



**Владимир Иванович
ЕВТУШЕНКО,**

заведующий базовой
кафедрой истории
государственного
строительства и права
в России и Белгородском
регионе Белгородского
государственного
национального
исследовательского
университета, к. ю. н.
77712@live.ru
308600, Россия, г. Белгород,
ул. Победы, д. 83



**Елена Александровна
КРАВЦОВА,**

доцент кафедры
гражданско-правовых
дисциплин Белгородского
юридического института
МВД России имени
И. Д. Путилина, к. ю. н.
543375@mail.ru
308600, Россия, г. Белгород,
ул. Горького, д. 71

ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ И СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. С наступлением XXI в. научным сообществом все чаще поднимаются вопросы обеспечения экологических прав человека. Разработка действующего механизма их реализации является одной из приоритетных задач в каждой стране наряду с задачей экономического развития общества и повышения уровня жизни граждан. При этом проблемы экологии имеют не менее важное значение, чем проблемы экономические, поскольку при наличии даже высокоразвитых технологий и присутствии крайне загрязненной окружающей среды проблемы выживаемости человечества будут поставлены на первое место. Авторы статьи с исторической точки зрения рассматривают процесс закрепления экологических прав граждан в международном законодательстве и законодательстве РФ, а также выявляют ряд проблем, возникающих при их непосредственной реализации.

Ключевые слова: экологическое право, экологические права граждан, реализация экологических прав, право на благоприятную окружающую среду.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.53.1.148-155

V. I. EVTUSHENKO,

*head of the base Department history of state building and law in Russia
and Belgorod region National research University
«Belgorod state national research University», PhD in Law
77712@live.ru
308600, Russia, Belgorod, ul. Victory, 83*

E. A. KRAVTSOVA,

*Associate Professor of civil law disciplines Belgorod law Institute of the Ministry
of internal Affairs of Russia name I. D. Putilin, PhD in Law
543375@mail.ru
308600, Russia, Belgorod, ul. Gorky, 71*

HISTORICAL BACKGROUND AND MODERN PROBLEMS OF LEGISLATIVE CONSOLIDATION OF THE MECHANISM OF IMPLEMENTATION OF ENVIRONMENTAL RIGHTS OF CITIZENS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. *With the advent of the twenty-FIRST century, the scientific community is increasingly raising issues of environmental human rights. The development of the existing mechanism for their implementation is one of the priorities in each country, along with the task of economic development of society and improving the living standards of citizens. At the same time, environmental problems are no less important than economic problems, because with the presence of even highly developed technologies and the presence of extremely polluted environment, the problems of human survival will be put in the first place. The authors of the article from a historical point of view consider the process of consolidation of environmental rights of citizens in the international legislation and legislation of the Russian Federation, as well as identify a number of problems arising from their direct implementation.*

Keywords: *environmental law, environmental rights of citizens, the implementation of environmental rights, the right to a favorable environment.*

Человечество сравнительно недавно задумалось о том, какой вред окружающей среде оно наносит своими действиями, и как этот вред в конечном итоге отражается на каждом конкретном индивидууме. Это связано с тем, что до XX в. количество промышленных производств было относительно небольшим и не причиняло существенного вреда окружающей среде.

Две мировые войны привели к осознанию уникальности и ценности человеческой жизни, необходимости закрепления основных прав человека в международных актах и дополнительной защиты их на международном уровне. Генеральной Ассамблеей ООН были приняты Всеобщая декларация прав человека (10.12.1948) и Международный пакт о гражданских и политических правах (16.12.1966). Несмотря на то, что указанные акты были направлены на обеспе-

чение прав каждого человека, экологические права в них отсутствовали. Проблема обеспечения экологических прав на международном уровне, равно как и в национальных законодательствах, еще не обсуждалась и не получила своего закрепления.

Первые шаги международного сообщества в направлении охраны окружающей среды были сделаны в 1948 г., когда во Франции была созвана Учредительная ассамблея Международного союза охраны природы (МСОП). МСОП стал первой международной экологической организацией, которая занималась такими вопросами, как выявление исчезающих видов животных и растений, сохранение биоразнообразия, проведение просветительской работы в сфере охраны природы. Его деятельность во многом послужила тому, что государства стали задумываться о сохранении и восстановлении собственной природы, обеспечении благоприятной среды для собственных граждан. В Великобритании, США, Канаде и ряде других государств появились учреждения, целью деятельности которых стало решение вопросов улучшения экологической обстановки в стране.

В то же время ухудшение общемировой экологической обстановки привело к осознанию необходимости принятия совместных усилий всех государств для обеспечения человечеству благоприятных условий жизни.

Впервые на международном уровне экологические права человека получили свое закрепление в Африканской Хартии прав человека и народов, принятой в 1981 г., ст. 24 которой устанавливала, что «все народы имеют право на общий удовлетворительный уровень окружающей среды, благоприятствующий их развитию»¹. На Генеральной Ассамблее ООН в 1972 г. была принята Декларация по проблемам окружающей человека среды, на которой было признано «право человека на свободу, равенство и адекватные условия жизни в окружающей среде»². Пункт 2 преамбулы данного международного документа устанавливал: «Сохранение и улучшение качества окружающей человека среды является важной проблемой, влияющей на благосостояние народов и экономическое развитие всех стран мира, это является выражением воли народов всего мира и долгом правительств всех стран»³.

Анализируя содержание и значение данного документа, И. А. Цвериганашвили писал: «Декларация позволила впервые создать рамки новой всеобщей программы по работе о природе планеты, начать выработку инициатив по решению конкретных экологических вопросов и проблем окружающей среды на уровень политического диалога»⁴.

В 1992 г. в Рио-де-Жанейро была проведена Конференция ООН по охране окружающей среды, на которой была принята Декларация по охране окружаю-

¹ Африканская Хартия прав человека и народов (Найроби, 26.06.1981) // СПС «ГАРАНТ».

² Стокгольмская декларация (принята в г. Стокгольме 16.06.1972 на Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды) // Действующее международное право. М. : Московский независимый институт международного права, 1997. Т. 3. С. 682—687.

³ Стокгольмская декларация. С. 687.

⁴ *Цвериганашвили И. А.* Стокгольмская конференция 1972 г. и ее роль в становлении международного экологического сотрудничества // Вестник Нижегородского университета имени Н. И. Лобачевского. 2016. № 1. С. 89—94.

щей среды и развитию⁵. Принцип 1 Декларации закрепил положение о том, что в центре внимания непрерывного развития находятся люди, и они имеют право на здоровую жизнь в гармонии с природой. Принцип 10 указанной Декларации закрепил право граждан на доступ к информации о состоянии окружающей среды и возможность отстаивать свои экологические права с помощью судебной защиты.

Экологические права человека стали получать все большее распространение и широко внедряются в национальные законодательства.

В России при разработке ныне действующей Конституции РФ ее создатели также учли мировой опыт по закреплению экологических прав граждан и внесли в текст Конституции статью 42, которая содержит три основных права человека в сфере экологии.

К ним относятся:

- право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду;
- право человека и гражданина на доступ к экологической информации;
- право человека и гражданина на возмещение вреда, причиненного гражданину экологическим правонарушением.

Если провести сравнительный анализ закрепленных в международных документах экологических прав граждан, то можно сделать вывод о том, что права граждан, сформулированные в Конституции РФ, несколько уже, чем закрепленные в международных документах.

Так, принцип 10 Декларации по охране окружающей среды и развитию 1992 г. установил, что гражданам «обеспечивается эффективная возможность использовать судебные и административные процедуры, включая возмещение и средства судебной защиты». Кроме того, он установил право граждан на участие в решении вопросов, затрагивающих вопросы экологии.

Однако следует заметить, что экологические права граждан в Российской Федерации получили свое развитие и закрепление в Федеральном законе «Об охране окружающей среды»⁶, который в ст. 11 конкретизирует права граждан в экологической сфере. Также дополнительное закрепление экологических прав граждан осуществляется в нормативных предписаниях Водного и Лесного кодексов РФ, федеральных законах «О радиационной безопасности населения»⁷, «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»⁸ и др.

Тем не менее, как справедливо заметила Е. В. Матвеева, «реализация экологических прав граждан зависит от эффективности правового инструментария, который позволил бы права на бумаге воплотить в поведение участников соот-

⁵ Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (принята в г. Рио-де-Жанейро 14.06.1992) // Действующее международное право. М. : Московский независимый институт международного права, 1997. Т. 3. С. 687—692.

⁶ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

⁷ Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «О радиационной безопасности населения» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 141.

⁸ Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

ветствующих правоотношений»⁹. Без закрепленного в нормативных актах и четко работающего механизма реализации экологических прав граждан они остаются лишь декларациями, не имеющими юридической наполненности.

Механизмы реализации экологических прав граждан прописываются как в вышеупомянутых федеральных законах, устанавливающих те или иные экологические права граждан, так и в ряде других, нормативные предписания которых направлены непосредственно на реализацию данных прав. Соответственно, в целях стратегического планирования данной деятельности приняты и реализуются государственные и федеральные целевые программы, другие долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные стратегические документы¹⁰

Например, право граждан на доступ к экологической информации конкретизировано в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹¹, ст. 8 которого устанавливает право любого гражданина как самостоятельно искать необходимую информацию в любых доступных ему источниках, так и обращаться в органы местного самоуправления и органы государственной власти за ее предоставлением. При этом п. 4 данной статьи устанавливает, что доступ к информации, затрагивающей права человека, ограничен быть не может. При этом ст. 5.39 КоАП РФ устанавливает административную ответственность для лиц, которые данную информацию не предоставили, тем самым гарантируя ее предоставление угрозой наказания.

Механизм реализации права на возмещение вреда, причиненного экологическим правонарушением, установлен в ст. 75—80 Закона «Об охране окружающей среды» и в гл. 59 Гражданского кодекса РФ. Кроме того, дополнительные гарантии реализации данного права закреплены в ст. 11 Закона «Об охране окружающей среды», в которой сказано, что граждане имеют право подавать в суд иски о возмещении вреда окружающей среде.

При этом для подачи такого иска в суд не обязательно быть лицом, непосредственно пострадавшим от экологического правонарушения, такой иск может быть подан любым заинтересованным лицом на основании ст. 46 ГПК РФ, которая устанавливает, что в случаях, предусмотренных законом, в качестве истца могут выступать лица в защиту неопределенного круга лиц. Право граждан подавать иски о возмещении вреда, причиненного окружающей среде (иски в пользу неограниченного круга лиц), подтверждено также постановлением Пленума Верховного Суда РФ¹².

⁹ *Матвеева Е. В.* Правовой механизм реализации экологических прав граждан в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 7.

¹⁰ См.: *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации. // *Lex Russica*. 2016. № 6. С. 170—183.

¹¹ Федеральный закон Российской Федерации от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 19.07.2018) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // *СЗ РФ*. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3448.

¹² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» // *Бюллетень Верховного Суда РФ*. 2018. № 2.

Тем не менее современные ученые указывают на то, что механизм возмещения экологического вреда в данный момент недостаточно разработан и нуждается в усовершенствовании¹³. Так, удовлетворение иска в пользу неопределенного круга лиц не дает права лицам, непосредственно пострадавшим от экологического правонарушения, права на получение компенсации. Оно лишь создает правовую базу для обращения в суд пострадавших с исками о компенсации причиненного им вреда. Методики расчета размера вреда, причиненного гражданам экологическими правонарушениями, отсутствуют. Для доказательства причинения такого вреда необходимо каждому гражданину проходить экспертизу, в процессе которой будут установлены причинно-следственные связи между экологическим правонарушением и причиненным вредом, а также его размер. Сложность и дороговизна такой экспертизы, а также отсутствие специалистов создают значительные трудности при доказывании гражданами факта причинения и размера такого вреда.

Однако наиболее сложным для разработки и обеспечения, на наш взгляд, остается механизм реализации права граждан на благоприятную окружающую среду. Понятие благоприятной окружающей среды закреплено законодательно. Согласно ст. 1 Закона «Об охране окружающей среды» «благоприятная окружающая среда — окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов».

Рассматривая понятие «благоприятная окружающая среда», Н. В. Жукова указывает, что смысл данного понятия «раскрывается через указание на то, что государство устанавливает различные нормативы и пределы допустимого воздействия на нее, при которых ее качество позволит устойчиво функционировать естественным экологическим системам»¹⁴.

Действительно, практически все нормы Федерального закона «Об охране окружающей среды» направлены на установление механизма реализации данного права. В данном Законе устанавливаются основы нормирования в сфере окружающей среды, пределы возможного воздействия на нее, устанавливаются виды объектов, которые могут причинить вред окружающей среде, основания и общие правила возмещения вреда, причиненного окружающей среде, в том числе и накопленного экологического вреда, и т.д.

Следует обратить внимание на то, что практически половина норм данного Закона являются бланкетными, отсылающими нас к другим нормативным актам.

¹³ См.: *Данилова Н. В.* Совершенствование института возмещения экологического вреда // Экологическое право. 2015. № 3. С. 3—6; *Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б.* Возмещение экологического вреда: законодательные новеллы // Lex Russica. 2016. № 8. С. 130—140; *Кравцова Е. А.* Особенности возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью человека экологическими правонарушениями // Гражданское законодательство России: проблемы, перспективы и направления развития на современном этапе : материалы межвузовской конференции 25 мая 2017 г. Белгород, 2017. С. 36—40.

¹⁴ *Жукова Н. В.* О понятии механизма обеспечения реализации права граждан на благоприятную окружающую среду и недостатках его действия в России // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 11. С. 172—179.

К примеру, ст. 4.2 Закона обозначает существование четырех категорий объектов по степени негативного влияния на окружающую среду, однако критерии, по которым тот или иной объект относится к той или иной категории негативного воздействия, устанавливаются Правительством РФ. Правительством также устанавливаются ставки платы за негативное воздействие на окружающую среду (п. 2 ст. 16.3), нормы и правила в области охраны окружающей среды (ст. 29), перечень озоноразрушающих веществ (ст. 54) и т.д.

На сегодняшний день практически все акты, к которым отсылают нормы вышеупомянутого Закона, приняты. Исключение составляют нормативы антропогенной нагрузки на окружающую среду. В настоящее время такие нормативы существуют лишь в отношении озера Байкал. Также в настоящее время не разработаны таксы и методики по расчету причиненного вреда в результате загрязнения атмосферного воздуха и в результате причинения вреда гражданам экологическими правонарушениями.

Н. В. Жукова указывает на то, что само принятие нормативов вредного воздействия на окружающую среду нарушает право граждан на благоприятную окружающую среду. Однако, на наш взгляд, существование данных нормативов необходимо. К сожалению, в настоящее время невозможно осуществлять хозяйственную и производственную деятельность без оказания воздействия на окружающую среду. Даже самые новейшие технологии сводят такое воздействие к минимуму, но не могут обеспечить полную сохранность окружающей среды. Существование же нормативов позволяет контролировать деятельность предприятий и использовать получаемые от предприятий платежи для восстановления окружающей среды.

Отрицательным моментом в данном случае является то, что денежные средства, собираемые в результате негативного воздействия на окружающую среду, не являются целевыми средствами. Их можно потратить не только на компенсацию вреда, причиненного окружающей среде, но и на любые другие цели. Данный пробел в законодательстве нуждается в устранении. Такие платежи должны аккумулироваться на особых счетах и использоваться строго по назначению.

Осознание существующих экологических проблем привело к тому, что органы государственной власти приняли ряд стратегических решений, направленных на комплексное решение назревших экологических проблем. В частности, были приняты Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, разработан проект Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года¹⁵.

В заключение хотелось бы отметить, что Россия уверенно идет по пути осознания существующих экологических проблем и поиска путей их решения. Об этом свидетельствуют не только выводы российских ученых, но и данные иностранных специалистов. Так, специалистами Центра экологической политики и права при Йельском университете раз в два года составляется экологический рейтинг стран, который учитывает анализ различных аспектов состояния окружающей среды

¹⁵ См.: *Евтушенко В. И., Шпаковский Ю. Г.* Документы стратегического планирования в сфере регулирования миграционной деятельности Российской Федерации по экологическим причинам // *Lex Russica*. 2017. № 10 (131). С. 47—57.

и здоровья населения, мониторинг эффективности проводимой государством экологической политики и другие факторы. В данном рейтинге Россия в 2014 г. заняла 73-е место, в разделе «Страны со средним уровнем экологической эффективности». В 2016 г. Россия заняла уже 32-е место, передвинувшись в раздел «Страны с высокой экологической эффективностью». Все это свидетельствует о том, что в России больше внимания стало уделяться экологическим проблемам и намеченные пути их решения являются достаточно эффективными, чтобы в дальнейшем государство смогло полностью обеспечить своим гражданам право на благоприятную окружающую среду.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Данилова Н. В.* Совершенствование института возмещения экологического вреда // Экологическое право. — 2015. — № 3. — С. 3—6.
2. *Евтушенко В. И., Шпаковский Ю. Г.* Документы стратегического планирования в сфере регулирования миграционной деятельности Российской Федерации по экологическим причинам // Lex Russica. — 2017. — № 10 (131). — С. 47—57.
3. *Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б.* Возмещение экологического вреда: законодательные новеллы // Lex Russica. — 2016. — № 8. — С. 130—140.
4. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации. // Lex Russica. — 2016. — № 6. — С. 170—183.
5. *Жукова Н. В.* О понятии механизма обеспечения реализации права граждан на благоприятную окружающую среду и недостатках его действия в России // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 11. — С. 172—179.
6. *Кравцова Е. А.* Особенности возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью человека экологическими правонарушениями // Гражданское законодательство России: проблемы, перспективы и направления развития на современном этапе : материалы межвузовской конференции 25 мая 2017 г. — Белгород, 2017. — С. 36—40.
7. *Матвеева Е. В.* Правовой механизм реализации экологических прав граждан в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2010.
8. *Цвериганашвили И. А.* Стокгольмская конференция 1972 г. и ее роль в становлении международного экологического сотрудничества // Вестник Нижегородского университета имени Н. И. Лобачевского. — 2016. — № 1. — С. 89—94.