



УДК 342.4:502

DOI 10.55346/27825647_2022_02_24



Боголюбов С. А.,

научный руководитель отдела экологического
и аграрного законодательства

Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
д. ю. н., проф., засл. деятель науки РФ,
г. Москва, Россия

© 2022

Дата приема:
22.08.2022

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ НОВЕЛЛЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЭКОЛОГИИ

Многие поправки к Конституции Российской Федерации 2020 года регулируют экологические отношения как напрямую, так и опосредованно. К последним относятся включение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществление взаимодействия с органами государственной власти для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. На этой основе может быть восстановлен муниципальный экологический контроль в законодательстве об охране окружающей среды.

Ключевые слова: дополнения Конституции РФ 2020 года; экологическое образование и культура; рациональное использование и охрана земли, других природных ресурсов; баланс экологических прав и обязанностей.



Среди поправок Конституции Российской Федерации 2020 года экологические мотивы занимают значительное место, дополняя, конкретизируя конституционные основы природоресурсного и природоохранного права и законодательства.

В настоящее время каждая из новелл представляется достаточно существенной: время покажет их результативность, расставит на свои места принятые в их развитие соответствующие законы, подзаконные акты РФ, субъектов РФ, а также акты органов местного самоуправления.

Дополнением ч. 1 ст. 114 Конституции РФ пунктом «е-5» к компетенции Правительства РФ отнесено осуществление мер, направленных 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.

Такие новеллы означают расширение конституционных ценностей, обогащение конституционных правоотношений, переосмысление места экологическо-

го феномена в правовой жизни, как в теории правотворчества, так и на практике правореализации¹.

Потребности экологического воспитания актуализируют информационную, познавательную функцию Конституции, законодательства, и реализация нового пункта «е-б» ч. 1 ст. 114 Конституции о создании Правительством РФ условий для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры рассчитана на десятилетия, а то и на столетие. Экологические конституционные нормы, обладающие высшей юридической силой и прямым действием, помогают становлению глобального, космического мышления, исключению беспечности, пробуждению настороженности на государственном, региональном, муниципальном уровнях по отношению к вторжениям в природу, их последствиям.

Российское общество созревает для повсеместного соблюдения экологических прав каждого гражданина, а также интеграции интересов, личности человека и благополучия его братьев меньших, объектов животного мира, правовая охрана которых повышается, достигает высокого уровня регулирования в конституции и законодательстве Индии, ряда других стран².

С учетом всё большей включенности экологии в социальную действительность, признания и защиты разнообразных прав собственности на природные ресурсы, существенную роль начинают играть не только собственно экологические новеллы Конституции, но и более общие, опосредованно влияющие на отношения человека и природы. К таким относится новая ст. 75–1 Конституции РФ о создании в Российской Федерации условий для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, обеспечения сбалансированности прав и обязанностей гражданина, социального партнерства, экономической, политической и социальной солидарности — все они в той или иной степени проецируются на экологические отношения.

Согласно ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г., основными принципами охраны окружающей среды предусматриваются обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека, научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды; третий основной принцип земельного законодательства в ст. 1 ЗК РФ предполагает приоритет охраны жизни и здоровья человека. Таким образом, законы осуществляют опережающее регулирование, служат предтечей пополнения основного закона.

¹ Лунгу Е. В. Конституционные правоотношения в период глобального инновационного конституционализма // *Юридическая техника*. 2021. № 15; *Общетеоретические и исторические проблемы юридических инноваций* / под ред. В. М. Баранова. Нижний Новгород. С. 363; Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // *Экологическое право*. 2016. № 3; Боголюбов С. А. Охрана окружающей среды, судебная деятельность, наука // *Правосудие / Justice*. 2022. Т. 4. № 2. С. 39–59.

² Законодательное обеспечение охраны животного мира: монография / отв. ред. С. А. Боголюбов, Н. А. Духно. М.: Изд-во ИЗиСП — Юридический институт МИИТа, 2016; Комментарий к Федеральному закону от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (постатейный) / отв. ред. Д. Б. Горохов. М.: ИЗиСП — Контракт, 2021. — 280 с.

Тенденцией и задачей развития норм экологического права должно стать если не преодоление, то смягчение противостояния концептуальных подходов к регулированию экономики (ст. 8, 34, 35, 57 Конституции РФ) и природоохранных отношений (ст. 9, 42, 58 Конституции РФ), где экономика объективно вынуждена конкурировать с экологией ввиду того, что средства на охрану природы не могут уменьшать уровень дохода, прибыли в ходе предпринимательской деятельности.

Без совместных усилий государства и общества не может формироваться постулат об охране природы как деле всего народа, и речь должна идти не только об авторитете публичной власти, но и о реализации провозглашенных законом полномочий общественных объединений, которые в сфере охраны окружающей среды бывают весьма активными — как конструктивно, так и алармистски.

Партнерство, взаимность, солидарность в сфере экологии могут содействовать преодолению разобщенности граждан, отчуждению их от государства, профессиональной справедливой организации общественных слушаний и обсуждений насущных природоохранных проблем, устранению конфликтов, сокращению массовых протестов против необоснованных захоронений «чужих» твердых бытовых отходов.

Давно отстаиваемая нами в сфере экологии необходимость сочетания прав и обязанностей признана, наконец, применительно к общему конституционному статусу человека и гражданина в Конституции РФ, что позволит повышать ответственность юридических и физических лиц за соблюдение природоохранного, природоресурсного, объединяемого в комплексное экологическое, законодательства.

Регулярно учеными вносились и мотивировались предложения о закреплении в вопросах ведения Конституции РФ законодательства о животном мире, об эколого-правовом воспитании, о сельском хозяйстве, а также о градостроительной деятельности, об охране атмосферного воздуха, как важнейших категориях, подотраслях российского экологического права.

Эти научные инициативы получают отражение и в п. «д» ч. 1 ст. 72 об отношении к совместному ведению РФ и субъектов РФ законодательства о сельском хозяйстве, которое является важнейшим потребителем и загрязнителем вод, лесов, других природных ресурсов, несет риски причинения экологического ущерба,

Тем самым претворяется в жизнь научно-образовательная доктрина профессоров М.И. Козыря, А.И. Бобылева, М.И. Палладиной, Г.В. Чубукова, И.Ф. Панкратова, Н.Н. Веденина, Г.Е. Быстровой, а также М.С. Пашовой, В.С. Елисева и др., отстаивавших комплексность аграрного права, добивавшихся признания, несмотря на скептицизм, особенности этого предмета, системы, методов его регулирования.

Не выглядит случайным помещение указанного дополнения в перечень наряду с природопользованием, охраной окружающей среды, обеспечением экологической безопасности, особо охраняемыми природными территориями, что требует привлечения внимания к выполнению требований рационального, неистощительного использования земельных ресурсов, необходимости защиты продовольственного, иных аспектов суверенитета России в условиях турбулентности международных отношений.

Поправками Конституции 2020 г. закрепляется роль местного самоуправления в системе публичной власти, чем налаживается взаимодействие звеньев эко-

логического управления. Предусмотренные в Конституции РФ, относящиеся к ее ведению установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития РФ (п. «е» ст. 71), проведение Правительством РФ единой социально ориентированной государственной политики в области охраны окружающей среды (п. «в» ст. 114 Конституции) предполагают укрепление организующей их проведение в жизнь системы публичных органов.

Проф. О. С. Колбасов отмечал, что государственное управление в области охраны природы недостаточно согласовано с системой органов; нужны консолидация природоохранных органов, создание их единой системы по двум причинам, когда необходимо: 1) полнее учитывать в практике социального развития и правильно применять объективные законы единства природы, взаимодействия всех ее элементов; 2) официально представлять и защищать заинтересованность общества в улучшении природных условий жизни людей в настоящем и будущем¹.

После принятия Конституции 1993 г. (ее ст. 12) юридическим сообществом высказывалась тревога о легальном разрыве экологических задач между уровнями публичной власти, о нарушении преемственности природоохранных связей между органами государственной и муниципальной власти, которые могут привести к ухудшению исполнения публичных экологических функций и содействуют деэкологизации управления².

Муниципальный земельный контроль в ЗК РФ и лесной контроль в ЛК РФ применительно к соответствующим земельным, лесным участкам, находящимся в муниципальной собственности, порой воспринимался как часть экологического контроля, но экологическая функция муниципалитетов согласно федеральному законодательству ограничилась благоустройством, участием в охране окружающей среды, осуществляемой государственными органами.

Правотворчество, правоприменительная практика должны не только провозглашать, но и расширять экологические возможности местного, общественно-го самоуправления, возрождая в законодательстве и в действительности полномочия муниципального экологического контроля не взамен, а в помощь государственному экологическому надзору.

Парламентские слушания в Палатах Федерального Собрания РФ не раз возвращались к целесообразности восстановления полноценного муниципального экологического контроля в российском экологическом законодательстве через проверки, посты, обсуждения, пикеты, предупреждение и пресечение правонарушений.

Законодательное устранение местного самоуправления от экологического контроля объяснялось дорожными картами Минэкономразвития России как преодоление сдерживающих факторов экономического роста — административных барьеров, для ликвидации избыточных надзорных функций.

¹ Колбасов О. С. Экология: политика — право. М., 1976. Наука // Избранное. РГУП. 2017. С. 73–77, 162–165.

² Толстик В. А. Конституционные новации в регулировании местного самоуправления: вынужденная половинчатость или правильная позиция законодателя? // Юридическая техника. 2021. № 15; Общетеоретические и исторические проблемы юридических инноваций / под ред. В. М. Баранова. Нижний Новгород, 2021. С. 263–267.

Отмечалось, что задача просто ослабить контроль не является самоцелью, надо изменить саму контрольно-надзорную систему: из громоздкой, дорогой, особенно для бизнеса, и во многом бессмысленной, она должна стать понятной, честной, эффективной. Ответственность за жертвы, травмы людей несут демагоги, которые кричат об усилении контроля, вместо того, чтобы дать ведомствам умную систему предупреждения рисков, а «перекрученная» избыточными требованиями, но нерациональная система контроля — это тормоз экономики¹.

Новеллами Конституции о выполнении органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, включении их в единую систему публичной власти согласно ч. 2 ст. 79–1, ст. 132 и ст. 133 Конституции РФ в редакции 2020 г. устанавливаются иные ориентиры. Муниципальные образования наделяются дополнительными полномочиями в сфере экологии, что приобщает их к централизованному исполнительно-распорядительному аппарату, позволяет решать по существу вопросы сохранения природной среды в поселениях.

Включение местного самоуправления в сложившуюся авторитетную конституционную систему публичных органов власти и управления, в единую систему исполнительной власти России с их взаимодействием звеньев, координацией надзора, контроля, информационного обеспечения будет способствовать формированию условий для естественной, здоровой среды обитания граждан, их поощрению к инициативности, творчеству в области охраны окружающей природной среды.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Боголюбов С. А. Охрана окружающей среды, судебная деятельность, наука // Правосудие / Justice. 2022. Т. 4. № 2. С. 39–59.
2. Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. 2016. № 3.
3. Законодательное обеспечение охраны животного мира: монография / отв. ред. С. А. Боголюбов, Н. А. Духно. М.: Изд-во ИЗиСП — Юридический институт МИИТа, 2016.
4. Колбасов О. С. Экология: политика — право. М. 1976. Наука // Избранное. РГУП. 2017. С. 73–77, 162–165.
5. Комментарий к Федеральному закону от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (постатейный) / отв. ред. Д. Б. Горохов. М.: ИЗиСП — Контракт, 2021. — 280 с.
5. Лунгу Е. В. Конституционные правоотношения в период глобального инновационного конституционализма // Юридическая техника. 2021. № 15.
7. Общетеоретические и исторические проблемы юридических инноваций / под ред. В. М. Баранова. Нижний Новгород. С. 363.

¹ Вардуль Н. «Гильотина» для контролера // Московский комсомолец. 2019. 2 апреля.