

## ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РОССИЙСКОЙ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ XXI ВЕКА

**С.А. Боголюбов**

*научный руководитель*

*отдела экологического и аграрного законодательства,*

*главный научный сотрудник*

*Института законодательства и сравнительного правоведения*

*при Правительстве Российской Федерации,*

*доктор юридических наук, профессор*

Реформирование основных законов Белоруссии, России, Украины, других Республик, составлявших Союз ССР, в 1937, 1978, 1990-х годах сопровождалось научным обеспечением решения природоресурсных, сельскохозяйственных проблем со стороны преподавателей, ученых Белорусского, Киевского, Московского, Ленинградского государственных университетов. Разработка, внесение и рассмотрение предложений о конституционном регулировании природоохранных отношений носило не одномоментный, а длящийся, исследовательский характер с публичным всесторонним обсуждением вопросов, в том числе в городе Минске [1; 2].

Экологические контуры умеренного развития, направления конституционных реформ готовились, обосновывались, комментировались специалистами в области аграрного, природоохранного, природоресурсного права профессорами А.Е. Ереновым (Казахстан), О.С. Колбасовым и В.В. Петровым (Россия), В.Л. Мунтяном (Украина) и др.

Большой авторитет снискали и приобретают все большее значение в настоящее время теоретические и практические труды профессора, члена-корреспондента НАН Беларуси Н.В. Сторожева о правотворческих приемах и навыках, государственно-правовом строительстве, мелиорации земель. Его можно было регулярно встречать и слышать на научно-практических конференциях не только в Минске, но и в Ашхабаде, Киеве, Москве, Харькове, в Прибалтике. Будучи директором Института государства и права НАН Беларуси Николай Васильевич, незадолго до своей смерти выступал в Московской государственной юридической академии об интегративном сближении Республики Беларуси и Российской Федерации в их Союзе государств, становлении Союзного государства России – Беларуси.

Эти традиции преемственности, учета магдебургского права, причастности к сотворению конституций продолжают через активное участие в научных встречах Казанского (Приволжского), Марийского, других вузов современных представителей профессорско-преподавательского состава юридического факультета Белорусского государственного университета, 95-летие которого с удовлетворением отмечается евразийской общественностью [3]. Приносит пользу творческий взаимный обмен законодательским опытом, теоретическими идеями, инновационными тенденциями [4].

Переживаемая в последние годы турбулентность социальной, экономической, политической жизни предполагает новые подвижки конституций. В Российской Федерации специально созданная комиссия рассмотрела сотни внесенных гражданами и организациями поправок Конституции Российской Федерации, десятки их были одобрены в ходе всенародного голосования 1 июля 2020 года, что означало, по общему признанию, новую конституционную многовекторную реформу.

Новая редакция Конституции Российской Федерации определяет модернизацию различных отраслей российского законодательства, включая законодательство об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, понимаемом в широком смысле как экологическое законодательство, включающее природоохранную часть, природоресурсную часть и экологизированные нормативные правовые акты, предписания других отраслей законодательства.

Объем, актуальность и содержательность новых конституционных положений обуславливают необходимость сосредоточения внимания на актуальных направлениях совершенствования экологического права и законодательства, повышающего результативность применения конституционных установок, распространения их на реалии общественной жизни.

Придание в поправках Конституции большего значения экологическим вопросам (в сравнении с прежним текстом Основного Закона России) свидетельствует о возрастании общественного внимания к сбережению плодородия земель, лесной и иной растительности, водоохраных зон, полезных ископаемых, биоразнообразия, переработке и утилизации твердых коммунальных отходов, но также об обострении экологической ситуации, обусловленном интенсификацией экономического развития и пандемией.

Фундаментальными для экологии становятся поправки, предусмотренные в части 1 статьи 67 и пунктах «в», «е-<sup>5</sup>» «е-<sup>6</sup>» части 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации, которые непосредственно влияют на дальнейшее обновление природоохранного, природоресурсного законодательства, поскольку содержат нормы:

- о включении в территорию Российской Федерации воздушного пространства над ней (что давно было установлено в ряде государств [5]);

- о проведении единой социально ориентированной государственной политики в области охраны окружающей среды в развитие установленных ранее в пункте «е» статьи 71 Конституции Российской Федерации основ федеральной политики и федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации;

- об осуществлении мер, направленных на снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;

- о сохранении уникального природного и биологического многообразия страны (законодательство об особо охраняемых природных территориях);

о формировании в обществе ответственного отношения к животным [6];  
о создании условий для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры.

Изменения Конституции Российской Федерации дают старт продолжению существенных трансформаций экологического, сельскохозяйственного и примыкающих к ним иных отраслей российского законодательства, определяют тенденции дальнейшего устойчивого комплексного экономического, социального, экологического развития.

Многие иные изменения Конституции России 2020 года также неминуемо оказывают свое непосредственное воздействие на состояние и применение экологического законодательства, вследствие чего эти поправки нуждаются в научном измерении, оценке их влияния на состояние, перспективы осуществления соответствующих правоотношений. Так, дополнение пункта «е» статьи 71 об отнесении к ведению Российской Федерации установления основ федеральной политики и федеральных программ различных областях развития Российской Федерации новой сферой – научно-технологической порождает необходимость ее увязки с остальными областями развития, в том числе с обеспечивающими их природоохранным и природоресурсным законодательным потенциалом, в котором важнейшее место занимают пересекающиеся друг с другом земельные и градостроительные нормы. Дополнение пункта «д» статьи 72 Конституции РФ об отнесении к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов сельского хозяйства наряду с природопользованием, охраной окружающей среды, обеспечением экологической безопасности, особо охраняемыми природными территориями обосновывает и подтверждает научные поиски и усилия юристов-аграрников профессоров Н.В. Сторожева, З.С. Беляевой, М.И. Козыря, Н.И. Краснова, А.И. Бобылева, М.И. Палладиной, Г.В. Чубукова, И.Ф. Панкратова и др., которые отстаивали самостоятельность аграрного права как комплексной отрасли, добивались его включения (несмотря на скептицизм теоретиков права и сомнения членов ВАК при Минобрнауки России в наличии самостоятельного предмета и методов регулирования) в специальность 12.00.06 для подготовки кандидатских и докторских диссертаций. Не выглядит случайным помещение указанного дополнения в упомянутый «экологический» перечень, так как агропромышленный комплекс является одним из основных загрязнителей природной среды, что, в частности, отражено в докторской диссертации Л.Ф. Усмановой [7], в исследованиях белорусских ученых И.П. Кузьмич [8; 9; 10], В.В. Саскевич [9], И.С. Шахрай[8].

Экологическим вектором обладает статья 75-1 Конституции России о создании условий для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан. Среди основных принципов охраны окружающей среды в ст. 3 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» предусматривается научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и

государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды. Как основной принцип земельного законодательства (ст. 1 Земельного кодекса РФ) установлен приоритет охраны жизни и здоровья человека. Аналогичные положения о развитии экономики и обеспечении экологии для человека содержат Лесной, Водный кодексы России, природоресурсные акты законодательства Республики Беларусь.

В новой норме Конституции Российской Федерации предусматривается взаимное доверие государства и общества: в области природопользования, охраны природы оно необходимо самым настоятельным образом ввиду многообразных форм собственности на природные объекты, взаимосвязанности их использования и охраны различными правообладателями, зависимости состояния природных объектов от совместных действий, поведения, взаимопонимания физических, юридических лиц, их объединений, общества, государства, авторитета и роли регулирующей их отношения системы законодательства.

Именно отсутствием понимания между властью и народом, отчужденностью от них ряда собственников, должностных лиц можно объяснять публичные мероприятия относительно складирования бытовых отходов вблизи населенных пунктов, протесты местного населения против завоза без надлежащей обработки твердых коммунальных отходов одних населенных пунктов к другим, что может вести к нарушению экологической, социальной, экономической солидарности.

Соединению природоресурсных обязанностей и прав граждан должна способствовать деятельность и ответственность государства: профессор О.Е. Кутафин полагал, что в советские годы конституционно-правовая действительность не позволяла создать механизм реализации тех демократических институтов, которые были закреплены в нормах тогдашних конституций, например, ответственность государства перед гражданином [11].

Отношение к экологии имеет включение в Конституцию Российской Федерации статьи 75-1 об обеспечении сбалансированности прав и обязанностей гражданина, на что указывал Конституционный суд РФ, полагая, что статья 58 Конституции России об обязанностях каждого сохранять природу, бережно относиться к природным богатствам, распространяется и на юридические лица, и на государственные органы.

На недооценку выполнения гражданами своих обязанностей наряду с признанием, разъяснением, соблюдением и защитой прав и свобод человека и гражданина систематически обращали внимание ученые России и других стран Содружества Независимых Государств [12; 13; 14; 15; 16]. Евразийская доктрина сочетания обязанностей и прав, признаваемая и провозглашаемая в Республике Беларусь, в Российской Федерации, исходит из их неразрывного единства, обусловленности одних другими, ответственности государства не только за признание, соблюдение и защиту прав человека и гражданина, но и за

выполнение своих экологических функций (статьи 2, 18, 19, пункты «в», «г», «е» части 1 статьи 114 Конституции РФ).

В соответствии с частью 2 статьи 2 Конституции Республики Беларусь 1994 года с изменениями и дополнениями, внесенными республиканскими референдумами 24 ноября 1996 года и 17 октября 2004 года, государство ответственно за создание условий для свободного и достойного развития личности. Гражданин ответственен перед государством за неукоснительное исполнение обязанностей, возложенных на него Конституцией.

На первый взгляд может показаться, что экологическое законодательство отдает предпочтение правам на природные объекты по сравнению с обязанностями по отношению к ним. В Земельном кодексе Российской Федерации (ЗК РФ) имеются: глава V о возникновении прав на землю с четырнадцатью статьями 25-39 (глава о возникновении земельных обязанностей вообще отсутствует); в главе VI о правах и обязанностях собственников, иных правообладателей при использовании земельных участков приоритет количественно отдается земельным правам (ст. ст. 40-41), а земельным обязанностям посвящается только одна ст. 42; глава VII о прекращении и ограничении прав на землю (ст. ст. 44-56) и глава IX о защите прав на землю и рассмотрении земельных споров (ст. ст. 59-64) заполнены в основном гарантиями земельных прав, и это представляется справедливым, поскольку права человека являются согласно статье 2 Конституции РФ высшей ценностью. Однако, такой внешний количественный перекоп в правах и обязанностях оказывается поверхностным, но не сущностным, так как ряд обозначенных в ЗК РФ прав означает одновременно и обязанности землеобладателей путем добавления нормы в ЗК РФ об осуществлении прав следующих уточнений: «в установленном порядке», «в соответствии с законом», «в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием», «с соблюдением требований регламентов, правил, нормативов», «в соответствии с установленными законодательством экологическими, строительными, санитарно-гигиеническими и иными специальными требованиями», что означает не только набор прав, но и перечень связанных с их реализацией обязанностей.

Надо учитывать зависимость обязанностей (как и прав) собственников, пользователей, арендаторов от публичных функций мониторинга, землеустройства, надзора, контроля за соблюдением земельного законодательства, охраной земель. Такое сочетание прав и обязанностей приводит к одновременному возложению обязанностей на получателя права, к фактическому объединению прав и обязанностей в качественное единство, превращающемуся в условный статус, в задачи землеобладателей, где права неминуемо означают и обязанности, предполагая их неразрывное сочетание, сбалансированность.

По статье 12 Конституции России 1993 года органы местного самоуправления были объявлены в пределах своих полномочий

самостоятельными и отделены от системы органов государственной власти в отличие от Беларуси, Казахстана, Украины, где местные органы в целом подчиняются вышестоящим. Независимость по западноевропейским лекалам российских муниципальных органов была во многом декоративной и в складывающихся культурных, экономических, инфраструктурных условиях не была полностью реализована, прежде всего, из-за местных бюджетов.

Сохранению государственной, общественной дисциплины, преодолению либеральной мифологии, укреплению вертикали власти и управления в унитарной Республике Беларусь способствуют статьи 117-124 раздела V «Местное управление и самоуправление» Конституции, где предусматриваются соподчиненность Советов, принятие ими решений исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории; исполнение решений вышестоящих государственных органов; возможность роспуска и снятия с должности руководителей исполнительных и распорядительных органов Советов при определенных законом обстоятельствах.

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» с 2002 года предусматривался муниципальный экологический контроль, который с принятием Градостроительного кодекса Российской Федерации был в законодательстве упразднен, хотя кое-где сумел добиться ощутимых результатов посредством инициатив и активности инспекторов, организации гласного муниципального и общественного мониторинга, контрольно-технических лабораторий. Некоторые функции по благоустройству, озеленению, содействию охране природы сохранялись впоследствии в законодательстве РФ об организации местного самоуправления, но не носили принципиального характера.

На состояние управления в области охраны окружающей среды способны повлиять статья 79-1 Основного Закона Российской Федерации о согласованном функционировании и взаимодействии органов, входящих в единую систему публичной власти; новая редакция статьи 132 Конституции о вхождении органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти в РФ, осуществлении взаимодействия для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории; статья 133 о выполнении органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций.

В отличие от муниципального экологического контроля, исключенного из Федерального закона «Об охране окружающей среды», муниципальный земельный контроль сохраняется в ст. 72 ЗК РФ и осуществляется с разной степенью успешности на практике, но в муниципальных образованиях вступает в некоторое соперничество с государственным земельным надзором, государственной регистрацией земельных участков, иной недвижимости и сделок с ними, производственным земельным контролем. Объединение видов,

усилий земельного, лесного, водного, надзора с соответствующим муниципальным контролем в единую публичную систему усилит их координацию, прибавит авторитета, повысит эффективность комплексного (интегрированного) экологического надзора и контроля, а также позволит органам местного самоуправления с их природоохранными полномочиями возвратиться в «клоно» полноценной системы органов публичной власти.

Совершенствованию природоохранных, природоресурсных правоотношений будут способствовать новые положения Конституции Российской Федерации о воспитании гражданственности (в том числе по отношению к сбережению, охране природы, ее ресурсов), сохранении идеалов и веры в Бога (в части трепетного отношения к природе [17], защите исторической правды (в том числе, об опасности безудержной эксплуатации природных богатств, грозящей угрозе их необратимой деградации), уникальном культурном наследии (в виде памятников истории и природы, нуждающихся в охране, участвующих в воспитании экологической культуры).

### **Библиографический список**

1. Правовые проблемы земельной и аграрной реформ в странах Центральной и Восточной Европы, в странах СНГ : сб. тезисов докладов Международного конгресса. – Минск, 1999.

2. Влияние межгосударственных интеграционных процессов на развитие аграрного, экологического, природоресурсного, энергетического права: тез. докл. междунар. науч.-практ. конф., г. Минск, 26-27 апреля 2018 г / Белорус. гос. ун-т; редкол. : Т.И. Макарова (отв. ред.) [и др.]. – Минск: БГУ, 2018.

3. Управление земельными и иными природными ресурсами: проблемы правового регулирования и судебной практики : сб. статей участников Междунар. науч.-практ. конф. (11–13 окт. 2019 г.) / Марийский госуд. ун-т ; отв. ред.: З.Ф. Сафин, З.К. Кондратенко, Е.В. Лунева. — Йошкар-Ола :МарГУ, 2019.

4. Пахарева, Г.В. Теоретические и практические проблемы гармонизации экологического законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь :автореф. ... дис. канд. юрид. наук : 12.00.06 / Г.В. Пахарева ; ИЗИСП. – М., 2009.

5. Боголюбов, С.А. Развитие экологического права на евразийском пространстве: монография / С.А.Боголюбов. – М.:ИНФРА-М,2020. – 432 с.

6. 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», 2020. – 280 с.

7. Усманова, Л.Ф.Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды в аграрном секторе экономики :дисс. д-ра юрид. наук : 12.00.06 / Л.Ф. Усманова ; Башкирский институт переподготовки и повышения квалификации кадров АПК. – Уфа, 2000. – 370 с.

8. Кузьмич, И.П. Правовое обеспечение охраны окружающей среды в сельском хозяйстве Республики Беларусь / И.С. Шахрай, И.П. Кузьмич // Аграрное и земельное право. – 2016. - № 9. – С. 69-80.

9. Кузьмич, И.П. Правовая охрана окружающей среды в сельском хозяйстве Республики Беларусь / И.П. Кузьмич, В. В. Саскевич / Актуальные проблемы теории экологического права : монография / под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. А. П. Анисимова. – М.: Юрлит-информ, 2019. – С. 496-512.

10. Кузьмич, И.П. Экологическая безопасность в контексте правового обеспечения ветеринарной и фитосанитарной безопасности / И.П. Кузьмич // Российская правовая система в условиях четвертой промышленной революции: Кутафинские чтения, материалы XVI Междунар. науч. практ. конф., г. Москва, 4-6 апреля 2019 г. / Московский государственный юридический университет: в 3 ч. – Часть 2. – М. : РГ-Пресс, 2019. – С. 163–167.

11. Беседа с действительным членом Российской Академии наук ректором Московской государственной юридической академии О.Е. Кутафиным» // Государство и право. – 2003. – № 10.

12. Ефимова, Е.И. Развитие института «экологические права и обязанности» в эколого-правовых исследованиях / Е.И.Ефимова // Экологическое право. – 2004. – № 2.

13. Голиченков, А.К. Экологические права и обязанности по законодательству Российской Федерации / А.К.Голиченков // Актуальные проблемы теории права и государства и экологического права. Вып. 1. – М.: Моск. гос. ун-т путей сообщения, 2001.

14. Боголюбов, С.А. Экологические обязанности граждан. / С.А.Боголюбов // Юридический мир.– 2001.– № 3.

15. Макарова, Т.И. Эколого-правовой статус граждан Республики Беларусь / Т.И.Макарова. — Минск : БГУ, 2004. — 231 с.

16. Макарова, Т.И. Обязанности граждан в области охраны окружающей среды как элемент эколого-правового статуса / Т.И.Макарова // Вестн. Конституц. Суда Респ. Беларусь. — 2007. — № 1. — С. 126 — 132.

17. Селеев, С. Лес – Божий, ничей, никто его не растил / С.Селеев // Коммерсантъ. – 18.11.2017.

**СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП ЭВОЛЮЦИИ  
МЕЖДУНАРОДНОГО ГУМАНИТАРНОГО ПРАВА  
КАК ОСНОВА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ  
МИРОВОГО СООБЩЕСТВА**

**О.А. Бурукина**

*доцент Российского государственного гуманитарного университета,  
кандидат философских наук, доцент*

Вооруженный конфликт – внутренний и международный – самая жестокая реальность XX века. Несмотря на все усилия, предпринятые международными