

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ КОНСТИТУЦИЯ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2022-0-1-29-34>

Вопросы защиты окружающей среды, экологических прав граждан до XX в. особенно не обсуждались. Однако в связи с ростом факторов, неблагоприятно воздействующих на окружающую среду, пришло понимание необходимости правового регулирования данных вопросов как на национальном, так и на международном уровне. Ученые на протяжении многих лет исследуют вопрос о внесении в Конституцию РФ понятия «экологическое государство». Предметом исследования выступают положения Конституции РФ, направленные на обеспечение охраны окружающей среды и гарантий экологических прав человека. Целью данной работы является исследование проблем формирования и развития экологического права в конституционном контексте. Авторы доказывают, что имеющиеся «экологические» положения Конституции создают мощную базу для развития России как экологического государства, а кроме того, поправки, внесенные в нее в 2020 г., усиливают развитие этого направления. Использовался широкий спектр методов, в том числе методы анализа, сравнения, логический, дедукции и обобщения. Авторы пришли к выводу о том, что Конституция РФ оказала реальное положительное воздействие на развитие экологического права. Тот факт, что Российская Федерация – правовое и социальное государство, обуславливает необходимость установления и экологического правопорядка в РФ как составляющей конституционного. Конституция содержит основополагающие блоки, определяющие эколого-правовой статус человека и охрану окружающей среды в целом.

АЛЕКСАНДРОВА Елена Валерьевна

кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного
и международного права
Всероссийского государственного
университета юстиции
(РПА Минюста России) (г. Москва)
aleksandrova09@mail.ru

СЕЛИВАНОВА Ксения Алексеевна

кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного
и международного права
Всероссийского государственного
университета юстиции
(РПА Минюста России) (г. Москва)
selivanova_ksenia86@mail.ru

**Конституция РФ;
экологическое право;
экологизация;
конституционные основы
охраны окружающей среды
и природопользования**

Elena V. ALEKSANDROVA

Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor, Department
of Constitutional and International
Law, All-Russian State University
of Justice (Moscow)
aleksandrova09@mail.ru

Ksenia A. SELIVANOVA

Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor, Department
of Constitutional and International
Law, All-Russian State University
of Justice (Moscow)
selivanova_ksenia86@mail.ru

**Constitution of the Russian
Federation;
environmental law;
ecologization;
constitutional foundations
of environmental protection
and nature management**

ECOLOGICAL CONSTITUTION: PROBLEM STATEMENT

Issues of environmental protection, environmental rights of citizens until the 20th century were not particularly discussed. However, in connection with the growth of factors that adversely affect the environment, there is an understanding of the need for legal regulation of these issues both at the national level and within the framework of international cooperation. Proposals have been made for a long time to supplement the Constitution of the Russian Federation with a mention of the ecological nature of the state. The authors prove that the existing “environmental” provisions of the Constitution create a powerful basis for the development of Russia as an ecological state, and in addition, the amendments made to it in 2020 enhance the development of this direction. A wide range of methods were used, including the method of analysis, comparison, logical, deduction and generalization. It is concluded that the Constitution of the Russian Federation had a real positive impact on the development of environmental law.

Вопросы экологии в современном мире приобретают все большую значимость и обращают на себя пристальное внимание общественности. Практически до середины XX в. регулирование вопросов в данной сфере находилось в исключительном ведении каждого государства. Однако развитие технологий, последствия индустриального роста в государствах и необходимость предотвращения загрязнения окружающей природной среды привели к необходимости развития сотрудничества на международном уровне между государствами.

Сегодня, несомненно, все признают необходимость решения глобальных экологических проблем. Международное сообщество озабочено ухудшением экологической обстановки на планете.

Правовое регулирование соответствующих вопросов на национальном уровне должно опираться на международные обязательства государств, взятые на себя в соответствии с международными договорами, чтобы обеспечить достойный уровень жизни своих граждан.

В настоящее время государствами признано, что ни одно из них не может эффективным образом решить проблемы, связанные с трансграничным загрязнением окружающей природной среды. Даже если экологические проблемы воспринимаются как локальные, сотрудничество между правительствами государств и помощь со стороны международных межправительственных и неправительственных организаций могут позволить выработать правильные и обоснованные решения [1, с. 61–65].

Считаем целесообразным привести некоторые наиболее значимые международные правовые акты. Современная система международной охраны окружающей среды начинается с Конференции ООН, прошедшей в Стокгольме в 1972 г. Результатом Конференции стала Декларация по проблемам окружающей человека среды [2]. Несмотря на то что некоторые международные соглашения были подписаны до этой Конференции, именно после нее активизировалась деятельность по охране окружающей среды как на национальном, так и на международном уровне. В 1983 г. ООН создала Всемирную комиссию по окружающей среде и развитию. Также можно еще привести множество примеров международных соглашений, участницей которых является Россия: Конвенция по защите озонового слоя и Монреальский протокол, Конвенция о защите Черного моря от загрязнения, Рамочная конвенция ООН об изменении климата и многие другие. Экологические права человека, которые уже установлены на международном уровне, безусловно играют большую роль, но если большее внимание уделять их ратификации и имплементации в национальные законодательства, то эффект не заставил бы себя ждать [см., напр.: 3, р. 43–71].

Вместе с тем начиная с конца 1970-х гг. все большее значение и объем на национальном уровне в конституциях государств приобретают «экологические» положения.

Направления развития экологического права и его методология основываются на конституционных положениях, на основе чего и обеспечивается конституционный правопорядок.

Экологическое благополучие – основной фактор как формирования, так и реализации конституционно-правовых направлений в обеспечении достойного уровня жизни и представляется важнейшим условием реализации основополагающих прав человека, в частности прав на жизнь, охрану здоровья и др. В связи с этим в составе стратегических направлений развития страны в качестве первоочередных поставлены масштабные задачи по охране окружающей среды, решение которых призвано обеспечить в том числе системную реализацию конституционных социально-экономических и экологических прав человека, прежде всего права на благоприятную окружающую среду [4, с. 193–199].

В предыдущих и ныне действующей конституциях России было лишь упоминание о принятии в стране в интересах настоящего и будущих поколений мер по охране окружающей среды. Ученые, занимающиеся проблемами охраны окружающей среды, сходятся во мнении, что действующая Конституция РФ обладает мощным экологическим потенциалом. Так, профессор М. М. Бринчук говорит, что нынешняя Конституция РФ как основной источник экологического права по многим положениям существенно и теоретически очень выгодно отличается от всех предшествующих отечественных конституций. Она обладает значительным потенциалом для прогрессивного развития и эффективного действия экологического права [5, с. 2–8]. Профессор С. А. Боголюбов отмечает, что 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 [6, с. 16–25].

Представляется важным, что Конституцией предусмотрены положения, имеющие не только правовое значение, но и духовное, например о месте и роли природы в жизни общества [7].

Нормы, составляющие правовой институт конституционных основ экологического права, представляют собой: 1) нормы, устанавливающие экологическую основу конституционного строя; 2) нормы, регулирующие конституционные экологические права и обязанности, 3) нормы, закрепляющие пра-

во собственности на природные ресурсы; 4) нормы устанавливающие разграничение предметов ведения и полномочий РФ и субъектов РФ в сфере экологических отношений; 5) нормы, предусматривающие полномочия высших органов государственной власти в области регулирования экологических отношений [8].

Так как конституционные принципы выступают методологической основой для экологического права, то в данном контексте следует рассмотреть следующие основополагающие блоки:

- основы экологической политики и содержание экологической функции государства;
- эколого-правовой статус человека;
- сущность благоприятной окружающей среды;
- основы права собственности и права природопользования;
- экологизация национального права в целом.

Другими словами, Конституция содержит в себе основополагающие положения, являющиеся существенными для эколого-правового механизма.

Что касается экологической политики и экологической функции государства, то важнейшим условием успешной реализации задач, обозначенных в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, является соответствующее правовое обеспечение, выражающееся в создании необходимого эколого-правового механизма. Как подчеркивает Р. Х. Гиззатуллин, государство меняет свою политику в экологической сфере. Одним из очевидных проявлений этого следует рассматривать отход от практики, когда цели, задачи и принципы государственной экологической политики, способы и средства ее реализации оставались лишь декларациями, не подкрепленными соответствующим правовым обеспечением [9, с. 3–6].

Для того чтобы современная государственная экологическая политика и природоохранное законодательство базировались на приоритете охраны окружающей среды, необходима институциональная поддержка этого процесса, так как природа – интегрированный и дифференцированный объект управления и охраны. Справедливым представляется мнение С. А. Боголюбова, что сердцевина, костяк экологической политики сосредоточен и сформулирован именно в Конституции и не следует изобретать велосипед, а надо проинвентаризировать конституционные экологические нормы и принять меры к их неуклонной реализации [10, с. 13].

Экологические права и обязанности – одна из наиболее существенных сторон российского законодательства в целом. Поэтому особенно важно то, что эта разновидность прав признана Конституцией России, в соответствии с которой каждый имеет право

на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

В частности, право граждан на благоприятную окружающую среду гарантируется Конституцией РФ, установлено Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», а также декларировано как цель государственной политики в области экологического развития. Профессор И. О. Краснова отмечает, что если право на информацию и право на возмещение вреда здоровью или имуществу экологическим правонарушением оказались понятными и вписались в систему традиционных мер правового регулирования, гарантируются и обеспечиваются государством, приобрели черты субъективных прав граждан, то конституционное право на благоприятную окружающую среду как всеобщее благо, условие существования и устойчивого развития человека и общества не получило полноценного развития в законодательстве [11, с. 165–175].

Нормы о праве собственности на природу выражают различные конституционно-правовые сущности регулируемых ею отношений – по поводу основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, федеративного устройства российского государства, деятельности органов публичной власти.

Правоведы называют общее благо одной из системообразующих категорий теории конституционного права, дающей представление о природе публичных и частных интересов [12, с. 79]. Материальную основу общего блага отражали такие категории, как «всемирное достояние», «основа жизни и деятельности», как общенародная ценность природных объектов. Но, как справедливо отмечает Н. Н. Аверьянова, материальную основу общего блага нельзя отождествлять со стоимостью и иными экономическими категориями [13, с. 44–51]. Нельзя говорить о рыночном характере стоимости природных ресурсов как общественного блага, исходя из естественности их происхождения.

И наконец, экологизация права в целом. Глобальные экологические проблемы определяют необходимость поиска инновационных подходов при осуществлении природопользования. Экологичность должна быть свойственна любым видам хозяйственной деятельности в качестве неотъемлемого признака, в противном случае такая деятельность должна быть ограничена или не поддержана государством. Экологизация права определяется как использование принципов объединения интересов человека и биосферы, которая предполагает равенство распределения ответственности перед социумом за вред, который наносится окружающей среде и обществу в целом [14].

Правоприменительная практика в России и в зарубежных странах, где конституционно закреплён принцип «экологического» наряду с конституционными принципами демократического, правового и социального государства, идет таким путем, при котором законодатель зачастую вынужден искать баланс между заинтересованностью одной стороны в определенном качестве объекта окружающей среды и заинтересованностью отдельных лиц, групп населения и общества в целом.

Безусловно, представляется необходимым повысить эффективность управления, контроля и функционирования всех звеньев природоохранного механизма.

В качестве примера можно привести конституции государств Европы, направленность экологических норм в которых различна в зависимости от состояния окружающей среды на момент их принятия, от уровня экономического и демократического развития и иных факторов, но все они учитывают принципы, провозглашенные в Декларации по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.).

В зависимости от вышеуказанных факторов их можно разделить на три вида [15]:

1) конституции, в которых закреплены права граждан на благоприятную окружающую среду и их обязанности сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам (например, Армения, Беларусь, Болгария, Казахстан, Эстония и др.);

2) конституции, в которых охрана окружающей среды провозглашается приоритетной задачей государства (например, Греция, Испания, Италия и др.);

3) конституции, которые не содержат ни права граждан на здоровую окружающую среду, ни обязанности государства защищать ее. Это конституции государств, принятые в первой половине XX в. или на ее рубеже: Княжества Лихтенштейн (1921 г.), Дании (1953 г.), Ирландии (1937 г.).

Наряду с закреплением в конституции экологических положений важной задачей любого государства является также и реальное обеспечение механизма их реализации.

Поиск баланса приводит законодателя и правоприменителя к необходимости исходить из принципа единства прав и обязанностей субъектов соответствующих экологических правоотношений, чего в реальной действительности бывает очень сложно достичь [16, с. 11–18].

Что же касается поправок, внесенных в Конституцию РФ в 2020 г., то стоит сказать, что они конкретизировали ее отдельные «экологические» нормы. Так, к ведению РФ п. «е» ст. 71 отнесено установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, научно-технологического, социального, культурного и национального развития РФ;

установление единых правовых основ системы здравоохранения, системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования. Статья 114 установила, что Правительство РФ помимо прочего осуществляет меры, направленные на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия страны, формирование в обществе ответственного отношения к животным, и создает условия для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры.

В последнее время мы наблюдаем динамичное движение в сторону расширения предмета конституционного права, которое поставило перед научным сообществом огромное количество вопросов [17, с. 2–13]. Конституционное право регулирует общественные отношения во всех сферах жизнедеятельности общества: политической, экономической, социальной, духовной и др. Не является исключением, а скорее даже является приоритетной экологическая сфера. Поэтому ныне актуальны исследования, посвященные вопросам конституционного регулирования экологических отношений, особенно в рамках конституционного права.

Как отмечает Т. В. Редникова, учеными разных стран справедливо признается важность положений основных законов государств для совершенствования правовой охраны окружающей среды. Высказываются предложения о необходимости создания экологической конституции Земли, которая должна стать основополагающим актом кодификации международного экологического права и способствовать развитию данной правовой отрасли с учетом принципов, выработанных современной теорией и практикой [18, с. 30–34]. Данный правовой акт должен среди прочего сформировать систему экологических прав человека и закрепить его право на безопасную окружающую среду [19, с. 23].

Как и с терминами об экономической конституции, мы должны понимать, что это не простая характеристика государства, а соответствующие регулирование и политика, проникающие во все сферы жизни.

Насколько можно назвать Конституцию РФ экологической, а РФ – экологическим государством?

В зарубежных странах вводится понятие экологического государства, вносились аналогичные предложения и о дополнении Конституции, законодательства РФ, однако должного наполнения конкретного содержания подобного термина в настоящее время не просматривается и он выглядит пока доктринальным [20, с. 70–83].

При этом национальное регулирование, как представляется, должно здесь идти впереди. В национальных конституциях наряду с провозглашением форм

государства, его основных характеристик должно звучать также, что государство является экологическим.

Важность экологической деятельности сейчас не нуждается в дополнительном подтверждении. От состояния окружающей среды зависит самое важное – здоровье и безопасность людей. На уровне страны сейчас предпринимаются беспрецедентные меры для того, чтобы улучшить ситуацию. Мы понимаем, что добиться успеха можно только совместными усилиями общества, бизнеса и власти [21].

Охрана окружающей среды не самоцель – она заключается в обеспечении закрепленных в Конституции РФ экологических прав и обязанностей, благоприятной окружающей среды для качественных условий жизни и здоровья человека. Не вызывает сомнения то, что экологическая политика государс-

тва призвана обеспечить достижение и поддержание благоприятного качества окружающей среды, способствовать устойчивому развитию общества, балансу экономических и экологических интересов нынешнего и будущего поколений. Конституция РФ оказала реальное положительное воздействие на развитие экологического права. Обозначение правового и социального служит мощным фактором установления строгого экологического правопорядка в РФ как части конституционного. Конституция РФ обладает значительным потенциалом для прогрессивного развития и эффективного действия экологического права – отрасли, которая, как никакая другая в правовой системе России, повседневно затрагивает наиболее существенные интересы каждого человека, касающиеся его жизнедеятельности.

Пристатейный библиографический список

1. Павликов С. Г. Обеспечение высоких стандартов экологического благополучия в России : требование Конституции Российской Федерации и реалии мирового сообщества // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 6.
2. Декларация Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды // United Nations : сайт. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml (дата обращения: 21.12.2021).
3. Boyle A. The Role of International Human Rights Law in the Protection of the Environment // Human Rights Approaches to Environmental Protection / Ed. by A.E. Boyle, M.R. Anderson. New York: Clarendon Press, 1996.
4. Харьков В. Н. Приоритетное обеспечение публичных экологических интересов как конституционный принцип охраны окружающей среды и природопользования // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 10.
5. Бринчук М. М. Внешние методологические основания развития экологического права : общие закономерности развития общества, положения Конституции Российской Федерации и общей теории права, мировоззренческие положения // Экологическое право. 2011. № 2.
6. Боголюбов С. А. Потенциал экологических норм Конституции России // Журнал российского права. 2018. № 5.
7. Конституция и экологическое право : монография. М. : ИГП РАН, 2019.
8. Миняев А. О. Конституционные основы экологического права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
9. Гизатуллин Р. Х. Правовое обеспечение реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года // Экологическое право. 2016. № 5.
10. Экологические положения конституций : сборник / под. ред. Е. А. Высторобца. М. ; Уфа: МИРМП ОС ; Центр интерэкоправа ЕврАзНИИПП, 2012.
11. Краснова И. О. Право на благоприятную окружающую среду как конституционное и экологическое право // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 8.
12. Лихтер П. Л. Правовая категория «общее благо» в интерпретации Конституционного Суда Российской Федерации // Lex Russica. 2019. № 4.
13. Аверьянова Н. Н. Категории «общее» и «личное» в конституционном праве России // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 7.
14. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России : современные проблемы развития : монография / под ред. Н. Г. Жаворонковой. М. : НОРМА ; ИНФРА-М, 2014.
15. Ибрагимов К. Х. Конституционные основы охраны окружающей среды в государствах Европы применительно к условиям России // Мудрый Юрист : сайт. URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/67943-konstitucionnyye-osnovy-okhrany-okruzhayushhej-sredy-gosudarstvakh-evropy> (дата обращения: 25.12.2021).
16. Невинский В. В. Обеспечение благоприятной окружающей среды как конституционный императив для человека и гражданина в России // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 11.
17. Билалова Ж. Ж. Концепция «экономической конституции» и ее практическая значимость // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8.

18. Редникова Т. В. Конституционно-правовые основы охраны окружающей среды в Российской Федерации и за рубежом // Экологическое право. 2019. № 2.
19. Шемшученко Ю. С. Экологическая конституция Земли: концептуальные подходы // Государство и право. 2008. № 6.
20. Боголюбов С. А. Сравнительный анализ положений о правах и обязанностях граждан в сфере природопользования по конституциям России и зарубежных стран // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2021. № 3.
21. Поправки в Конституцию 2020 года : защита окружающей среды и животных // Стратегия развития Нижегородской области : сайт. URL: <https://2035.government-nnov.ru/ru-RU/longread/constitution2020> (дата обращения: 25.12.2021).

References

1. Pavlikov S. G. Ensuring High Standards of Environmental Well-Being in Russia: A Requirement of the Constitution of the Russian Federation and the Realities of the World Community. *Constitutional and Municipal Law*. 2021. No. 6.
2. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml (date of the application: 21.12.2021).
3. Boyle A. The Role of International Human Rights Law in the Protection of the Environment. In Boyle A.E., Anderson M.R. (eds.). *Human Rights Approaches to Environmental Protection*. New York: Clarendon Press, 1996.
4. Kharkov V. N. Priority Provision of Public Environmental Interests as a Constitutional Principle of Environmental Protection and Nature Management. *Actual Problems of Russian Law*. 2020. No. 10.
5. Brinchuk M. M. External Methodological Foundations for the Development of Environmental Law: General Patterns of Development of Society, the Provisions of the Constitution of the Russian Federation and the General Theory of Law, Worldview Provisions. *Ecological Law*. 2011. No. 2.
6. Bogoliubov S. A. The Potential of Environmental Norms of the Constitution of Russia. *Journal of Russian Law*. 2018. No. 5.
7. Constitution and Environmental Law: Monograph. Moscow: Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences Publ., 2019.
8. Miniaev A. O. Constitutional Foundations of Environmental Law: Synopsis of a Thesis for a Candidate Degree in Law Sciences. Moscow, 2003.
9. Gizzatullin R. Kh. Legal Support for the Implementation of the Fundamentals of State Policy in the Field of Environmental Development of the Russian Federation for the Period up to 2030. *Ecological Law*. 2016. No. 5.
10. Vystorobets E. A. (ed.). *Ecological Provisions of Constitutions: Collection*. Moscow; Ufa: MIRMPOS; Interecolaw Center EvrAzNIIPP, 2012.
11. Krasnova I. O. The Right to a Favorable Environment as Constitutional and Environmental Law. *Actual Problems of Russian Law*. 2019. No. 8.
12. Likhter P. L. Legal Category "Common Good" as Interpreted by the Constitutional Court of the Russian Federation. *Lex Russica*. 2019. No. 4.
13. Averianova N. N. Categories "General" and "Personal" in the Constitutional Law of Russia. *Actual Problems of Russian Law*. 2021. No. 7.
14. Zhavoronkova N. G. (ed.). *Natural Resource Legislation in the Context of Modernization of the Russian Economy: Modern Problems of Development: Monograph*. Moscow: Norma; Infra-M, 2014.
15. Ibragimov K. Kh. Constitutional Foundations of Environmental Protection in the States of Europe in Relation to the Conditions of Russia. URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/67943-konstitucionnye-osnovy-okhrany-okruzhayushhej-sredy-gosudarstvakh-evropy> (date of the application: 21.12.2021).
16. Nevinskii V. V. Ensuring a Favorable Environment as a Constitutional Imperative for a Person and a Citizen in Russia. *Actual Problems of Russian Law*. 2019. No. 11.
17. Bilalova Zh. Zh. The Concept of "Economic Constitution" and its Practical Significance. *Constitutional and Municipal Law*. 2010. No. 8.
18. Rednikova T. V. Constitutional and Legal Foundations of Environmental Protection in the Russian Federation and Abroad. *Ecological Law*. 2019. No. 2.
19. Shemshuchenko Iu. S. Ecological Constitution of the Earth: Conceptual Approaches. *State and Law*. 2008. No. 6.
20. Bogoliubov S. A. Comparative Analysis of the Provisions on the Rights and Obligations of Citizens in the Field of Nature Management According to the Constitutions of Russia and Foreign Countries. *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*. 2021. No. 3.
21. Amendments to the Constitution of 2020: Protection of the Environment and Animals. URL: <https://2035.government-nnov.ru/ru-RU/longread/constitution2020> (date of the application: 21.12.2021).