СОДЕРЖАНИЕ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИИ

Пирбудагова Д.Ш., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *kafedraconst@mail.ru*

Камилова Д.В., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *kamilova1122@gmail.com*

В статье рассматривается содержание права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду в российском законодательстве. Актуальность темы статьи обусловлена важностью соблюдения в системе экологического законодательства принципов верховенства закона и иерархичности права. Обоснована необходимость систематизации федерального и регионального законодательства в сфере обеспечения конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду. Автор предлагает содержание права на благоприятную окружающую среду в российском законодательстве условно разделить на три составляющие: право на благоприятную среду обитания, право на достоверную информацию о ее состоянии; право на возмещение ущерба, причиненного здоровью или федеральное законодательство, закрепляющее нормы природоохранного характера. Обращается внимание на пробелы в законодательстве о защите права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду. Результатом исследования стали выводы и предложения по совершенствованию законодательства в сфере обеспечения конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду.

Ключевые слова: право на благоприятную окружающую среду, конституционные положения, природоохранное законодательство, субъективное право, содержание законного интереса.

DOI: 10.21779/2224-0241-2018-26-2-61-66

UDC 342.7

THE CONTENT OF THE RIGHTS OF MAN AND CITIZEN TO A FAVOURABLE ENVIRONMENT IN THE LEGISLATION OF RUSSIA

Pirbudagova D.Sh., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *kafedraconst@mail.ru*

Kamilova D.V., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *kamilova1122@gmail.com*

The article describes the content of the rights of man and citizen to a favourable surrounding Wednesday in the Russian legislation. Relevance of the topic of the article is due to the importance of compliance with the environmental legislation the principles of the rule of law and the rights of subsidiarity. The necessity of systematization of federal and regional legislation in the sphere of constitutional rights of citizens to a favourable surrounding Wednesday. The author offers the content of the right to a favourable environment in the Russian legislation Wednesday conditionally divided into three components: the right to a favourable Habitat Wednesday the right to reliable information about its condition; the right to compensation for the damage caused to health or federal legislation re-enforcing environmental standards. Draws attention to the gaps in legislation on the protection of the rights of man and citizen to a favourable surrounding Wednesday. The result of the research findings and proposals on perfection of legislation in the sphere of ensuring the constitutional rights of citizens to a favourable surrounding Wednesday.

Key words: the right to a favourable environment Wednesday, constitutional law, environmental law, subjective right, the content of legitimate interest.

DOI: 10.21779/2224-0241-2018-26-2-61-66

На современном этапе развития общества все более актуальным становится вопрос обеспечения и защиты провозглашенного статьей 42 Конституции РФ права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду. Конституционное признание права на благоприятную окружающую среду предполагает и определение правовых

средств, с помощью которых государство будет гарантировать реализацию и защиту названного права [1, с. 10]. В связи с чем исследование права человека на благоприятную окружающую среду невозможно без рассмотрения системы гарантий, механизмов его реализации и защиты. В научной литературе отмечается, что человек не может быть

сведен к юридической фикции или абстракции, а должен восприниматься как реальная личность, имеющая реальную ценность [2, с. 7].

Как показывает анализ научной юридической литературы, в большинстве своем ученые высказывают идею о том, что право на благоприятную окружающую среду является субъективным правом, а благоприятная окружающая среда – объект права. Субъективное право представляет собой меру возможного поведения управомоченного субъекта, а содержание субъективного права определяется через набор конкретных правомочий. Российское законодательство, наряду с понятием «субъективное право», оперирует понятием «законный интерес (охраняемый законом интерес)» [3, с. 177]. Данное понятие в научной литературе определяется как «простая правовая дозволенность, которая не обеспечена конкретной юридической обязанностью, то есть своего рода “усеченное” субъективное право» [4, с. 68]. Содержание законного интереса включает два основных элемента: фактическую возможность пользоваться конкретным социальным благом в рамках общих дозволений и юридическую возможность (правомочие) обратиться за защитой в соответствующий компетентный орган [5, с. 108]. Указанная характеристика законного интереса, как представляется, в полной мере распространяется и на право на благоприятную окружающую среду. Именно поэтому для описания содержания данного права, как считает Н.В. Данилова, достаточно охарактеризовать только само благо — объект права, каковым является благоприятная окружающая среда, его носителей, а также способы правовой защиты [3, с. 178].

Нам представляется важным рассмотреть содержание права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду в российском законодательстве. Д.Г. Добрецов отмечает «соблюдение в системе экологического законодательства принципов верховенства закона и иерархичности права. Он проявляется в «пирамидальной» структуре норм, регулирующих общественные отношения в сфере охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и обеспечение безопасности в экологической сфере» [6, с. 25], вершиной которых являются основополагающие конституционные положения. Природоохранное законодательство также структурируется «по горизонтали», охватывая нормы, направленные на упорядочение деятельности в области использования и охраны отдельных видов природных объектов.

В научной литературе содержание права на благоприятную окружающую среду в российском законодательстве условно предложено разделить на три составляющие: 1) право на благоприятную среду обитания (благоприятная среда обитания предполагает обеспечение таких свойств и характеристик среды обитания, которые соответствуют требованиям экологического и санитарно-

эпидемиологического законодательства); 2) право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды; 3) право на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением [7, с. 125].

Существует также мнение, что совокупность задекларированных в ст. 42 Конституции Российской Федерации прав и составляет конституционно-правовое содержание права на благоприятную окружающую среду, т.е. право на проживание в условиях, с точки зрения экологии пригодных для жизни и не оказывающих негативного воздействия на здоровье человека и его имущество, право на своевременную, полную и достоверную информацию о состоянии окружающей среды, а также право на возмещение причиненного ущерба [8, с. 62]. Однако Конституция Российской Федерации закрепляет лишь наиболее общие принципы, базовые и основополагающие нормы природоохранного характера (ст. 9, 36, 41, 42 и др.). Конкретное правовое регулирование осуществляется федеральным законодательством* и законодательством субъектов Федерации. «Российское экологическое законодательство ежегодно претерпевает множество изменений и пополняется значительным числом новых правовых актов. Основу данного законодательства составляют более 75 федеральных законов и более 300 постановлений Правительства Российской Федерации. При этом необходимо отметить, что для экологических законов характерно значительное количество отсылочных (бланкетных) норм к иному законодательству и подзаконным нормативным правовым актам» [6, с. 28].

Основным нормативным правовым актом, конкретизирующим ст. 42 Конституции, является Федеральный закон от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды», в котором регламентированы правовые основы политики государства в сфере охраны окружающей среды, «обеспечивающие сбалансированное решение социально-

* Нормативные правовые акты, регулирующие вопросы осуществления права человека на благоприятную окружающую среду, это – федеральные законы «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994 г., «О животном мире» от 24 апреля 1995 г., «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 марта 1995 г., «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» от 23 февраля 1995 г. и др. постановления Правительства РФ «О федеральном государственном охотничьем надзоре» от 25.01.2013 № 29; «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов» от 25.12.2012 № 1394; «О государственном надзоре в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий федерального значения» от 24.12.2012 № 1391 и др.

экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности» [9]. Указанный Закон, помимо общих положений, осуществляет правовое регулирование основ управления, прав и обязанностей участников правоотношений, экономического регулирования, нормирования, оценки воздействия, экологической экспертизы, зонирования в случае экологического бедствия, особой охраны объектов, государственного мониторинга, контроля, научных исследований, экологической культуры, вопросов ответственности и международного сотрудничества. Однако мы считаем, что «вопросы укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности практически не нашли какого-либо выражения в данном Федеральном законе».

Следует сказать, что вопросы правового регулирования отдельных компонентов природной среды, обозначенных в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»*, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов конкретизируются в других нормативных правовых актах**.

Необходимо указать и на то, что анализируемые нормативные правовые акты, регулирующие как охрану природных ресурсов, так и окружающей неприродной среды характеризуются достаточно разрозненным правовым регулированием, наличием в них повторяющихся правовых норм, зачастую искажающих их смысл. Все это негативно сказывается на реализации норм Основного закона РФ в законодательстве и правоприменительной

практике, включая деятельность органов прокуратуры.

В соответствии со ст. 1 ФЗ «Об охране окружающей среды» «охрана окружающей среды - это деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий». Данное определение можно считать достаточно полным с позиции субъектного состава, хотя считать его исчерпывающим нельзя. Помимо этого, в указанном определении недостаточное внимание уделено законодателем неприродной составляющей окружающей среды, поскольку в нем говорится лишь о предотвращении негативного воздействия хозяйственной деятельности. В юридической литературе также указывается и на неоднозначное толкование самого определения охраны окружающей среды [10, с. 110].

Представляется, что в рассматриваемом федеральном законе должна быть отражена система правоохранительных мер, устанавливающая компетенцию различных уровней государственной власти, и юридические процедуры, которые необходимо для ее реализации. В действующем Федеральном законе «Об охране окружающей среды» предметы ведения и полномочий между федеральными, региональными и муниципальными органами власти разграничены недостаточно эффективно.

Закон содержит нормы, не отличающиеся новизной и не относящиеся к предмету его правового регулирования (ст. 5–7). Например, закрепляя компетенцию в сфере охраны окружающей среды за органами государственной власти Российской Федерации (проведение федеральной политики в области экологического развития РФ) и ее субъектов (реализация федеральной политики в области экологического развития РФ, участие в определении основных направлений охраны окружающей среды на территории субъекта), органов местного самоуправления (организация мероприятий по охране окружающей среды), хотя это вытекает из конституционной конструкции статей 71–73 и 76, закон упускает из виду деятельность муниципальных районов, городских и сельских поселений по организации каких-либо мероприятий в этой сфере.

На наш взгляд, в целях восполнения пробела по нормативно-правовому регулированию экологического мониторинга необходимо на федеральном уровне принять Закон «Об экологическом мониторинге», в котором были бы сформулированы основные положения о его проведении в целом, без учета особенностей мониторинга в различных

* К компонентам природной среды Закон относит землю, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство.

** Например, вопросы охраны земли конкретизированы в статьях 1, 3, 9, 10, 11, главе 2 (статьях 12–14), статьях 27, 42, 45, 56, 61, 67, 68, главе 12 (статьях 71–73) Земельного кодекса Российской Федерации (в ред. от 30 дек. 2015 г.), Федеральном законе от 16 июля 1998 г. «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» и др. Вопросы рационального использования и охраны недр регулируются Законом РФ от 21 февраля 1992 г. «О недрах», федеральными законами «О государственном земельном кадастре» от 2 января 2000 г., «О мелиорации земель» от 10 января 1996 г., «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» от 15 апреля 1998 г., «О газоснабжении в Российской Федерации» от 31 марта 1999 г., «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» от 26 марта 1998 г.

отраслях, таких, как мониторинг животного мира, атмосферного воздуха, воды, земли и иных природных компонентов, что способствовало бы формированию общего представления о состоянии экологии и предотвращению возникновения катаклизмов техногенного характера.

Данные правовые положения взаимосвязаны с нормами ст. 46 российской Конституции, гарантирующими «каждому судебную защиту прав и свобод». Конституционный Суд РФ в своих решениях неоднократно указывал, что право на судебную защиту прав и свобод является абсолютным и не подлежит каким-либо ограничениям по смыслу конституционных положений ч. 3 ст. 55. Так, в своих постановлениях от 20 ноября 2007 г., от 25 марта 2008 г. Конституционный Суд РФ указал «на универсальный характер и неотъемлемость права на обращение в суд за защитой своих прав и свобод, на наличие правовых гарантий, позволяющих реализовать данное право в полном объеме, обеспечить эффективное восстановление в правах с помощью правосудия, которое отвечает требованиям справедливости и равенства, существующим в праве»*. В соответствии с конституционными нормами ч. 1 ст. 46 «каждый» обладает правом на судебную защиту, а именно не только физические и юридические лица, но и органы государственной власти и местного самоуправления, действующие в соответствии с компетенцией, определенной в Конституции РФ.

Следовательно, право органов государственной власти на обращение в судебные органы с исками о возмещении вреда окружающей среде, который был причинен вследствие нарушения природоохранного, с одной стороны, должно признаваться за ними, с другой – должно быть ограничено требованиями статей 71–73 и 76 Основного закона. Иное правовое регулирование данного вопроса может вызвать дисбаланс властных полномочий в системе государственной власти. В этой связи было бы целесообразно законодательно закрепить за органами прокуратуры РФ полномочия по обраще-

нию в судебные органы с иском о возмещении вреда окружающей среде. «Каждый государственный орган или орган местного самоуправления, обнаруживший экологическое правонарушение, которое причинило вред окружающей среде, обращается в прокуратуру с обоснованием своих доводов. Если прокурор находит достаточные основания для обращения в суд и усматривает благоприятную судебную перспективу, он принимает соответствующее решение. Если же прокурор отказывает в удовлетворении соответствующего ходатайства и мотивированно излагает свои доводы заявителю, тот вправе обратиться в суд непосредственно». Такой подход позволит аккумулировать правозащитную деятельность в сфере охраны окружающей среды в пределах полномочий органов прокуратуры, позволяющих оказывать организационно-правовую и методическую помощь нижестоящим прокурорам, выступать с законодательной инициативой в представительных органах государственной власти Федерации и ее субъектов. Российская прокуратура, имея разветвленную структуру, позволяющую обеспечить надзор за соблюдением законодательства на территории РФ, является конституционным органом, действующим от имени государства. «При этом, – как считает В.Е. Чиркин, – законодатель, исходя из общеправового принципа субсидиарности, должен возложить ту или иную юридическую обязанность на орган, который способен реализовать соответствующую компетенцию наиболее эффективным образом» [11, с. 6].

В завершение следует сказать, что систематизация федерального и регионального законодательства в сфере обеспечения конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду еще не закончена. Представляется, что федеральные органы государственной власти не должны наделяться функциями по защите экологических прав, реализовать которые способна региональная и местная власть. При этом на уровне субъектов РФ и муниципальных образований роль координатора в сфере соблюдения конституционного права на благоприятную окружающую среду должна принадлежать органам прокуратуры. Осуществление деятельности прокуратуры по защите экологических прав граждан, рассмотрение судами споров в указанной области осложняется большим массивом и несогласованностью законодательных актов в области правоохраны, существующими пробелами в правовом регулировании. Исполнительные органы государственной власти не обеспечивают единства в процессе контроля за реализацией экологических прав граждан и зачастую законодательно наделены лишними полномочиями.

Таким образом, из анализа нормативных актов, принятых в развитие положения ст. 42 Конституции РФ, следует, что в содержание субъективного права на благоприятную окружающую среду входит совокупность следующих правовых возможностей человека: возможность жить и осу-

* См.: По делу о проверке конституционности ряда положений статей 402, 433, 437, 438, 439, 441, 444 и 445 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан С.Г. Абламского, О.Б. Лобашовой и В.К. Матвеева: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 20 нояб. 2007 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 48, ч. 2, ст. 6030; По делу о проверке конституционности части 3 статьи 21 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Товарищество застройщиков», открытого акционерного общества «Нижекамскнефтехим» и открытого акционерного общества «ТНК-ВР Холдинг»: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 25 марта 2008 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 13, ст. 1352.

ществлять деятельность в окружающей среде, состояние которой характеризуется устойчивым развитием экологических систем и отсутствием вредного воздействия на здоровье человека факторов окружающей среды (природных и антропогенных факторов); возможность требовать соблюдения законодательства от других участников экологических правоотношений (юридических лиц, долж-

ностных лиц, государства); возможность участвовать в охране окружающей среды и распределении природных ресурсов, а также в принятии органами власти значимых решений; возможность защищать свое право в административном и судебном порядке [12].

Литература

1. Брусницына С.В. Система юридических гарантий права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду // Вестник Челябинского государственного университета. Сер.: Право. 2014. № 19 (348). С. 10–15.
2. Пирбудагова Д.Ш. О некоторых вопросах обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в РФ. Махачкала, 2012.
3. Данилова Н.В. Право на благоприятную окружающую среду: социальная ценность, содержание и способы защиты // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 3 (4). С. 175–180.
4. Малько А.В. Основы теории законных интересов // Журнал российского права. 1999. № 5–6. С. 65–72.
5. Кляус Н.В. Содержание законного интереса // Современные проблемы гражданского права и процесса: сб. ст. / под ред. А.В. Цихоцкого. Новосибирск: Ин-т филос. и права СО РАН, 2004. С. 107–117.
6. Добрецов Д.Г. Правовое регулирование в сфере экологии // Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: пособие / под общ. ред. канд. юрид. наук, Заслуженного юриста РФ А.В. Паламарчука. М., 2014. С.25–46.
7. Белокрылова Е.А., Кологерманская Е.М. Особенности реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду в Российской Федерации и Индии: сравнительно-правовой анализ // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 1 (56). С. 122–128.
8. Герасимов Д.В. Конституционно-правовые основы регулирования права на благоприятную окружающую среду // Общество и право. 2012. № 1 (38). С. 60–64.
9. Об охране окружающей среды: федер. закон Рос. Федерации от 10 янв. 2002 г.: в ред. от 31.12.2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Катаева А.А. Право на благоприятную окружающую среду в системе общих прав человека // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2015. № 3 (12). С. 109–112.
11. Чиркин В.Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. 2002. № 5. С. 5–12.
12. Велиева Д.С. Система конституционных экологических прав и обязанностей в Российской Федерации / под ред. В.Т. Кабышева. М.: ДМК «Пресс», 2009.

References

1. Brusnitsyna S.V. Sistema yuridicheskikh garantii prava cheloveka i grazhdanina na blagopriyatnuyu okruzhayushchuyu sredu // Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser.: Pravo. 2014. № 19 (348). S. 10–15.
2. Pirbudagova D.Sh. O nekotorykh voprosakh obespecheniya i zashchity prav i svobod cheloveka i grazhdanina v RF. Makhachkala, 2012.
3. Danilova N.V. Pravo na blagopriyatnuyu okruzhayushchuyu sredu: sotsial'naya tsennost', soderzhanie i sposoby zashchity // Rossiiskii zhurnal pravovykh issledovaniy. 2015. № 3 (4). S. 175–180.
4. Mal'ko A.V. Osnovy teorii zakonnykh interesov // Zhurnal rossiiskogo prava. 1999. № 5–6. S. 65–72.
5. Klyaus N.V. Soderzhanie zakonnoho interesa // Sovremennye problemy grazhdanskogo prava i protsessa: sb. st. / pod red. A.V. Tsikhotskogo. Novosibirsk: In-t filos. i prava SO RAN, 2004. S. 107–117.
6. Dobretsov D.G. Pravovoe regulirovanie v sfere ekologii // Prokurorskii nadzor za ispolneniem ekologicheskogo zakonodatel'stva: posobie / pod obshch. red. kand. yurid. nauk, Zasluzhennogo yurista RF A.V. Palamarchuka. M., 2014. S.25–46.
7. Belokrylova E.A., Kologermanskaya E.M. Osobennosti realizatsii prav grazhdan na blagopriyatnuyu okruzhayushchuyu sredu v Rossiiskoi Federatsii i Indii: sravnitel'no-pravovoi analiz // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. 2016. № 1 (56). S. 122–128.
8. Gerasimov D.V. Konstitutsionno-pravovye osnovy regulirovaniya prava na blagopriyatnuyu okruzhayushchuyu sredu // Obshchestvo i pravo. 2012. № 1 (38). S. 60–64.
9. Ob okhrane okruzhayushchei sredy: feder. zakon Ros. Federatsii ot 10 yanv. 2002 g.: v red. ot 31.12.2017 g. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

10. *Kataeva A.A.* Pravo na blagopriyatnuyu okruzhayushchuyu sredu v sisteme obshchikh prav cheloveka // *Azimut nauchnykh issledovaniy: ekonomika i upravlenie*. 2015. № 3 (12). S. 109–112.
11. *Chirkin V.E.* Predmety vedeniya Federatsii i ee sub"ektov: razgranichenie, sotrudnichestvo, subsidiarnost' // *Gosudarstvo i pravo*. 2002. № 5. S. 5–12.
12. *Velieva D.S.* Sistema konstitutsionnykh ekologicheskikh prav i obyazannostei v Rossiiskoi Federatsii / pod red. V.T. Kabysheva. M.: DMK «Press», 2009.

Поступила в редакцию 6 апреля 2018 г.
Received 6 April, 2018