

# ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ В СТАНОВЛЕНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН

**Турчан О.В.**, магистрант, Тихоокеанский государственный  
университет, г. Хабаровск

**Аннотация:** в статье рассмотрено закрепление экологических прав граждан в конституциях зарубежных стран, рассмотрено развитие экологического законодательства развитых стран и СССР.

**Ключевые слова:** экологическое законодательство, охрана атмосферного воздуха, конституционное право на благоприятную окружающую среду, природопользование, органы местного самоуправления.

В XX веке, учитывая рост промышленного производства во всем мире, возникла острая необходимость сохранения окружающей среды. Чтобы создать благоприятные условия жизни, органы власти развитых стран признали право на благоприятную окружающую среду как одно из наиболее важных и перспективных. Чтобы грамотно осуществлять собственную политику в данном направлении, нужно учитывать опыт зарубежных стран и принимать активное участие в международном сотрудничестве, ведь только совместными усилиями представляется возможным преодолеть экологический кризис для благополучия бедующих поколений.

В 1962 году Генеральная Ассамблея ООН в резолюции «Экономическое развитие и охрана природы» указала, что государствам следует принимать меры, направленные, помимо прочего, на введение эффективного внутреннего законодательства, обеспечивающего устранение хищнической эксплуатации почв, рек, озер морей, флоры и фауны, и принятие в то же время соответствующих мер для предотвращения загрязнения природной среды и для охраны ландшафтов [2].

Декларация Конференции ООН 1972 года по проблемам окружающей человека среды провозгласила, что человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь [3].

Рио-де-Жанейрская Декларация по окружающей среде и развитию 1992 года закрепила, что забота о людях занимает центральное место в усилиях по обеспечению устойчивого развития. Они имеют право на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой [1].

Конституционные формулировки экологического характера стали включаться как в давно принятые, так и в новые конституции. В основном в конституциях встречаются краткие положения экологической направленности, создавая почву для дальнейшей работы законодателя.

Например, Конституция Польши 1997 года закрепляет, что публичные власти проводят политику, обеспечивающую современному и будущим поколениям экологическую безопасность. Охрана окружающей среды является обязанностью публичных властей. Каждый имеет право на информацию о состоянии и охране окружающей среды. Подобные положения отражены в конституциях Республики Беларусь, Казахстана, Португалии, Словении, Финляндии, Македонии [12].

В основной закон Федеративной Республики Германии 1949 года включена новая статья в 1994 году, согласно которой государство, признавая свою ответственность перед будущими поколениями, охраняет окружающую среду как основу жизни на земле в рамках конституционного строя и в соответствии с законом и правом с помощью исполнительной власти и правосудия.

Конституция Норвегии от 1814 года расширилась новыми положениями в 1992 году, согласно которым каждый имеет право на ту окружающую среду, которая сохраняет здоровье, и на охрану природной продовольственной продукции и ее многообразие. Природные ресурсы должны находиться под длительным и постоянным наблюдением, чтобы

заботиться об этом праве также и для потомков. Чтобы заботиться об этом праве для существующего поколения, граждане имеют право на получение сведений о состоянии природной среды и о влиянии на природу планируемых и осуществляемых мероприятий.

Конституцией Республики Беларусь предусмотрено и право на возмещение соответствующего вреда, при этом в Словении, Азербайджане, Молдове и других странах закреплено право на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением. По Конституции Греции прямо указывается, что государство обязуется принимать специальные превентивные или репрессивные меры для сохранения окружающей среды. Подобная ответственность предусмотрена Конституциями Словакии, Эстонии, Литвы, Казахстана.

В Конституции Бразилии 1988 года заключено право на осуществление народной акции с целью аннулирования какого-либо акта, наносящего ущерб окружающей среде.

В каждом государстве природоохранное законодательство развивалось по собственному пути. Изучение зарубежного права в области охраны окружающей среды необходимо с целью заимствования положительного опыта.

В России с начала XX века закрепляется регулирование объектов окружающей среды — земли, лесов, недр, воды. В 1917 году принят Декрет «О земле», в 1918 - Декрет «О лесах», в 1919 – Декрет «Об учете буровых на воду скважин», в 1921 – Декрет «Об охране памятников природы, садов и парков» в 1922 - Земельный кодекс РСФСР, в 1923 - Лесной кодекс РСФСР. Таким образом, закладываются основы законодательства о природопользовании и охране окружающей среды.

В 1924 году было образовано Всероссийское общество охраны природы (ВООП), главной целью которого стало участие в реализации государственной природоохранной программы. Но при наступлении периода

индустриализации, и приоритеты государства сместились не в пользу природоохранных мероприятий [9].

В развитии экологического законодательства СССР ярко выражена направленность на природоресурсное регулирование, учитывая, что все природные объекты находились в собственности государства. Регулирование было направлено не столько на соблюдение прав человека и гражданина, сколько на развитие производственной мощи страны. Но с конца 50-х гг. принимаются нормы природоохранного характера. В 1957-1963 гг. приняты Законы об охране природы во всех союзных республиках, особенность которых заключалась в сосредоточении внимания на всём комплексе природных условий и ресурсов и их взаимосвязях.

В 1970 году принят Земельный кодекс РСФСР, в 1972 - Водный кодекс РСФСР, в 1976 - Кодекс РСФСР о недрах, в 1978 - Лесной кодекс РСФСР, в 1982 - Закон РСФСР «Об охране атмосферного воздуха», в 1982 - Закон РСФСР «Об охране и использовании животного мира». Однако основную систему экологического права в этот период составляли не столько законы, как подзаконные акты в виде постановлений Правительства СССР и РСФСР, ведомственных правил и инструкций [10].

Право человека на благоприятную окружающую среду было отражено в Конституции СССР 1977 года: «В интересах настоящего и будущих поколений в СССР принимаются необходимые меры для охраны и научно обоснованного, рационального использования земли и ее недр, водных ресурсов, растительного и животного мира, для сохранения в чистоте воздуха и воды, обеспечения воспроизводства природных богатств и улучшения окружающей человека среды»[5]. Кроме того, в Конституции СССР 1977 года впервые законодатель закрепил обязанность граждан СССР беречь природу, охранять ее богатства.

В 1988 году издано Постановление Центрального комитета КПСС и Совета Министров СССР «О коренной перестройке дела охраны природы в стране», которое уполномочило образованный Государственный комитет по

охране природы проводить государственную экологическую экспертизу проектов. Несмотря на это, к началу 90-х гг. в стране практически отсутствовали механизмы принятия решений в области экологии [9].

Декларация прав и свобод человека, утвержденная Съездом народных депутатов СССР в 1991 году провозгласила, что человек имеет право на благоприятную окружающую среду и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическими нарушениями [6]. Впоследствии в 1991 году принят Закон РСФСР от 19.12.1991 г. № 000-1 «Об охране окружающей природной среды».

В других странах складывалась иная государственная политика в экологической сфере. Например, в Великобритании при зарождении экологического права законы рассматривались в качестве инструментов быстрого решения особых проблем. Британский Парламент в 40-е - 70-е гг. XX века склонялся к принятию законов о регулировании специальных вопросов в отрыве от других сфер деятельности [11]. В результате экологическое законодательство оказалось фактически рассеяно среди законов и статутов, не имеющих к охране окружающей природной среды никакого отношения. Природопользование рассматривалось с точки зрения имущественных отношений, и законы во многом имели целью защитить права физических лиц на благоприятную окружающую природную среду.

Большое внимание в Великобритании уделялось вопросам загрязнения атмосферного воздуха, о чем свидетельствуют запреты эксплуатации предприятий, загрязняющих атмосферу в ряде областей страны в 1956 году, законы о чистом воздухе 1958, 1968 годов, закон «О контроле над загрязнением атмосферы» 1978 года.

Процесс построения связного и последовательного природоохранного законодательства начался с принятием в 1974 г. Закона «О контроле над загрязнением окружающей среды», который объединил большую часть нормативов по загрязнению вод и захоронению отходов. Однако продолжала

развиваться тенденция о включении в законы вопросов, не имеющих отношения к природоохранной сфере.

В США в первую очередь развивалась политика охраны среды обитания животных: в 1903 г. был организован первый заповедник диких животных, а в дальнейшем последовал целый ряд законов Конгресса по заповедникам (в 1918, 1958, 1966 гг.). [7].

Федеральное законодательство США в экологической сфере можно разделить на два основных направления: законы в области экологической экспертизы и законы, посвящённые конкретным ресурсам.

Первая группа законов начинается с Акта о национальной политике в области окружающей среды 1969 г. (National Environment Policy Act- NEPA), который можно назвать основным законом в американской экологической сфере, который закрепил главные принципы, институты и механизмы государственной экологической политики. Акт о национальной политике в области окружающей среды 1969 г. особое внимание уделяет обязательному анализу последствий деятельности различных субъектов на федеральном уровне [9]. Ко второй группы законов стоит отнести законодательные акты, принимаемые в целях охраны конкретных природных компонентов, контроля за влиянием хозяйственной деятельности на окружающую среду, сохранения и восстановления природных ресурсов.

Стоит отметить, что формирование современного законодательства об охране окружающей среды экономически развитые зарубежные государства начинали преимущественно с принятия комплексных законов. Примерами таких законов могут служить Основной закон о борьбе с загрязнением окружающей среды, принятый в Японии в 1967 году, который сейчас действует в редакции 1994 года, Закон об охране природы во Франции, принятый в 1976 году, Закон об охране окружающей среды в Швейцарии, принятый в 1969 году [8].

Однако историческое развитие права окружающей среды в зарубежных странах начиналось с местного уровня. Формируя законодательство в

области окружающей на национальном уровне, задачи по его реализации нередко возлагаются на государственные органы более низкого уровня и муниципалитеты.

Например, в Германии на природоохранные органы земель и местную администрацию возложены функции в частности обеспечения проведения конкретных мероприятий по охране окружающей среды. В частности местные органы власти Германии активно участвуют в природоохранных мероприятиях и так называемой рекреационной индустрии, под которой понимается развитие сети парков, заповедников, зоопарков и просто скверов.

Примером может служить и Великобритания, где министерство по делам окружающей среды выполняет в основном координационные функции, оперативное же управление осуществляют преимущественно органы местной власти [10].

Хорошим примером в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов на местном уровне может служить и опыт США. Следует отметить, что в Соединенных Штатах Америки три уровня государственного управления – федеральный, штатов и местный. Поскольку федеральное и штатное законодательство в основном лишают местные органы прямых полномочий по регулированию природоохранных действий, то местные органы используют полномочия, предоставляемые им законодательными актами в области зонирования, здравоохранения и охраны условий жизни граждан. В некоторых графствах США функции управления охраной окружающей среды приданы неспециализированным органам: местного планирования, архитектуры и строительства, здравоохранения, коммунального хозяйства, транспорта, полиции и т.п. В других образованы специальные подразделения – департаменты охраны окружающей среды. В большинстве случаев на местном уровне внимание обращено на рациональное использование и охрану земель, вод, атмосферного

воздушного благоустройства, борьбу с загрязнением территорий твердыми отходами, охрану растительного и животного мира, борьбу с шумом.

Положительным опытом реализации полномочий местных властей США в экологической сфере является их участие в разработке планов, программ и проектов федерального уровня и уровня штатов в самой начальной стадии. Важным элементом федерально-штатного и местного взаимодействия в управлении охраной окружающей среды является финансовая помощь штатам на мероприятия природоохранного характера.

В Российской Федерации органы местного самоуправления наделены гораздо меньшими полномочиями, что во многом замедляет процесс реализации права на благоприятную окружающую среду. Так, большинство случаев, связанных с загрязнением и порчей земель, происходят на землях муниципальных образований. Однако, в настоящее время на осуществление земельного надзора полномочны только федеральные органы государственной власти согласно Постановления Правительства РФ от 02.01.2015 № 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре».

Органами же местного самоуправления в Российской Федерации осуществляются управление и распоряжение земельными участками на территории соответствующего муниципального образования, государственная собственность на которые не разграничена, а также согласно Федеральному закону от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» осуществляют земельный контроль только в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом [4].

Более того, если ранее к вопросам местного в Российской Федерации на основании Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относилась организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, то в настоящее время органы местного самоуправления лишь принимают участие



в организации деятельности по сбору (в том числе разделному сбору) и транспортированию твердых коммунальных отходов. Таким образом, надзорные полномочия в области отходов производства и потребления возложены на государственные органы, в то время как фактически несанкционированное размещение отходов производства и потребления происходит повсеместно и в большинстве случаев в пределах территории муниципальных образований.

В Советский период правовое регулирование было обусловлено экономическими интересами государства. Экологическое законодательство обращалось главным образом к отношениям в области природопользования, а не охране окружающей среды как таковой. Природоохранное законодательство СССР не несло в себе предпосылок к защите и охране природы, поскольку идеологически акцент был смещён в сторону использования и потребления природных ресурсов. В 1920-х годах была проведена первая кодификация, коснувшаяся некоторых компонентов окружающей среды, однако право человека на благоприятную окружающую среду не получило закрепления ни в одном из них. Нормы природоресурсного права преобладали над природоохранными.

В противовес советскому законодательству в США с начала XX в. проходит создание особо охраняемых природных территорий, а впоследствии создаётся целая система национальных заповедников. Американское природоохранное законодательство планомерно развивалось, охватывая проблемы от загрязнения вод нефтью и ликвидации ядерных и токсичных отходов до охраны вымирающих видов и сохранения ресурсов.

В Великобритании же по причине развитой практики индивидуальных имущественных отношений природоохранное законодательство долгое время являлось инструментом защиты собственных прав конкретных субъектов. Изменения в законодательстве начали появляться с 70-х гг.

Следует отметить, что ключевые правовые акты в экологическом законодательстве многих стран были приняты в 1960-1970 гг., что

свидетельствует о признании проблемы сохранения окружающей среды на законодательном уровне.

Анализируя зарубежный опыт управления охраной окружающей среды на локальном уровне, можно отметить, что более важной сферой деятельности местного самоуправления становится именно охрана окружающей среды. Это обусловлено тем, что проблемы загрязнения в первую очередь обнаруживаются именно на местах, где местные власти наиболее близко стоят к экологическим вопросам, которые должны ими решаться, и знание ими местных условий считается важным фактором в деле гибкого, своевременного и обоснованного управления окружающей средой.

В Российской Федерации органы местного самоуправления наделены минимальными полномочиями в экологической сфере, что приводит к необходимости решения локальных проблем благоприятной окружающей среды федеральными и региональными органами власти.

Право на благоприятную окружающую среду имеет абсолютно демократичный характер: оно распространяется на всех лиц, вне зависимости от возраста, социального положения, вероисповедания, расы, гражданства. Органы власти каждого государства должны уделять пристальное внимание экологической сфере, создавать правовую основу как для рационального природопользования, так и для защиты окружающей среды от чрезмерного вмешательства производственной деятельности. Каждый человек должен быть уверен, что право на благоприятную окружающую среду ему будет гарантировано в любой точке земного шара.

#### **Список использованных источников:**

1. Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (Принята в г. Рио-де-Жанейро 14.06.1992) // Международное публичное право. Сборник документов. - Т. 2.- М.: БЕК, 1996. С. 135 - 138.

2. Экономическое развитие и охрана природы: Резолюции, принятые по докладам Второго комитета Генеральной Ассамблеи ООН от 18.12.1962 г. [Электронный ресурс]: веб – сайт Организации Объединённых Наций. - Режим доступа: <http://www.un.org/ru/ga/17/docs/17res.shtml> (дата обращения: 06.11.2017).

3. Декларация Конференции Организации Объединённых Наций по проблемам окружающей человека среды [Электронный ресурс]: веб – сайт Организации Объединённых Наций. - Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declarathenv.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml) (дата обращения 06.11.2017).

4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2003. - № 40. - Ст. 3822 ; 2017. - № 31 (ч. 1). - Ст. 4765 .

5. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) // Ведомости ВС СССР. – 1977. - № 41. - Ст. 617.

6. Декларация прав и свобод человека (принята Съездом народных депутатов СССР 5 сентября 1991 г. № 2393-1) // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1991. - № 37. - Ст. 1083.

7. История государства и права зарубежных стран. Часть 2: Учебник для вузов / Н.А. Крашенинникова [и др.]. - 2-е изд. – М.- Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА М), 2001. - 712 с.

8. Бринчук М.М. Экологическое право: учебник, подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2008 [Электронный ресурс]: Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». - Режим доступа: [http://www.consultant.ru/edu/student/download\\_books/book/brinchuk\\_mm\\_ekologicheskoe\\_pravo/](http://www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/brinchuk_mm_ekologicheskoe_pravo/) (дата обращения: 06.11.2017).

9. Морозова В.Н. Мировая экологическая политика и международное экологическое сотрудничество: учебно-методическое пособие / В.Н. Морозова - Воронеж: ИПЦ ВГУ, 2007. — 125 с.

10. Бринчук М. М. Принципы экологического права: монография / М. : ЮРЛИТИНФОРМ, 2013. – 208 С.

11. Высторобец Е.А. Экологическое право-мотивации в международном сотрудничестве: монография / М.: Наука, 2006. 383 с.

12. Тимофеева А.В., Давыдов Р.Х. Конституционно-правовое регулирование экологических отношений в зарубежных странах / А.В. Тимофеева, Р.Х. Давыдов // Молодой ученый. — 2017. — №8. — С. 248-251.