

УДК 34

## ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В СТРАНАХ ЮЖНОЙ АМЕРИКИ

*М. В. Желтов, Т. Б. Невзоров*

### CONSTITUTIONAL REGULATING PECULIARITIES OF ECOLOGIC-LEGAL RELATIONS IN SOUTH AMERICA COUNTRIES

*M. V. Zheltov, T. B. Nevzorov*

В статье рассматриваются вопросы конституционного регулирования эколого-правовых отношений в странах Южной Америки. Отмечены и выделены особенности и системность решения вопросов охраны окружающей среды в указанном регионе. Уделено особое внимание процессам экологизации конституционно правовых норм. Показано, что именно в результате действительного своеобразия и взаимопроникновения этнических, экологических, социальных, экономических и политических процессов и отношений реализовался традиционный подход населения Южной Америки в понимании взаимоотношений человека и Природы.

The paper considers the issues of constitutional regulating of ecologic-legal relations in South America countries. The authors note and distinguish the peculiarities and systematic character of solving the issues of environment protection in that region. Much attention is paid to the processes of constitutional legal norms ecologization. The research revealed that it is the originality and interpenetration of ethnic, ecologic, social, economic and political processes and relations that the South America population's traditional attitude to the understanding of people's relationship with the nature was formed.

**Ключевые слова:** Конституция, экологизация конституционного права, право на благоприятную окружающую среду, Права Природы, охрана природы, субъектность не антропогенных форм.

**Keywords:** constitution, environmentalization of constitutional law, right for favorable environment, Rights of Nature, environment protection, subjectivity of non-anthropogenic forms.

В современном мире уже несколько десятилетий наблюдается процесс «конституционализации» общественных отношений в самых различных сферах жизни человеческого общества. Правовое регулирование многих из этих отношений выносится на конституционный уровень. Данный процесс затронул и сферу экологических правоотношений. Вопросы экологии и окружающей среды стали предметом рассмотрения в конституционном праве совсем недавно, буквально в последние 20 – 30 лет. И это неслучайно. Последние десятилетия прошлого века, да и начало нынешнего ознаменовались серьезным ухудшением состояния окружающей среды. Это касается и процессов глобального потепления, и истощения природных ресурсов, и резкого роста техногенных катастроф, во многом связанных с отказом от «экологичных технологий», и общего ухудшения экологического состояния в мире, касающегося жизни и здоровья миллионов людей.

В этой связи трудно удивляться тому, что законодатель во многих странах решил вынести вопрос о защите экологической безопасности, в том числе и на конституционный уровень. Как уже было сказано, это особенно характерно для стран, где конституции принимались в течение последних десятилетий. И в этом смысле особый интерес представляют страны Южной Америки, которые в последнее время стали особенно подробно регулировать экологические отношения на конституционном уровне. Данная тенденция характерна для многих современных конституций, но по объему подобного регулирования указанные страны

практически не имеют аналогов. В подобном контексте рассмотрение данной темы может быть актуально и для России, в которой, несмотря на то, что экология не является приоритетом в политической повестке дня, существуют силы, предлагающие более серьезную законодательную и конституционную защиту окружающей среды. Необходимо отметить, что в данной работе вопросы права собственности на землю и природные ресурсы будут рассмотрены только в той степени, в которой они касаются охраны окружающей среды. Важность и сложность указанных правоотношений предполагают, что они должны являться предметом отдельного исследования.

Прежде всего, необходимо сказать, что объем конституционного регулирования экологических отношений в разных странах Южной Америки является весьма неравным. Все эти страны в данном вопросе могут быть условно разделены на три группы. В первую группу стран входят государства, которые практически не уделяют в своих конституциях внимания регулированию вопросов экологии. К таким странам относятся, например, Колумбия, Уругвай и Чили. В силу разных причин в текстах конституций этих стран данная сфера общественных отношений оказалась вне приоритетных интересов законодателя.

Ко второй группе относятся страны, в конституциях которых вопросам экологических прав и защиты окружающей среды уделено достаточно серьезное внимание. К этой категории относятся такие страны, как Аргентина, Бразилия, Парагвай, Перу и, отчасти, Венесуэла. Содержащееся в конституциях этих стран

регулирование данных вопросов очень похоже на подобное регулирование во многих других странах мира, в которых конституции были приняты в последние три десятилетия.

В данном случае особенно следует отметить Конституцию Бразилии 1988 г. Бразильская Конституция 1988 г., принятая после долгого правления военных и ставшая символом перехода к демократии, вообще оказалась примером для большинства стран континента. В этом смысле по своей значимости она может быть сравнима с Конституцией Мексики 1917 г., ставшей на долгое время образцом для других стран Латинской Америки. Во многом это связано с тем, что бразильская конституция попыталась обобщить весь накопленный ко времени её принятия опыт развития и европейского, и американского конституционного права. В частности, как справедливо отмечает В. В. Маклаков, она «включила права и свободы всех трех «волн» развития института прав и свобод человека, как говорится в современной правовой литературе, трех «генераций» [8, с. 385]. К последней волне, как раз и относятся, экологические права. Бразильская конституция, будучи принятой первой по времени среди современных конституций стран Южной Америки, установила стандарты конституционного регулирования во многих сферах деятельности, которым позднее старались следовать законодатели других стран региона. В том числе это касалось и вопросов регулирования экологических правоотношений.

Если говорить об общих для всех стран Южной Америки элементах конституционного регулирования экологических правоотношений, то можно выделить следующие особенности. Во-первых, во всех конституциях провозглашается право человека на «благоприятную и сбалансированную окружающую среду». Сегодня в Южной Америке оно рассматривается в качестве обязательной составляющей комплекса прав и свобод человека. Данное право зафиксировано в Конституции Аргентины [1, ст. 41], Конституции Парагвая [4, п. 1 ст. 7], Конституции Бразилии [7, ст. 225], Конституции Венесуэлы [2, ст. 127], Конституции Эквадора [6, ст. 14], Конституции Боливии [3, ст. 33]. В целом можно говорить о том, что современные конституции практически не могут обходить вопрос о провозглашении данного права.

Во-вторых, наличие данного права почти во всех конституциях корреспондирует наличие обязанности человека заботиться о состоянии окружающей среды. При этом зачастую нормы, содержащие эту обязанность, содержатся в той же статье, что и нормы о праве на здоровую окружающую среду. Подобные нормы содержатся в Конституции Аргентины [1, ст. 41], Конституции Бразилии [7, ст. 225], Конституции Венесуэлы [2, ст. 127], Конституции Боливии [3, ст. 342]. Правда, в Бразилии данная обязанность распространяется на общество в целом, а в Венесуэле на «все поколения».

В-третьих, практически все конституции предусматривают необходимость возмещения вреда, нанесенного природе, и предусматривают возможность административных или уголовных наказаний за эко-

логические правонарушения. Подобные нормы содержатся в Конституции Аргентины [1, ст. 41], Конституции Парагвая [4, п. 3 ст. 7], Конституции Бразилии [7, § 2,3 ст. 225], Конституции Эквадора [6, ст. 14].

Наконец, в большинстве конституций стран региона провозглашается собственность Нации или государства на природные ресурсы.

Подобные конституционные положения, касающиеся окружающей среды, характерны для многих конституций стран мира, принятых в последние десятилетия. Однако южноамериканские конституции обладают и своей спецификой в данной сфере, которая совсем нехарактерна для стран из других регионов мира.

Прежде всего, речь идет о необходимости государственной защиты биологического разнообразия. На это прямо указывается в целом ряде конституций. В частности, статьи аналогичного содержания записаны в Конституции Бразилии [7, ст. 225], Конституции Перу [5, ст. 67], Конституции Венесуэлы [2, ст. 127], Конституции Эквадора [6, ст. 15]. При этом в конституциях Боливии и Эквадора регулированию данного вопроса отведены отдельные разделы. Совершенно очевидно, что это связано с беспокойством данной группы государств за состояние уникального природного мира данного континента, которое в последние десятилетия подверглось большой опасности в результате активного экономического развития.

Следующей особенностью является и прямое конституционное закрепление обязанностей государства в сфере охраны окружающей среды. Начало такой практике было положено в Конституции Бразилии, в которой содержится семь пунктов, посвященных установлению подобных обязанностей [7, п. 1-7 § 1 ст. 225]. Подобные положения содержатся и в конституциях Перу, Боливии и Эквадора. Примечательно, что одной из обязанностей является обязанность содействовать развитию экологического образования и получению населением экологической информации.

Весьма показательным для развития конституционного права в XXI в. является и конституционное регулирование вопросов генетических исследований в Южной Америке, что имеет крайне мало аналогов в других странах мира. В частности, Конституция Бразилии прямо указывает на необходимость сохранения генетического наследия страны и осуществление контроля за генетическими исследованиями [7, п. 2 § 1 ст. 225]. В Конституции Венесуэлы говорится о том, что геном живых существ не может быть запатентован и этот вопрос будет урегулирован в отдельном законе [2, ст. 127]. Ещё дальше идёт Конституция Эквадора, в которой содержится прямой конституционный запрет импорта в страну экспериментальных биотехнологий и генетически модифицированных продуктов [6, ст. 15]. Очевидно, что регулирование данных вопросов вызвано быстрым развитием научных исследований в этой сфере и существующими опасениями общества в связи с возможными последствиями практического применения результатов дан-

ных исследований. Возможно, подобные нормы в будущем появятся и в конституциях других стран мира.

Очень яркой особенностью практически всех южноамериканских конституций является конституционный запрет на ввоз в страну радиоактивных отходов и иных отходов, представляющих опасность для населения. Довольно часто данный запрет дополняется нормой о запрете производства, хранения, продажи и использования ядерного, химического и бактериологического оружия. Такие нормы содержатся в Конституции Аргентины [1, ст. 41], Конституции Парагвая [4, п. 2 ст. 8], Конституции Венесуэлы [2, ст. 129], Конституции Боливии [3, ст. 344]. По общему правилу, если такие запреты и существуют, а существуют они не везде, они устанавливаются на уровне регулярного законодательства. Однако, заботясь о состоянии окружающей среды, страны Южной Америки решили вынести данный запрет на существенно более высокий уровень правового регулирования.

В конституциях некоторых стран прямо закрепляется и обязанность государства требовать проведения предварительной обязательной экологической экспертизы при строительстве промышленных объектов, которые могут нанести ущерб окружающей среде. В частности, подобные нормы содержатся в Конституции Бразилии [7, п. 4 § 1 ст. 225] и в Конституции Венесуэлы [2, ст. 129].

Наконец, в конституциях всех стран, в состав которых входят отдельные части такого региона, как Амазония, содержатся специальные статьи или разделы посвященные регулированию правового статуса данной территории. Следует отметить, что конституционное регулирование статуса отдельных природных регионов является крайне нехарактерным для подавляющего большинства стран мира. Наличие подобного регулирования в Южной Америке, конечно, связано с уникальностью Амазонии и её важностью в рамках сохранения биологического разнообразия и нормального функционирования экосистем.

Ст. 225 Конституции Бразилии определяет компетентность (а точнее, может быть даже и обязанность) органов государственной власти устанавливать во всех единицах Федерации территориальные пространства и их составляющие элементы, которые должны специально охраняться [7, ст. 225]. Безусловно, это аналог особо охраняемых природных территорий (ООПТ), существующих практически во всех странах мира. Однако в Бразилии нормы права, определяющие основы создания, функционирования и решения их последующей судьбы, являются конституционными, а не нормами регулярного законодательства. Более того, в отличие от, например, РФ, где судьба ООПТ определяется Постановлениями Правительства (кроме озера Байкал), изменения в отношении них или их упразднение может быть разрешено только путем издания закона. К тому же рассматриваемой конституцией устанавливаются более жесткие условия правового режима деятельности и охраны указанных территорий – «запрещено любое использование, угрожающее нарушению характеристик, ради

которых они были объявлены охраняемыми зонами» [7, ст. 225]. В первую очередь это относится к особо выделенным в Конституции территориям. И если в России даже озеро Байкал не упоминается в Конституции, то обращает на себя внимание – каково отношение в Южной Америке к своим территориям: «Бразильские леса в районе реки Амазонки, леса на Атлантическом побережье, Серро до Мар, Пантанал Мато-Гроссенсе и прибрежная зона составляют национальное достояние; их использование проводится в соответствии с предписаниями закона и в условиях, гарантирующих сохранение окружающей среды, включая ту, которая касается использования минеральных ресурсов» [7, ст. 225]. Почему бы в России не провести референдум и не поставить вопрос о наделении карельских лесов или сибирской тайги подобным конституционным статусом? Быть может иной (конституционный) титул территории позволит более трепетно относиться к отечественному природному достоянию.

Экологичность государственной территориальной организации определяется и Конституцией Эквадора [6, ст. 242], в которой цели охраны окружающей среды, национально-культурных или этнических факторов являются основанием для создания специальных систем административно-территориального устройства. Антропогенные – автономные столичные районы и изолированные природные – провинция Галапагос, территории традиционного проживания коренного населения, многокультурные территориальные округа составляют специальные системы.

Конституция определяет специальную систему управления провинцией Галапагосские острова [6, ст. 258]. Принципы сохранения природного наследия государства и хорошего образа жизни (*sumak kawsay*) населения являются приоритетными в планировании и развитии этой особой территории. Ключевым органом управления провинции Конституцией устанавливается Совет управляющих под председательством представителя Управления Президента Республики и состоящий из мэров муниципалитетов провинции Галапагос, представителей приходских советов, представителей иных органов.

Статус специальной территории района значительно ограничивает права как государственных учреждений, так и частных лиц во внутренней миграции и осуществлении любой деятельности, способной повлиять на окружающую среду. И именно Совет управляющих несет всю ответственность за происходящее в провинции, за координацию деятельности муниципалитетов и приходских советов в сфере охраны экосистемы этого, безусловно, уникального региона.

В соответствии с тем же территориально-этно-экологическим принципом особой защите подлежат права на самобытность, культуру, традиции, коллективные права афро-эквадорского населения [6, ст. 58], Коллективные права прибрежных бэк-кантри людей (*montubios*) [6, ст. 59], которые, объединяясь в сообщества (*comunas*), имеют право коллективной собственности на землю, признаваемой в качестве родовой формы территориальной организации [6, ст. 60].

Но самым важным положением Конституции Эквадора, связанным с регулированием этно-экологических вопросов, следует считать закрепление в ней прав народов, проживающих в добровольной изоляции. Это двести туземных племён, численность которых (по известной информации) составляет порядка десяти тысяч человек.

Территории этих народов являются несокращаемыми и неприкосновенными, даже не родовыми, а «предковыми» владениями, и все формы деятельности, связанные с изъятием земель, и тем более добычей природных ресурсов, запрещаются. Государство обязано и принимает меры, чтобы гарантировать их жизнь, обеспечивать соблюдение уважения на самоопределение и волю к тому, чтобы оставаться в изоляции и обеспечивать соблюдение их прав. Нарушения этих прав представляют собой преступления против народа – этноцид («от греч. ἔθνος – народ и лат. *caedo* – убиваю») – политика уничтожения этнической или национальной идентичности, самосознания народа), которые должны квалифицироваться таковыми законом. Однако данное регулирование стало осуществляться только с конца 80-х гг. XX в.

Говоря о том, что многие конституции стран Южной Америки уделяют большое внимание вопросам защиты окружающей среды, следует отметить, даже на этом фоне особо выделяется группа стран, где конституционное регулирование экологических отношений является крайне подробным и практически не имеет аналогов в других странах. К этой группе стран относятся Боливия и Эквадор. На развитие конституционного законодательства в сфере экологии в этих странах повлияли политические изменения, начавшиеся в странах Южной Америки с конца 90-х гг. прошлого века. Речь идет о резком полевении политического климата и росте популярности так называемого «болливарианского социализма», связанного с личностью У. Чавеса. Данная концепция представляет собой достаточно радикальный вариант социалистического проекта, не имеющий аналогов в современном мире. Одними из составляющих новой левой идеологии, безусловно, является теория антиглобализма и концепция движения «зелёных». Кроме того, в данном проекте применительно к Южной Америке весьма значимым является антиколониальный концепт, связанный с возрождением ценностей индейских цивилизаций и традиционным подходом по отношению к природе. Именно эта идеология легла в основу конституционного регулирования экологических отношений в данной группе стран.

В самой Болливарианской конституции Венесуэлы 1999 г. конституционное регулирование экологических отношений было достаточно традиционным для стран Южной Америки. Следует отметить, что выше перечисленные положения конституций об окружающей среде содержатся и в боливийской и в эквадорской конституциях. Однако в целом последователи У. Чавеса пошли в этом вопросе значительно дальше.

Уже в преамбуле Конституции Эквадора 2008 г. говорилось о почитании Матери-Земли (Пача Мамы), что явно свидетельствовало о принципиально новом

(или всё же традиционном?) понимании взаимоотношений человека и природы. Принципиально новым для мирового конституционного права явлением стало закрепление в Конституции Эквадора прав природы [6, ст. 71-74]. В частности, в ст. 71 говорится о праве Природы на уважение её существования, праве на регенерацию её жизненных циклов и сохранение её структуры [6, ст. 71]. В ст. 72 говорится о праве Природы на её восстановление и обязанности государства и граждан обеспечивать такое восстановление [6, ст. 72].

Более того, право Природы в данной статье ограничено от обязанности государства, физических и юридических лиц компенсировать экологические убытки людям и общинам, которые зависят от причиненного природным экосистемам вреда. Природа перестаёт быть вещью в гражданско-правовом понимании.

В ст. 73 содержится запрет на уничтожение биологических видов, разрушение экосистем и нарушение природных циклов [6, ст. 73]. По сути дела данный раздел вдохновлен не современным конституционным правом, а древним восприятием Природы как живого организма схожего с человеком, что было очень характерно для индейских цивилизаций Южной Америки. В Конституции также содержится целый раздел, посвященный биологическому разнообразию и его защите [6, ст. 400 – 403]. Идентичный раздел содержится и в Конституции Боливии. И в то же время конституция закрепила прямую обязанность государства содействовать развитию экологически чистых технологий и разработке проектов альтернативной энергетики в целях защиты «энергетического суверенитета» [3, ст. 15]. Фактически, природа стала рассматриваться как субъект права. То есть, ссылаясь на указанные источники, мы можем свидетельствовать о возникновении новой, но вполне экзотической эколого-правовой концепции. Концепции «субъектности не антропогенных форм».

Итогом же развития конституций данного направления, безусловно, стала Конституция Боливии 2009 г. В её преамбуле также содержится ссылка к культу Матери-Земли (Пача Мамы). Говорится и о праве человека на здоровую окружающую среду. Однако пожалуй, главным новшеством данной конституции в сфере защиты окружающей среды стало конституционное закрепление создание особой ветви специализированных судов – Агроэкологических трибуналов [3, ст. 186 – 189]. Упомянутые органы должны рассматривать дела, касающиеся вопросов, связанных с охраной окружающей среды, лесов, воды, биологического разнообразия, сохранения биологических видов и использования природных ресурсов [3, ст. 189]. Следует отметить, что члены высшей инстанции в системе данных судов должны избираться на всеобщих выборах [3, ст. 188]. Безусловно, это объясняется важностью для региона и сельскохозяйственного производства, и ископаемых природных, и лесных ресурсов, и необходимостью сохранения уникальной природной среды. Но хотелось бы отметить и сугубо правовые последствия введения указанной

инстанции. Именно специализированный судебный орган, формируемый подобным ответственным образом, призван решать вопросы, связанные не только с внутринациональными проблемами использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, но и вопросы интеграции страны в международное ресурсное сообщество.

В конституции прямо закрепляется право народа на участие в управлении природными ресурсами и получение информации о решениях, принимаемых в этой области [3, ст. 343]. Государство также берет на себя ответственность по защите автохтонных (аборигенных) растений и животных [3, ст. 381]. Конституция содержит и специальные разделы об особо защищаемых природных зонах [3, ст. 385] и о лесных ресурсах [3, ст. 386-389]. При этом конституция особо гарантирует исключительные права коренных жителей (индейцев) на использование лесных массивов, в которых они проживают [3, ст. 388].

Наконец, крайне специфической, если не сказать уникальной, для конституционного права является ст. 384 Конституции Боливии, посвященная такому растению, как кока [3, ст. 384]. Конституция провозглашает коку частью культурного наследия и фактором социального единства страны. Закрепляя положение, что кока не наркотик, конституция обуславливает регулирование её производства и продажи специальным законом. В обоснование такой позиции Президент Боливии Э. Моралес ссылается на традиции потребления коки у индейских племен. Данная позиция вызывает крайне неоднозначное отношение у других стран, которые рассматривают коку в качестве сырья для производства наркотиков.

Подводя итог рассмотрению вопроса о конституционном регулировании вопросов экологии в странах Южной Америки, отметим, что оно имеет свою специфику по сравнению с другими странами. С одной стороны, уже очевидно, что современное конституционное право любой страны не может игнорировать вопросы, связанные с экологией и природными ресурсами. Вынесение их регулирования на конституционный уровень является сегодня общей тенденцией для

всего мира. И в этом смысле страны Южной Америки идут в общем фарватере. С другой стороны, конституции стран данного региона в регулировании данных вопросов обладают определенными специфическими подходами. Они вызваны политическими особенностями (монополия государства на определенные виды природных ресурсов, запрет оружия массового поражения), биологической спецификой (защита определенных видов растений и животных, защита биологического разнообразия, защита уникального природного комплекса Амазонии), национальным составом населения (защита прав коренного населения на территорию их постоянного проживания).

Следует отметить, что особенностью конституций стран Южной Америки является, как было показано ранее, очень подробное регулирование вопросов экологии. Достаточно сказать, что в Конституции Эквадора этим вопросам посвящено 19 статей, а в Конституции Боливии – 31 статья. Из этого ясно видно, насколько важными для стран региона являются вопросы защиты окружающей среды. Впрочем, как было показано, далеко не все положения южноамериканских конституций являются бесспорными и заслуживают подобного уровня правового регулирования. И как уже было сказано, в некоторых конституциях на правовое регулирование этих вопросов оказывают сильное влияние определенные, и далеко не всегда очевидные, идеологические конструкции.

Тем не менее думается, конституционное регулирование вопросов экологии в странах Южной Америки, безусловно, в некоторых аспектах может являться примером для других стран, в том числе и для России.

Размышляя о перспективах развития правового регулирования в рассматриваемой сфере, говоря о его практическом применении в далеких от стабильности странах, следует только наблюдать за тем, каким именно путем оно пойдет, и как этот путь будет интегрирован в будущее.

### Литература

1. Конституция Аргентинской Республики. Принята Генеральным Конституционным Конгрессом 1 мая 1853 г. Режим доступа: <http://www.mir-geo.ru/argentina/gosud>
2. Конституция Боливарианской Республики Венесуэла. Принята 30 декабря 1999 г. Режим доступа: <http://www.mir-geo.ru/venezuela/gosud>
3. Конституция Многонационального Государства Боливия. Промульгирована 7 февраля 2009 г. Режим доступа: <http://constituteproject.org/constitution/Bolivia-2009.lang=en>
4. Конституция Республики Парагвай. Принята 20 июня 1992 г. Режим доступа: [http://servat.unibe.ch/icl/ra00000\\_html](http://servat.unibe.ch/icl/ra00000_html)
5. Конституция Республики Перу. Принята 31 октября 1993 г. Режим доступа: [www.worldconstitutions.ru/p-534](http://www.worldconstitutions.ru/p-534)
6. Конституция Республики Эквадор. Принята на референдуме 28 сентября 2008 г. Режим доступа: [www.pdba.georgetown.edu](http://www.pdba.georgetown.edu)
7. Конституция Федеративной Республики Бразилии. Вступила в силу 5 октября 1988 г. Режим доступа: <http://www.krugosvet.ru/node/41>
8. Маклаков В. В. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные штаты Америки, Япония, Бразилия: учебное пособие. М: БЕК, 2009. 564 с.

**Информация об авторах:**

**Желтов Максим Викторович** – доктор социологических наук, профессор кафедры государственного и административного права КемГУ.

**Maksim V. Zheltov** – Doctor of Sociology, Professor at the Department of State and Administrative Law, Kemerovo State University.

**Невзоров Тимур Борисович** – кандидат педагогических наук, доцент кафедры трудового, экологического права и гражданского процесса КемГУ, timur101@bk.ru.

**Timur B. Nevzorov** – Candidate of Pedagogics, Assistant Professor at the Department Labour and Environmental Law and Civil Process, Kemerovo State University.

*Статья поступила в редколлегию 30.04.2015 г.*