ведения Российской Федерации сковывает инициативу субъектов РФ и препятствует развитию их законодательства и созданию надлежащих правовых основ защиты прав и законных интересов граждан (в том числе на земельные участки). Поэтому неудивительно, что в юридической литературе высказано достаточное количество предложений о необходимости отнесения гражданского законодательства к числу предметов совместного ведения, как впрочем, и прямо противоположных суждений. В связи с этим, мы предлагаем при подготовке в будущем проекта изменений и дополнений в Конституцию отнести гражданское законодательство к предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. Гарантией же от своеволия субъектов РФ при принятии актов гражданского законодательства будет являться Конституция РФ, не допускающая противоречия законов субъектов РФ федеральным законам по предметам совместного ведения. Более того, существует весьма обширный зарубежный опыт по данному вопросу. Например, широко известен Гражданский кодекс канадской провинции Квебек, причем Канада, как известно, является федеративным государством, как и Россия. При этом регулирование гражданских отношений на уровне субъекта Федерации не привело в этой стране ни к каким катастрофическим последствиям, а, напротив, является примером для подражания во многих зарубежных правовых системах. 8. Показанная выше проблема необходимости уточнения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов является частью более фундаментальной теоретико-правовой проблемы определения критериев отнесения той или иной правовой общности к отрасли права и снижения субъективизма в этом вопросе. Как отмечалось А.В. Кузьменко, появление в научной литературе «многих отраслей права (банковское, страховое, корпоративное, аграрное, профсоюзное и т.д.), вызывающих в ряде случаев серьезные возражения относительно «чистоты происхождения», можно рассматривать как неизбежный результат происходящих изменений: количественных (рост законодательства) и качественных (усложнение структуры общественных отношений и интеграция их правового регулирования). Этот процесс должен вызывать и соответствующие изменения в элементном составе и структуре системы права». Поэтому работа по совершенствованию критериев выделения отраслей права и законодательства, а равно и по теоретическому обоснованию разграничения предметов ведения между РФ и субъектами РФ, должна быть продолжена. Одним из таких предложений в будущую редакцию Конституции России является необходимость дополнения ст.72, регулирующей предметы совместного ведения федерации и ее субъектов, указанием на градостроительное законодательство. Аргументом в пользу такого решения может служить объективное наличие совокупности законодательных актов федерального и регионального значения, включая Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г., № 190-ФЗ, градостроительные кодексы субъектов РФ, иные нормативно-правовые акты, включая муниципальные. У данной отрасли законодательства четко выделяется собственный предмет правового регулирования, обусловленный существованием значительной государственной потребности в регулировании данных общественных отношений. 9. Согласно ч.2 ст.46 Конституции, решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Между тем, гражданское законодательство (ст.50 ГК РФ) предусматривает несколько видов некоммерческих юридических лиц, включая наряду с общественными объединениями в эту группу учреждения, благотворительные и иные фонды и т.д. Следовательно, возникает сразу два вопроса: во-первых, можно ли обжаловать в суд решения и действия представителей других коммерческих и некоммерческих юридических лиц, и, во-вторых, чем обусловлено повышенное внимание разработчиков Основного закона к одной из разновидностей некоммерческих юридических лиц в ущерб другим? 10. Согласно ч.3 ст.35 Конституции России, «принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения». Рассмотрение данной нормы в контексте земельного законодательства порождает ряд вопросов. Во-первых, ст.49 Земельного кодекса РФ предусматривает изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Следовательно, остается открытым вопрос о соответствии Конституции РФ процедуры изъятия участка для муниципальных нужд. Во-вторых, изъятие имущества для государственных нужд подлежит возмещению. А подлежит ли аналогичному возмещению изъятие имущества (например, земельного участка) для муниципальных нужд? Земельное и гражданское законодательство дает на этот вопрос утвердительный ответ. Однако из конституционных норм такой ответ не следует. В заключении следует отметить, что автором данной статьи не ставилась цель упрекнуть разработчиков Конституции РФ в игнорировании определенных правил юридической техники или иных недоработках. Напротив, представляется необходимым проведение уже сейчас поиска адекватных реалиям XXI века вариантов закрепления в будущей Конституции норм об охране окружающей среды и использовании природных ресурсов. Это позволит повысить эффективность действия конституционных норм и создать надлежащую систему гарантий прав каждого на благоприятную окружающую среду, земельных прав граждан и их объединений, а также уточнить систему экологических и природоресурсовых обязанностей данных субъектов.

**Список литературы**