

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОТРАСЛЕЙ ПРАВА

С. А. Боголюбов*

СУВЕРЕНИТЕТ РОССИИ НА ЕЕ ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ

Аннотация. В статье рассматриваются правовые проблемы обеспечения прав собственности и суверенитета Российской Федерации на ее минеральные и иные природные ресурсы в интересах реализации законных интересов населения, нынешнего и будущих поколений для их благополучия, процветания, обеспечения достойной жизни, провозглашенных в Конституции Российской Федерации, конституциях и законодательстве большинства стран.

По мнению автора, обострение энергетической ситуации на Земле обуславливает обсуждение правовых проблем обеспечения прав собственности и суверенитета Российской Федерации на ее минеральные и иные природные ресурсы, законных интересов населения, нынешнего и будущих поколений для их благополучия, процветания, обеспечения достойной жизни, формирования социальных, правовых государств, провозглашенных в Конституции РФ, конституциях и законодательстве большинства стран.

Формирование государственного суверенитета на природные ресурсы начинается с провозглашения, формулирования и закрепления в национальном праве основных принципов охраны окружающей среды, отражающих устойчивое развитие (баланс экономики и улучшения состояния окружающей природной среды), сочетание рационального использования и охраны природного ресурса и его части в границах территорий (например, сочетание бассейнового и административно-территориального принципов) и всей страны в целом, с разграничения функций управления в области использования и охраны природных ресурсов и функций их хозяйственного использования, что может способствовать предупреждению деградации окружающей среды.

Автор считает, что экологизация, в ходе которой определяются и регулируются экономические и экологические отношения, происходит не без конфликтов, поскольку экономический интерес и эксплуатация природных ресурсов часто превалируют в сознании многих граждан; отношения общества и природы обуславливают восприятие экономики не как цели развития, а как средства поддержания жизни настоящего и будущего поколений. Экологизированное законодательство призвано уравновешивать современные экономические и экологические приоритеты.

Показано, что перспективы дальнейшего укрепления суверенитета и развития России не могут не предполагать совершенствования законодательства о прогнозировании, стратегическом планировании, об увеличении масштабности предварительной оценки важнейших проектов — узловых, реперных и отправных точек модернизации экономики и всей социальной жизни.

© Боголюбов С. А., 2016

* Боголюбов Сергей Александрович, доктор юридических наук, профессор, заведующий отделом аграрного, экологического и природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, заслуженный деятель науки РФ
ecology@izak.ru

117218, Россия, г. Москва, ул. Б. Черемушкинская, д. 34

Ключевые слова: глобализация, суверенитет, минеральные и природные ресурсы, законные интересы, экологическая безопасность, устойчивое развитие.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.115.6.010-025

Глобализация экономических, информационных, туристических, миграционных и иных процессов, многовековое пребывание России в евразийской цивилизации означает необходимость обсуждения вопросов обеспечения экологической, продовольственной, биологической, энергетической, политической, информационной безопасности, суверенитета над ее природными ресурсами. Для России, с ее этническим, культурным разнообразием, сложным национально-государственным устройством, сбалансированная эффективная политика по обеспечению суверенитета на природные ресурсы представляется одним из очевидных приоритетов, имеющим как внешнеполитический, так и внутренний акценты.

Для их реализации необходимо понимание и уяснение предусмотренных в преамбуле Конституции Российской Федерации ценностей — возрождения суверенной государственности, утверждения незыблемости демократической основы, стремления к обеспечению благополучия и процветания России. Согласно ст. 3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, а согласно ст. 4 Конституции суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию и Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории. В условиях сохранения экстремизма и проявления сепаратистских настроений, посягательств извне и изнутри на российский правопорядок, в том числе экологический, актуализируется ч. 4 ст. 3 Конституции РФ о том, что никто не может присваивать власть в Российской Федерации; захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону.

Рассуждения последних десятилетий о едином экономическом и политическом мире, о принадлежности природы всем землянам, об отсутствии государственных и административных границ для текущих рек, перелетающих,

переползающих, иными способами передвигающихся объектов животного мира, о текущем потоках атмосферного воздуха через страны и континенты, о необходимости обеспечения всеобщей экологической безопасности могут создавать впечатление об обладании человечеством в лице всемирного управляющего центра и его филиалов всеми компонентами природной среды на земном шаре.

Во многом эти размышления имеют под собой почву ввиду высочайшего уровня развития постиндустриального мира, масштаба современного научно-технического прогресса, надвигающегося экологического кризиса, связанного с видимой исчерпанностью нефти, газа, угля и других полезных ископаемых, опустыниванием и засолением земель, дефицитом питьевых, бытовых и иных чистых вод, загрязнением атмосферного воздуха, особенно в городах, поредением лесов, невосстановимым изменением биоразнообразия и климата.

Создание многочисленных межгосударственных объединений (ЕврАзЭС, ШОС, БРИКС и др.) имеет, наряду с экономическими, политическими, военными задачами, также и экологические цели, призванные уравновешивать мировые, межконтинентальные, национальные экологические противоречия и конфликты, проистекающие из противопоставления экономики и экологии, имеющих один фонетический корень, но находящихся в постоянном антагонизме, как бы мы себя ни уговаривали об их единстве и сочетании¹.

Обострение энергетической ситуации на Земле обуславливает обсуждение правовых проблем обеспечения прав собственности и суверенитета Российской Федерации на ее минеральные и иные природные ресурсы, законных интересов населения, нынешнего и будущих поколений для их благополучия, процветания, обеспечения достойной жизни, формирования социальных, правовых государств, провозглашенных в Конституции РФ, конституциях и законодательстве большинства стран.

¹ Правовое регулирование использования природных ресурсов: комплексный подход / сост. С. А. Боголюбов, Е. А. Галиновская, А. П. Ушакова. М., 2015.

Обоснованно различаются права государства как собственника природных объектов (ст. 129, 130, 209 и др. ГК РФ) и суверена, осуществляющего власть и управление в сфере охраны и использования природных ресурсов в соответствии с положениями Земельного, Водного, Лесного кодексов РФ, ст. 1.2 Закона РФ «О недрах», ст. 4 ФЗ «О животном мире»; это размежевание обоснованно можно осуществлять по наличию индивидуальной определенности и формальному закреплению принадлежности объекта, по его включению в государственные границы РФ и отнесению к ведению РФ.

Так, в соответствии со ст. 5 ЗК РФ Россия является участником земельных отношений наряду с гражданами, юридическими лицами, субъектами РФ, муниципальными образованиями, где она может выступать собственником, пользователем, владельцем, арендатором земельных участков. Институт права собственности принадлежит гражданскому праву, Гражданскому кодексу; государственно-правовые подходы к его уяснению — владению, пользованию, распоряжению — закрепляются в ч. 1 и 2 ст. 36 Конституции РФ, в конституциях и уставах субъектов РФ.

Под суверенитетом (при всех различиях его научного толкования и иного разъяснения) понимаются верховенство национальной (в широком смысле) власти, независимость государства, полновластие и относительная свобода от внешних факторов, обладание реальными возможностями определять характер, порядок своей политической, социальной, экономической (добавим — и экологической) жизни, государственно-правовую организацию в соответствии с интересами, запросами своих граждан.

Как суверенное государство Российской Федерации в соответствии со ст. 9 ЗК РФ устанавливает основы федеральной политики в области регулирования земельных отношений, ограничения прав собственников и оборотоспособности земельных участков, порядок резервирования земель, принудительного отчуждения земельных участков, изымает земельные участки для нужд Российской Федерации, разрабатывает и реализует федеральные программы использования и охраны земель.

Аналогичные положения об участниках лесных отношений предусматриваются в ст. 4 ЛК РФ; полномочия органов государственной власти РФ в области лесных отношений, отражающие ее суверенитет, закрепляются в ст. 81 ЛК РФ; в то же время в ст. 1 «Основные принципы лесного законодательства» ЛК РФ предусматривается использование лесов с учетом их глобального экологического значения; таким образом, суверенное осуществление публичных функций в сфере экологии предполагает необходимость понимания места российской природы в системе мировой окружающей среды.

В Земельном, Водном, Лесном кодексах, иных природоресурсных федеральных законах провозглашаются охрана и использование соответствующих природных ресурсов и объектов прежде всего как компонентов природы, как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (и в этом случае государство выступает в качестве суверенного публичного органа, отвечающего за благосостояние своих граждан), и как объекта права собственности и иных прав на природные ресурсы.

В названных природоресурсных законах среди десятков полномочий органов государственной власти РФ, наряду с суверенной компетенцией по осуществлению государственного экологического надзора, государственного экологического мониторинга, утверждению правил пользования, принятию законодательства, предусматриваются функции по владению, пользованию и распоряжению природными объектами, находящимися в федеральной собственности².

Основополагающим положением для нашей темы служит ч. 1 ст. 9 Конституции РФ о том, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Эта норма Конституции РФ воспроизводится в Земельном, Водном, Лесном кодексах РФ, других федеральных природоресурсных и природоохранных законах.

Согласно преамбуле Федерального закона «Об охране окружающей среды» им регулируются отношения в сфере взаимодействия

² Никишин В. В. О суверенных правах Российской Федерации на природные ресурсы // Правовое регулирование использования природных ресурсов: комплексный подход. М., 2015. С. 57—61 ; Сравнительное экологическое право и законотворчество. Тамбов, 2008.

общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, являющуюся основой жизни на Земле, в пределах территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ.

Уяснение и толкование общемирового и национального природного достояния, его владения, использования и распоряжения с конституционных и иных законодательных позиций позволяет упорядочивать природоохранные и природоресурсные, то есть экологические, отношения, определять функции международных органов и организаций, устанавливать и повышать ответственность государств, государственных и муниципальных органов, всех граждан за состояние охраны природной среды, выполнение своих обязанностей, реализацию прав каждого на благоприятную окружающую среду.

В статьях 80 и 82 Конституции РФ говорится о принятии Президентом РФ мер по охране суверенитета РФ, защите ее независимости, безопасности и государственной целостности. К ведению РФ относятся установление основ и федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации; определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации; гражданское законодательство (п. «е», «н», «о» ст. 71 Конституции РФ).

В постановлении Конституционного Суда РФ по вопросу соответствия Конституции Республики Алтай Конституции РФ разъяснено, что в ст. 9 Конституции РФ имеются в виду народы, проживающие в пределах государственной границы РФ, иное предполагало бы умаление суверенитета, прав всех народов России на ее земли и иные природные ресурсы.

Положения Конституции РФ о ее высшей юридической силе, прямом действии и применении на всей территории РФ, об общепризнанных принципах и нормах международного права и о международных договорах РФ как составной части ее правовой системы предполагают сопоставление их содержания между собой, выявление правовых возможностей

России на осуществление суверенитета над расположенным на ее территории, находящимися в ее ведении природными ресурсами. Долгое время соотношению двух, казалось бы, далеких друг от друга планетарных феноменов — суверенитет и природопользование — уделялось мало внимания, но добровольные отказы от суверенитетов, их расщепление, ограничения, утрата верховенства, покушения на Версальскую систему государственных образований предполагают рассмотрение их взаимосвязанности и сочетания.

Складывающееся в правовом сообществе представление о рекомендациях международных конференций, резолюциях международных форумов, иных нормах «мягкого» международного права как о положениях общего, абстрактного характера, имеющих морально-политическое, философско-мировоззренческое значение, не исключает их высокого авторитета, использования в качестве ориентира в правореализационной деятельности, желательности и порой необходимости их учета в национальных правовых системах, имплементации в национальное законодательство в сочетании с государственным суверенитетом на природные ресурсы. Неправовые нормы могут делать то, что не под силу правовому, например обеспечить коллективное регулирование с учетом специфических условий участников³.

Стокгольмской конференцией 1972 г. по проблемам окружающей человека среды были приняты Декларация принципов и План действий, Конференцией ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро 1992 г. одобрена Повестка дня на XXI век, Всемирной встречей на высшем уровне в Йоханнесбурге 2002 г. по устойчивому развитию сформулированы принципы-идеи и принципы-нормы, среди которых ряд имеет отношение к рассматриваемым вопросам:

- люди имеют право жить в добром здравии и плодотворно трудиться в гармонии с природой; мир, развитие и охрана окружающей среды взаимосвязаны и неразделимы;
- необходимо сотрудничество в противодействии перемещению или передаче в другие государства вредных для экологии и человека видов деятельности и веществ; принятие мер предосторожности;

³ Копылов М. Н. К вопросу об эффективности норм «мягкого» международного экологического права // Экологическое право. 2006. № 6. С. 30—32.

- государства обладают суверенным правом на разработку своих собственных ресурсов в соответствии с их собственной политикой в области окружающей среды и развития, а также несут обязанность обеспечивать, чтобы деятельность, ведущаяся под их юрисдикцией или контролем, не причиняла ущерба окружающей среде других государств или районов, находящихся за пределами национальной юрисдикции;
- при освоении лесных ресурсов следует уважать и должным образом укреплять самобытность, культуру и права коренных народов и других групп населения, проживающих в лесных районах.

В резолюции Генеральной Ассамблеи 49/113 от 19 декабря 1994 г. «Распространение принципов Декларации Рио об окружающей среде и развитии» отмечается больше: в декларации содержатся основополагающие принципы достижения устойчивого развития, основанного на новом и справедливом глобальном партнерстве, и все правительства призываются содействовать широкому распространению на всех уровнях принципов Рио.

Ряд закрепленных в актах «мягкого» права международных принципов, устанавливая баланс между национальным, суверенным и межгосударственным интернациональным подходами к природопользованию, были включены в российское законодательство:

- а) каждое государство имеет право на использование окружающей среды и природных ресурсов для целей развития и обеспечения нужд своих граждан;
- б) экологическое благополучие одного государства не может обеспечиваться за счет других государств или без учета их интересов;
- в) хозяйственная деятельность, осуществляемая на территории государства, не должна наносить ущерб окружающей среде как в пределах, так и за пределами его юрисдикции;
- г) недопустимы любые виды хозяйственной и иной деятельности, экологические последствия которой непредсказуемы;
- д) должен быть установлен контроль на глобальном, региональном и национальном уровнях за состоянием и изменениями среды и природных ресурсов на основе международно признанных критериев и параметров;
- е) должен быть обеспечен свободный и беспрепятственный международный обмен научно-технической информацией по про-

блемам окружающей среды и передовых природоохранных технологий;

ж) государства должны оказывать друг другу помощь в чрезвычайных экологических ситуациях.

Такое сочетание государственного полновластия над природопользованием с применением ч. 4 ст. 15 Конституции РФ служит реализации суверенной российской экологической политики, достойному пребыванию России в мировом природоохранном и природоресурсном сообществе. В действующем Федеральном законе от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» эти принципы уже не воспроизводятся ввиду поглощения и действия статьей 15 Конституции РФ 1993 г.

Необходимость повышения результативности защиты владения Россией ее природными ресурсами и их использования в качестве основы жизни и деятельности ее народов в соответствии с Хартией экономических прав и обязанностей государств от 12 декабря 1972 г. и Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН «Неотъемлемый суверенитет над природными ресурсами» от 14 декабря 1962 г. актуализирует решение рассматриваемых проблем.

Формирование государственного суверенитета на природные ресурсы начинается с провозглашения, формулирования и закрепления в национальном праве основных принципов охраны окружающей среды, отражающих устойчивое развитие (баланс экономики и улучшения состояния окружающей природной среды), сочетание рационального использования и охраны природного ресурса и его части в границах территорий (сочетание бассейнового и административно-территориального принципов) и всей страны в целом, с разграничения функций управления в области использования и охраны природных ресурсов и функций их хозяйственного использования, что может способствовать предупреждению деградации окружающей среды.

В Федеральном законе от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» сформулировано 23 принципа, на основе которых должна осуществляться хозяйственная и любая иная деятельность в России, способная оказать воздействие на окружающую человека природную среду. Реализация многих из этих принципов может содействовать возрождению российского суверенитета на природные богатства. Это приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и при-

родных комплексов; допустимость воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду исходя из требований в области охраны окружающей среды; запрещение деятельности, последствия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда растений, животных и других организмов, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды и др.

В системе основных принципов охраны окружающей среды важную проблемную группу в условиях развития известной «суверенной демократии» и состояния российского народно-хозяйственного комплекса составляют принципы сочетания экологии и экономики. Это обусловлено тем, что регулярно встает важный вопрос о возможности или невозможности приоритета экологических интересов над экономическими. Конечно, полная отмена индустриального развития и воздействия на природу невозможна, но так вопрос не ставится и не может ставиться (это «экологический утопизм»). С другой стороны, совершенно недопустимо и невозможно индустриальное развитие без учета требований экологической безопасности (это был бы экономический экстремизм).

В статье 3 ФЗ «Об охране окружающей среды» найдено решение в виде разумного, научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства. Имеются в виду запрет отдельных видов производства, внедрение новейших прогрессивных технологий и устройств (безотходных, малоотходных, замкнутого, повторного водоснабжения, очистных сооружений), лесовосстановление, повышение плодородия почв (их осуществление требует существенных материальных, финансовых затрат, ложится крупным бременем на бюджеты, доходы, уменьшает прибыль от производства⁴).

Объединение правовых принципов в области охраны окружающей среды в государственную экологическую политику означает не просто их арифметическое суммирование, но диалектическое формирование одного из ве-

дущих направлений развития экономики, общества и государства, служащих суверенитету последнего на природные ресурсы и реализующих его посредством принятия и реализации нормативных правовых актов.

На конституционном уровне закреплены значение и место экологии в экономическом и социальном развитии страны, роль в нем Правительства РФ (ст. 9, 36, ч. 2 ст. 41, ст. 42, п. «е» ст. 71, п. «в» ст. 114 Конституции РФ). Эти конституционные нормы-принципы, основополагающие для формулирования экологической политики в сфере обеспечения суверенитета, развиты в федеральных конституционных (ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации») и в федеральных законах («Об экологической экспертизе»), в подзаконных актах.

Одним из важнейших признаков суверенитета, направлений реализующей его экологической политики является обеспечение соблюдения экологических прав; здесь предстоит решать проблемы теоретического и практического характера, связанные с пониманием этих прав, сочетанием их с развитием экономики, с соответствующими обязанностями. Правовое закрепление и осуществление ответственности общества, государства перед гражданами за состояние окружающей среды в интересах настоящего и будущих поколений — один из основных показателей суверенитета.

Провозглашение и защита экологических прав, то есть прав по поводу непосредственно окружающей среды, связанны с использованием, владением и распоряжением землей и иными природными ресурсами как объектами прав собственности и в то же время как элементами природы. Право каждого на благоприятную окружающую среду появилось недавно в условиях интернационализации экономической и общественной жизни, учета зарубежного и международного опыта, подразумевая состояние среды обитания, качество жизни, труда, отдыха, соответствующие определенным экологическим, санитарно-эпидемиологическим, гигиеническим стандартам, предполагающим пригодную для питья воду, надлежащий атмосферный воздух, кондиционные продукты питания, рекреационные условия.

⁴ Бринчук М. М. Практика экологизации законодательства // Экологическое право. 2008. № 6 ; Он же. Концепция устойчивого развития: оценка и дефекты // Там же. 2015. № 1. С. 10—16 ; Институты экологического права / под ред. С. А. Боголюбова. М. : Эксмо, 2010 ; Данилов-Данильян В. И. Устойчивое развитие и проблемы экологической политики // Экос-информ. 1999. № 5.

Немаловажное значение приобретает установление баланса между частными и публичными интересами физических и юридических лиц, соотношение в государстве и окружающей его природной среде интересов и действий граждан, должностных лиц, государственных органов и общественных объединений, что служит одним из отправных моментов балансирования общества между государственным суверенитетом на природные ресурсы и свободным развитием человека в условиях их рационального и свободного, в соответствии с законом использования.

Обеспечению суверенитета не препятствует, а способствует информационная обеспеченность и открытость природоохранных отношений, включение в их регулирование моральных и нравственных норм, подчинение общества и государства требованиям закона, переход от ограничений к поощрению рачительного природопользования на основе международных стандартов. Допущение предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности не должно снижать эффективность и периодичность публичного экологического контроля; при этом, наряду с государственным надзором, должны осуществляться и иные виды природоохранного контроля (производственный, общественный, муниципальный), экологический аудит, стратегическая оценка окружающей среды.

Порой в литературе, в том числе для обозначения суверенитета государства на природные ресурсы, предлагается установить в Конституции либо в федеральных законах экологические функции государства, президента, правительства, других федеральных, а также региональных, муниципальных органов исполнительной власти, назвать само государство экологическим наряду с правовым, социальным, демократическим, федеративным⁵.

Нам представляется это излишним на данном этапе развития экологических общественных отношений в рамках суверенного государства, которые при всей их значимости не требуют дополнительного выделения природоохранных обязанностей федеральных органов: имеющихся конституционных и законодательных предписаний достаточно для полноценного

правового регулирования этих отношений и утверждения суверенных экологических государственных функций.

Система федеральных и иных органов исполнительной власти, осуществляющих власть от имени и по поручению народа (согласно ч. 2 ст. 3 Конституции РФ), их организационная деятельность являются носителями идей российской государственности, стержнем обеспечения суверенитета и экологической безопасности. Государство, его органы исполнительной власти должны показывать пример экологической дисциплины, оказывать помочь формированию институтов гражданского общества, становлению и упрочению его суверенитета на природные ресурсы.

Преодолевать скепсис по поводу экологического государства на российской почве в обозримой перспективе целесообразно через конкретные, обусловленные социальной практикой правовые решения. Эти публичные функции предусматриваются в принятых и действующих федеральных нормативных правовых актах, в том числе в федеральном законодательстве об общественном контроле 2014 г. Чтобы стать экологическим, государство должно обеспечивать провозглашенные и надлежащие экологические правопорядок и законность: без этого размышления об экологическом правовом государстве становятся лицемерными. В статье 18 Конституции РСФСР 1978 г. предусматривалось принятие необходимых мер для охраны и научно обоснованного, рационального использования земли и ее недр, водных ресурсов, растительного и животного мира, для сохранения в чистоте воздуха и воды, обеспечения воспроизводства природных богатств и улучшения окружающей человека среды. Настоящему и будущим поколениям предстоит оценить воздействие этого конституционного постулата на практику.

Уместно заметить, что и в настоящее время в соответствии с ч. 1 ст. 31 Конституции Республики Казахстан государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека (такой нормы в Конституции РФ не имеется). Согласно ст. 38 Конституции РК граждане Республики Казахстан обязаны сохранять природу и бережно

⁵ Миняев А. О. Конституционные основы охраны окружающей среды : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003 ; Гиззатулин Р. Х. Экологическая функция государства: теория и практика реализации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014.

относиться к природным богатствам (аналогичная норма в Конституции РФ присутствует). По-видимому, можно исходить из того, что в предполагаемом экологическом государстве реализуются все права и обязанности граждан, связанные с окружающей средой и рациональным природопользованием, безусловно и по-всеместно выполняются соответствующие экологические задачи и функции государства, его органов и должностных лиц.

Среди многочисленных направлений обеспечения суверенитета России на ее природные ресурсы наиболее актуальными в настоящее время представляются:

- 1) усиление природоохранного вектора и фактора в развитии общества, законодательства, государства;
- 2) обеспечение общего природопользования при соблюдении прав частной, муниципальной, государственной собственности на земельные участки и иные природные объекты;
- 3) объективная и законная экологическая оценка хозяйственной деятельности.

Экологизацию в качестве ответа на критику за нерасторопное природопользование можно рассматривать как проявление природоохранного подхода ко всем без исключения событиям и явлениям общественного бытия, ко всем аспектам человеческого поведения, как проникновение задачи охраны окружающей среды во все сферы общественных отношений — как подвергаемые управлению со стороны государства, так и осуществляемые без его участия, как регулируемые в настоящее время, так и не регулируемые до сих пор правом.

Экологизация, в ходе которой определяются и регулируются экономические и экологические отношения, происходит не без конфликтов, поскольку экономический интерес и эксплуатация природных ресурсов часто превалируют в сознании многих граждан; отношения общества и природы обусловливают восприятие экономики не как цели развития, а как средства поддержания жизни настоящего и будущего поколений. Экологизированное законодательство призвано уравновешивать современные экономические и экологические приоритеты.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 14 мая 2009 г. по делу о проверке конституционности положения пп. «б» п. 4 постановления Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632 в связи с запросом Верховного Суда Республики Татарстан указывается, что при реше-

нии социально-экономических задач должен обеспечиваться баланс интересов субъектов хозяйственной деятельности и иной деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду, и интересов человека и общества в целом и должны гарантироваться соблюдение и защита экологических прав граждан. Этим предопределяются возложение на государство в лице его органов соответствующих координирующих, контрольных и нормативно-регулятивных функций и конституционно-правовая ответственность за их невыполнение.

Значительное место в обеспечении экологического суверенитета могут занимать общественные экологические объединения и другие слагаемые гражданского общества — средства массовой информации, органы общественного самоуправления, развивающие эколого-правовое воспитание, преодолевающие правовой нигилизм и фетишизацию законодательства.

Можно формулировать вывод о том, что демократический суверенитет на природные ресурсы служит непременным условием становления полноценного гражданского общества, которое, в свою очередь, может вносить весомую лепту в оздоровление окружающей среды, проведение экологической политики, рост эколого-правовой культуры граждан; даже больше — без конструктивного участия активных граждан, других основных элементов гражданского общества всенародное дело охраны российской природы не имеет достойной перспективы.

Важным для экологизации общества способом является предусмотренное в большинстве природоресурсных законов участие граждан, общественных объединений в решении вопросов, касающихся прав на природные объекты, а также их обязанностей по их охране. Предусмотренные Орхусской конвенцией (не действующей в России) положения о включении граждан в обсуждение и принятие решений находят свое понимание в российском обществе, созревающем для ее реализации.

Граждане, общественные объединения должны иметь право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на природные объекты при их использовании и охране. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые

установлены федеральным, региональным, муниципальным, локальным законодательством. Публичная подготовка и оценка проектов, реализация которых может оказать негативное воздействие на возможности общего природопользования, особенно осуществляемая с помощью средств массовой информации, будет способствовать целям удовлетворения потребностей граждан в благоприятной окружающей природной среде.

Склонность к сокращению участия общественности в реализации принципов и требований экологического законодательства, направленных на вовлечение граждан в управление государственными делами, ведет к устраниению и отчуждению населения от аппарата служащих, порождает коррупционность работников публичной власти, размывает осуществление принципа сочетания государственных и общественных усилий. Ситуация с состоянием, например, водного фонда свидетельствует о том, что тенденция игнорирования общественных сил приводит к апатии граждан, возникновению и наращиванию противоречий в использовании и охране вод, лесов и иных природных ресурсов, находящихся в ведении РФ⁶.

Принцип публичного природопользования как признак народного суверенитета (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ) получает конкретное и общее подтверждение в российском законодательстве — в федеральных законах «О животном мире», «Об охоте и охотничьем хозяйстве», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в Земельном, Градостроительном, Водном, Лесном кодексах РФ, в которых предусматриваются законодательные гарантии, обеспечивающие превращение использования природных ресурсов в основу жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В последнее десятилетие наблюдаются неоднократные попытки посягательства на общее природопользование со стороны как законодателя, так и правоприменителя, что обусловливает научное обоснование существования и реализации указанного основополагающего принципа экологического права.

К постулату об общем природопользовании примыкает гласность осуществления природопользования, то есть свобода распространения, получения и использования информации о природных объектах и об их состоянии; решения о предоставлении природных объектов в пользование и договоры природопользования должны быть доступны любому лицу, за исключением информации, отнесенной законодательством Российской Федерации к категории ограниченного доступа.

За рубежом используется термин «социальное природопользование», предполагающий создание наилучшей среды для жизни людей, включая как природную среду жизни, так и традиционные способы использования природных объектов местным населением (от стирки белья, сбора грибов и ягод до катания на лодках, байдарках, яхтах, плотах); применяется за рубежом и термин «природопользование рекреационное».

Доступ граждан к водным объектам предполагает разрешенное, не запрещенное для граждан, для населения комплексное использование водных богатств для купания, транспорта, сплава, иных форм рекреации, охоты, любительского и спортивного рыболовства, сбора и заготовки водных биологических ресурсов.

Применительно к водам общее или публичное водопользование в его понимании как части реализации народного суверенитета приобретает повышенное значение в связи с актуализацией социальной задачи государства, посягательством со стороны коррупционного бизнеса на участки водоемов, обводненные карьеры, пруды. Публичные цели водопользования конкретизируются в ряде статей ВК РФ⁷.

Согласно ст. 39 ВК РФ собственники водных объектов (в том числе Российской Федерации, ее субъекты, муниципальные образования), водопользователи обязаны не допускать нарушение прав других собственников водных объектов, водопользователей, выполнять иные предусмотренные федеральными и иными законами обязанности. Между тем практика захвата прибрежных полос свидетельствует о на-

⁶ Сиваков Д. О. Правовое регулирование водохозяйственной деятельности. М., 2012.

⁷ Международное и национальное регулирование экологической сферы общества / отв. ред. Ю. С. Шемшученко, С. А. Боголюбов М., 2012 ; Васильева М. И. Публичные интересы в экологическом праве. М., 2003 ; Гогаева М. Т. Правовой механизм принятия экологически значимых решений : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

личии тенденции к ограничению свободного пребывания граждан на водных объектах, к неумелому и необоснованному установлению элементов частной собственности на водные объекты в России.

Предусматриваются гарантии осуществления общего водопользования: согласно ч. 1 ст. 6 ВК РФ поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, являются водными объектами общего пользования, то есть общедоступными водными объектами, если иное не предусмотрено в ВК РФ; каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд, если иное не предусмотрено в ВК РФ, других федеральных законах (ч. 2 ст. 6 ВК РФ).

Провозглашение общего водопользования не исключает ограничений, налагаемых публичными органами в общественных целях в установленном законом порядке, — и это также один из признаков государственного суверенитета на природные ресурсы. На водных объектах общего пользования может быть запрещен ряд действий, в том числе установлены запреты в случаях, предусмотренных законодательством РФ и субъектов РФ (ч. 4 ст. 6 ВК РФ). Информация об ограничениях водопользования на водных объектах общего пользования, согласно ч. 5 ст. 6 ВК РФ, предоставляется жителям населенных пунктов органами местного самоуправления через средства массовой информации и посредством специальных информационных знаков, устанавливаемых вдоль берегов водных объектов, иными различными способами. В интересах соблюдения законности и правопорядка целесообразно было бы установить правило, по которому в случае отсутствия публичных знаков ограничения общего природопользования оно признается допустимым без ограничений.

Каждый гражданин вправе пользоваться без использования механических транспортных средств береговой полосой водных объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них, в том числе для любительского и спортивного рыболовства, для причаливания плавучих средств (ч. 6 и 8 ст. 6 ВК РФ).

Общее природопользование, олицетворяемое с народом как носителем суверенитета, не в меньшей степени означает свободное пребывание граждан в лесах, которое провозглашается в законодательстве. Под публичным лесопользованием можно понимать относительно свободное для граждан, для населения комплексное использование лесных богатств для рекреации, охоты, любительского и спортивного рыболовства, сбора и заготовки лесных ресурсов⁸.

Проявлением и гарантией общего лесопользования является обеспечение в ст. 11 ЛК РФ права граждан на свободное и бесплатное пребывание в лесах и осуществление для собственных нужд заготовки и сбора дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов, а также недревесных лесных ресурсов.

Как возобновляемый биологический ресурс лес может и должен вносить существенный вклад в социально-экономическое развитие и обеспечение суверенитета страны. В то же время свобода посещения лесов ограничивается необходимостью соблюдать правила пожарной и санитарной безопасности, соблюдения природоохранных обязанностей, запрещением сбора растений, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и красные книги ее субъектов. Запрещение или ограничение пребывания граждан в лесах по основаниям, не предусмотренным в ЛК РФ, не допускается.

Право каждого на благоприятную окружающую среду предполагает права на заготовку и сбор пищевых и иных недревесных лесных ресурсов, лекарственных растений и т.п., предусмотренных в ст. 11, 33, 35 и др. ЛК РФ. Федеральным законом 2010 г. № 442, восстановившим централизованную лесную охрану и усилившим меры охраны лесов, а также постановлением Правительства РФ от 17 мая 2011 г. № 376 «О чрезвычайных ситуациях в лесах, возникших вследствие пожаров» подтверждены возможности запрещения пребывания граждан в лесах в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах исключительно федеральным законом.

Права общественных лесных инспекторов, также в определенной степени характеризующих природный суверенитет народа,

⁸ Влияние международного права на национальное законодательство. М., 2007. С. 641—666 ; Шуллеко-ва Ю. И. Правовая охрана зеленых насаждений в городах : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000 ; Васильева М. И. Пребывание граждан в лесах (свобода и ограничения) // Экологическое право. 2012. № 1.

во-первых, нередко пересекаются с их обязанностями, являясь одновременно их полномочиями по участию в управлении лесными ресурсами; во-вторых, достаточно емки, взвешены, позволяют решать задачи публичного лесо- и иного природопользования, выполнять цели, предусмотренные в документах о единой государственной экологической политике; в-третьих, порождают целесообразность обсуждения путей дальнейшего развития и реализации экологической политики в обеспечении взаимодействия и/или противопоставления частного — общественного — государственного⁹.

Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) любой хозяйственной деятельности или проекта и включающая ее экологическая экспертиза служат основой предупреждения антиэкологических управленческих решений, одним из векторов экологической политики, направленной на обеспечение суверенитета государства на природные ресурсы. В условиях преодоления системного экономического и финансового кризиса институт государственной экологической экспертизы испытывает серьезные затруднения, попытки обхода и значительные покушения на предусмотренный в ст. 3 ФЗ «Об охране окружающей среды» и в ФЗ «Об экологической экспертизе» принцип презумпции вредности, опасности любого проекта, любой хозяйственной и иной деятельности, пока не будет доказано обратное.

Не будет преувеличением констатировать, что независимая экологическая экспертиза, ее законодательное регулирование и реализация являются стержнем охраны окружающей среды, всего природоохранного, экологического поля, экологической политики. Поэтому проблемы объективного наступления экономики, предпринимательства на этот важнейший российский правовой институт требуют осмыслиения стратегического значения всего института ОВОС и понимания значения государственной, общественной экологической экспертизы. Нельзя не видеть их объективных недостатков — препятствование в ряде случаев не запрещенной законом экономической деятельности, коррупционность, создание административных барьеров, увеличение се-

бестоимости проектов. Здесь также проявляется конкуренция экономических и экологических, частных и публичных интересов.

Государственная и общественная экологическая экспертиза находится в обороне от наступления недобросовестных предпринимателей и строителей, формализма и бюрократизма: право же призвано уравновешивать противоречие друг другу требования экономики и экологии и на стадии экологической экспертизы находить взвешенные, удовлетворяющие хозяйственную деятельность и социальные запросы граждан решения. Потенциал оценки воздействия на окружающую среду и государственной, общественной экспертизы с позиций обеспечения суверенитета на природные ресурсы не исчерпан.

К сожалению, общество, экономические условия еще не созрели для повсеместного проведения ОВОС и экологической экспертизы уже осуществляющей, свершившейся хозяйственной деятельности (оценке подвергаются лишь проекты); оценка действующих предприятий могла бы привести к приостановке, прекращению их деятельности, а то и к ликвидации некоторых жизненно важных функционирующих хозяйствующих объектов. В последнее время положительно решены вопросы обязательности экологической экспертизы для проектов особо опасных объектов, для объектов капитального строительства на особо охраняемых природных территориях, для ряда других проектов федерального и регионального масштаба, реализация которых может повлечь существенные негативные последствия для окружающей среды и здоровья населения.

Рассматриваются и иные конструктивные предложения не только по возврату прежних, оправдавших себя за десятилетия законодательных предписаний, но и по наведению порядка в экспертных комиссиях государственной и общественной экологической экспертизы, в государственных органах, рассматривающих и проводящих в жизнь их заключения, формирующих, обучающих членов комиссий.

Важно, чтобы эти предложения и их реализация были направлены на действительное дальнейшее развитие российского оригинального правового института, каковым является

⁹ Например: Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации. М., 2008 ; Лесной кодекс Российской Федерации. Постатейный комментарий. М., 2007 ; Шутов И. В. Остановить деградацию лесного хозяйства. М., 2007.

экологическая экспертиза, включающая оценку воздействия проекта на окружающую среду, публичные слушания проекта, его альтернативные варианты, учет общественного мнения, участие граждан в управлении публичными делами общества. При этом для обеспечения суверенитета важна не только государственная, но и общественная экологическая экспертиза, наталкивающаяся на еще большее число препятствий.

Не исключается (в случае признания юридической силы заключению общественной экологической экспертизы в целях повышения ее авторитета и значения в осуществлении полновластия народа) полное распространение всех положений о государственной экологической экспертизе на общественную экологическую экспертизу, включая требования о контроле за исполнением ее заключения и о соответствующей юридической ответственности за неисполнение.

Гарантирование и стимулирование общественной экологической экспертизы означает способствование становлению самосознания граждан, составляющих народ — носитель суверенитета в его конкретных (не абстрактных) проявлениях, обузданию беспредела коррупции, алчности правонарушителей, в том числе государственных и муниципальных служащих.

Необходимо своевременно и профессионально рассматривать в наделенных соответствующими полномочиями государственных органах заключение общественной экологической экспертизы под современным углом зрения об обеспечении суверенитета России на ее природные ресурсы с приглашением в воспитательных целях членов комиссий общественной экологической экспертизы, выдачей им мотивированного письменного решения, немедленным государственно-правовым реагированием на отступления от требований закона.

Применение комплекса мер по развитию и поддержке государственной и общественной экологической экспертизы как средства реализации экологического суверенитета, направленного на предупреждение деградации окружающей человека природной среды, использование федерального законодательства об экологической экспертизе не на словах, а на деле, разграничение и исполнение полномочий по проведению объективных экспертных оценок будут с удовлетворением и благодарностью встречены населением, рассмотрены в средствах массовой информации и по достоинству оценены потомками.

ОВОС и государственная экологическая экспертиза внедряются в отечественную практику более 40 лет с различными взлетами, оптимизацией и отступлениями, падениями, разочарованиями, встречаясь со значительными объективными, субъективными трудностями и конкретными проблемами — как специфическими, так и присущими всему российскому процессу правоприменения.

В связи с намеченными в поручениях Президента РФ основными направлениями реформирования системы государственного управления в сфере охраны окружающей среды необходимы усиление института экологической экспертизы как способа правовой защиты от потенциального негативного воздействия хозяйственной деятельности, ее восстановление в отдельных сферах (градостроительная деятельность, лесоустроительная документация, проекты правовых актов Российской Федерации нормативного и ненормативного характера, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду и потере российского суверенитета на природные ресурсы и объекты).

Одним из важнейших достоинств ОВОС является то, что в ходе ее проведения предусмотрены специальные формы учета общественного мнения о принимаемых экологически значимых решениях на стадии планирования хозяйственной, инвестиционной и иной деятельности независимо от организационно-правовых форм собственности субъектов этой деятельности, отраженные в нормативных правовых актах процедуры осуществления, наступление негативных последствий от их несоблюдения.

Заказчиками документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность, зачастую не соблюдаются требования, предусмотренные для проведения общественных слушаний и, в особенности, для включения их результатов в материалы ОВОС. В связи с этим представляется необходимым повысить роль и гарантии соблюдения порядка проведения общественных слушаний при проведении ОВОС, закрепив необходимость полного учета их результатов заказчиком документации, в том числе представляемой на экологическую экспертизу.

ОВОС и экологическая экспертиза могут рассматриваться в качестве некой аналогии, предвестника стратегической экологической оценки, шагающей по Европе и имеющей зна-

чительные перспективы в деле реализации суверенной экологической политики. В России осуществляются попытки внедрения механизма стратегической экологической оценки с учетом международного и российского опыта.

С 1995 г. (времени принятия ФЗ «Об экологической экспертизе») по 2007 г. перечень объектов государственной экологической экспертизы федерального и регионального уровня включал объекты, которые имели стратегический характер, являлись документами, влияющими на полновластие государства:

- проекты правовых актов Российской Федерации и ее субъектов нормативного и ненормативного характера, нормативно-технических и инструктивно-методических документов, утверждаемых органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, регламентирующих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказывать воздействие на окружающую природную среду, использование природных ресурсов;
- материалы, предшествующие разработке прогнозов развития и размещения производительных сил на территории Российской Федерации и ее субъектов, в том числе проекты комплексных и целевых федеральных и региональных социально-экономических, научно-технических и иных программ, при реализации которых может быть оказано воздействие на окружающую природную среду;
- проекты генеральных схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил Российской Федерации, ее субъектов, крупных регионов и национально-государственных образований;
- проекты комплексных схем охраны природы Российской Федерации, международных договоров, схем охраны и использования водных, лесных, земельных и других природных ресурсов, лесоустройства, охотоустройства, генеральные планы городов, других поселений, проекты рекультивации земель, нарушенных в результате геологоразведочных, взрывных и иных видов работ.

Федеральным законом от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» были внесены

изменения, которые исключили большинство планов и программ из числа объектов государственной экологической экспертизы. Одновременно принимаются меры для наращивания входящей в моду оценки регулирующего воздействия принимаемых решений на окружающую действительность, в том числе природную среду, которая должна на федеральном уровне оглашаться на сайте regulation.gov.ru и в информационно-телекоммуникационной системе «Интернет».

Оценке регулирующего воздействия, становящейся частью реализации экологической политики, посвящено постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений совета евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

В настоящее время объектами государственной экологической экспертизы, которые можно отнести к стратегическому (политическому, концептуальному, федеральному) уровню, можно назвать: проекты федеральных и региональных целевых программ, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов, оказывающих существенное воздействие на окружающую среду, в части размещения таких объектов с учетом режима охраны природных объектов; проекты соглашений о разделе продукции; объекты экологической экспертизы, указанные в ФЗ от 30 ноября 1995 г. «О континентальном шельфе Российской Федерации», ФЗ от 17 декабря 1998 г. «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», ФЗ от 31 июля 1998 г. «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации».

ОВОС и государственная экологическая экспертиза в отношении имеющих стратегический характер объектов хозяйственной деятельности приобретают признаки элемента защиты суверенитета России на ее природные ресурсы. Необходимость проведения самостоятельной экологической оценки, отличающейся от обычной процедуры ОВОС, в отношении документов стратегического уровня объективно существует, что нашло подтверждение в ряде документов, принятых Президентом и Правительством РФ.

В Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г., предусмотрено:

- создание нормативной правовой базы внедрения и применения стратегической экологической оценки при принятии планов и программ, реализация которых может оказать воздействие на окружающую среду;
- совершенствование процедуры и методологии оценки воздействия на окружающую среду и ее учет при принятии решений на всех уровнях, в том числе гармонизация процедуры проведения такой оценки в соответствии с международными договорами Российской Федерации и создание нормативно-правовой базы для стратегической экологической оценки;
- участие и учет законных интересов заинтересованных сторон в процедуре оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, включая стратегическую экологическую оценку, при разработке и утверждении проектов и программ, реализация которых может оказать воздействие на окружающую среду и здоровье населения.

В распоряжении Правительства РФ от 18 декабря 2012 г. № 2423-р «Об утверждении Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» предусмотрена подготовка проекта федерального закона о ратификации Конвенции Европейской экономической комиссии ООН по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и Протокола по стратегической экологической оценке к указанной Конвенции. Протокол по СЭО, вступивший в силу 11 июля 2010 г., предусматривает применение механизма экологической оценки при разработке планов, программ, стратегий развития, а также нормативных правовых актов в целях обеспечения высокого уровня охраны окружающей среды, включая здоровье населения. Здесь обнаруживаются некоторые дискуссионные моменты, заключающиеся в

размытости понятия «высокий уровень», в безоговорочном включении здоровья населения в охрану окружающей среды: здоровье — цель охраны, но не компонент охраны.

В российском профессиональном сообществе в основном давно поддерживаются идеи СЭО и присоединение к соответствующим международным рекомендациям и документам с пониманием необходимости составления, обсуждения и принятия ряда законопроектов и проектов иных нормативных правовых актов, необходимых для имплементации их требований.

Дальнейшая проблема будет заключаться в восстановлении в полном объеме обязательности государственной экологической экспертизы, подготовке общественного мнения, обучении специалистов, экологов, биологов, юристов, экономистов и др. специалистов приемам и технике реализации ратифицированных соглашений о СЭО и отражающих их документов с преодолением коррупционных рисков. Обсуждение значимости и способов СЭО начались уже в 1990-е годы, когда на эту тему нами проводились семинары, конференции, заседания комитетов по природным ресурсам, природопользованию и экологии Государственной Думы РФ, Высшего экологического совета при них, Комиссии по устойчивому развитию и других образований Государственной Думы РФ.

Необходимо разворачивать широкую пропаганду (в лучшем смысле этого слова) желательности СЭО для возрождения российского суверенитета на природные ресурсы, цивилизованного внедрения ее в практику рационального использования природных ресурсов, охраны окружающей среды, модернизации промышленности и сельского хозяйства. Перспективы дальнейшего укрепления суверенитета и развития России не могут не предполагать совершенствования законодательства о прогнозировании, стратегическом планировании, об увеличении масштабности предварительной оценки важнейших проектов — узловых, реперных и отправных точек модернизации экономики и всей социальной жизни.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бринчук М. М. Концепция устойчивого развития: оценка и дефекты // Экологическое право. — 2015. — № 1.
2. Васильева М. И. Пребывание граждан в лесах (свобода и ограничения) // Экологическое право. — 2012. — № 1.
3. Влияние международного права на национальное законодательство. — М., 2007.

4. Данилов-Данильян В. И. Устойчивое развитие и проблемы экологической политики // Экос-информ. — 1999. — № 5.
5. Институты экологического права / под ред. С. А. Боголюбова. — М., 2010.
6. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации. — М., 2008.
7. Копылов М. Н. К вопросу об эффективности норм «мягкого» международного экологического права // Экологическое право. — 2006. — № 6.
8. Лесной кодекс Российской Федерации. Постатейный комментарий. — М., 2007.
9. Международное и национальное регулирование экологической сферы общества / отв. ред. Ю. С. Шемшученко, С. А. Боголюбов. — М., 2012.
10. Никишин В. В. О суверенных правах Российской Федерации на природные ресурсы // Правовое регулирование использования природных ресурсов: комплексный подход. — М., 2015.
11. Правовое регулирование использования природных ресурсов: комплексный подход / сост. С. А. Боголюбов, Е. А. Галиновская, А. П. Ушакова. — М., 2015.
12. Сиваков Д. О. Правовое регулирование водохозяйственной деятельности. М., 2012.
13. Сравнительное экологическое право и законотворчество. — Тамбов, 2008.

Материал поступил в редакцию 22 октября 2015 г.

SOVEREIGNTY OF RUSSIA OVER ITS NATURAL RESOURCES

BOGOLUBOV Sergey Aleksandrovich — Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Agricultural, Environmental and Natural Resources Legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Honored Worker of Science of the RF
ecology@izak.ru
117218, Russia, Moscow, ul. B. Cheremushkinskaya, d. 34.

Review. The article deals with legal issues of enforcing rights of ownership and sovereignty of the Russian Federation over its mineral and other natural resources for the purpose of implementing legitimate interests of the population, present and future generations for their future well-being, prosperity and decent life proclaimed in the Russian Constitution, the constitutions and laws of most countries.

In the author's opinion, the aggravation of the energy situation in the world leads to the discussion of legal issues concerning the implementation of the rights of ownership and sovereignty of the Russian Federation over its mineral and other natural resources for the purpose of enforcing legitimate interests of the population, present and future generations for their future well-being, prosperity and decent life and the formation of social welfare and rule-of-law states proclaimed in the Russian Constitution, the constitutions and laws of most countries.

The state sovereignty formation over its natural resources begins with the main principles of environmental protection being declared, defined and enshrined in domestic law. These principles reflect sustainable development (the balance between economy and improvement of environment), the combination of rational use and preservation of a natural resource and its part within the boundaries of the territories (for example, the combination of a watershed principle and administrative-territorial principle) and the whole country, separation of management functions in the sphere of exploiting and preserving natural resources and functions of their commercial use, which can contribute to the prevention of environment degradation as a whole.

The author believes that ecologization in the course of which economic and environmental relations are determined and regulated is facing with conflicts because economic benefit and natural resources exploitation often prevail in the minds of many citizens; relations between the society and nature lead to the perception of economy as a means of supporting the life of present and future generations rather than the objective of development. Ecologized legislation is aimed at balancing current economic and environmental priorities.

The paper proves that the perspectives of further strengthening of sovereignty and development of Russia cannot but assume further improvement of legislation on forecasting, strategic planning, increase in the scale of preliminary evaluation of major projects, namely, key, "benchmark" and starting points of modernization of economic and social life as a whole.

Keywords: globalization, sovereignty, mineral and natural resources, legal interests, environmental security, sustainable development.

BIBLIOGRAPHY

1. *Brinchuk, M. M.* The concept of sustainable development: evaluation and defects // Environmental Law. 2015. N. 1.
2. *Vasilyeva, M. I.* Citizens' presence in forests (freedom and limitations) // Environmental Law. 2012. N. 1.
3. The influence of international law on national legislation. M., 2007.
4. *Danilov-Danilyan, V. I.* Sustainable development and environmental policy problems // *Ekos-inform*. 1999. N. 5.
5. Institutions of Environmental Law / Ed. by S.A. Bogolyubov. M., 2010.
6. The Commentary to the Forest Code of the Russian Federation M., 2008.
7. *Kopylov, M. N.* To the issue of effectiveness of the norms of "soft" international environmental law // Environmental Law. 2006. N. 6.
8. The Forest Code of the Russian Federation. The Article-by-article Commentary. M., 2007.
9. International and national regulation of the ecological sphere of the society / Ed. by Y.S. Shemshuchenko, S.A. Боголюбов M., 2012.
10. *Nikishin, V. V.* Sovereign Rights of the Russian Federation over its Natural Resources // Legal regulation of natural resources exploitation: An integrated approach. M. – 2015.
11. The legal regulation of the use of natural resources: An integrated approach / comp. S.A. Bogolyubov, E. A. Galinovskaya, A. P. Ushakova. M., 2015.
12. *Sivakov, D. O.* Legal regulation of water supply management. M., 2012.
13. Comparative environmental law and legislation. Tambov, 2008.