

УДК 347.2/3

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ  
ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИИ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ  
СОВРЕМЕННЫМИ ГОСУДАРСТВАМИ МИРА**

*канд. юрид. наук, доц. Н.С. МИНЬКО  
(Международный университет «МИТСО»)*

*Раскрыты современные конституционно-правовые модели и подходы, закрепляющие основы проводимой государствами мира экологической политики. Отмечается, что конституции ряда государств ограничиваются кратким упоминанием о праве граждан на благоприятную окружающую среду либо усилиях (обязанностях) государства (государственных органов) по защите и улучшению окружающей среды. В отдельных государствах законодатель ограничивается кратким упоминанием о конституционном праве граждан на благоприятную окружающую среду, не затрагивая вопросы использования природных ресурсов, осуществления государственного контроля и надзора в данной сфере. Обращается внимание, что конституции некоторых государств Европы (Греции, Испании, Молдовы, Норвегии, Польши, Португалии, Швейцарии) содержат группы норм, статей и даже разделы, специально посвященные охране окружающей среды и рациональному природопользованию, качеству жизни, устойчивому развитию, компетенции уполномоченных органов государственной власти; рассмотрено их содержание. Предлагается закрепление принципов государственного регулирования охраны окружающей среды и природопользования в представленной автором редакции.*

Во второй половине XX в. среди глобальных проблем мирового сообщества четко обозначилась экологическая проблема, включающая требования охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности в процессе осуществления хозяйственной и иной деятельности, а также рационального использования природных ресурсов, их восстановления. Вследствие этого конституционно-правовое закрепление получили специальные нормы, касающиеся организации порядка использования природных богатств с определением полномочий правительств, центральных, региональных государственных органов, а также органов местного управления и самоуправления.

С появлением новых конституционно-правовых институтов возникли современные *конституционные модели*, характеризующиеся определенным социально-политическим подходом к объекту, содержанию и способам конституционного регулирования определенных общественных отношений, а также отражая уровень правового сознания в обществе [1, с. 16 – 17].

В связи с этим в конституциях и специальных законах большинства государств мира поэтапное закрепление получил каталог взаимосвязанных природоохранных и природоресурсных норм, определивших основные пути развития государственной экологической политики с учетом общегосударственного уровня социально-экономического развития.

Изложенными обстоятельствами обусловлен интерес к теме исследования, *цель* которого – раскрыть порядок и особенности конституционно-правового закрепления природоресурсных положений современными государствами мира.

Нами был проведен сравнительный анализ конституционно-правового закрепления норм об охране окружающей среды и природопользовании в различных странах мира (Австрия, Азербайджан, Албания, Андорра, Армения, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, Ватикан, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Грузия, Дания, Индия, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Казахстан, Кипр, Китай, Кыргызстан, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Македония, Мальта, Молдова, Монако, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Россия, Румыния, США, Таджикистан, Туркменистан, Турция, Узбекистан, Украина, Финляндия, Франция, Чехия, Швейцария, Швеция, Эстония, Япония) [2], а также Республики Беларусь [3], что способствовало формированию определенных представлений об установлении данными государствами конституционно-правовых основ функционирования механизма природоохранного и природоресурсного регулирования.

Конституции (Основные законы) большинства указанных государств (Азербайджан, Албания, Андорра, Армения, Беларусь, Бельгия, Болгария, Венгрия, Грузия, Индия, Казахстан, Китай, Кыргызстан, Латвия, Литва, Македония, Мальта, Нидерланды, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Турция, Узбекистан, Финляндия, Чехия, Эстония) не содержат детальной правовой регламентации отношений, возникающих в сфере охраны окружающей среды и природопользования, не определяют пределы полномочий государственных органов в данной сфере, лишь в общем виде указывая на необходимость охраны окружающей среды, рационального (разумного) использования природных богатств, важности их воспроизводства, сбора и предоставления сведений (информации) в данной сфере для государства и граждан.

В конституционных актах таких государств, как Бельгия (ст. 23), Болгария (ст. 55), Индия (ст. 48А), Латвийская Республика (ст. 115), Нидерланды (ст. 21), Республика Таджикистан (ст. 44), Российская Федерация (ст. 4), Туркменистан (ст. 10), Финляндия (ст. 20), Эстония (ст. 53) и некоторых других, законодатель ограничивается кратким упоминанием о праве граждан на благоприятную окружающую среду либо усилиях

(обязанностях) государства (государственных органов) по защите и улучшению окружающей среды, не затрагивая вопросы использования природных ресурсов, осуществления государственного контроля и надзора в данной сфере.

Так, Венгерская Республика признает и осуществляет право каждого на здоровую окружающую среду (ст. 18); Конституция Королевства Нидерландов от 17 февраля 1983 г. предусматривает, что государственные органы должны заботиться о сохранении населения, защите и улучшении окружающей среды (ст. 21). Своеобразное закрепление рассматриваемые нормы получили в Конституции Турецкой Республики от 7 ноября 1982 г. с изменениями и дополнениями, где экологические права рассматриваются в контексте и тесной взаимосвязи с развитием учреждений здравоохранения и предоставлением государством социальной помощи (ст. 56). Статья 53 Конституции Эстонской Республики от 28 июня 1992 г. устанавливает обязанность каждого бережно относиться к жизненной и природной среде и возмещать нанесенный им окружающей среде ущерб. Конституция Республики Албания от 21 октября 1998 г. закрепляет положение о том, что каждый имеет право на информацию об окружающей среде и ее охране (ст. 56). Подобную норму содержит Конституция Чешской Республики от 16 декабря 1992 г. (ст. 35).

Между тем такие страны, как Армения (ст. 10), Беларусь (ст. 46), Грузия (ст. 37), Литва (ст. 54), Китай (ст. 9), пошли дальше, конституционно закрепив право граждан на здоровую и благоприятную окружающую природную среду, а также обязанность государства по контролю, обеспечению эффективного, разумного и рационального природопользования. Так, согласно конституционным установлениям Республики Армения государство обеспечивает охрану и воспроизводство окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов (ст. 10). Конституция Литовской Республики от 15 февраля 1992 г. с изменениями и дополнениями предусматривает положение о том, что государство проявляет заботу об охране естественной природной среды, осуществляет надзор в целях бережного использования, а также восстановления и преумножения природных ресурсов (ст. 54).

Названные конституционно-правовые природоохранные и природоресурсные положения, как правило, содержатся в разделах, посвященных правам, свободам и обязанностям граждан, рассматривая государство в лице уполномоченных государственных органов как обязанную сторону по обеспечению данных прав.

Вместе с тем в ряде конституций вообще не содержится специальных норм об охране окружающей среды и природопользовании, имеются лишь положения о праве собственности (праве на имущество), охране здоровья народа, достойном качестве жизни (Австрия, Босния и Герцеговина, Ватикан, Великобритания, Германия, Дания, Ирландия, Исландия, Италия, Кипр, Лихтенштейн, Люксембург, Монако, Румыния, США, Франция, Швеция, Япония).

Н. Робинсон в исследовании «Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды в США» указывает, что в статье 1 § 8 абзаца 3 Конституции Соединенных Штатов Америки от 17 сентября 1787 г. с изменениями и дополнениями закреплено предписание о полномочиях федерального Правительства по регулированию использования земель при осуществлении торговли. Во многих штатах существуют специальные положения, отражающие значимые и основополагающие направления природоресурсной политики. Ряд конституций штатов содержат нормы, которые не требуют дальнейших действий законодательного органа и зачастую ограничивают дальнейшую законодательную деятельность в рассматриваемой сфере. Некоторые положения регулируют использование природных ресурсов путем ограничения определенных видов деятельности (например, продажи данного ресурса), за исключением особо предусмотренной некоторой свободы действия законодателя [4, с. 58 – 86].

Данный подход, как правило, весьма характерен для ранних и довоенных конституций, которые уделяли мало внимания нормам социальной, экономической и экологической направленности, поэтому природоохранные и природоресурсные положения на нашли своего непосредственного отражения в их текстах, а получили развитие в специальном законодательстве.

В то же время конституции некоторых государств Европы (Греции, Испании, Молдовы, Норвегии, Польши, Португалии, Швейцарии) содержат группы норм, статей и даже разделы, специально посвященные охране окружающей среды и рациональному природопользованию, качеству жизни, устойчивому развитию. Они регламентируют вопросы загрязнения в процессе природопользования, охраны территорий заповедников и национальных парков, права на экологическую информацию и эколого-правовое образование, порядок использования природных ресурсов, определение компетенции местных и иных органов государственной (публичной) власти в указанной сфере, таким образом подробно закрепляя конституционно-правовые основы государственной экологической политики (в т.ч. политики в сфере природопользования).

Так, в соответствии со ст.ст. 18 и 24 Конституции Греческой Республики от 11 июня 1975 г. государство обязуется принимать специальные превентивные или репрессивные меры для охраны природы. Специальный закон регламентирует вопросы, касающиеся охраны лесов и в целом лесных территорий, особые законы регулируют вопросы собственности и распределения рудников, карьеров, пещер, археологических зон и находок, минеральных, проточных и подземных вод, а также богатств недр вообще. Аналогичным образом регулируются вопросы собственности, эксплуатации и управления морскими лагунами и крупными озерами, а также вопросы реализации возникающих в результате их высыхания территорий (ст.ст. 18, 24).

Следует отметить, что Конституция Португальской Республики от 2 апреля 1976 г. с изменениями и дополнениями обязывает государство через собственные органы предупреждать и контролировать загрязнение окружающей среды и его последствия, развивать рациональное использование природных ресурсов, сохраняя их способность к обновлению и экологической устойчивости; при уважении принципа солидарности поколений содействовать в сотрудничестве с местными органами власти качества городской среды и городской жизни, в частности, в архитектурном плане и в плане охраны исторических зон; способствовать приданию экологической направленности различным сферам политики, разрабатываемой и проводимой на отраслевом уровне и др. (ст. 66).

Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 г. иллюстрирует в данном отношении наибольшее внимание к рассматриваемой сфере. Специальный раздел IV указанной Конституции предусматривает детальную регламентацию обязанности государства в лице Союза и кантонов по рациональному использованию и защите природных ресурсов. Данная Конституция была принята на референдуме после весьма длительной и тщательной разработки, что обусловило точность, полноту, современность и актуальность формулировки многих положений, детальную регламентацию важнейших общественных отношений.

Положения ст. 74 Конституции Республики Польша от 2 апреля 1997 г., по нашему мнению, также заслуживают особой оценки, поскольку определяют компетенцию государственных органов в природоохранной и природоресурсной областях. Так, «публичные власти проводят политику, обеспечивающую нынешнему и будущим поколениям экологическую безопасность. Охрана окружающей среды является обязанностью публичных властей» [2].

Все сказанное позволяет сделать вывод о том, что в большинстве государств мира, включая Беларусь, конституционно-правовые установления природоохранной и природоресурсной направленности носят исключительно декларативный характер, т.к. для них характерно отсутствие адресности и указания ответственности. Вместе с тем значительным прогрессивным шагом государств является не только закрепление права каждого на благоприятную окружающую среду, но и выделение самостоятельного направления деятельности государственных органов – эффективного, рационального использования природных ресурсов с установлением обязанности государств по контролю (надзору) за природопользованием на фоне общего достаточно высокого уровня иных государственных обязательств перед обществом и гражданином. В конституциях, принятых в течение последних десяти – пятнадцати лет, эта тенденция наиболее заметна, что является важнейшим передовым шагом государств на пути устойчивого развития.

Дальнейшее развитие конституционно-правовых норм, регулирующих данную сферу отношений, должно опираться на стратегию и модель устойчивого развития (устойчивого роста), которая выступит стержнем государственной экологической политики и идеологии. В большинстве демократических государств мира данная стратегия получила свое признание и закрепление.

А.Д. Урсул в работе «Устойчивое развитие: концептуальная модель» определяет устойчивое развитие как управляемое системно-сбалансированное социоприродное развитие, выражающее взаимосвязь и баланс экономики, экологии и социального-политического (государственного) аспекта, которое направлено на решение важнейших государственных задач в сочетании с сохранением природно-ресурсного потенциала [5]. Л.-К. Калдвелл опирается на то, что модель устойчивого развития (роста) нацелена на соблюдение интересов человека в окружающей природной среде, поддержание устойчивости экосистем, координацию деятельности государственных и международных органов и организаций [6].

Очевидно, что приверженность данной модели требует ее конституционно-правового закрепления, а также приведения в соответствие отраслевых природоресурсных и смежных правовых предписаний.

В связи с изложенным предлагается закрепить принципы государственного регулирования охраны окружающей среды и природопользования в отдельной статье разрабатываемого Экологического кодекса Республики Беларусь, главе 3 Общей части модельного Экологического кодекса для государств – участников СНГ в следующей редакции:

«Государство проводит политику, обеспечивающую нынешнему и будущим поколениям экологическую безопасность посредством охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов.

Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, экологическое равновесие.

Государство обязано (создает условия) через соответствующие республиканские и местные государственные органы при участии каждого в целях устойчивого развития (роста) проводить следующие мероприятия:

1) контролировать, предупреждать и устранять последствия загрязнения окружающей среды и способствовать восстановлению природных ресурсов;

2) развивать грамотное и рациональное использование природных ресурсов на основе общепризнанных международных и национальных принципов, охраняя их способность к обновлению (воспроизводству);

3) определять компетенцию республиканских и местных органов государственной власти в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов;

4) способствовать развитию экологического образования, эколого-правового воспитания граждан, а также свободной реализации права на экологическую информацию;

5) содействовать реализации в полной мере права на возмещение вреда в связи с нарушением права граждан на благоприятную окружающую среду;

6) обеспечивать сочетание развития охраны окружающей среды и рационального природопользования с развитием качества жизни путем проведения соответствующей экономической и финансовой политики;

7) развивать и углублять экологическую направленность различных сфер проводимой государственной политики и идеологии на республиканском и местном уровнях».

В целом можно сделать вывод о том, что в большинстве современных демократических государств, включая Республику Беларусь, осознана важность природоохранных и природоресурсных проблем с учетом их нарастания, длительности и долговременности. Решение данных проблем во многом определяется политикой государства, пути развития и порядок реализации которой обуславливают направления деятельности уполномоченных государственных органов. Поэтому конституции стран мира, как правило, содержат трехзвенное определение экологической деятельности в отношении взаимодействия государства, общества и природы, включающее охрану окружающей среды, обеспечение экологической безопасности, грамотное, эффективное и рациональное природопользование.

Однако юридическое закрепление природоохранных и природоресурсных требований не всегда обуславливает их исполнение. Многое зависит от уровня социально-экономического развития государства, проводимой государством политики и идеологии, создания соответствующей системы государственных органов в структуре эффективно действующего механизма государственного регулирования охраны окружающей среды и использования природных ресурсов.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Хабриева, Т.Я. Теория современной конституции / Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин. – М. : Норма, 2005. – 320 с.
2. Конституции государств Европы : в 3 т. / Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Рос. Федерации ; под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М., 2001.
3. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – 4-е изд., стереотип. – Минск : Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2009. – 62 с.
4. Робинсон, Н. Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды в США / Н. Робинсон. – М. : Прогресс, 1990. – 523 с.
5. Урсул, А.Д. Устойчивое развитие: концептуальная модель / А.Д. Урсул // Нац. Интересы [Электронный ресурс]. – 2005. – № 1. – Режим доступа : [http://ni-journal.ru/archive/2005/n1\\_05/5324690e/d93f12df](http://ni-journal.ru/archive/2005/n1_05/5324690e/d93f12df). – Дата доступа : 10.01.2015.
6. Caldwell, L.K. International environmental policy: emergence and dimensions / L.K. Caldwell. – 2<sup>nd</sup> ed. – Durham : Duke Univ. Press, 1990. – 460 p.

Поступила 09.02.2015

#### CONSTITUTIONAL AND LEGAL CONSOLIDATION OF THE REGULATIONS ON ENVIRONMENTAL PROTECTION AND USAGE OF NATURAL RESOURCES BY THE WORLD MODERN COUNTRIES

N. MINKO

*In article the modern constitutional and legal models and approaches fixing bases of the environmental policy pursued by the states of the world reveal. It is noted that constitutions of a number of the states are limited to a short mention of the right of citizens for favorable environment or efforts (obligations) of the state (government bodies) for protection and improvement of environment. In the certain states the legislator is limited to a short mention of a constitutional right of citizens on favorable environment, without raising the questions of use of natural resources, implementation of the state control and supervision in this sphere. The attention is paid that constitutions of some states of Europe (Greece, Spain, Moldova, Norway, Poland, Portugal, Switzerland) contain groups of norms, articles and even sections which are specially devoted to environmental protection and rational environmental management, quality of life, a sustainable development, competence of authorized bodies of the government their contents is considered. Fixing of the principles of state regulation of environmental protection and environmental management in the edition presented by the author is offered.*