



УДК 342.732

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

В.И. ЕВТУШЕНКО*Белгородский
государственный
университет**e-mail: 77712@live.ru*

В статье рассмотрено возникновение и становление конституционного права человека и гражданина в Российской Федерации на благоприятную окружающую среду. Рассмотрены основные нормативные акты, регулирующие данное право – международные соглашения, в том числе относящиеся к так называемому «мягкому» праву, внутригосударственные законодательные акты, проведен анализ трудов ученых – правоведов, посвященных данной проблематике. Рассмотрены основные направления совершенствования права человека и гражданина в Российской Федерации на благоприятную окружающую среду, вынесены на рассмотрение конкретные предложения по его улучшению.

Ключевые слова: право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, право на благоприятную среду обитания, экологические права человека и гражданина.

В статье 42 Конституции Российской Федерации установлены три самостоятельных и тесно взаимосвязанных между собой экологических права. Это право человека и гражданина на:

- 1) благоприятную окружающую среду,
- 2) достоверную информацию о её состоянии,
- 3) возмещение ущерба, причинённого здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Помимо трех основных экологических прав, закрепленных в главе 42 Конституции Российской Федерации современному международному праву известно еще 2 вида экологических прав человека. Это право человека и гражданина:

– на участие общественности в принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды;

– на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей природной среды.

При этом право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду является основным, а другие указанные экологические права человека и гражданина вытекают из него, направлены на установление механизма его реализации и являются обеспечивающими это стержневое право всех экологических правовых норм.

По данным Всемирной организации здравоохранения состояние здоровья человека до 80 % определяется условиями среды его обитания¹. Таким образом, можно сделать вывод, что наряду с другими социальными институтами право на благоприятную окружающую среду определяет показатели качества жизни. Более того, успешная реализация этого права создает необходимые условия для осуществления всех других прав, свобод и интересов человека. Экологическая составляющая в большей или меньшей степени проявляется в каждом из видов прав. Как справедливо замечает Сучкова В. А., «...стандарты в области прав человека, прямо не относящиеся к проблемам окружающей среды, могут заключать в себе соответствующие предпосылки для их расширительного юридического толкования. Право на жизнь, например, следует считать нарушенным, когда государству не удастся закрепить или ограничить внесение высокотоксичных веществ в источники питьевой воды. Если соответствующие органы признают такие связи, тогда экологиче-

¹ Бринчук М. М. Экологическое право: учебник // Подготовлен для системы КонсультантПлюс. 2008.



ский критерий может быть включен в число правовых норм, обеспечивающих права на жизнь»².

Так, гражданские (личные) права определяют защищенность человека, его здоровья и имущества от какого либо незаконного вмешательства (к примеру, от вредного воздействия окружающей среды). Политические права граждан выражают возможности индивида на участие в осуществлении государственной власти (посредством проведения референдума по вопросам охраны окружающей среды, участия в процессе подготовки и принятия экологически значимых решений и др.), установления контроля за властью (путем судебного обжалования решений и действий государственных органов и должностных лиц, а также их бездействия, нарушающих экологические права граждан). Культурные права позволяют обеспечивать рост уровня экологической культуры человека. Осуществление социальных и экономических прав позволяют обеспечить человеку достойный, с учетом экологических факторов, жизненный уровень:

- право на труд в экологически безопасных условиях;
- защиту здоровья от вредного воздействия загрязненной окружающей среды;
- право на экологическое образование³.

Впервые вопрос о необходимости защиты права человека на благоприятную окружающую среду был поднят на Стокгольмской Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде 1972 года, которая «...стала поворотным пунктом в экологической политике государств и международного сообщества»⁴. В первоначально подготовленном для обсуждения на конференции проекте Стокгольмской Декларации содержалась, в том числе, следующая формулировка: «Каждый имеет фундаментальное право на безопасную и здоровую окружающую среду для полного удовлетворения основных прав человека, включая право на уровень жизни, соответствующий его здоровью и благополучию»⁵. К сожалению, в окончательном варианте Декларации этот принцип был изложен в довольно расплывчатой, аморфной форме: «Человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь, и несет ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо будущих и нынешних поколений»⁶.

Следующим этапом развития международно-правового регулирования прав человека на благоприятную окружающую среду стала конференция ООН по окружающей среде и развитию, проведенная в Бразилии в июне 1992 года, результатом которой явилась Рио-де-Жанейрская Декларация по охране окружающей среды и развитию⁷. Она закрепила право каждого человека иметь на национальном уровне доступ к информации, которая касается окружающей среды и имеется в распоряжении государственных органов, провозгласила как принцип положение о том, что в центре внимания непрерывного развития находятся люди, и они имеют право на здоровую жизнь в гармонии с природой⁸.

Несмотря на то, что принятые в Стокгольме и Рио-де-Жанейро международные соглашения и по названию и по форме являются декларациями, т. е. принадлежат к так называемому «мягкому» международному праву, не имеющему для государств, их подписавших, обязательной силы. Тем не менее, данные международные декларации имеют огромное морально-политическое значения, а содержащаяся в них программа действий

² Сучкова В.А. К вопросу о классификации экологических прав человека // Московский журнал международного права. 2006. № 2. – С.150

³ См.: Бринчук М. М. Теоретические основы экологических прав человека. // Государство и право. 2004. №5. – С.11

⁴ См.: Петров З. В. Экологическое право России: Учебник для вузов. – М.: Издательство БЕК, 1998. – С. 504.

⁵ Шемпуненко Ю. С. Правовые проблемы экологии. Киев: Наукова думка, 1989. – С. 12.

⁶ Стокгольмская декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, принята 16 июня 1972 года в г. Стокгольме. // Действующее международное право. Т. 3. – М.: Московский независимый институт международного права, 1997. – С. 682 – 687.

⁷ Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию, принята 16 июня 1992 г. в г. Рио-де-Жанейро. // Действующее международное право. Т. 3. – М.: Московский независимый институт международного права, 1997. – С. 687 – 692.

⁸ Конституция Российской Федерации (комментарий) // Под редакцией Топорина Б. Н. – М.: Юрист, 2000. – С. 232.



государств – участников по защите окружающей среды, защите экологических прав человека как на международном, так и на внутригосударственном уровне, выводит Стокгольмскую декларацию и декларацию Рио далеко за рамки просто соглашений государств о намерениях⁹.

В 1994 году была предпринята очередная попытка сформулировать на международном уровне наиболее полное и содержательное определение понятия прав человека на благоприятную окружающую среду. Результатом явился проект Принципов «Права человека и окружающая среда», разработанный подкомиссией ООН по правам человека и окружающей среде¹⁰. Принципы «Права человека и окружающая среда» были приняты в качестве декларации. В них не только выделяется и содержательно раскрывается новый вид прав – экологические права, но и подчеркивается их взаимосвязь со всеми существующими правами: гражданскими, политическими, социальными, культурными, экономическими.

Проект Международного Пакта по окружающей среде и развитию 1995 года, подготовленный Международным союзом охраны природы и природных ресурсов (МСОП) предпринимает попытку кодифицировать институт обеспечения соблюдения экологических прав человека¹¹. Возрастает число международных соглашений по вопросам сохранения окружающей среды, в Международном Суде создана камера по экологическим вопросам, что демонстрирует признание на международном уровне нового вида прав – экологических.

Тем не менее, до сих пор право человека на благоприятную (здоровую) окружающую среду прямо не закреплены ни в одном из универсальных международных документов и его реализация в международном праве зачастую целиком зависит от правоприменительной практики, что является основой для множества судебных прецедентов¹².

Право человека на благоприятную (здоровую) окружающую среду получило отражение в некоторых региональных документах, большей частью – европейских. Так, в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. отмечалась невозможность охраны окружающей среды и поддержания её качества только на внутригосударственном уровне и мировому содружеству предлагалось решать эту проблему сообща, в общемировом масштабе¹³.

Понятие «право человека на благоприятную окружающую среду» получило свое развитие в:

– Европейской Конвенции о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (получившая название по месту своего проведения – г. Орхусе, Дания: общепринятое название: «Орхусская Конвенция»). В ней впервые право человека на благоприятную окружающую среду рассматривалось не только как право нынешнего, но и будущего поколения¹⁴;

⁹ См.: Копылов М. Н. К вопросу об эффективности норм «мягкого» международного экологического права. // Экологическое право. 2006. №6. – С. 30 – 33.

¹⁰ Проекты принципов, касающихся прав человека и окружающей среды. URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/1994-dec.htm>

¹¹ Проект Международного Пакта по окружающей среде и развитию. URL: http://translate.google.ru/translate?hl=ru&langpair=en%7Cru&u=http://www.i-c-e-l.org/english/EPLP31EN_rev2.pdf

¹² См. Трудова О. В., Яковлев Э. Ю. К вопросу о классификации, содержании, правовой гарантированности экологических прав человека и гражданина (сравнительный анализ правовых систем Российской Федерации и Евросоюза). // Международное публичное и частное право. 2008. №2. – С. 22 – 25.

¹³ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Подписан в Хельсинки, Финляндия, 01 августа 1975 года. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных Союзом Советских Социалистических Республик с иностранными государствами. Выпуск XXXI. М., 1977. – С. 544 – 589.

¹⁴ Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, принята на Четвертой Конферен-



– Африканской Хартии прав человека и народов, статья 24 которой гласит, что «все народы имеют право на общую удовлетворительную окружающую среду, благоприятную для их развития»¹⁵ и т. д.

Представляет интерес практика Европейского Сообщества, где в январе 2000г. была принята белая книга об экологической ответственности, в которой сформулированы положения об ответственности государств – членов ЕС за вред, причиненный окружающей среде, экологическим правам граждан, и его возмещении.

На Конференции министров окружающей среды Европы в Софии в 1995 г. были одобрены Руководящие принципы по обеспечению доступа к экологической информации и участию общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды. Основной смысл этого документа заключается в том, что он признает доступ к экологической информации как естественное право каждого. В соответствии с ним в 1997 году была подготовлена международная Конвенция по обеспечению доступа к экологической информации, которая носит обязательный для исполнения характер, и определяют права граждан и обязанности государственных органов относительно обеспечения этих прав¹⁶.

Текст проекта этой Конвенции подробно рассматривался на состоявшемся в Словении в 1997 году европейском эко-форуме. Там была выработана Декларация, получившая название Словенской, в которой на первом месте стоит раздел «Доступ к информации». Декларация исходит из принципа, что информация, которой владеют органы государственной власти, является достоянием людей. Общественный интерес должен превалировать над соображениями любой секретности информации. Ни при каких обстоятельствах государственные органы не должны удерживать информацию, пока не будет доказано, что вред, причиненный представлением такой информации, превысит общественный интерес в ее предоставлении. Более того, принимая во внимание все возрастающую роль электронных средств в обмене информации, в Декларации содержится требование о том, чтобы определенные важные категории экологической информации были доступны через сети Интернет или их эквиваленты¹⁷.

Более восприимчивыми и адекватными в вопросах нормативного закрепления права человека на благоприятную окружающую среду оказались национальные законодательства¹⁸. Происходящие в мире процессы формирования механизмов защиты права человека на проживание в условиях благоприятной окружающей среды не могли не сказаться, даже несмотря на проводимую СССР в тот период политику закрытости и изоляционизма, на общем направлении проводимой Советским Союзом работы по расширению и совершенствованию отечественного законодательства в области охраны природы и защиты права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду. Но и в настоящее время, в период гораздо большей открытости российского общества и гораздо большей восприимчивости российским законодательством международных правовых норм, «...имплементация международных, включая европейские, экологических норм и стандартов в российское законодательство осуществляется постоянно и с трудом ввиду новизны проблем, отсталости и недостаточной технической оснащенности народного хозяйства, неисполняемости значительной части природоохранных предписаний, чему служит их некая декларативность и размытость»¹⁹.

Отсутствие в международном праве строгого определения (т. е. такого, содержание которого определено в соответствии с принципами общего международного права) понятия «право человека на благоприятную окружающую среду» а также то, что право на благоприятную окружающую среду, хотя и относится к правам нового поколения, по

ции министров «Окружающая среда для Европы», Орхус, Дания, 23-25 июня 1998 года. URL: <http://www.ecoaccord.org/prtr/aarhus.htm>

¹⁵ Африканская хартия прав человека и народов, принята 26 июня 1981 года, Найроби. URL: http://www.concourt.am/hr/rus/inter/6_4.htm

¹⁶ См.: Буркова Л.Н. Экологические права человека в Российской Федерации: дис. канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону: 2005. – С. 90.

¹⁷ См.: Крыжановская А.А. Использование программ для ЭВМ – деятельность, создающая повышенную опасность для окружающих // Журнал российского права. 2004. № 6. – С. 78.

¹⁸ См.: Шемпученко Ю. С. Плюс экологизация всей земли (проблемы кодификации международного экологического права). // Экологическое право. 2009. №2/3. Специальный выпуск. – С. 56 – 59.

¹⁹ Боголюбов С.А. Концепция развития экологического законодательства. // Черные дыры в Российском законодательстве. Юридический журнал. 2004 № 2. – С. 418.



своей структуре тесно переплетены с системой прав человека в целом, приводит на уровне национальных законодательств к различному отношению к праву на благоприятную окружающую среду, и, как следствие, к неоднозначной оценке его правовой природы. Так, впервые на национальном уровне право на благоприятную окружающую среду закреплено в конституции Испании, а затем в конституциях и других законодательных актах Азербайджана, Белоруссии, Бельгии, Грузии, Индии, Испании, Мозамбика, Молдовы, Перу, Португалии, Финляндии, Эфиопии, ЮАР, Южной Кореи и других государств.

В тоже время, например, Конституция Португальской Республики относит право на благоприятную (здоровую) окружающую природную среду к социальным правам, Конституция Королевства Испания – к социально-экономическим, а Конституция Королевства Бельгия – к социальным, экономическим и культурным правам²⁰.

Особняком в ряду национальных правовых систем стоит законодательство Германии, статья 20а Основного закона которой закрепляет обязанность государства защищать, «...сознавая ответственность перед будущими поколениями, ... естественные основы жизни» человека²¹. Таким образом, законодательство Германии не закрепляет отдельного правового института прав граждан на благоприятную окружающую среду, а закрепляет обязанность государства по её защите и, соответственно, право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду не закреплено в Основном законе ФРГ в виде отдельного правового института, а вытекает из обязанности государства, корреспондируясь с ней²².

В современной России право человека на благоприятную окружающую среду является одним из основных конституционных прав. Как и в любой иной области, в регулировании отношений охраны окружающей среды, признания, охраны и защиты экологических прав человека и гражданина Конституция Российской Федерации играет основополагающую роль в силу ее особого уровня правового регулирования, ее верховенства на всей территории страны. «Принципиальные положения, определяющие особое место Конституции в иерархии нормативных правовых актов Российской Федерации, заложены в ней самой»²³.

Будучи основным законом, Конституция России представляет правовую основу для развития отраслей российского законодательства, в том числе экологического. В тоже время, конституционные положения должны «...находиться в зависимости от динамики развития природы, природо- и правопользования»²⁴.

В Федеральном законе Российской Федерации «Об охране окружающей среды» принято законодательное определение понятия «благоприятная окружающая среда» как «...окружающей среды, качество которой обеспечивает функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов»²⁵.

Необходимо отметить, что данное определение в точности воспроизведено в принятом состоявшимся 03 декабря 2009 года пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств «Модельном законе об экологической ответственности в отношении предупреждения и ликвидации вреда окружающей среде»²⁶.

²⁰ Третьякова А. А. Понятие экологических прав граждан по законодательству стран-членов Европейского Союза // Экологическое право. 2002. № 1. – С. 54.

²¹ Основной закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 г. (с последующими изменениями и дополнениями до 29 июля 2009 г.). URL: <http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/BRD.HTM>

²² См.: Матвеева Е. В. Правовой механизм реализации экологических прав граждан в России и Германии: вопросы терминологии. // Экологическое право. 2010. №2. – С. 22 – 27.

²³ Игнатъева И. А. Отражение конституционных норм в экологическом законодательстве России: проблемы законодательной техники. // Журнал российского права. 2003. №5. – С.10

²⁴ Трудова О. В., Яковлев Э. Ю. Исходные теоретические основания конституционно – правового исследования экологической сферы. // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 23. – С. 40.

²⁵ Федеральный закон Российской Федерации от 10 января 2002 г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. Федерального закона от 14.03.2009 г. № 32-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2002. №2. Ст. 133.

²⁶ Модельный закон об экологической ответственности в отношении предупреждения и ликвидации вреда окружающей среде. Принят на тридцать третьем пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств 03 декабря 2009 года. // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2010. № 46. – С. 108 – 140.



Аналогичные определения благоприятной окружающей среды содержатся и во многих региональных законодательных актах²⁷.

Помимо понятия «благоприятная окружающая среда» законодательство России содержит и близкое по смыслу определение понятия «благоприятная среда обитания». Так, в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации «О санитарно – эпидемиологическом благополучии населения» «граждане имеют право на благоприятную среду обитания, факторы которой не оказывают вредного воздействия на человека»²⁸.

Расхождение в определении близких понятий «благоприятная среда обитания» и «благоприятная окружающая среда» стало следствием той широкой дискуссии, которая развернулась среди правоведов. В настоящее время принято считать, что «окружающая среда» – более широкое понятие, чем «среда обитания», включающее в себя не только систему элементов природной среды (земля, недра, океаны, моря, реки, озера, атмосферу, близлежащее космическое пространство, флору и фауну и т. д.), но и искусственную среду, созданную человечеством для удовлетворения его потребностей, как материальных, так и социальных, культурных и т. д.²⁹.

Данная дискуссия не прекратилась даже после принятия официально признанного определения, сформулированного в Федеральном законе Российской Федерации «Об охране окружающей среды», которое сразу же совершенно справедливо стало подвергаться критике за отсутствие юридических критериев благоприятности окружающей среды³⁰.

Данное положение, по мнению Бринчука М. М., вызвано тем, что на уровне международного права, федерального и регионального законодательства России основное внимание уделено охране окружающей среды, но нет четко сформулированной цели данной деятельности, а само понятие «благоприятная окружающая среда» не «...осознано ни в науке..., ни в природоохранной практике правоприменения»³¹.

В качестве определяющего юридического критерия права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду различными правоведомы предлагались различные параметры. Так, Топорнин Б. Н. рассматривает в качестве определяющего такой критерий как качество окружающей среды³². Глушков С. А. определял благоприятную среду как среду, при которой достижим возможно высший уровень здоровья, то есть состояния полного физического, душевного и социального благополучия³³. Бринчук М. М. предлагал использовать в качестве характеристики окружающей среды не только её качество, а её состояние, являющееся, по его мнению, более широким понятием, включающим в себя не только качественные, но и количественные нормативы³⁴.

²⁷ См.: Экологический кодекс Республики Башкортостан от 28 октября 1992 года №ВС-13/28 (в ред. Законов РБ от 25.05.2010 г. №265 – з) // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. 1993. №3. Ст. 57.; Экологический кодекс Республики Татарстан от 15 января 2009 года №5 – ЗРТ (в ред. Законов РТ от 16.05.2010 г. №20 – ЗРТ) // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2009. №1. Ст.5.

²⁸ Федеральный закон Российской Федерации от 30 марта 1999 г. №52 – ФЗ «О санитарно – эпидемиологическом благополучии населения» (в ред. Федерального закона от 28.09.2010 г. №243 – ФЗ). // Собрание законодательства РФ. 1999. №14. Ст. 1650.

²⁹ См.: Ласкина Н. В. Комментарий к Федеральному закону от 30 марта 1999 г. №52 – ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Подготовлен для системы КонсультантПлюс. 2010.

³⁰ См.: Васильева М. И. О применении в праве экологических критериев благоприятности окружающей среды. // Государство и право. 2002. №11. – С. 87.; Соколова Н. Л. Развитие принципов международного экологического права и проблемы их имплементации (на примере законодательства Российской Федерации): автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1998. – С. 20; Анисимов А. П., Рыженков А. Я., Черноморец А. Е. Научно-практический комментарий к федеральному закону «Об охране окружающей среды». Волгоград: Панорама, 2005. – С.131-133.

³¹ См.: Бринчук М. М. Благоприятная окружающая среда – важнейшая категория права. // Журнал российского права. 2008. №9. – С. 37-52.

³² См.: Топорнин Б. Н. Вступительная статья. Конституция Российской Федерации. Комментарий / Под. общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. – М.: Юридическая литература, 1994. – С. 63.

³³ Глушкова С. И. Права человека в России. М.: Юрист, 2005. – С. 370.

³⁴ См.: Бринчук М. М. Теоретические основы экологических прав граждан // Государство и право. 2004. №5. – С. 5 – 15.



Алиев О. К. в качестве подобных критериев права человека на благоприятную окружающую среду рассматривает систему нормативов охраны окружающей среды и лимитов природопользования³⁵.

Среди разнообразных определений термина «благоприятная окружающая среда», приведенных в различных научных изданиях, наиболее проработанной автору представляется дефиниция, в соответствии с которой окружающая среда является благоприятной, «...если ее состояние соответствует установленным в экологическом законодательстве требованиям, касающимся чистоты (незагрязненности), ресурсоемкости (неистощимости), экологической устойчивости, видового разнообразия, эстетического богатства, сохранения уникальных (достопримечательных) объектов природы, сохранения естественных экологических систем, использования природы с учетом допустимого экологического и техногенного риска»³⁶.

Некоторые правоведы предлагают определение понятия «благоприятная окружающая среда», использованное в Федеральном законе Российской Федерации «Об охране окружающей среды», понятием в узком смысле, а приведенное выше определение предлагают считать понятием в широком смысле³⁷.

Различные точки зрения среди ученых – правоведов сложились и на природу права человека на благоприятную окружающую среду. Козлова Е. И. и Кутафин О. Е. относят его к социально – экономическим правам³⁸. А, например, Буркова Л. П. полагает, что «...право на благоприятную окружающую среду характеризуется тем, что оно является естественным, основным, абсолютным, всеобщим, гарантируемым, непосредственно действующим, неотчуждаемым и не подлежащим ограничениям со стороны государства. Данные характеристики позволяют сделать вывод о том, что право на благоприятную окружающую среду относится к личным правам человека и должно быть выведено из сферы социально-экономических прав»³⁹.

Высказывались мнения о праве на благоприятную окружающую среду как на одну из существенных гарантий права на жизнь⁴⁰. Данное положение опирается, в том числе, на ряд судебных прецедентов, первый из которых имел место еще в 1985 году, когда в деле Яномами против Бразилии по ходатайству, внесенному от имени индейцев яномами, Комитет по правам человека ООН установил связь между качеством окружающей среды и правом человека на жизнь⁴¹. При таком подходе право на благоприятную окружающую среду, основное среди других экологических прав человека, определялось как одно из надпозитивных, естественных прав человека. Свойство надпозитивности при этом вытекает из самой природы человека – без существования в благоприятной среде человеческий род обречен на вымирание.

В доктрине международного права вплоть до последнего времени господствовало деление прав человека на гражданские, политические, социальные, экономические и культурные. И только в середине 80-х годов XX века на волне «экологизации» международных отношений и под впечатлением Африканской Хартии прав человека и народов 1981 года, правоведом ряда стран, и, в первую очередь, чешским юристом Карелом Ва-

³⁵ См.: Алиев О. К. Конституционные основы охраны окружающей природной среды и природопользования: характеристика, проблемы, тенденции // Юрист. 2007. №4. – С. 2 – 4.

³⁶ Бринчук М. М. Благоприятная окружающая среда – важнейшая категория права. // Журнал российского права. 2008. №9. – С. 39.

³⁷ См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону Российской Федерации «Об охране окружающей среды» (постатейный). / Под ред. Анисимова А. П. // М.: Деловой двор, 2010. 600 с.

³⁸ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1999. – С. 241.

³⁹ Буркова Л. Н. Экологические права человека в Российской Федерации (конституционно – правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д., 2005. – С. 14.

⁴⁰ См. Мипанин К. С. Конституционное право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду: гарантии и защита в законодательстве Российской Федерации: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2005; Кальченко П. Б. Право человека на жизнь (вопросы теории и практики): учеб. пособие. Волгоград: ВА МВД России, 2003. – 76 с.

⁴¹ Pan American Union, Final Act of the Ninth Conference of American States, Res. XXX, at 38 (1948), reprinted in OAS, Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-american System, 1996; Case 7615, Brazil, INTER-AM.CH.R., 1984–1985 Annual Report 24, OEA/Ser.L/V/IL66, 1985. Doc. 10, rev. 1.



саком, первым генеральным секретарем Международного института прав человека в Страсбурге, впервые предпринимается попытка обосновать существование третьего поколения прав человека – коллективных прав, или прав солидарности⁴², к которым ряд правоведов относит, в частности, право на благоприятную окружающую среду⁴³.

В тоже время рядом правоведов предлагается выделить экологические права человека, основным из которых является право на благоприятную окружающую среду, в качестве самостоятельной разновидности прав. Так, Шемшученко Ю. С. еще в конце 80-х годов XX века писал о том, что право человека на благоприятную окружающую среду представляет собой самостоятельный правовой институт⁴⁴.

Наиболее правомерным автору представляется мнение М. И. Васильевой, которая считает, что в праве на благоприятную окружающую среду «...можно увидеть различные групповые признаки. Например, свойства личного права, поскольку его реализация неотделима от индивида и его права на жизнь. Реализация данного права посредством участия в принятии эколого-значимых решений, в референдумах, вступления в информационные отношения, проведения общественных акций приближает его к политическим правам. Те элементы «права – притязания», которые проявляются в случае нарушения с причинением вреда, придают данному праву черты имущественного. В части компенсаций вреда населению экологически неблагополучных районов можно говорить о принадлежности его к группе социально-экономических прав человека, непосредственно связанных с распределительными отношениями в обществе»⁴⁵.

Таким образом, право каждого на благоприятную окружающую среду является одним из основополагающих прав человека и предполагает реальные возможности проживания в здоровой, отвечающей международным и государственным стандартам окружающей природной среде. Данное право, выступает как прирожденное, имманентно присущее человеку качество. Право на благоприятную окружающую среду принадлежит к числу тех прав и свобод, совокупность которых дает возможность судить о положении личности в конкретном обществе, а также и о характеристиках государства. Более того, успешная реализация этого права создает необходимые условия для осуществления всех других прав, свобод и интересов человека.

Право на благоприятную окружающую среду является комплексным институтом, поскольку его реализация осуществляется в различных по юридической природе правоотношениях (конституционных, административных, экологических, имущественных, и др.), регулируемых правовыми нормами различных отраслей законодательства. Ядро указанного института составляют нормы Конституции России.

Соответственно, любое загрязнение окружающей среды может рассматриваться не только как нарушение конституционного права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, но и как опосредованное нарушение всех других прав человека⁴⁶.

Учитывая то, что другие экологические права человека и гражданина, установленные статьей 42 Конституции Российской Федерации: право на достоверную информацию о ее состоянии и право на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением, носят обеспечительный характер и направлены на установление механизма реализации основного права — права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, можно выделить основные направления совершенствования государственного регулирования реализации конституционного права человека и гражданина в Российской Федерации на благоприятную окружающую среду:

⁴² Vasak K. Human Rights: A Thirti-Years Struggle: the Sustained Efforts to Give Force of the Universal Declaration of Human Rights // UNESCO Courier. Paris: UNESCO, 1977. November.

⁴³ См.: Мюллерсон Р. А. Права человека: идеи, нормы, реальность. М. Юридическая литература, 1991. С. 30; Сучкова В. А. К вопросу о классификации экологических прав человека // Московский журнал международного права. 2006. № 2. – С. 147; Варламова Н. В. Третье поколение прав человека как форма юридизации отношений между социальными общностями // История государства и права. 2009. №14. – С. 41 – 45.

⁴⁴ См.: Ефимова Е. И. Развитие института экологических прав и обязанностей в эколого-правовых исследованиях // Экологическое право. 2004. №2; 2004. №3; 2005. №2.

⁴⁵ Васильева М. И. Право на благоприятную окружающую среду как элемент правового статуса личности. // Экологическое право. 2005. №1. – С. 20.

⁴⁶ Сучкова В.А. К вопросу о классификации экологических прав человека.// Московский журнал международного права. 2006. № 2. – С. 156.



Во-первых, необходимо принятие поправок в Федеральный закон Российской Федерации «Об охране окружающей среды», в соответствии с которыми законодательно была бы принята новая редакция определения понятия «благоприятная окружающая среда», в соответствии с которой были бы определены четкие юридические критерии благоприятности окружающей среды.

Во-вторых, необходимо совершенствование эколого-правового механизма, заложенного в российском законодательстве, посвященном охране окружающей среды и защите права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду. В большинстве нормативных актов, входящих в эту группу наблюдается нарушение правил юридической техники правотворчества⁴⁷, слишком много норм отсылочного характера. Установление стандартов в области окружающей среды: норм по выбросам вредных веществ в воздух, воду, почву и ответственность за их нарушение устанавливаются не на законодательном уровне.

Едиственный стандарт в этой области на законодательном уровне зафиксирован в Федеральном законе Российской Федерации «О радиационной безопасности населения» и устанавливает основные гигиенические нормативы (допустимые пределы доз) облучения на территории России в результате использования источников ионизирующего излучения. Ни один другой Федеральный закон Российской Федерации не содержит нормативов по выбросам ядовитых веществ, а только определяет органы, которые вправе разрабатывать такие нормативы, как на федеральном, так и региональном уровнях. Таким образом, можно сделать вывод, что практически все нормативы вредного воздействия на окружающую природную среду устанавливаются подзаконными нормативными актами, что является нежелательным и может вести к злоупотреблениям чиновниками своим служебным положением путем изменения нормативов выбросов в пользу заинтересованных лиц, которыми в первую очередь являются крупные производители.

В-третьих, необходимо законодательное установление органов, которые будут заниматься контролем в области экологии. Формирование таких органов предусмотрено практически всеми законами, принятыми на федеральном уровне. Однако в мае 2000 года Россия ликвидировала независимые органы государственного управления в области охраны природы. Полномочия упраздненных Госкомэкологии и Рослесхоза получило Министерство природных ресурсов. То есть функции защиты окружающей среды передали структуре, главная цель которой принципиально другая. Следствием стал фактический развал создававшейся годами системы экологического контроля. Численность инспекторов сократилась втрое⁴⁸.

Проведенное в 2008 году реформирование исполнительной власти не улучшило положение в области надзора в экологической сфере. Как писала Злотникова Т.В., «...при сохранении двух надзорных органов, занимающихся плохо разграниченными функциями в экологической сфере (Ростехнадзор и Росприроднадзор), их подчинили ... все тому же Министерству природных ресурсов, переименовав его в Минприроды»⁴⁹.

Для выполнения функций контроля за состоянием окружающей среды необходимо создание независимых органов контроля, возможно и общественных, но с законодательно установленным статусом, независимыми от их деятельности источниками финансирования, а, главное, с правом непосредственного участия в обсуждении, проведении независимой экологической экспертизы и влияния на принятие решений как федеральными, так и региональными властями по вопросам, касающимся экологической сферы.

В-четвертых, необходимо законодательное установление и ужесточение ответственности за неисполнение стандартов в области природопользования и охраны окружающей среды. Также, необходимо нарабатывать практику привлечения к ответственности лиц, совершивших экологические правонарушения и преступления. «Особого внимания заслуживает проблема усиления и комплексного нормативного, организационно-

⁴⁷ См.: Таловеров С. Ю. Совершенствование эколого-правового механизма в условиях современной России. // Юридический мир. 2009. № 4. – С. 56 – 60.

⁴⁸ Субботина Е. Защитим природу. // Труд. 2003. 19 ноября.

⁴⁹ Злотникова Т. В. Природоохрана России. Эколого-правовой социально-политический взгляд на 20-летие. // Экологическое право. 2010. № 2. – С. 21.



технического, экономического, идеологического обеспечения неотвратимости юридической ответственности за экологические правонарушения»⁵⁰.

Оценивая практику применения уголовной ответственности за экологические преступления, специалисты отмечают ее низкую эффективность. Так, уголовные дела о самых массовых и опасных нарушениях – загрязнении водного и воздушного бассейнов – составляют 0,96% общего числа экологических преступлений; загрязнение земли – 0,75%. Большинство специалистов видят причины этого в неспособности правоохранительных органов обеспечить надежный контроль и надзор за выполнением законов об охране и рациональном использовании земли. В свою очередь, работники природоохранной прокуратуры отмечают, что недостатки их работы обусловлены, прежде всего, несовершенством законодательства⁵¹.

В-пятых, существует острая необходимость в создании действенных механизмов экономического стимулирования субъектов хозяйственной деятельности к сокращению их негативного воздействия на окружающую среду и рациональному ресурсо- и энергопотреблению. В числе таких механизмов – платность негативного воздействия на окружающую среду, льготное налогообложение, введение залоговой стоимости упаковки, стимулирование применения альтернативных видов автомобильного топлива, создание конкурсных преимуществ соответствующим инвесторам и другие меры.

В-шестых, необходимо детально разработать механизмы и процедуры защиты экологических прав граждан. Они являются необходимым условием для того, чтобы провозглашенные права стали реальностью. Сегодня реализация экологических прав граждан практически отсутствует, а суды, которым отведена особая роль в защите этих прав, почти бездействуют. Так, в судебных и арбитражных органах иски граждан и организаций к Чернобыльской АЭС о полном возмещении ущерба не рассматривались. По-видимому, или из-за юридической неосведомленности граждан, или из-за отказа названных органов принимать такие иски к рассмотрению, но, главным образом, вследствие полной бесперспективности таких исков, поскольку их удовлетворение реально невозможно с учетом несопоставимости миллиардных размеров ущерба и наличных средств ответчика – АЭС как юридического лица⁵².

Список литературы

1. Бринчук М. М. Экологическое право: учебник // Подготовлен для системы Консультант-Плюс. 2008.
2. Сучкова В.А. К вопросу о классификации экологических прав человека // Московский журнал международного права. 2006. № 2.
3. Бринчук М. М. Теоретические основы экологических прав человека. // Государство и право. 2004. №5.
4. Петров З.В. Экологическое право России: Учебник для вузов. – М.: Изд-во БЕК, 1998.
5. Шемпуненко Ю. С. Правовые проблемы экологии. Киев: Наукова думка, 1989.
6. Копылов М. Н. К вопросу об эффективности норм «мягкого» международного экологического права. // Экологическое право. 2006. №6. – С. 30 – 33.
7. Трудова О. В., Яковлев Э. Ю. К вопросу о классификации, содержании, правовой гарантированности экологических прав человека и гражданина (сравнительный анализ правовых систем Российской Федерации и Евросоюза). // Международное публичное и частное право. 2008. №2. – С. 22 – 25.
8. Буркова Л.Н. Экологические права человека в Российской Федерации: дис. канд. юрид. наук. – Ростов н/Д, 2005.
9. Крыжановская А.А. Использование программ для ЭВМ – деятельность, создающая повышенную опасность для окружающих // Журнал российского права. 2004. № 6.

⁵⁰ Васильева М. И. Концептуальные вопросы совершенствования экологической политики и законодательства об охране окружающей среды // Экологическое право. 2007. № 2. – С.12.

⁵¹ См.: Воробьев С. Д. Прокурорский надзор в системе защиты конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду. Монография. / Под. редакцией доктора юридических наук П. А. Астафичева. – Орел: Издательство ОРАГС, 2009. – 124 с.

⁵² См.: Малеин Н.С. О юридической ответственности и компенсации ущерба в связи с авариями, катастрофами, экологическими бедствиями. // Право и чрезвычайные ситуации. Сборник статей. – М.: изд-во ИГиП РАН, 1992. – С.164



10. Шемпученко Ю. С. Плюс экологизация всей земли (проблемы кодификации международного экологического права) // Экологическое право. 2009. №2/3. Специальный выпуск. – С. 56 – 59.
11. Боголюбов С.А. Концепция развития экологического законодательства. // Черные дыры в Российском законодательстве. Юридический журнал. 2004 № 2.
12. Третьякова А. А. Понятие экологических прав граждан по законодательству стран-членов Европейского Союза // Экологическое право. 2002. № 1.
13. Матвеева Е. В. Правовой механизм реализации экологических прав граждан в России и Германии: вопросы терминологии. // Экологическое право. 2010. №2. – С. 22 – 27.
14. Игнатъева И. А. Отражение конституционных норм в экологическом законодательстве России: проблемы законодательной техники. // Журнал российского права. 2003. №5.
15. Трудова О. В., Яковлев Э. Ю. Исходные теоретические основания конституционно – правового исследования экологической сферы. // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 23.
16. Ласкина Н. В. Комментарий к Федеральному закону от 30 марта 1999 г. №52 – ФЗ «О санитарно – эпидемиологическом благополучии населения» // Подготовлен для системы КонсультантПлюс. 2010.
17. Васильева М. И. О применении в праве экологических критериев благоприятности окружающей среды. // Государство и право. 2002. №11. – С. 87;.
18. Соколова Н. Л. Развитие принципов международного экологического права и проблемы их имплементации (на примере законодательства Российской Федерации): автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1998. – С. 20;
19. Анисимов А. П., Рыженков А. Я., Черноморец А. Е. Научно-практический комментарий к федеральному закону «Об охране окружающей среды». Волгоград: Панорама, 2005. – С. 131 – 133.
20. Бринчук М. М. Благоприятная окружающая среда – важнейшая категория права. // Журнал российского права. 2008. №9. – С. 37 – 52.
21. Топорнин Б. Н. Вступительная статья. Конституция Российской Федерации. Комментарий / Под. общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. – М.: Юридическая литература, 1994. – С. 63.
22. Глушкова С. И. Права человека в России. М.: Юрист, 2005.
23. Бринчук М. М. Теоретические основы экологических прав граждан // Государство и право. 2004. №5. – С. 5 – 15.
24. Алиев О. К. Конституционные основы охраны окружающей природной среды и природопользования: характеристика, проблемы, тенденции // Юрист. 2007. №4. – С. 2 – 4.
25. Научно-практический комментарий к Федеральному закону Российской Федерации «Об охране окружающей среды» (постатейный) под ред. Анисимова А. П. // М.: Деловой двор, 2010. 600 с.
26. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 1999.
27. Мишанин К. С. Конституционное право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду: гарантии и защита в законодательстве Российской Федерации: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
28. Кальченко П. Б. Право человека на жизнь (вопросы теории и практики): учеб. пособие. Волгоград: ВА МВД России, 2003. – 76 с.
29. Pan American Union, Final Act of the Ninth Conference of American States, Res. XXX, at 38 (1948), reprinted in OAS, Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System, 1996; Case 7615, Brazil, INTER-AM.CH.R., 1984–1985 Annual Report 24, OEA/Ser.L/V/IL66, 1985. Doc. 10, rev. 1.
30. Vasak K. Human Rights: A Thirti-Years Struggle: the Sustained Efforts to Give Force of the Universal Declaration of Human Rights // UNESCO Courier. Paris: UNESCO, 1977. November.
31. Мюллерсон Р. А. Права человека: идеи, нормы, реальность. М. Юридическая литература, 1991.
32. Сучкова В. А. К вопросу о классификации экологических прав человека // Московский журнал международного права. 2006. № 2.
33. Варламова Н. В. Третье поколение прав человека как форма юридизации отношений между социальными общностями. // История государства и права. 2009. №14. – С. 41 – 45.
34. Ефимова Е. И. Развитие института экологических прав и обязанностей в эколого-правовых исследованиях // Экологическое право. 2004. №2.; 2004. №3.; 2005. №2.
35. Васильева М. И. Право на благоприятную окружающую среду как элемент правового статуса личности // Экологическое право. 2005. №1.
36. Сучкова В.А. К вопросу о классификации экологических прав человека // Московский журнал международного права. 2006. № 2.



37. Субботина Е. Защитим природу. // Труд. 2003. 19 ноября.
38. Злотникова Т. В. Природоохрана России. Эколого-правовой социально-политический взгляд на 20-летие. // Экологическое право. 2010. № 2.
39. Васильева М. И. Концептуальные вопросы совершенствования экологической политики и законодательства об охране окружающей среды // Экологическое право. 2007. № 2.
40. Воробьев С. Д. Прокурорский надзор в системе защиты конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду. Монография. / Под. Редакцией доктора юридических наук П. А. Астафичева. – Орел: Издательство ОРАГС, 2009. – 124 с.
41. Малеин Н.С. О юридической ответственности и компенсации ущерба в связи с авариями, катастрофами, экологическими бедствиями.// Право и чрезвычайные ситуации. Сборник статей. – М.: изд-во ИГиП РАН, 1992.

MODERN TENDENCIES OF IMPROVEMENT OF STATE REGULATION OF CONSTITUTIONAL LAW OF THE PERSON AND THE CITIZEN ON FAVORABLE ENVIRONMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

V.I. EVTUSHENKO

Belgorod State University

e-mail: 77712@live.ru

The comparative analysis of the federal and regional legislation is lead by the example of the Belgorod area and devoted to legal regulation of ecological human rights, ecological safety and protection of the persons injured at extreme situations of ecological character and the conclusion that the legislation of the Belgorod area is developed enough and rather full is made. It is developed and it is accepted according to the federal legislation in the area, it details the law and to it does not contradict. A number of the statutory acts on the issue are an innovation for the regional legislation

Key words: environment, ecological safety, extreme situation of ecological character, action on resettlement.