

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

Шпаковский Юрий Григорьевич,
доктор юридических наук, профессор
кафедры экологического и природоресурсного права
Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА),
125993, Россия, Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9
yurii-rags@yandex.ru

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы учета конституционных прав граждан России на благоприятную окружающую среду при формировании государственной экологической политики, а также правовые аспекты проблемы экологической миграции.

Ключевые слова: экология, конституционные права, экологическая политика, экологическая миграция.

STATE ENVIRONMENTAL POLICY: PROBLEMS IMPLEMENTATION OF CONSTITUTIONAL RIGHTS OF CITIZENS

Youri Shpakovskiy,
doctor of law, Professor Department
of environmental and natural
resource law University named after O. E. Kutafin (MSAL),
125993, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya str., 9
yurii-rags@yandex.ru

Abstract. The article deals with the issues of taking into account the constitutional rights of Russian citizens to a favorable environment in the formation of the state environmental policy. The legal aspects of the problem of environmental migration are considered.

Keywords: *ecology, constitutional rights, environmental policy, environmental migration.*

Создавая техносферу, человек стремился к повышению комфортности среды обитания, к росту коммуникабельности, к обеспечению защиты от негативных воздействий. Однако результат во многом не оправдал надежды людей.

Проявилась оборотная, негативная сторона прогресса, связанная с экстенсивным характером эксплуатации земных ресурсов и их истощением, рядом кризисных явлений.

Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г., давая оценку текущего состояния экологической безопасности, выделяет следующие моменты.

Во-первых, состояние окружающей среды на территории Российской Федерации, где сосредоточены большая часть населения страны, производственных мощностей и наиболее продуктивные сельскохозяйственные угодья (составляет около 15 % территории страны), оценивается как неблагоприятное по экологическим параметрам.

Во-вторых, окружающая среда в городах и населенных пунктах, где проживает 74 % населения страны, подвергается существенному негативному воздействию, источниками которого являются объекты промышленности, энергетики и транспорта. Причем в городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения воздуха проживает более 17,1 млн человек.

В-третьих, практически во всех регионах страны сохраняется тенденция к ухудшению состояния земель и почв. Свыше 30 млрд тонн отходов производства и потребления накоплено в результате прошлой хозяйственной и иной деятельности. А это источник потенциальной угрозы жизни и здоровью миллионов людей.

В-четвертых, существенную опасность представляют разливы нефти и нефтепродуктов, что приводит к длительному негативному воздействию на окружающую среду в районах добычи нефти, транспортировки, перевалки и хранения нефти и нефтепродуктов, особенно в Арктической зоне Российской Федерации.

В-пятых, сохраняется высокий уровень износа (более 60 %) основных фондов опасных производственных объектов. Доля

аварийных гидротехнических сооружений составляет около 5 %. В условиях отсутствия возможности глобальной модернизации экономики возрастает роль безопасной эксплуатации таких объектов, в том числе мелиоративных систем и гидротехнических сооружений.

В-шестых, неблагоприятная окружающая среда является причиной ухудшения здоровья и повышения смертности населения, особенно той его части, которая проживает в промышленных центрах и вблизи производственных объектов. По экспертным оценкам, ежегодно экономические потери, обусловленные ухудшением качества окружающей среды и связанными с ним экономическими факторами, без учета ущерба здоровью людей, составляют 4–6 % ВВП.

Экология и экономика будут всегда находиться в противоречии. Задача обеспечения охраны окружающей среды, рационального недропользования и обеспечения экологической безопасности – находить разумные компромиссы, не нарушая и не снижая энергетической, транспортной и промышленной безопасности страны. Вполне очевидно, что альтернатива – либо экономика, либо чистая природа – непродуктивна.

Принципы обеспечения экологической безопасности объективно входят в противоречие, с одной стороны, с человеческими потребностями, которые необходимо удовлетворять постоянно (пища, одежда, вода, воздух, тепло и т. д.), с другой стороны, с потребностями рынка.

В этом случае главная задача государственной политики – находить такие решения, которые бы сдерживали деградацию биосферы, не «ущемляя» повседневных и перспективных интересов промышленности, транспорта, энергетики, обороны.

Однако в ближайшие десятилетия в России экономические интересы будут преобладать над экологическими. И этому есть подтверждение.

Например, в Энергетической стратегии России отмечено, что стратегической целью государственной энергетической политики в сфере повышения энергетической эффективности экономики является максимально рациональное использование энергетических ресурсов на основе обеспечения заинтересованности их потребителей в энергосбережении, повышении собственной энергетической эффективности и инвестировании в эту сферу.

Как обеспечить конституционные права граждан в рассматриваемой сфере?

Конституция РФ устанавливает систему базовых норм и принципов, являющихся исходными для отраслей права и законодательства, в том числе для экологического права.

В этой связи значимым представляется выделение в рамках конституционного статуса человека и гражданина права на: благоприятную окружающую среду, достоверную экологическую информацию, возмещение ущерба, причиняемого экологическими бедствиями и промышленными авариями, – а также обязанностей в области охраны окружающей природной среды как конституционно-правовых норм, непосредственно связанных с проблемами снижения природных и техногенных рисков.

Российская Конституция существенно расширяет предмет конституционного регулирования, а именно: организация государственной власти и правовой статус личности расширяются за счет предоставления гражданам ряда социальных благ, например, экономических, социальных, экологических прав, реализация которых невозможна без содействия государства.

Так, зафиксированный в ст. 2 Конституции РФ принцип высшей ценности прав и свобод человека и презюмирование обязанности государства по их признанию, соблюдению и защите означают:

- закрепление в Конституции и законах наиболее широкого спектра прав и свобод – как вытекающих из естественного неотъемлемого права, так и базирующихся на общепризнанных нормах международного права;
- соблюдение государственными органами норм, запрещающих нарушать или ущемлять права и свободы (как в форме действия, так и бездействия), а также их обязанность создавать условия для реализации прав и свобод в полном объеме.

Право граждан на благоприятную окружающую среду корреспондируется с обязанностью граждан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к ее богатствам (ст. 58 Конституции РФ). Это право основано на международных нормах, на международно-правовых документах, в частности на Декларации Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро 1992 г., провозгласившей, что «в центре внимания

непрерывного развития находятся люди. Они имеют право на здоровую плодотворную жизнь в гармонии с природой».

Право на благоприятную окружающую среду и право пользования природными ресурсами в условиях глобальных климатических изменений заслуживают особого внимания, поскольку затрагивают интересы всего населения, а их реализация и защита позволяют не только обеспечивать конституционные гарантии охраны жизни и здоровья человека, но также сохранять природные богатства как источник жизни будущих поколений.

В реализации экологических прав последние годы заметна роль института Уполномоченного по правам человека. Так, по данным аппарата Уполномоченного по правам человека РФ, количество обращений на нарушение экологических требований при строительстве и эксплуатации предприятий, сооружений, иных объектов и выполнении иной деятельности в 2016 г. по сравнению с 2015 г. возросло в 4,3 раза.

Из поступивших за указанный период обращений на неблагоприятную окружающую среду и воспрепятствование пользованию природными ресурсами 55 были коллективными.

В 2016 г. к Уполномоченному поступило 1 732 жалобы граждан на нарушения, связанные с обеспечением благоприятной окружающей среды, использованием природными ресурсами (включая экологические требования в градостроительной деятельности при строительстве и эксплуатации предприятий, сооружений, вопросы природно-заповедного фонда (заповедники, заказники, национальные парки), а также вопросы землепользования). 77 % – в сфере землепользования, 21 % – экологических требований в градостроительной деятельности при строительстве и эксплуатации предприятий.

1. Отдельным направлением работы Уполномоченного по правам человека является защита прав граждан в сфере землепользования. В 2016 г. к Уполномоченному поступило 1 334 обращения граждан, связанных с нарушением правил землепользования.

В частности, к Уполномоченному по правам человека поступали жалобы по вопросу недостаточности сроков переоформления прав граждан и юридических лиц Республики Крым и города Севастополя на земельные участки. Для разрешения сложившейся ситуации в Минэкономразвития России Уполномоченным было

направлено обращение с просьбой инициировать рассмотрение в органах законодательной власти Республики Крым и города Севастополя вопроса о продлении сроков переоформления прав граждан и юридических лиц на земельные участки. Минэкономразвития России названное предложение поддержано, для разрешения вопроса по существу оно направлено в органы государственной власти Республики Крым и города Севастополя, по сообщению которых внесение необходимых изменений в региональное законодательство признано целесообразным.

2. В значительной части поступивших обращений граждан сообщалось о нарушениях санитарно-эпидемиологического законодательства хозяйствующими субъектами в целях извлечения экономической выгоды, в результате которых был причинен вред окружающей среде и здоровью граждан.

Среди таких нарушений выделяется несоблюдение требований о размерах санитарно-защитных зон. Игнорирование требований о размерах СЗЗ зачастую обусловлено стремлением избежать переноса действующих, а также проектируемых и строящихся производственных комплексов, требующего значительных финансовых затрат.

3. Большая проблема – отходы. В этой связи решение проблемы обращения с отходами производства и потребления возможно путем комплексного применения технологических, экономических и правовых средств регулирования отношений в названной сфере экологических правоотношений. Переработка и вторичное использование отходов позволят уменьшить их дальнейшее образование, объемы уже существующих отходов, ускорить решение проблемы загрязнения окружающей среды.

Необходимо отметить, что принятие Федерального закона от 29 декабря 2014 г. об усовершенствовании системы формирования прозрачного механизма сбора, транспортировки и размещения твердых коммунальных отходов в каждом субъекте Российской Федерации явилось важным событием в охране окружающей среды.

С сожалением приходится констатировать, что ряд проблем экологической сферы, а также сопряженной с ней сферы землепользования повторяется из года в год (например, нарушения экологических прав граждан в связи с реализацией перспективных проектов

субъектами хозяйственной деятельности, несоблюдение размеров санитарно-защитных зон). Складывающаяся ситуация требует не только реагирования на готовящиеся или уже осуществленные действия, влекущие нарушение прав граждан в экологической сфере, но также проведения превентивных мероприятий, направленных на минимизацию соответствующих правонарушений в будущем.

В последние годы обозначилось такое направление обеспечения прав граждан на благоприятную окружающую среду, как экологическая миграция. Правовой механизм регулирования переселения (перемещения) населения, в том числе добровольного, из районов, где нарушается естественное право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду (экологической миграции), и защиты прав и свобод экологических мигрантов, несмотря на всё возрастающую необходимость своего создания – актуальность этого диктуется, прежде всего, всё возрастающим количеством техногенных и природных катастроф и возрастанием числа экологически неблагоприятных территорий, которые становятся таковыми в результате неразумной природохозяйственной деятельности человека, – до настоящего времени не сформирован.

Анализируя законодательство Российской Федерации, можно привести пример лишь отдельных правовых норм, регулирующих лишь некоторые аспекты данной проблемы. Это, прежде всего, группа законов, регламентирующих действия при природных и техногенных катастрофах. В данную группу входят Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении», Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Еще одним неурегулированным в правовом отношении аспектом данной проблемы является отсутствие законодательных актов, регулирующих правовой режим зон экологического бедствия, несмотря на то, что ст. 57 Федерального закона Российской Федерации «Об охране окружающей среды»¹ «Порядок установления зон экологического бедствия, зон чрезвычайных ситуаций» предусматривает принятие соответствующего нормативного акта.

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 280-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

Два первых нормативных акта предусматривают процесс выведения населения из зон чрезвычайного положения и чрезвычайной ситуации, возникающих при техногенных авариях и природных катастрофах. В то же время Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» предусматривает проведение данной процедуры в виде временного отселения, а Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» – в виде эвакуационных мероприятий.

Обе процедуры в нормативных актах не регламентированы, как не регламентированы гарантии прав и свобод граждан, принудительно перемещаемых или переселяющихся из зон природных и техногенных катастроф. Не рассматривается в нормативных актах и правовой статус лиц, которые добровольно покинули районы, где нарушается их конституционное право на благоприятную окружающую среду.

Соответственно, права и свободы человека и гражданина на территории Российской Федерации, а в данной ситуации это предусмотренное п. 1 ст. 27 Конституции Российской Федерации право каждого, «...кто законно находится на территории Российской Федерации, ...свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства», не могут ограничиваться региональными законодательными актами. Кроме того, отсутствие на федеральном уровне нормативного акта, регламентирующего порядок проведения эвакуационных мероприятий и процедуры временного отселения, не дает возможности сформировать единый подход к правовой регламентации проведения эвакуационных мероприятий и процедуры временного отселения жителей из районов, где в результате природных и техногенных катастроф нарушается право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду. Кроме того, нерегламентированным остается правовой статус лиц, добровольно покинувших данные районы.

Анализ законодательной базы Российской Федерации показывает, что наиболее полно правовой механизм защиты лиц, проживающих в районах, где нарушаются права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, отражен в нормативных актах «чернобыльской группы».

К ним относятся:

- Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»;
- Федеральный закон Российской Федерации «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне»;
- Федеральный закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 г. на производственном объединении “Маяк” и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча».

Правовой институт регламентации экологической миграции населения из районов экологических бедствий и зон произошедших природных катастроф или техногенных аварий, районов, где нарушается конституционное право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, а также защиты прав и свобод экологических мигрантов на настоящий момент находится в стадии формирования.

Основной причиной такого положения является, в первую очередь, отсутствие базового федерального закона, определяющего общие принципы функционирования правового механизма регулирования переселения (перемещения) населения из районов, где нарушается право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду (экологической миграции), и защиты прав и свобод экологических мигрантов. В то же время возрастание на территории нашей страны количества экологически неблагоприятных районов и рост числа чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера ставят на повестку дня необходимость разработки и принятия данного федерального нормативного акта и создания по-настоящему действенного правового института регулирования экологической миграции и защиты прав и свобод экологических мигрантов.

Таким образом, в этой связи особенно актуальным является решение Президента Российской Федерации о проведении в 2017 г. Года экологии — это попытка привлечь внимание общества к вопросам экологического развития Российской Федерации, сохранения биологического разнообразия и обеспечения экологической безопасности.

Библиографический список

1. Евтушенко В. И. Реализация конституционного права человека и гражданина на свободу перемещения, миграции, выбор места пребывания и жительства: теоретический аспект // Современное право. 2010. № 10.
2. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Конституционно-правовые аспекты обеспечения энергетической безопасности России // Право и государство: теория и практика. 2016. № 1 (133).
3. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации. М. : Проспект, 2017.
4. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации // LEX RUSSICA. 2016. № 6 (115).
5. Шпаковский Ю. Г. Подведение итогов работы Международной научно-практической конференции «Современные проблемы стратегического планирования в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования» // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 6 (67).
6. Шпаковский Ю. Г. Устойчивое развитие – новая парадигма сохранения цивилизации // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2016. № 1 (17).

Reference

1. Evtushenko V. I. Realizaciya konstitucionnogo prava cheloveka i grazhdanina na svobodu peremeshcheniya, migracii, vybor mesta prebyvaniya i zhitel'stva: teoreticheskij aspekt // Sovremennoe pravo. 2010. № 10.
2. ZHavoronkova N. G., SHpakovskij YU. G. Konstitucionno-pravovye aspekty obespecheniya ehnergeticheskoy bezopasnosti Rossii // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. 2016. № 1 (133).
3. ZHavoronkova N. G., SHpakovskij YU. G. Pravovoe obespechenie ehkologicheskoy bezopasnosti v usloviyah ehkonomicheskoy integracii Rossijskoj Federacii. M. : Prospekt, 2017.

4. ZHavoronkova N. G., SHpakovskij YU. G. EHkologicheskaya bezopasnost' v sisteme strategicheskogo planirovaniya Rossijskoj Federacii // LEX RUSSICA. 2016. № 6 (115).

5. SHpakovskij YU. G. Podvedenie itogov raboty Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii «Sovremennye problemy strategicheskogo planirovaniya v sfere ohrany okruzhayushchej sredy i racional'nogo prirodopol'zovaniya» // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2016. № 6 (67).

6. SHpakovskij YU. G. Ustojchivoe razvitie – novaya paradigma sohraneniya civilizacii // Vestnik Universiteta imeni O. E. Kutafina. 2016. № 1 (17).

УГОЛОВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ВЫЗОВЫ И РЕШЕНИЯ

Иногамова-Хегай Людмила Валентиновна,
доктор юридических наук, профессор Московского
государственного юридического университета
имени О. Е. Кутафина (МГЮА им. О.Е. Кутафина),
заведующий кафедрой уголовного права,
процесса и криминалистики
Образовательного учреждения профсоюзов
высшего образования «Академия труда
и социальных отношений»

***Аннотация.** В статье рассматриваются некоторые вопросы уголовно-правового обеспечения экологической безопасности. В частности, автором предлагается законодательное закрепление норм об экологических преступлениях без обозначения формы вины. Такой способ, согласно ч. 2 ст. 24 УК, позволяет под вредом здоровью понимать и умышленное, и неосторожное причинение вреда. Также считается целесообразным, не указывая форму вины при причинении вреда здоровью человека, детализировать тяжесть этого вреда относительно неосторожного деяния.*

***Ключевые слова:** экологическая безопасность, правовая охрана окружающей природной среды, экологические преступления.*