

УДК 340.131.5; 349.6

## ПРАКТИКА КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ФОРМИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНОГО ИНТЕРЕСА В СФЕРЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

<sup>1</sup>Болгова В.В., <sup>2</sup>Жеребцова Е.Е.

<sup>1</sup>ФГБОУ ВПО «Самарский государственный экономический университет»,  
Самара, e-mail: vv1976@mail.ru;

<sup>2</sup>ФГКОУ ВПО «Белгородский юридический институт» МВД России,  
Белгород, e-mail: zherebtsovae@gmail.com

Авторами исследуется одно из стратегических направлений государственно-правовой политики современного российского государства – решение проблем в сфере охраны окружающей природной среды и рационального природопользования. В статье обозначены основные проблемы в сфере регламентации вопросов охраны окружающей природной среды и рационального природопользования, решаемые в том числе посредством конституционного судопроизводства, а также вносятся отдельные предложения по совершенствованию российского законодательства. Изучена статистика о деятельности Конституционного Суда Российской Федерации и проанализированы его конкретные решения о проверке конституционности экологического, земельного, лесного законодательства в контексте формирования публичного интереса в области экологической безопасности. На основе анализа данных Конституционного Суда Российской Федерации, Федеральной службы государственной статистики сделан вывод о необходимости формирования адекватного правового механизма отражения публичного интереса в исследуемой сфере общественных отношений.

**Ключевые слова:** политика, публичный интерес, окружающая среда, природопользование, конституционное судопроизводство, Конституционный Суд Российской Федерации

## PRACTICE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION AND FORMATION OF PUBLIC INTEREST IN THE SPHERE OF ECOLOGICAL SAFETY

<sup>1</sup>Bolgova V.V., <sup>2</sup>Zherebtsova E.E.

<sup>1</sup>Samara State University of Economics, Samara, e-mail: vv1976@mail.ru;

<sup>2</sup>Belgorod Legal Institute of the Ministry of Internal Affairs in Russia,  
Belgorod, e-mail: zherebtsovae@gmail.com

Authors investigate one of the strategic directions of state and legal policy of the modern Russian state – the solution of problems in the sphere of protection of surrounding environment and rational environmental management. In article the main problems in the sphere of a regulation of questions of protection of surrounding environment and the rational environmental management, solved, including by means of the constitutional legal proceedings are designated, and also separate suggestions for improvement of the Russian legislation are made. The statistics about activity of the Constitutional Court of the Russian Federation is studied and its concrete decisions on check of constitutionality of the ecological, land, forest legislation in a context of formation of public interest in the field of ecological safety are analyzed. On the basis of the analysis of data of the Constitutional Court of the Russian Federation, Federal State Statistics Service the conclusion is drawn on need for formation of an adequate legal mechanism of reflection of public interest for the studied sphere of the public relations.

**Keywords:** policy, public interest, environment, environmental management, constitutional legal proceedings, Constitutional Court of the Russian Federation

Обозначение проблем охраны окружающей природной среды и рационального природопользования в числе стратегических направлений государственной и правовой политики – одна из ярких примет современной системы социальной регуляции. Действия российского государства в части фиксации соответствующих ценностей как приоритетных достаточно последовательны. Так, пп. 85–88 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года среди направлений государственной политики, обеспечивающих национальную безопасность Российской Федерации (так называемые стратегические национальные приорите-

ты), названы экология живых систем и рациональное природопользование [8].

Выделяет государство и определенный объем финансовых средств на решение обозначенных задач. Так, по сведениям Росстата в 2012 г. расходы Российской Федерации на охрану окружающей среды составили 432 339 тыс. рублей (0,7% от ВВП). Для сравнения: в 2005 г. на аналогичные мероприятия было израсходовано 233 921 тыс. рублей, в 2006 г. – 259 228 тыс. рублей, в 2007 г. – 295 200 тыс. рублей, в 2008 г. – 368 627 тыс. рублей, в 2009 г. – 343 368 тыс. рублей, в 2010 г. – 372 382 тыс. рублей, в 2011 г. – 412 014 тыс. рублей. Как видно, мы наблюдаем рост государственных

расходов по этому направлению в абсолютных величинах [7].

Очевидно, что масштаб проблемы и ее значение для жизни и безопасности каждого конкретного человека требует не только государственных усилий в этой области. Согласованное поведение всех социальных субъектов должно быть подчинено делу обеспечения подобного приоритета. Полагаем, что данная гипотеза не подвергается сомнению, что дает нам основание рассмотреть проблемы правовой политики в сфере охраны окружающей природной среды и рационального природопользования с точки зрения теории публичного интереса и правовых форм его отражения.

Поясним сказанное. Прежде всего, мы признаем интерес социальным регулятором. Публичный интерес в самом общем виде можно определить как позицию и линию социальной общности, которая сформировалась в публичной сфере и отражает определенный результат процесса поиска и формирования средств, способствующих достижению общих целей для членов социальной общности и удовлетворению их общих потребностей. В правовой сфере публичный интерес может выражаться (именно может, не должен) в системе правовых средств, реализация которых способствует достижению общих для членов социальной общности целей. В отношении же процесса выработки и реализации правовых идей стратегического характера (правовой политики) публичный интерес становится своеобразной формой ее обеспечения, гарантией достижения поставленной цели.

В отличие от частного интереса, механизм формирования которого напрямую связан с целевыми установками, потребностями личности, публичный интерес возникает в сфере взаимодействия частных интересов и в большей степени зависит от правовых или иных публичных механизмов. Применительно к рассматриваемой нами проблеме, рассмотрим некоторые узловыe моменты формирования публичного интереса в экологической сфере. В качестве определенной «иллюстрации» используем практику Конституционного Суда РФ (далее по тексту – КС РФ), который, по верному замечанию В.Д. Зорькина, выполняет функцию обеспечения экономических и социальных прав граждан в случаях, когда представители других ветвей государственной власти допускают отклонения от своих конституционных обязательств [5, с. 127].

Первое. Публичный интерес произведен от интереса частного, он формируется в сфере конкурирующих, конфронтационных интересов и только в части их консо-

лидации возникает возможность формирования позиции и линия поведения всей социальной общности. Исследование самого механизма согласования частных интересов – весьма сложная задача общественных наук. Сегодня много вариантов ее решения: концепция общественного выбора (public choice theory) Д. Бьюкенена и Г. Таллока, социология рационального выбора Дж. Коулмана, теория конституционной экономики.

Не преследуя цели некоего детального анализа вышеуказанных теорий, не пытаясь солидаризоваться с какой-либо из них, отметим, что в целом механизм формирования публичного интереса предполагает рациональный выбор социального субъекта. Применительно к рассматриваемой нами проблеме важно следующее:

1) благоприятная окружающая среда – благо;

2) охрана окружающей природной среды и рациональное природопользование – выбор социального субъекта;

3) государство, используя свои суверенные права на правотворчество и правоприменения, должно обеспечить такой рациональный выбор.

КС РФ в Постановлении от 05.03.2013 г. № 5-П подтверждает вышеизложенное и отдельно подчеркивает, что публичная власть должна нести издержки на природоохранные мероприятия, покрывая их за счет хозяйствующих субъектов, и обязана принимать эффективные меры, которые направлены на сдерживание загрязнения окружающей среды, а также на предупреждение и минимизацию возможных экологических рисков.

Второе. Публичный интерес нуждается в адекватном механизме его артикуляции, перевода его в сферу принятия государственно-властных решений. Таким механизмом, на наш взгляд, является публичная сфера в трактовке Ю. Хабермаса. В самом упрощенном виде, применительно к рассматриваемой нами проблеме это формирование и развитие механизма некоего публичного обсуждения проблем охраны окружающей природной среды и рационального природопользования. Нужно отметить, что сама почва для подобного обсуждения имеется. Так, по данным ВЦИОМ 27% респондентов, оценивая происходящие в 2013 году природные катаклизмы, считают их закономерными, а их главной причиной называют человеческий фактор [4]. Более того, 75% из числа опрошенных считают, что природные катаклизмы (включая глобальное потепление) будут повторяться и в дальнейшем. За последние полгода доля российских граждан, знающих о мерах по

информационной работе с населением в области экономного потребления водных объектов в целях их сохранения, значительно возросла. Самая высокая осведомленность приходится на такие субъекты Федерации, как Республики Саха (Якутия) – 81% респондентов и Бурятия – 80% [3].

В Определении КС РФ от 15 июля 2010 г. № 931-О-О подчеркивается необходимость открытого процесса принятия управленческих решений для граждан. Более того, эта открытость обеспечивается принудительной силой закона, который возлагает на органы власти и управления обязанность по проведению публичных слушаний по экологическим вопросам.

Третье. Перевод публичного интереса из социальной сферы в правовую сферу. Полагаем, что этот процесс полнее и адекватно описывается понятием «правовая конкретизация», под которой понимается совокупность правотворческих, правоприменительных действий, актов, формирование правоположений судебной практики, развитие интерпретации и как результат перевод абстрактных положений закона в конкретику общественных отношений.

Сегодня в рассматриваемой нами сфере активно обсуждается механизм баланса публичноправовых и частноправовых средств обеспечения публичного интереса в сфере экологии и рационального природопользования. И на необходимость подобного баланса последовательно обращает внимание КС РФ [1, с. 2–11].

Так, в Постановлении КС РФ от 9 января 1998 г. № 1-П обоснован публичный характер лесного фонда ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, а также необходимости обеспечения устойчивого развития (сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей природной среды в условиях возрастания глобального экологического значения лесов России и выполнения ею соответствующих международных обязательств), рационального использования данного природного ресурса в интересах Российской Федерации и ее субъектов. Лесной фонд представляет собой публичное достояние многонационального народа России и имеет специальный правовой режим (Постановление КС РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П, Определение КС РФ от 27 июня 2000 г. № 92-О). В Определении КС РФ от 6 июля 2001 г. № 151-О указывалось, что согласно ст. 4 ФЗ от 24 апреля 1995 г. «О животном мире» предусматривается, что отношения по владению, пользованию и распоряжению объектами

животного мира регулируются гражданским законодательством в той мере, в какой они не урегулированы этим Законом. Согласно Определению КС РФ от 3 февраля 2010 г. № 238-О-О в качестве одного из основных принципов лесного законодательства закреплён принцип платности использования лесов. Обозначенный принцип выступает в качестве основного и универсального требования, обращенного ко всем субъектам лесопользования (как к гражданам, так и юридическим лицам). Однако федеральный законодатель вправе зафиксировать определенные основания исключений из названного принципа при условии соблюдения требований правовой определенности, экономической обоснованности, соблюдения баланса частных и публичных интересов. Эти ограничения не должны вызывать сомнения с точки зрения справедливости и соразмерности соответствующих льготных условий природопользования. При этом государство не освобождается от ответственности за сохранение природы и окружающей среды, от обязанности по осуществлению эффективного контроля в данной сфере, препятствованию причинению избыточного вреда окружающей среде в результате лесопользования, минимизации экологических рисков.

Правовая конкретизация публичного интереса в сфере охраны окружающей природной среды и рационального природопользования, на наш взгляд, предполагает и решение вопросов формирования средств защиты публичного интереса, которую надлежит рассматривать лишь как одну из возможных форм конкретизации. А адекватное решение этой проблемы, правильный выбор соответствия правовых средств и объекта конкретизации – одна из гарантий безопасности личности, общества и государства [2, с. 93–97].

Немаловажное место в данном правозащитном механизме отведено Конституционному Суду Российской Федерации (далее – КС РФ), в который в 2007 г. поступило 44 обращения, затрагивающих вопросы экологического и земельного права, в 2008 г. – 94, в 2009 г. – 97, в 2010 г. – 91, в 2011 г. – 92, в 2012 г. – 149, в 2013 г. – 124, в I квартале 2014 г. – 22 [6]. Какие же конкретно сферы общественных отношений в области экологического и земельного права выступают предметом конституционного разбирательства?» Ответы нам предоставляет сама практика конституционного судопроизводства. Проследим динамику обращений граждан в КС РФ за защитой конституционного права на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее

состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. В 2007 г. из 44 поступивших в КС РФ обращений по вопросам экологического и земельного права 5 обращений касались охраны окружающей среды и природопользования, 21 – земельной реформы, 5 – иных вопросов природопользования; в 2008 г. – соответственно 7, 39, 48 обращений; в 2009 г. – 24, 38, 36; в 2010 г. – 20, 15, 56; в 2011 г. – 16, 47, 29. С 2012 г. разделы и подразделы статистического отчета о деятельности КС РФ были скорректированы, и данные о количестве и видах обращения в КС РФ в интересующей нас сфере стали выглядеть следующим образом: в 2012 г. из 149 обращений по вопросам экологического и природоресурсного права 18 обращений по вопросам охраны окружающей среды, 112 – земельного права, 4 – лесного права, 15 – по иным вопросам природопользования; в 2013 г. соответственно – 124, 15, 97, 3, 9; в I квартале 2014 г. – 22, 0, 20, 1, 1.

КС РФ оценивал конституционность различных нормативно-правовых актов, в том числе:

– ФЗ (Постановление КС РФ от 5 марта 2013 г. № 5-П, Определение КС РФ от 16 июля 2009 г. № 942-О-О, Определение КС РФ от 15 июля 2010 г. № 1088-О-О, Определение КС РФ от 15 июля 2010 г. № 1097-О-О, Определение КС РФ от 23 апреля 2013 г. № 662-О);

– Земельного кодекса Российской Федерации (Постановление КС РФ от 23 апреля 2004 г. № 8-П, Постановление КС РФ от 28 мая 2010 г. № 12-П, Определение КС РФ от 3 февраля 2010 г. № 165-О-О, Определение КС РФ от 1 марта 2011 г. № 275-О-О, Определение КС РФ от 24 сентября 2012 г. № 1586-О, Определение КС РФ от 24 января 2013 г. № 119-О);

– Лесного кодекса Российской Федерации (Постановления КС РФ от 9 января 1998 г. № 1-П, Определение КС РФ от 7 марта 2003 г. № 62-О);

– Федерального закона «О животном мире» (Определение КС РФ от 28 мая 2013 г. № 848-О, Определение КС РФ от 5 марта 2014 г. № 496-О);

– Федерального закона «Об экологической экспертизе» (Определение КС РФ от 21 октября 2008 г. № 626-О-О, Определение КС РФ от 30 сентября 2010 г. № 1421-О-О);

– Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (Определение КС РФ от 16 июля 2009 г. № 942-О-О, Определение КС РФ от 16 июля 2013 г. № 1184-О, Определение КС РФ от 16 июля 2013 г. № 1239-О) и др.

Практике известны и примеры конституционных жалоб, предметом рассмотрения которых выступили сразу несколько актов, регламентирующих вопросы природопользования и охраны окружающей среды. Так, в мае 2012 г. заявитель Анапская региональная курортная ассоциация «Арка» просила дать оценку конституционности положений Федеральных законов «Об экологической экспертизе» и «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», Закона Российской Федерации «О недрах» (Определение КС РФ от 29 мая 2012 г. № 11465-О).

В качестве заявителей выступали не только граждане, но и иные уполномоченные субъекты. Практика показывает, что в КС РФ по вопросам в исследуемой нами сфере поступали и жалобы, и запросы. Например, инициаторами конституционного разбирательства выступали законодательные (представительные) органы власти (Постановление КС РФ от 23 апреля 2004 г. № 8-П, вынесенное по запросу Мурманской областной Думы), исполнительные органы государственной власти (Постановления КС РФ от 9 января 1998 г. № 1-П по запросу администрации Хабаровского края), органы судебной власти (Определение КС РФ от 3 февраля 2010 г. № 165-О-О по запросу Арбитражного Суда Омской области), органы местного самоуправления (Определение КС РФ от 15 июля 2010 г. № 1088-О-О по жалобе администрации Советского городского округа Калининградской области), хозяйствующие субъекты (Постановление КС РФ от 5 марта 2013 г. № 5-П по жалобе ООО «Тополь», Определение КС РФ от 21 октября 2008 г. № 626-О-О по жалобе ООО «Транссервис», Определение КС РФ от 15 июля 2010 г. № 1097-О-О по жалобе муниципального унитарного предприятия «Жилсервис», Определение КС РФ от 16 июля 2013 г. № 1239-О по жалобе ООО «Амбитус», Определение КС РФ от 22 января 2014 г. № 209-О по жалобе ООО «КЕТИ-ООС») и др.

Такая широта предмета рассмотрения, круг заявителей, интенсивность работы по рассмотрению соответствующих проблем – весьма показательный пример формирования механизма правовой конкретизации публичного интереса в сфере охраны окружающей природной среды и рационального природопользования.

#### Список литературы

1. Боголюбов С.А. Толкование экологических положений Конституции России в связи с ее юбилеем // Экологическое право. – 2013. – № 3. – С. 2–11.

2. Болгова В.В. Экономическая безопасность и национальные экономические интересы: некоторые проблемы соотношения // Юридическая наука и практика. Вестник Нижегородской Академии МВД России. – 2008. – № 1. – С. 93–97.

3. Всероссийский Центр исследования общественного мнения: «Водное хозяйство России: проблемы и пути решения». Пресс-выпуск № 2560 [Электронный ресурс]. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114787> (дата обращения 15.04.2014).

4. Всероссийский Центр исследования общественного мнения: «Природные катаклизмы: причины и следствия». Пресс-выпуск № 2377 [Электронный ресурс]. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114356> (дата обращения 15.04.2014).

5. Зоркин В. Д. Современный мир, право и Конституция. – М.: Норма, 2010. – 544 с.

6. Официальный сайт КС РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ksrf.ru>.

7. Структура затрат на охрану окружающей среды в Российской Федерации: Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru>.

8. Указ Президента РФ от 12.05.2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 20. – Ст. 2444.

### References

1. Bogolyubov S.A. Interpretation of ecological provisions of the Constitution of Russia in connection with its anniversary // The Ecological right. 2013. no. 3. pp. 2–11.

2. Bolgova V.V. Economic security and national economic interests: some problems of a ratio // Jurisprudence and practice.

Messenger of the Ministry of Internal Affairs Nizhny Novgorod Academy of Russia. 2008. no. 1. pp. 93–97.

3. All-Russian Center of research of public opinion: «Water management of Russia: problems and solutions». Press release no. 2560 [Electronic resource]. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114787> (date of the address 15.04.2014).

4. All-Russian Center of research of public opinion: «Natural cataclysms: causes and effects». Press release no. 2377 [Electronic resource]. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114356> (date of the address 21.08.2013).

5. Zorkin V.D. Modern world, right and Constitution. M.: Norm, 2010. 544 p.

6. Official site of KS Russian Federation [Electronic resource]. URL: <http://www.ksrf.ru>.

7. Structure of expenses for environmental protection in the Russian Federation: Official site of Federal State Statistics Service [Electronic resource]. URL: <http://www.gks.ru>.

8. The decree of the Russian President of 12.05.2009 no. 537 «About Strategy of national safety of the Russian Federation till 2020» // Collection of the legislation of the Russian Federation. 2009. no. 20. Art. 2444.

### Рецензенты:

Горожанин А.В., д.ю.н., профессор кафедры теории и истории государства и права Самарского государственного экономического университета, г. Самара;

Финогентова О.Е., д.ю.н., профессор кафедры гражданского и арбитражного процесса Самарского государственного экономического университета, г. Самара.

Работа поступила в редакцию 28.04.2014.