

ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ И КОНСТИТУЦИЯ РОССИИ

(размышления над книгой И.О. Красновой)

© 2023 г. И. А. Игнатьева

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

E-mail: land@law.msu.ru

Поступила в редакцию 08.11.2023 г.

Аннотация. В статье рассмотрены подходы И.О. Красновой к определению и содержанию государственной экологической политики на основе конституционных положений. Научная концепция И.О. Красновой, изложенная в ее книге, побуждает читателя увидеть новые аспекты в изучении Конституции России, выделить основные черты государственной политики в области экологического развития. Особый интерес представляет определение правового понятия «государственная экологическая политика». Некоторые значимые характеристики этой политики закреплены в Конституции РФ, другие выработаны в науке экологического права.

Ключевые слова: государственная экологическая политика, Конституция РФ, экологическое право, стратегическое планирование.

Цитирование: Игнатьева И.А. Политика в области экологического развития и Конституция России (размышления над книгой И.О. Красновой) // Государство и право. 2023. № 12. С. 243–246.

DOI: 10.31857/S102694520029328-1

ENVIRONMENTAL DEVELOPMENT POLICY AND THE CONSTITUTION OF RUSSIA (reflections on the book by I.O. Krasnova)

© 2023 I. A. Ignateva

Lomonosov Moscow State University

E-mail: land@law.msu.ru

Received 08.11.2023

Abstract. The article examines the approaches of I.O. Krasnova to the definition and content of state environmental policy on the basis of constitutional provisions. The scientific concept of I.O. Krasnova, set out in her book, encourages the reader to see new aspects in the study of the Russian Constitution and to highlight the main features of state policy in the field of environmental development. Of particular interest is the definition of the legal concept of “state environmental policy”. Some significant characteristics of this policy are currently directly enshrined in the Constitution of the Russian Federation, others have been developed in the science of Environmental Law.

Key words: state environmental policy, Constitution of the Russian Federation, Environmental Law, strategic planning.

For citation: Ignateva, I.A. (2023). Environmental development policy and the Constitution of Russia (reflections on the book by I.O. Krasnova) // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 12, pp. 243–246.

Комплекс научной литературы по экологическому праву недавно пополнился новым произведением — книгой И.О. Красновой «Конституционные основы государственной экологической политики»¹.

Казалось бы, Конституция РФ подробно исследована учеными в области экологического права², да и вопросы экологической политики освещаются в юридических журналах³, исследуются в диссертациях⁴, становятся отдельным предметом обсуждения на научных конференциях⁵. В то же время И.О. Красновой удалось соединить в своей работе две ведущие темы экологического права, детально раскрытые каждая сама по себе, и при этом не только дать им интересную авторскую интерпретацию, но найти их новые общие грани⁶ и на этой основе разработать концепцию формирования государственной экологической политики в соответствии с конституционными подходами к охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности, природопользованию.

Названная работа представляет интерес как в части выделенного аспекта для изучения конституционных норм, на основе которых развивается экологическое право, так и с позиции анализа внесенных в 2020 г. изменений в текст Конституции РФ⁷. Известно, что число конституционных положений, значимых для развития экологического права, существенно возросло в результате одобренных в ходе общероссийского голосования изменений. Показательно, что при этом было даже откорректировано название отраслевой политики, обеспечение проведения которой возложено на Правительство РФ (п. «в» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ). Соответствующая государственная политика была обозначена ранее как политика «в области экологии». Учитывая, что экология — одна из естественных наук, сущность конституционного положения очевидно терялась из-за терминологической неточности. В настоящее время рассматриваемое направление политики получило название «государственная политика в области охраны окружающей среды». Кроме того, такая политика получила значимые дополнительные характеристики: государственная политика в области охраны окружающей среды в ряду других — «единая социально ориентированная». В связи с этими обстоятельствами

обращение И.О. Красновой к исследованию конституционных норм с точки зрения выделения исходных положений для государственной экологической политики является востребованным и актуальным.

В тексте Конституции РФ используется два названия соответствующей политики: федеральная политика в области экологического развития Российской Федерации (ст. 71) и единая социально ориентированная государственная политика в области охраны окружающей среды (ст. 114). Автор книги оперирует термином «государственная экологическая политика», которая в анализируемой работе представлена как политика в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности (в связи с чем большое место в книге занимает исследование права на благоприятную окружающую среду), природопользования (соответственно в монографии подробно рассмотрены конституционные положения о природных ресурсах).

Важно, что автор монографии не уходит от сложности формулирования дефиниции такого многогранного понятия, как государственная экологическая политика. Надо признать, что изложение краткой дефиниции очень емкого понятия — всегда трудное занятие и даже во многом неблагоприятное, поскольку именно определение обычно вызывает в научной среде критические суждения, дополнения и комментарии. И хотя термин «экологическая политика» находит широкое применение в доктрине, чаще всего он используется без раскрытия обозначаемого им понятия.

По мнению И.О. Красновой, государственная экологическая политика — «одна из форм выражения функции государства, вид деятельности органов государственной власти по определению стратегических целей и задач в области охраны окружающей среды, природопользования и экологической безопасности, а также по определению мер правового, организационного, экономического характера, направленных на практическое выполнение декларируемых задач и достижение поставленных целей» (с. 19). Указанное определение базируется на ряде проанализированных автором теоретических позиций, выделении функций государства и сопоставлении их с направлениями политики, на обращении к закрепленным в действующих нормативных правовых актах подходам к политике в различных областях деятельности (с. 9–18).

Важно в этом случае добавить, что одной из важнейших характеристик политики в целом является то, что она всегда есть реальная деятельность, прежде всего проявляющаяся в повседневной жизни общества: «деятельность, связанная с отношениями между классами, нациями и другими социальными группами, партиями и государствами; участие в делах государства, определяющее форму, задачи, содержание его деятельности»⁸. Политика — это в числе прочего собственно «вопросы и события общественной, государственной жизни»⁹. В этом контексте в качестве сущностного признака государственной политики, отличающего ее от смежных государственно-правовых категорий, следовало бы в первую очередь обозначить ее непереносимое практическое проявление в социальной жизни через формирование и поддержание определенных условий жизни как отдельного человека, так и всего общества.

¹ См.: Краснова И.О. Конституционные основы государственной экологической политики. М.: Норма, 2022.

² См., напр.: Аверьянова Н.Н. Конституционно-правовое регулирование земельных отношений в Российской Федерации. М., 2017; Миняев А.О. Экологическое право: конституционные основы: учеб. пособие для вузов. М., 2004.

³ См.: Боголюбов С.А. Главное — прогнозирование реализации экологической политики // Экологическое право. 2011. № 6. С. 2–9; Русин С.Н. Экологическая политика и право. Проблемы формирования и реализации // Экологическое право. 2016. № 3. С. 9–15; и др.

⁴ См.: Степаненко В.С. Реализация экологической политики в условиях крупного города: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

⁵ См.: Правовое обеспечение единой государственной экологической политики Российской Федерации: материалы круглого стола (Москва, 11 апреля 2011 г.) / отв. ред. С.А. Боголюбов, Н.И. Хлуденева. М., 2011; Воронцова А.А., Заславская Н.М. XXI Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства. Правовые проблемы формирования и реализации экологической политики» («Софрино-21») // Экологическое право. 2016. № 4. С. 53–55.

⁶ Конституция РФ как основа экологической политики уже исследовалась ранее (см.: Пономарева И.П. Конституционные основы экологической политики Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000).

⁷ См.: Росс. газ. 2020. 4 июля.

⁸ Большой иллюстрированный словарь иностранных слов. М., 2004. С. 616.

⁹ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999. С. 553.

Как отмечает А.К. Голиченков, государственная экологическая политика представляет собой «деятельность государства для достижения стратегической цели — сохранения природных систем, поддержания их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны»¹⁰. Примечательно, что в приведенном определении решающим показателем для установления сути экологической политики становится не деятельность по определению целей, но деятельность для достижения цели. Подробный и широкий перечень сходных взглядов на политику в сфере охраны окружающей среды и природопользования приводит С.Н. Русин¹¹.

Таким образом, стадия определения необходимых мер для достижения целей и решения задач в дефиниции государственной экологической политики не должна, по нашему мнению, рассматриваться в качестве завершающей, ибо политика есть также собственно осуществление этих мер, направленное, как правило, на получение объективированного результата. В противном случае понятие «политика» утрачивает конкретный характер¹². Представляется, что углубление содержания понятия «государственная экологическая политика» могло бы проявиться при сопоставлении понятий политики и стратегического планирования¹³, которому в анализируемой работе в целом уделено большое внимание (с. 28–32).

В анализируемой работе также поднят вопрос о соотношении политики и права, напрямую связанный с установлением сущности государственной политики в области охраны окружающей среды. Он давно очерчен в науке экологического права¹⁴, но до сих пор не имеет однозначного решения. И.О. Краснова заключает, что государственная политика определяет содержание норм права и одновременно признает возможность права формировать содержание политики (с. 18). Обращение автора монографии к собственно очерчиванию вопроса, который нуждается в отдельном осмыслении и редко поднимается в научной литературе¹⁵, заслуживает отдельного признания. Для развития науки экологического права полезно было бы в ближайшей перспективе определить, какая из рассматриваемых категорий — государственная экологическая политика

или экологическое право — играет (или должна играть) ведущую роль при их сопоставлении.

* * *

Таким образом, монография И.О. Красновой «Конституционные основы государственной экологической политики» включает в себе последовательную систему взглядов ее автора на то, как и в чем Конституция РФ образует основу формирования государственной политики в области экологического развития и предопределяет ее основные черты. Несомненно, что анализируемой работой заложен фундамент для развития отдельных направлений обозначенной темы. В их числе продолжение работы над дефиницией государственной политики в области экологического развития, или в области охраны окружающей среды (с одновременным обоснованием наиболее точного варианта ее наименования), выработка правил соотношения экологической политики и экологического права, сопоставление экологической политики и отраслевого стратегического планирования и др. Рецензируемая книга в итоге вошла в серию научных трудов по экологическому праву и способна послужить импульсом для будущих эколого-правовых исследований.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Аверьянова Н.Н.* Конституционно-правовое регулирование земельных отношений в Российской Федерации. М., 2017.
2. *Боголюбов С.А.* Главное — прогнозирование реализации экологической политики // Экологическое право. 2011. № 6. С. 2–9.
3. Большой иллюстрированный словарь иностранных слов. М., 2004. С. 616.
4. *Воронцова А.А., Заславская Н.М.* XXI Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства. Правовые проблемы формирования и реализации экологической политики» («Софрино-21») // Экологическое право. 2016. № 4. С. 53–55.
5. *Голиченков А.К.* Экологическое право России: словарь юридических терминов: учеб. пособие для вузов. М., 2008.
6. *Игнатъева И.А.* Документы стратегического планирования и вопросы определения их места в регулировании экологических отношений // Вестник Московского ун-та. Сер. 11. Право. 2021. № 3. С. 3–26.
7. *Игнатъева И.А.* Проект Основ экологической политики: проблемы поиска правовых ориентиров // Правовое обеспечение единой государственной экологической политики Российской Федерации: материалы круглого стола (Москва, 11 апреля 2011 г.) / отв. ред. С.А. Боголюбов, Н.И. Хлуденева. М., 2011. С. 40.
8. *Игнатъева И.А.* Экологическое право: вопросы теории. М., 2020. С. 180–182.
9. *Колбасов О.С.* Экология: политика — право. Правовая охрана природы в СССР. М., 1976.
10. *Краснова И.О.* Конституционные основы государственной экологической политики. М., 2022.
11. *Миняев А.О.* Экологическое право: конституционные основы: учеб. пособие для вузов. М., 2004.
12. *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. М., 1999. С. 553.
13. *Пономарева И.П.* Конституционные основы экологической политики Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000.

¹⁰ *Голиченков А.К.* Экологическое право России: словарь юридических терминов: учеб. пособие для вузов. М., 2008.

¹¹ *Русин С.Н.* Экологическая функция государства, экологическая политика и экологическое право // Экологическое право. 2017. № 4. С. 15, 16.

¹² См.: *Игнатъева И.А.* Проект Основ экологической политики: проблемы поиска правовых ориентиров // Правовое обеспечение единой государственной экологической политики Российской Федерации: материалы круглого стола (Москва, 11 апреля 2011 г.) / отв. ред. С.А. Боголюбов, Н.И. Хлуденева. С. 40.

¹³ См.: Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. 1), ст. 3378.

¹⁴ И.О. Краснова совершенно логично обращается при обозначении темы соотношения политики и права к ставшей хрестоматийной для любого специалиста в области экологического права монографии О.С. Колбасова (см.: *Колбасов О.С.* Экология: политика — право. Правовая охрана природы в СССР. М., 1976).

¹⁵ См.: *Игнатъева И.А.* Экологическое право: вопросы теории. М., 2020. С. 180–182; *Ее же.* Документы стратегического планирования и вопросы определения их места в регулировании экологических отношений // Вестник Московского ун-та. Сер. 11. Право. 2021. № 3. С. 3–26.

14. Правовое обеспечение единой государственной экологической политики Российской Федерации: материалы круглого стола (Москва, 11 апреля 2011 г.) / отв. ред. С.А. Боголюбов, Н.И. Хлуденева. М., 2011.
15. Русин С.Н. Экологическая политика и право. Проблемы формирования и реализации // Экологическое право. 2016. № 3. С. 9–15.
16. Русин С.Н. Экологическая функция государства, экологическая политика и экологическое право // Экологическое право. 2017. № 4. С. 15, 16.
17. Степаненко В.С. Реализация экологической политики в условиях крупного города: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
- relations // Herald of the Moscow University. Ser. 11. Law. 2021. No. 3. P. 3–26 (in Russ.).
7. Ignateva I.A. Draft Fundamentals of environmental policy: problems of searching for legal guidelines // Legal support of the unified state environmental policy of the Russian Federation: materials of the Round Table (Moscow, April 11, 2011) / res. ed. S.A. Bogolyubov, N.I. Khludeneva. M., 2011. P. 40 (in Russ.).
8. Ignateva I.A. Environmental Law: questions of theory. M., 2020. P. 180–182 (in Russ.).
9. Kolbasov O.S. Ecology: politics – law. Legal protection of nature in the USSR. M., 1976 (in Russ.).
10. Krasnova I.O. Constitutional foundations of state environmental policy. M., 2022 (in Russ.).
11. Minyaev A.O. Environmental Law: constitutional foundations: textbook for universities. M., 2004 (in Russ.).
12. Ozhegov S.I., Shvedova N. Yu. Explanatory dictionary of the Russian language. M., 1999. P. 553 (in Russ.).
13. Ponomareva I.P. Constitutional foundations of environmental policy of the Russian Federation: abstract ... PhD in Law. Yekaterinburg, 2000 (in Russ.).
14. Legal support of the unified state environmental policy of the Russian Federation: materials of the Round Table (Moscow, April 11, 2011) / res. ed. S.A. Bogolyubov, N.I. Khludeneva, M., 2011 (in Russ.).
15. Rusin S.N. Environmental policy and Law. Problems of formation and implementation // Environmental Law. 2016. No. 3. P. 9–15 (in Russ.).
16. Rusin S.N. The ecological function of the state, environmental policy and Environmental Law // Environmental Law. 2017. No. 4. P. 15, 16 (in Russ.).
17. Stepanenko V.S. Implementation of environmental policy in a large city: dis. ... PhD in Law. M., 2005 (in Russ.).

REFERENCES

1. Averyanova N.N. Constitutional and legal regulation of land relations in the Russian Federation. M., 2017 (in Russ.).
2. Bogolyubov S.A. The main thing is forecasting the implementation of environmental policy // Environmental Law. 2011. No. 6. P. 2–9 (in Russ.).
3. Large illustrated dictionary of foreign words. M., 2004. P. 616 (in Russ.).
4. Vorontsova A.A., Zaslavskaya N.M. XXI All-Russian Scientific and Practical Conference “Actual problems of Environmental, Land Law and legislation. Legal problems of formation and implementation of environmental policy” (“Sofrino-21”) // Environmental Law. 2016. No. 4. P. 53–55 (in Russ.).
5. Golichenkov A.K. Environmental Law of Russia: Dictionary of legal terms: textbook for universities. M., 2008 (in Russ.).
6. Ignateva I.A. Documents of strategic planning and issues of determining their place in the regulation of environmental

Сведения об авторе

ИГНАТЬЕВА Инна Анатольевна — доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова; 119991 г. Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 13 (4-й учебный корпус)

Authors' information

IGNATEVA Inna A. — Doctor of Law, Professor of the Department of Environmental and Land Law of the Law Faculty at Lomonosov Moscow State University; 1, bld. 13 (4th academic building), Leninskiye Gory, 119991 Moscow, Russia