Потенциал экологических норм Конституции России

БОГОЛЮБОВ Сергей Александрович, заведующий отделом экологического законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: bogolyubovsa@mail.ru

Освоение в экологической сфере конституционных ценностей, норм проходило несколько этапов. Регулярно вносятся предложения о легализации экологической функции государственной деятельности, признании государства экологическим. 25-летний юбилей Конституции России привлекает внимание к повышению эффективности, конкретизации регулирования в сфере экологии. Наиболее актуальными являются задачи обеспечения экологизации, справедливости законодательства, сочетания экологии с экономикой посредством ее стратегического планирования.

Метод экологизации может считаться универсальным способом воздействия природоохранных норм Конституции на общественные отношения: это внедрение конституционных экологических требований во все направления жизнедеятельности людей, усиление природоохранной составляющей в отраслях российского права, гармонизация отношений общества и окружающей среды вне отраслевой принадлежности правовых институтов.

Призыв конституционной преамбулы чтить память предков, передавших нам веру в справедливость, нуждается в практическом преломлении путем использования и охраны природных ресурсов в интересах большинства граждан на справедливых началах; благоприятная природная среда служит базисом здоровья, труда, отдыха, жизни человека; граждане должны иметь возможность осуществления общественного экологического контроля.

Законодательство призвано уравнивать экономические и экологические интересы, преодолевая их противоречия, которые определяются свободой экономической деятельности, признанием земельных, лесных участков, прудов, животных, полезных ископаемых объектами гражданского оборота, с одной стороны, и необходимостью выделения значительных средств на охрану окружающей природной среды — с другой. Стратегия экономической безопасности России к основным вызовам и угрозам относит установление избыточных требований в области экологической безопасности, рост затрат на обеспечение экологических стандартов производства и потребления.

В природной сфере для преодоления противоборства экономики и экологии целесообразно восстанавливать планирование в конкурентной среде, где человечество в состоянии прогнозировать, формировать будущее на основе экологических, демографических, социальных, экономических, политических прогнозов, использования данных статистики, экономической оценки природно-антропогенных объектов, чем наращивается использование конституционного природоохранного потенциала.

Ключевые слова: Конституция России, экологизация, справедливость.

The Potential of Environmental Norms of the Russian Constitution

S. A. BOGOLYUBOV, head of the Department of environmental legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, doctor of legal sciences, professor, honored scientist of the Russian Federation

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: bogolyubovsa@mail.ru

The development in the environmental sphere of constitutional values and norms passed through several stages; proposals on the legalization of ecological functions of the state, the recognition of the state environmental are regularly made. Twenty-fifth anniversary of the Constitution drew attention to the efficiency of concretization of the regulation in the field of ecology; the most relevant are the purposes of ensuring greening and justice of the legislation, combining ecology with economy through strategic planning.

The call of constitutional preamble to honor the memory of ancestors who conveyed to us the faith in the justice needs practical interpretation through the use and protection of natural resources in the interests of the majority of citizens on a fair basis, to guarantee the common use of waters, forests; favourable natural environment is the basis of health, labor, rest and human life, significant factor in his social security; citizens should have opportunities of discussion, adoption, implementation of environmental decisions, the implementation of public environmental control, public hearings.

The relationship of economy and ecology occurs in rivalry, the law is intended to balance economic and environmental interests, overcoming their contradictions, which are determined by the freedom of economic activity, recognition of land and forest plots, ponds, animals, common and extracted commercial minerals of civil turnover, on the one hand, and the need for substantial funding for the environmental protection on the other. The strategy of economic security of the Russian Federation to the main challenges and threats relates the establishment of redundant requirements in the field of environmental security, the rising costs of meeting environmental standards of production and consumption.

In the natural sphere, in order to overcome the confrontation between the economy and the environment, it is advisable to restore planning in a competitive environment, where mankind is able to predict, shape the future based on environmental, demographic, social, economic, political forecasts, use of statistical data, economic evaluation of natural and anthropogenic objects, whereby use of the constitutional environmental potential increases.

Keywords: the Constitution of Russia, ecologization, justice.

DOI: 10.12737/art_2018_5_2

Экологическая направленность современной российской Конституции превосходит предыдущие основные законы нашей страны по этому параметру ввиду включения экологических прав и обязанностей в статус гражданина и человека, накопления и необходимости решения природоохранных проблем, обострения экологических глобального, континентальных, региональных кризисов. Охрана окружающей среды, организация рационального природопользования, объединяемые понятием «экология», предусматриваются в ст. 9, 36, ч. 3 ст. 41, ст. 42, 58, п. «д», «е», «н», «о», «р» ст. 71, п. «в» — «д», «к», «м» ч. 1 ст. 72, п. «в» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ. Перманентное освоение в экологической сфере конституционных ценностей проходило несколько этапов — формационное, адаптационное, модернизационное развитие законодательства, когда задачи, принципы, терминология в сфере охраны окружающей среды увязывались с провозглашением России правовым социальным федеративным государством.

Десятилетиями вносятся предложения о дополнении Конституции

упоминанием экологического характера государства, где его характеристикой будет качество окружающей природной среды, а элементом благосостояния граждан — наличие полезных ископаемых, водных, лесных ресурсов, принятие мер по предотвращению деградации природы (как это предусматривается в конституциях ряда государств¹). Становится очевидным, что экологическое, как и правовое, государство не может быть построено к определенному сроку, этому могут быть посвящены десятилетия, усилия не одного поколения граждан, должностных лиц всех уровней. Констатируя непосредственную связь известных традиционных признаков государства с его территорией, т. е. с землей,

¹ Тезис об ответственности людей разных поколений за будущую природу на планете начал хождение еще в середине XIX в. и был предусмотрен в ст. 18 Конституции РСФСР 1978 г., где провозглашалось, что в интересах настоящего и будущих поколений принимаются необходимые меры для охраны и научно обоснованного, рационального использования природных богатств и улучшения окружающей человека природной среды.

на которой оно расположено, напрашивается вывод о принадлежности к признакам государственности его природных ресурсов (в ряде государств находящийся над ними атмосферный воздух также объявлен их собственностью)². Обширными становятся исследования о признании современной полноценной экологической функции российского права и государства ввиду возрастания количества правовых и роли государственных институтов, направленных на защиту природы³.

25-летний юбилей Конституции России привлекает внимание к более полному использованию ее экологического потенциала, углублению его толкования, повышению эффективности конституционно-правового регулирования в сфере экологии. Наиболее актуальным в настоящее время представляется обеспечение экологизации, справедливости и, как одного из их проявлений, — сочетания экологии с экономикой посредством их планирования, в том числе стратегического.

² См., например: Тихомиров Ю. А., Головина А. А., Пуляева Е. В., Черемисинова М. Е. Правовые границы на земле, в воздухе и виртуальном пространстве // *Право и экономика*. 2017. № 8. С. 5—16; Васильева М. И. Конституционная норма о земле и других природных ресурсах как основе жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, в теории и социальной практике // *Экологическое право*. 2017. № 4. С. 24—28; Боголюбов С. А. Единство и многообразие российского эколого-правового пространства // *Журнал российского права*. 2017. № 11. С. 73—81.

³ См.: Игнатъева И. А. Проект основ экологической политики: проблемы поиска правовых ориентиров // *Правовое обеспечение единой государственной политики в Российской Федерации: материалы круглого стола в ИЗиСП*. М., 2011. С. 39—44; Русин С. Н. Экологическая функция государства. Детерминанта развития // *Экологическое право*. 2012. № 6; Гиззатуллин Р. Х. Экологическая функция государства: монография. М., 2014.

Под *экологизацией* (в Конституции понятия с корнем «эко» употребляются пять раз и с этого начинается легализация его широкого применения) понимается процесс неуклонного, последовательного внедрения систем технологических, управленческих и других решений, позволяющих улучшать использование естественных ресурсов и оптимизировать природные условия жизни наряду с сохранением качества природной среды. Экологизацию можно рассматривать как проявление природоохранного подхода ко всем без исключения событиям и явлениям общественного бытия, ко всем аспектам человеческого поведения, как проникновение всемирной задачи охраны окружающей среды во все сферы общественных отношений, регулируемых и не регулируемых правом, подвергаемых управлению со стороны государства, а также осуществляемых без его участия. Подчиненность правового государства закону обуславливает необходимость экологизации законодательства, инструментов управления государственной деятельностью: от экологизации общества, права и государства зависит будущее как планеты, так и отдельных стран, регионов, поселений⁴.

Метод экологизации может считаться универсальным способом воздействия на общественные отношения вышеназванных природоохранных норм Конституции, имеющих причастность — большую или меньшую — к окружающей человека природной среде, правилам ее охраны, организации надлежащего, рационального природопользования. Первоначально больше обращали

⁴ См.: Романов А. И. Устойчивое развитие — экологизация экономики // *Экономика и управление*. 2000. № 5. С. 80—82; Шамсутдинов Э. Р. Экологизация законодательства — важнейшая часть экологической функции современного государства // *Матер. междунар. науч.-практ. конф.* Уфа, 2009. С. 210—215.

внимание на экологизацию воспитания, мышления, различных наук; сейчас термин, предложенный представителями естественных наук в качестве понятия защиты биосферы от антропогенного воздействия, превращается в процесс внедрения конституционных экологических требований во все направления жизнедеятельности людей, в содержание правовых норм, обогащая их природоохранным фактором. В настоящее время происходит усиление природоохранной составляющей всех отраслей российского права, направленное на гармонизацию отношений общества и окружающей среды. Принадлежность норм права соответственно к гражданскому, административному, уголовному отраслям российского права не вызывает сомнений: обслуживание требованиями ГК РФ, КоАП РФ, УК РФ задач охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов не означает перетаскивания их в экологическую, природоохранную отрасль права, а лишь усиливает их интеграцию, взаимосвязи.

Скептики экологизации (противников остается все меньше) полагают преувеличенными страхи защитников природы. Однако недооценка природоохранного конституционно-правового потенциала, замедление срочных мер мстят человеку экологическими бедами, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, которые в случаях запаздывания могут быть необратимы, потребуют дополнительных усилий, повышенных затрат на восстановление окружающей среды и народного хозяйства; поэтому экологизация национального, международного права не является выдуманной алармистами субъективной идеей: она — обусловленный глобальной ситуацией объективный феномен XXI в. с его вызовами человечеству потеплением климата, опустыниванием одних территорий, затоплением других,

приводящими к продовольственному коллапсу.

Призыв конституционной преамбулы чтить память предков, передавших нам веру в справедливость, обуславливает признание и равную защиту частной, государственной, муниципальной форм собственности на природные объекты, создание благоприятной окружающей природной среды, служащей непрерывным элементом обеспечения здоровья, труда, отдыха, быта, достойной жизни каждого. Если справедливость включается в качестве непосредственного принципа в ГК РФ, КоАП РФ, УК РФ, то акты экологического законодательства, не применяя это понятие (при всей его условности, историчности, философичности, субъективности интеллектуальных и нравственных воззрений соответствующего времени и групп людей), конкретизируют справедливые начала (запрос на которые востребован и растет) путем: свободного правомерного использования природных объектов при одновременной направленности на охрану окружающей среды, понимания их обширности и уникальности в российском варианте (на что обращал внимание Ш. Монтескье), получения ее в долг и передачи будущим поколениям в «исправном» состоянии; равного доступа физических, юридических лиц к природным богатствам, к приобретению прав на них и их потреблению, предоставления правдивой информации о состоянии и мерах их охраны; права общего (общественного) бесплатного пользования природными ресурсами в соответствии с установленными правилами и принципом правосудия «загрязнитель платит»; формирования сострадания и правильного, гуманного отношения к животным.

В начале XXI в. предпринимались попытки объявления лесов частными, огораживания лесных участков; конкретизация требований ст. 9 и 36 Конституции РФ выразилась в ст. 11 ЛК РФ, где справедливость торже-

ствуует в виде следующих положений: 1) граждане имеют право свободно, бесплатно пребывать в лесах и для собственных нужд осуществлять заготовку, сбор дикорастущих пищевых лесных ресурсов; 2) обязанности граждан сводятся к соблюдению правил пожарной, санитарной безопасности, правил лесовосстановления и ухода за лесами, неосуществлению заготовки и сбора грибов и дикорастущих растений, виды которых занесены в красные книги РФ, субъектов РФ, а также грибов и дикорастущих растений, которые признаются наркотическими средствами; 3) пребывание граждан может быть запрещено или ограничено а) в лесах, которые расположены на землях обороны, безопасности, особо охраняемых природных территорий, иных землях, доступ граждан на которые запрещен или ограничен в соответствии с федеральными законами или б) в целях обеспечения пожарной, санитарной безопасности в лесах, безопасности граждан при выполнении работ; 4) запрещение или ограничение пребывания граждан, огораживание предоставленных гражданам и юридическим лицам лесных участков может быть только в предусмотренных ЛК РФ случаях; лица, которым предоставлены лесные участки, не вправе препятствовать доступу граждан на эти лесные участки, а также осуществлению заготовки и сбору находящихся на них пищевых и недревесных лесных ресурсов.

Справедливый характер должно носить стимулирование градостроительной деятельности, охраны зеленых зон, памятников природы, культуры, обеспечения в первую очередь комфортной среды обитания, выявления, учета общественного мнения, потребностей территорий в комплексном развитии, согласования государственных, общественных и частных интересов, предупреждения необоснованной точечной застройки, поскольку природная среда имеет приоритетное значение для

населения, чутко отзывающегося на экологические решения и правонарушения. Балансу свободы и ограничений природопользования в городах посвящаются публичные слушания, где осуществляются выработка и оформление рекомендаций строителям.

Справедливые конституционные требования равенства перед законом и судом проявляются при межевании земель, кадастровом учете, регистрации природных объектов, осуществлении землеустройства, экологического государственного надзора, производственного, муниципального контроля; в соблюдении нуждаются конституционные положения о недопустимости принудительного отчуждения природных объектов для государственных, муниципальных нужд иначе как по решению суда и при условии предварительного, равноценного возмещения, о благотворительности (в том числе в экологической сфере), о поощрении деятельности, способствующей экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.

О. С. Колбасов полагал, что комплексной (может быть, интегрированной?) суперотрасли «экологическое право» принадлежит огромное будущее, которое расколет правовые нормы на имущественные и природоохранные, где вторым будет принадлежать главенствующая роль ввиду исчерпанности и вынужденной передачи природных ресурсов в общее пользование, приоритетности всеобщей охраны природы, природных ресурсов перед их потреблением и несправедливым разделом между собственниками⁵.

Справедливость, воздействуя на процессы экологизации, чтобы не оставаться утопией, конституционной иллюзией, должна базироваться на сочетании экологии и экономики, отношения которых происходят не

⁵ См.: Колбасов О. С. Завещание экологам // Журнал российского права. 2000. № 5/6; Экологическое право. 2001. № 3. С. 11.

без конфликтов, поскольку эксплуатация природных ресурсов прева-лирует в сознании перед их охра-ной; экологизированное законода-тельство призвано уравнивать экономические и экологические ин-тересы, преодолевая их соперниче-ство. Антагонистические противоре-чия определяются признанием земельных, лесных участков, прудов, обводненных карьеров, живот-ных, общераспространенных, а так-же добытых полезных ископаемых объектами гражданского оборота, провозглашения свободы экономи-ческой деятельности, не запрещенного законом предпринимательства с его риском, стремлением к дохо-ду, извлечению прибыли, с одной стороны, и желанием жить в здо-ровой природной среде, необходи-мостью выделения все возрастаю-щих средств на охрану окружающей природной среды — с другой.

Материальные ограничения в пользу чистого воздуха, питьевой воды, зеленых насаждений, биораз-нообразия определяются политиче-ской волей, законодательными ре-шениями о нормировании, повыше-нии платы за загрязнения, возмож-ностях приостановления, закрытия вредных производств и агрегатов в случаях совершения экологических правонарушений. Согласно позици-ям КС РФ в качестве одного из ос-новных принципов лесного законо-дательства закреплена платность аренды лесов как основное, универ-сальное требование, обращенное ко всем субъектам, а основания (крите-рии) исключений из этого принципа могут быть предусмотрены не ина-че как при соблюдении требований экономической обоснованности, ба-ланса частных и публичных интере-сов и во всяком случае не должны вызывать сомнения с точки зрения справедливости и соразмерности со-ответствующих льготных условий природопользования⁶.

Свою лепту в определение соотно-шения экономики и экологии вносит Стратегия экономической безопас-ности Российской Федерации на пе-риод до 2030 года, утвержденная Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208, согласно которой на состояние экономической безопасно-сти существенное влияние начина-ют оказывать факторы, связанные с глобальным изменением климата, способные вызвать дефицит продо-вольствия, пресной воды, обострить конкуренцию за доступ к возобнов-ляемым ресурсам, в том числе к ре-сурсам Арктической, Антарктиче-ской зон, акваторий Северного Ледо-витого океана. К основным вызовам и угрозам экономической безопасно-сти (которые в обязательном поряд-ке учитываются при разработке до-кументов стратегического планиро-вания в сфере социально-экономи-ческого развития России) относятся: изменение структуры мирового спроса на энергоресурсы, структу-ры их потребления; исчерпание экс-портно-сырьевой модели экономи-ческого развития, резкое снижение роли традиционных факторов обес-печения экономического роста, свя-занное с научно-технологическими изменениями; истощение ресурсной базы топливно-сырьевых отраслей по мере исчерпания действующих месторождений.

Парадоксальными выглядят отне-сение к угрозам экономической без-опасности установления избыточ-ных требований в области экологи-ческой безопасности, рост затрат на обеспечение экологических стандар-тов производства и потребления, что наглядно отражает обостряющуюся конкуренцию экологии и экономики; какие требования безопасности по-

аспектов в охране природы // Право и эко-логия: матер. междунар. школы-практи-кума молодых ученых-юристов в ИЗиСП. М., 2014. С. 48—58; Боголюбов С. А. Право-вое воздействие на конкуренцию экономики и экологии // Право и экономическая дея-тельность: монография. М., 2015. С. 328—334.

⁶ Подробнее см.: Данилов-Данильян В. И. О соотношении правового и экономического

бедают в этом соперничестве — покажет отраженная в праве воля законодателей, обусловленная экономическими (в настоящее время — более важными) и экологическими условиями их существования.

Почти 20 лет понадобилось для того, чтобы одобрить Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации до 2030 г., предусмотренные в ст. 71 Конституции РФ наряду и в тесной связи с государственным, экономическим, социальным, культурным, национальным аспектами, которые становятся своеобразными факторами экологического развития, его подпирющими, обеспечивающими его устойчивость. В Основах предпринимаются попытки преодоления антагонистического противоречия между экологией и экономикой путем планирования многоуровневой государственной российской экологической политики, включающей федеральный, региональный, местный уровни, представляющие их органы публичной власти, общественные объединения, граждан, иные звенья гражданского общества⁷.

Конституции некоторых западных стран включают заимствованное из тоталитарного социализма, но не директивное, а индикативное планирование экономики, ориентирующееся на финансовые рычаги⁸. Действующая Конституция РФ не предусматривает планирование в качестве обязательного требования, но ее нормы ч. 3 ст. 4, ч. 1 ст. 8, ч. 1 ст. 9, п. «е» и «ж» ст. 71 и др. об экономических идеалах (не противопоставляя,

но и не совмещая их с экологическими) исходят из плановых предположений, ориентируя на долгосрочные действия и перспективу, уход от краткосрочных проектов. Современное отступление постулатов планирования, отношение скептицизма к стратегическому планированию можно объяснить провозглашенным 30 лет назад уходом от преимущественно командных, административных средств управления экологией, восстановлением рыночных механизмов, однако плановые природоохранные мероприятия не сходят с повестки дня по мере ухудшения глобальной, континентальной, региональной экологической ситуации.

Нормы о планировании охраны окружающей среды содержатся в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»: среди ее 22 основных принципов предусматриваются презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной деятельности; учет природных, социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении любой деятельности; обеспечение интегрированного и индивидуального подходов к установлению требований в области охраны окружающей среды к субъектам хозяйственной деятельности, ее осуществляющим или планирующим (ст. 3); установление лимитов на выбросы, сбросы допускается только при наличии планов их снижения, согласованных с природоохранными органами исполнительной власти (ч. 3 ст. 23); государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, осуществляется в целях получения достоверной информации об объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, определения областей применения наилучших доступных технологий, применения программно-целевых методов планирования, а также в целях планирования осуществления государственного эко-

⁷ См.: Бринчук М. М. Планирование как правовая мера обеспечения рационального природопользования и охраны природы // Астраханский вестник экологического образования. 2014. № 3.

⁸ См.: Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2013. С. 149.

логического надзора (ч. 1 ст. 69); научные исследования проводятся в целях в том числе разработки концепций, научных прогнозов и планов сохранения и восстановления окружающей среды (ч. 2 ст. 70); в полномочия государственных инспекторов в области охраны окружающей среды входит осуществление различных мероприятий по контролю (ст. 66 и др.), что свидетельствует о непреходящем значении потенциала плановых начал в экологии.

Актуализация задач *стратегического планирования* экологического развития обусловливается постепенным уяснением соотношения законов природы и законов человека, ростом стихийных природных бедствий и техногенных катастроф, необходимостью их предупреждения и преодоления, а также внедрением в практику положений Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», реализация которого может проецироваться на придание устойчивости, предсказуемости экологического развития обширных территорий⁹. Однако стратегическое планирование в сфере экологии остается весьма проблематичным, отдаленным, требуя продолжения обсуждения, ориентирования общества на долгосрочные действия.

Ряд стратегических плановых предпосылок экологического раз-

вития носит наднациональный характер, охватывается международными договорами, предусматривающими сохранение климата, озонового слоя Земли, особо ценных видов животных и растений, оказание помощи при бедствиях, предупреждение трансграничных загрязнений вод и атмосферного воздуха, запрещение испытаний ядерного оружия на земле, под водой и в воздухе, воздействия на природу через погодные условия, где дальновидное стратегическое планирование весьма востребовано в целях предупреждения деградации природных ресурсов, поскольку запрещается деятельность, последствия которой непредсказуемы для окружающей среды, а человек в состоянии, предугадывая, формировать свое будущее. Регулирование стратегического планирования в сфере экологии представлено рядом концептуальных документов и актов, составляющих идеологию охраны окружающей среды, определяющих устойчивое развитие, из которого исходит Конституция РФ со включением наряду с экологическим экономическим, социального аспектов.

Очередной вехой реализации экологического конституционного потенциала становится Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденная Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176, в которой предусматриваются совершенствование законодательства в области охраны окружающей среды, природопользования, институциональной системы обеспечения экологической безопасности; проведение стратегической оценки проектов и программ развития РФ, макро-регионов, субъектов РФ, муниципальных образований; реализация стратегий сохранения редких, исчезающих видов растений, животных, других организмов; составление перечня индикаторов состояния экологической безопасности, уточняемого в процессе развития норматив-

⁹ См.: Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. 2016. № 3; Жаворонкова Н. Г. Роль документов государственного стратегического планирования в обеспечении охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов // Вестник МГЮА им. О. Е. Кутафина. 2017. № 2. С. 49—52; Двинских Д. Ю., Королев В. А. Стратегическое планирование: опыт прошлого и новые механизмы // Правовое администрирование в экономике: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2018. С. 58—81.

но-правовой базы России в области охраны окружающей среды и природопользования; осуществление Федеральным Собранием в рамках своих конституционных полномочий законодательного регулирования в сфере экологической безопасности¹⁰.

Стратегическое планирование экологического развития РФ нуждается в таком закреплённом в праве инструментарии, как прогнозирование, которое становится неременным своеобразным обязательным фактором будущей деятельности, поскольку субъектам правотворчества, как и правоприменения, необходимо предвидение последствий интенсификации природопользования, изменений окружающей среды от антропологического воздействия, стихийных процессов, чрезвычайных ситуаций и бедствий.

Среди требований к разработке нормативов в области охраны окружающей среды в ст. 20 Закона об охране окружающей среды предусматриваются оценка и прогнозирование экологических, социальных, экономических последствий применения нормативов. Прогнозирование эколого-правового развития призвано учитывать взаимную связь подлежащих охране объектов природы, с тем чтобы эксплуатация одних ресурсов не наносила ущерб другим; предусматривать не только удовлетворение текущих нужд страны при использовании возобновимых природных ресурсов, но и их возобновление на основе расширенного воспроизводства.

¹⁰ Принятие Стратегии экологической безопасности предполагает включение ее в актуализируемую систему всей безопасности России в соответствии с Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» взаимодействие и увязку их положений, реанимацию дискуссионной проблемы соотношения охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, в том числе в связи изложением их в тексте Стратегии в качестве синонимов.

Именно в экологической сфере, исходя из ответственности перед нынешним и будущими поколениями за создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и благоприятную окружающую среду, для преодоления противоборства экономики и экологии целесообразно восстанавливать планирование на новой основе, придавая ему стратегический характер с усилением государственного надзора и общественного контроля, применением экологической экспертизы, возвращением в законодательную ткань муниципального экологического контроля, внедрением международных рекомендаций о стратегической экологической оценке. В настоящее время стратегическое планирование как способ более полной реализации требований Конституции востребовано в области предупреждения деградации и восстановления природы, где запрещена деятельность, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды.

Планирование экологии, исключенное из закона как элемент экономического механизма, может быть в нем восстановлено, но не механически, а в совершенно новом, более высоком качестве стратегического планирования с прицелом на дальнюю, не всем сразу видимую перспективу на основе экологических, демографических, социальных, экономических, политических прогнозов, использования данных объективной статистики, экономической оценки природно-антропогенных объектов, предвидения воздействия на окружающую среду любой деятельности. Попытки передела углеводородов, других природных ресурсов, кризис водоснабжения, загазованность мегаполисов, состояние лесов, океанов, климата планеты обуславливают наращивание использования конституционного природоохранного потенциала, заложенного два с половиной десятилетия назад, который никогда не будет признанным истощенным до конца.

Библиографический список

Боголюбов С. А. Единство и многообразие российского эколого-правового пространства // Журнал российского права. 2017. № 11.

Боголюбов С. А. Правовое воздействие на конкуренцию экономики и экологии // Право и экономическая деятельность: монография. М., 2015.

Бринчук М. М. Планирование как правовая мера обеспечения рационального природопользования и охраны природы // Астраханский вестник экологического образования. 2014. № 3.

Васильева М. И. Конституционная норма о земле и других природных ресурсах как основе жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, в теории и социальной практике // Экологическое право. 2017. № 4.

Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. 2016. № 3.

Данилов-Данильян В. И. О соотношении правового и экономического аспектов в охране природы // Право и экология: матер. междунар. школы-практикума молодых ученых-юристов в ИЗиСП. М., 2014.

Двинских Д. Ю., Королев В. А. Стратегическое планирование: опыт прошлого и новые механизмы // Правовое администрирование в экономике: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2018.

Жаворонкова Н. Г. Роль документов государственного стратегического планирования в обеспечении охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов // Вестник МГЮА им. О. Е. Кутафина. 2017. № 2.

Игнатьева И. А. Проект основ экологической политики: проблемы поиска правовых ориентиров // Правовое обеспечение единой государственной политики в Российской Федерации: материалы круглого стола в ИЗиСП. М., 2011.

Колбасов О. С. Завещание экологам // Журнал российского права. 2000. № 5/6.

Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2013.

Романов А. И. Устойчивое развитие — экологизация экономики // Экономика и управление. 2000. № 5.

Русин С. Н. Экологическая функция государства. Детерминанта развития // Экологическое право. 2012. № 6.

Тихомиров Ю. А., Головина А. А., Пуляева Е. В., Черемисинова М. Е. Правовые границы на земле, в воздухе и виртуальном пространстве // Право и экономика. 2017. № 8.

Шамсутдинов Э. Р. Экологизация законодательства — важнейшая часть экологической функции современного государства // Матер. междунар. науч.-практ. конф. Уфа, 2009.

Экологическое право. 2001. № 3.