

УДК 342.7

## МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН: В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

*Адельсеитова А. Б., Евдокимова И. С.*

*Крымский федеральный университет им. В. И. Вернадского*

Рассмотрены общие вопросы механизма обеспечения экологических прав человека на международном и национальном уровне. Проанализирован опыт экологической политики и правового регулирования ведущих в этой области зарубежных стран, таких как Швейцария и Франция. Исследуются положения фундаментальных правовых актов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды в зарубежных странах. Рассматривается проблема совершенствования действующего экологического законодательства России. Особое внимание уделено существующей концепции о кодификации экологического законодательства РФ. Предложено создание Кодекса об экологических правонарушениях РФ на основе анализа французского законодательства и иного европейского и международного опыта.

**Ключевые слова:** экологическое право Российской Федерации, экологическое право Швейцарии, Экологический кодекс Франции, право человека на благоприятную окружающую среду, основные права и свободы, экологические права граждан, кодификация, Экологический кодекс РФ.

*Введение.* Проблема загрязнения окружающей среды на сегодняшний день имеет мировой масштаб, стоит очень остро и является предметом бурных дискуссий уже не одно десятилетие. Перед лицом угрозы всеобщей экологической катастрофы проблема реализации права каждого индивида на жизнь в благоприятных природных условиях постепенно выдвигается на передний план. На современном этапе проблема совершенствования механизма реализации экологических прав граждан остается важной и актуальной.

Следует отметить, что вопросы относительно реализации экологических прав граждан в Российской Федерации неоднократно рассматривались С. А. Боголюбовым, М. М. Бринчуком, М. И. Васильевой, Е. И. Евтушенко, Е. А. Кравцовым, Э. В. Маркиным, А. А. Третьяковой и другими учеными, однако вопросы исследования механизма реализации экологических прав граждан на основе изучения опыта таких стран, как Швейцария и Франция, изучены недостаточно.

*Цель и задачи исследования* состоят в обосновании, с теоретико-методологических позиций и сравнительно-правовой природы, направлений развития российского законодательства в сфере реализации экологических прав граждан в Российской Федерации. На примере опыта экологической политики и правового регулирования ведущих в этой области зарубежных стран, в том числе Швейцарии и Франции, представляется необходимым рассмотреть проблемы совершенствования действующего экологического законодательства в России и сформулировать предложения по его совершенствованию.

Начало формирования международных стандартов относительно прав человека на благоприятную окружающую среду было положено принятием таких важнейших международно-правовых документов, как Стокгольмская декларация об окружающей среде человека 1972 г., Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1976 г., Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г., резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «Об исторической ответственности государств за сохранение природы Земли для нынешнего и будущих поколений» 1981 г. и др. Особую роль в развитии международных стандартов в данной области сыграла Конференция ООН по окружающей среде и развитию, проходившая в Рио-де-Жанейро в 1992 г., где был взят курс на реализацию так называемой концепции устойчивого развития, что предусматривает удовлетворение потребностей нынешнего времени, при этом не подвергая угрозе возможность последующих поколений удовлетворять свои нужды.

Данные акты устанавливают определенный стандартный перечень экологических прав человека:

- 1) право находиться в оптимальных, пригодных для нормальной жизнедеятельности природных условиях;
- 2) право требовать от своего государства принятия соответствующих организационных, экономических и правовых мер для обеспечения реализации права индивида на благоприятную окружающую среду;
- 3) право обращаться за защитой, в том числе международно-правовой, в случае нарушения права индивида на благоприятную окружающую среду;
- 4) право на компенсацию ущерба, причиненного индивиду в результате нарушения его права на благоприятную окружающую среду;
- 5) право на получение полной и достоверной информации о качественном состоянии окружающей среды;
- 6) право на объединение в различные общественные, неформальные организации экологического характера [5, с. 6–7].

Конституции многих стран провозглашают, что право человека на благоприятную окружающую среду является таким же неотъемлемым, как и право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и другие основные права и свободы человека. В частности, ст. 42 Конституции РФ закрепляет то, что каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Реализация данной статьи нашла дальнейшее закрепление во множестве федеральных законов. Например, ст. 3 ФЗ «Об охране окружающей среды» устанавливает, что деятельность по охране окружающей среды должна осуществляться на основе ряда принципов, среди которых и соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду, и обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека. Согласно ст. 3 ФЗ «Об экологической экспертизе», проведение экспертизы должно осуществляться с учетом общественного мнения.

Тем не менее за последние годы Россия столкнулась с множеством проблем, связанных со стремительным ухудшением экологической ситуации в стране. На

практике российские граждане нередко сталкиваются с трудностями в реализации их конституционного права на благоприятную окружающую среду, что обусловлено не столько несовершенством государственного организационно-правового обеспечения данного права от постоянно растущих требований международных стандартов, сколько низким уровнем контроля уполномоченных на то государственных органов и должностных лиц за выполнением принимаемых решений, а также ослаблением дисциплины и ответственности во всех слоях нашего общества, несоответствием целого ряда материальных и процессуальных юридических норм гражданского, уголовного, административного, экологического права объективно существующей действительности.

Действующее экологическое законодательство РФ представляет собой систему с несогласованными элементами, которая включает в себя кодексы, направленные на регулирование общественных отношений и защиту экологических прав человека в разных направлениях, а также несколько десятков федеральных законов и сотен подзаконных нормативно правовых актов [9, с. 228], что, по мнению Кобылинской С. В. и Карсановой З. К., обрекает данную отрасль российского права на хаос в регулировании экологических вопросов.

Опыт зарубежных стран по регулированию данной сферы общественных отношений привлекает особое внимание, в частности, стоит отметить, что по результатам исследований экологов за последние годы, опубликованных в журнале Forbes, Швейцарская Конфедерация была названа самой экологически чистой страной мира и является лидером по обеспечению и охране экологических прав своих граждан.

Исходя из всего вышесказанного, задачами исследования является анализ правового опыта зарубежных стран, в том числе Швейцарии, и выдвижение предложений по совершенствованию российского законодательства.

*Эффективность экологической политики Швейцарии, где за охрану окружающей среды и экологических прав граждан совместно отвечают конфедерация и кантоны, обуславливается разработанной законодательной базой, ее четким исполнением с привлечением сил правопорядка и значительными финансовыми затратами [12, разд. 4]. Основной правовой базой для осуществления государственной деятельности в данной сфере в Швейцарии является Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 года. Например, согласно ст. 74 Союзной Конституции Швейцарской Конфедерации Союз издает предписания об охране человека и окружающей его природной среды от вредных или обременительных воздействий. Исполнение этих предписаний находится в компетенции кантонов, поскольку закон не сохраняет его за Союзом. Следует также упомянуть Федеральный закон «Об охране новых сортов растений» от 20.03.1975.*

Представляется возможным обозначить ряд фактов и обстоятельств, определяющих экологическую безупречность Швейцарии в механизме обеспечения экологических прав человека. Во-первых, законодательство страны закрепляет успешно реализуемую на практике обязанность граждан по участию в сортировке и переработке мусора, который собирается и сортируется в зависимости от его происхождения и физических свойств [13]. Конечно, данная процедура требует затрат определенно-

го количества времени и средств, но они минимальны по сравнению с положительным эффектом, которого достигает подобная сортировка. За уклонение от данной обязанности в Швейцарии предусмотрена система штрафов, которая крайне невыгодна и является мощным стимулом для соблюдения каждым норм закона. В России же пока только поднимается идея внедрения современных технологий по переработке бытового мусора и других отходов жизнедеятельности и законодательном урегулировании этого вопроса.

Во-вторых, в Швейцарии существуют узкоспециализированные органы – так называемая «мусорная полиция», в компетенции которой – выявление и привлечение к ответственности лиц, нарушающих законы и положения об охране окружающей среды, что, безусловно, способствует реализации политического направления страны к экологическому благополучию граждан [13]. В России подобные органы существуют – природоохранные прокуратуры, компетенция которых определена приказом Генеральной прокуратуры России от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур», однако их полномочия названы весьма обобщенно и на практике эта «размытость» законодательного регулирования негативно сказывается как на результативном функционировании данных органов, так и на эффективной защите экологических прав граждан.

В-третьих, законопослушность граждан Швейцарии формируется благодаря двум элементам воздействия: экономическому и образовательному [10, с. 100]. Экономический элемент представляет собой совокупность мер, разработанных государством, предусматривающих строгую ответственность за несоблюдение установленного порядка защиты окружающей среды и нарушения экологических прав граждан, а также высокий налог на отходы производства. Образовательный элемент включает в себя воспитание с детского возраста экологического правосознания. В детских садах, школах, вузах обязательным элементом образовательной программы является воспитание молодого поколения в духе любви и уважения к окружающей природе, заботы о ее чистоте. Если в Швейцарии это является устоявшейся многолетней практикой, то в России данный процесс экологизации образования только развивается и, конечно, нуждается в совершенствовании.

В-четвертых, особое внимание уделяется рекламе, которая способствует сохранению природы и бережному отношению к ней. Множество пропагандистских плакатов висит на улицах Швейцарии, они привлекают внимания всех жителей и формируют экологическое сознание людей, которое с течением времени становится абсолютно естественным. Социальные плакаты заостряют внимание всех жителей и заставляют их задуматься над тем, в каком мире они будут жить завтра. В России же данному аспекту уделяется минимум внимания.

Таким образом, можно сделать вывод, что государство существенно влияет на обеспечение и гарантирование экологического статуса личности, а все вышеназванные факторы играют значительную роль в механизме обеспечения и реализации права человека на благоприятную окружающую среду [2, с. 95]. Одно законодательного закрепления такого права недостаточно, государству надлежит использовать целый комплекс мер по обеспечению права граждан на благоприятную окру-

жающую среду: экономические способы и методы управления качеством окружающей среды; планирование и нормирование качества окружающей среды; государственный экологический контроль; меры по оздоровлению окружающей среды; образование государственных и общественных фондов экологической помощи; участие общественности в решении экологических проблем; экологическое воспитание и образование населения [5, с. 18].

Существенной проблемой российского экологического законодательства, которая влияет на механизм обеспечения права человека на благоприятную окружающую среду, конечно, является отсутствие единого кодифицированного экологического акта. Сложно не согласиться с мнением Боголюбова С. А., что если «объединить все действующее экологическое законодательство в РФ в единый кодекс, то получится громоздкий закон, который превзойдет по объему четыре части ГК РФ и пользоваться им будет достаточно затруднительно, а изменяться он будет ежемесячно» [1, с. 15]. Российскому законодателю предлагается встать на путь разработки более узкого направления кодификации, а именно – создания Кодекса об экологических правонарушениях (КоЭП). На наш взгляд, хорошим путеводителем и примером в данном вопросе для российского законодательства может послужить правовой опыт Франции в создании Экологического кодекса [2, с. 80]. В частности, рационально было бы использовать на практике в России некоторые элементы опыта его создания:

- над созданием данного кодифицированного акта трудились не только государственные служащие, но и учитывалось мнение общественности, привлекались юристы-экологи, а также авторитетные преподаватели права французских высших учебных заведений (благодаря этому кодекс получился исчерпывающим и объективным);

- кодификация происходила с использованием метода группировки, т. е. были собраны воедино тексты всех действующих законов этой отрасли права и, таким образом, выявлены все устаревшие, повторяющиеся и противоречащие друг другу нормы права (это позволило сделать кодекс максимально содержательным) [8, с. 44].

В итоге французскому законодателю удалось создать наиболее удачный из существующих в мире Экологический кодекс, который состоит из Общей и Особой частей и включает в себя семь книг. Первая из них посвящена общим положениям, вторая объединяет в себе водное и воздушное законодательство, третья регулирует земельные, лесные и прибрежные природно-территориальные вопросы, четвертая посвящена флоре и фауне, пятая называется «Предупреждение загрязнений, рисков и вреда», а шестая и седьмая охватывают вопросы правового регулирования за границей и в Антарктике.

Проанализировав их содержание, мы пришли к выводу, что для Кодекса об экологических правонарушениях РФ было бы также целесообразно объединить охранительные нормы, посвященные животному и растительному миру в один раздел, а земельному, лесному, природно-территориальному – в другой в силу их близости. Однако четкая дифференциация в регулировании общественных отношений в Водном и Воздушном кодексе РФ приводит к тому, что более удачным решением будет

оставить эти нормы отдельно [9, с. 229]. Структурно КоЭП можно было бы традиционно поделить на Общую часть и Особенную, состоящую из данных четырех разделов, содержащих в себе конкретные нормы с четко установленными правовыми санкциями за нарушение экологического законодательства в каждой сфере.

Однако, осознавая трудность реализации данной идеи, наличие многочисленных препятствий на пути разработки качественно нового закона и учитывая последствия поспешности такого нормотворчества, целесообразным представляется именно продуктивный и творческий анализ опыта зарубежных стран, результатом которого должно стать выявление и устранение коллизий и пробелов в экологическом законодательстве РФ; приведение законодательства РФ в соответствие с международным и европейским экологическим правом и внесение новых и актуальных изменений в существующую концепцию создания экологического кодекса. Все это в совокупности послужит реальной гарантией защиты права человека на благоприятную окружающую среду в РФ и выведет государство на новый уровень экологического развития.

#### Список литературы:

1. Боголюбов С. А. Проблемы и задачи Экологического кодекса // Экологическое право, 2010. – № 6. – С. 15–21.
2. Боголюбов С. А. Экологические права и обязанности граждан в государствах Европы // Вестник Оренбургского государственного университета. – ОГУ, 2004. – С. 91–95
3. Васильев А. Н., Шукина А. Я. Совершенствование экономического механизма охраны окружающей природной среды // Вестник Волжского университета имени В. Н. Татищева. – Тольятти, 2015. – № 1(33). – С. 200–208.
4. Гегер С. А. Экологический кодекс РФ. Предпосылки и актуальность создания в контексте современной экологической ситуации // Социология вчера, сегодня, завтра / под редакцией О. Б. Божкова. – СПб., 2011. – С. 368–378.
5. Горбачев П. В. Право человека на благоприятную окружающую среду в контексте соотношения законодательства Российской Федерации и международных стандартов : Автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юр. наук. – М.: Юридический институт МВД России, 1995. – С. 24
6. Гринь Е. А., Нечаева А. А., Шелухина А. А. Необходимость принятия единого кодифицированного акта в сфере охраны окружающей среды – Экологический кодекс // Символ науки. – 2016. – № 1–3 (13). – С. 137–139.
7. Иванов А. А. О проблеме систематизации экологического законодательства России // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. – Тольятти, 2016. – С.163–169.
8. Калининченко В. Т. Экологический кодекс Франции // Экологическое право. 2010. – № 6. – С. 44 – 46.
9. Кобылинская С. В., Карсанова З. К. Вопросы кодификации экологического законодательства РФ // Молодой ученый, 2014. — № 1. — С. 228–230.
10. Кологерманская Е. М. Некоторые особенности оценки воздействия на окружающую среду в Российской Федерации и Швейцарии: сравнительно-правовой анализ // Вестник Удмуртского университета. Серия экономика и право. – Удмуртский государственный университет (Ижевск), 2016. – С. 95–104
11. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года // [Электронный ресурс] – Режим доступа. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (23 ноября 2017 года).
12. Петрова Т. В. О проекте экологического кодекса Российской Федерации // Россия в окружающем мире. – 2009. – № 12. – С. 76–90.
13. Союзная конституция Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 года // [Электронный ресурс] – Режим доступа. – URL: [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/const/swiss/swiss--r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/const/swiss/swiss--r.htm) (23 ноября 2017 года).
14. Environmental law and practice in Switzerland: overview // [Электронный ресурс] – Режим доступа. – URL: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/9-596-3045?\\_lrTS=20171123204000200&transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&bhcp=1&bhash=1#](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/9-596-3045?_lrTS=20171123204000200&transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&bhcp=1&bhash=1#) (23 ноября 2017 года)
15. Ordonnance n 2000-914 du 18 septembre 2000 relative a la partie Legislative du code de l'environnement//JO n° 219 du 21 septembre 2000 page 14792.

**Adelseitova A.B, Evdokimova I.S. The mechanism of ensuring human rights to a healthy environment in the russian federation and foreign countries** // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2018. – Т. 4 (70). № 1. – P. 3–9.

The general issues of the mechanism for ensuring environmental human rights at the international and national level are considered. There is a lack of effective legislative regulation in the field of ecology in the Russian Federation. The relevance of using comparative legal methodology in studying both domestic legislation and positive legal experience of foreign countries is confirmed. The experience of environmental policy and legal regulation of leading foreign countries, including Switzerland and France, is analyzed. The provisions of fundamental legal acts and other normative documents in the field of environmental protection in foreign countries are examined. The problem of improving the current environmental legislation of Russia is raised and the points of view of the leading Russian scientists are presented. The study of options for such improvement has been made taking into account the norms of the current legislation of the Russian Federation, Switzerland, France and the corresponding legal literature. Particular attention is paid to the existing concept of codifying the environmental legislation of the Russian Federation. The creation of the Code of Environmental Offenses of the Russian Federation on the basis of analysis of French legislation and other European and international experience is proposed.

**Key words:** the environmental law of the Russian Federation, Switzerland's environmental law, the Environmental Code of France, the human right to a favorable environment, basic rights and freedoms, environmental rights of citizens, codification, the Environmental Code of the Russian Federation.

#### Spisok literatury:

1. Bogolyubov S. A., Problemy i zadachi EHkologicheskogo kodeksa // EHkologicheskoe pravo, 2010. – №6. – S. 15–21.
2. Bogolyubov S.A., EHkologicheskie prava i obyazannosti grazhdan v gosudarstvakh Evropy // Vestnik Orenburgskogo gosudarstvennogo universiteta. – OGU, 2004. – s.91 – 95
3. Vasil'ev, A.N., SHCHukina, A.YA. Sovershenstvovanie ehkonomicheskogo mekhanizma ohrany okruzhayushchej prirodnoj sredy // Vestnik Volzhskogo universiteta imeni V.N. Tatishcheva. – Tol'yatti, 2015. – №1(33). – S. 200–208
4. Geger, S.A. EHkologicheskij kodeks RF. Predposylki i aktual'nost' sozdaniya v kontekste sovremennoj ehkologicheskoy situacii // Sociologiya vchera, segodnya, zavtra / pod redakciej O.B. Bozhkova. - SPb., 2011. - S. 368-378.
5. Gorbachev, P. V. Pravo cheloveka na blagopriyatnyuyu okruzhayushchuyu sredyu v kontekste sootnosheniya zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii i mezhdunarodnyh standartov :Avtoref. dis. na soiskanie uchenoj stepeni kand. jur. nauk. – M.: YUridicheskij institut MVD Rossii ,1995. – С. 24
6. Grin', E. A., Nechaeva, A. A., SHeluhina, A. A. Neobhodimost' prinyatiya edinogo kodificirovannogo akta v sfere ohrany okruzhayushchej sredy - ehkologicheskij kodeks // Simvol nauki. – 2016. – № 1–3 (13). – S. 137–139.
7. Ivanov A. A., O probleme sistematizacii ehkologicheskogo zakonodatel'stva Rossii // Vestnik Volzhskogo universiteta im. V.N. Tatishcheva. – Tol'yatti,2016. – s.163 – 169
8. Kalinichenko V. T., EHkologicheskij kodeks Francii // EHkologicheskoe pravo. 2010. – № 6. – S. 44 – 46
9. Kobylinskaya S. V., Karsanova Z. K., Voprosy kodifikacii ehkologicheskogo zakonodatel'stva RF // Molodoy uchenyj, 2014. — №1. – S. 228 – 230.
10. Kologermanskaya E. M., Nekotorye osobennosti ocenki vozdejstviya na okruzhayushchuyu sredyu v Rossijskoj Federacii i SHvejcarii: sravnitel'no-pravovoj analiz // Vestnik Udmurtskogo universiteta. Seriya ehkonomika i pravo. - Udmurtskij gosudarstvennyj universitet (Izhevsk), 2016. – S. 95 – 104.
11. Konstituciya Rossijskoj Federacii ot 12 dekabrya 1993 goda // [EHlektronnyj resurs] – Rezhim dostupa. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/\(23 noyabrya 2017 goda\)](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/(23%20noyabrya%202017%20goda)).
12. Petrova T.V. O proekte ehkologicheskogo kodeksa Rossijskoj Federacii // Rossiya v okruzhayushchem mire. - 2009. - № 12. - s. 76–90.
13. Soyuznaya konstituciya SHvejcarskoj Konfederacii ot 18 aprelya 1999 goda // [EHlektronnyj resurs] – Rezhim dostupa. – URL: [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/swiss/swiss--r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/swiss/swiss--r.htm) (23 noyabrya 2017 goda)
14. Environmental law and practice in Switzerland: overview // [EHlektronnyjresurs] – Rezhim dostupa. – URL: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/9-596-3045?\\_lrTS=20171123204000200&transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&bhcp=1&bhhash=1#](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/9-596-3045?_lrTS=20171123204000200&transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&bhcp=1&bhhash=1#) (23 noyabrya 2017 goda)
15. Ordonnance n 2000-914 du 18 septembre 2000 relative a la partie Legislative du code de l'environnement//JO n° 219 du 21 septembre 2000 page 14792.