

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.
ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра конституционного и муниципального права

АВТОРЕФЕРАТ

на магистерскую работу

по направлению подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»
студента 2 курса 261 группы юридического факультета

Шмелева Павла Павловича

Тема работы: **«Конституционное право на благоприятную
окружающую среду в России»**

Научный руководитель

профессор, д.ю.н.

должность, уч. степень, уч. звание

подпись, дата

М.В. Пресняков

инициалы, фамилия

Заведующий кафедрой

профессор, д.ю.н.

должность, уч. степень, уч. звание

подпись, дата

Г.Н. Комкова

инициалы, фамилия

Саратов – 2024

Актуальность темы данной работы обусловлена ее научно-теоретической и практической значимостью.

Право на здоровую окружающую среду, несомненно, относится к фундаментальным правам человека. Его реализация способствует охране окружающей среды, что является одной из гарантий высокого уровня условий жизни.

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому право на благоприятную окружающую среду. Она также гарантирует право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и право на возмещение вреда, причиненного здоровью в результате нарушения экологического законодательства.

Однако в настоящее время существенная часть окружающей среды в Российской Федерации не соответствует стандартам экологической безопасности. Существует необходимость в более четком экологическом законодательстве и регулировании. Гарантированное Конституцией право на благоприятную окружающую среду имеет ряд нормативно-правовых проблем, препятствующих его эффективной реализации и защите. Основной причиной этого является неполнота экологического и смежного законодательства.

Не в полной мере решены такие вопросы, как реализация, охрана и защита конституционных прав всех лиц на благоприятную окружающую среду, достоверная информация о состоянии окружающей среды, возмещение вреда здоровью, причиненного экологическими преступлениями. Кроме того, общий уровень экологической культуры остается низким.

В совокупности эти причины определяют важность научного анализа содержания и природы указанного конституционного права каждого и проблем его правового обеспечения в Российской Федерации.

Цель работы заключается в комплексном исследовании гарантированного Конституцией права на благоприятную окружающую среду,

его правовой регламентации в Российской Федерации, существующих правовых проблемах его реализации.

В соответствии с поставленной целью, были поставлены следующие **задачи**:

1. Изучить содержание и юридическую природу понятия «благоприятная окружающая среда»;

2. Провести исследование содержание права каждого на благоприятную окружающую среду;

3. Изучить состояние российского законодательства о гарантиях закрепленного Конституцией права каждого на благоприятную окружающую среду;

4. Сформулировать направление и пути совершенствования российского законодательства, направленного на обеспечение и реализацию права каждого на благоприятную окружающую среду;

5. Изучить особенности административной ответственности за нарушение права каждого на благоприятную окружающую среду;

6. Изучить особенности уголовной ответственности за нарушение права каждого на благоприятную окружающую среду.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся при реализации конституционного права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду.

Предметом исследования выступают международные и федеральные нормативно-правовые акты, регламентирующие право граждан на благоприятную окружающую среду.

Методологическую основу работы составляют различные методы, как общенаучные, так и специальные методы научного познания. В частности, ими выступают формально-юридический, логический, статистический, сравнительно-правовой методы.

Степень научной разработанности. Тема выпускной квалификационной работы носит комплексный междисциплинарный характер. Общетеоретической основой исследования послужили фундаментальные исследования в области теории государства и права и конституционного права Комковой Г.Н., Витрука Н.В., Малько А.В., Матузова Н.И. и др.

Вопросы содержания и специфики экологического права на благоприятную окружающую среду исследовались в трудах отечественных учёных в области конституционного права, экологического права, в частности: Анисимова А.П., Бринчука М.М., Васильевой М.И., Гусева Р.К., Клюкина Б.Д., Велиевой Д.С., Разгельдеева Н.Т., Колбасова О.С., Петрова В.В., Палладина М.И., Преснякова М.В., Стрыгиной С.В., Солнцева А.М.

Правовая основа работы сформирована на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов, законов Российской Федерации, международно-правовых документов, указов Президента Российской Федерации, судебной практики, актов федеральных органов государственной власти, законодательства зарубежных стран, нормативных правовых актов СССР и РСФСР и др.

Теоретическая значимость проведенного исследования заключается в комплексном рассмотрении и многосторонности изучения ряда значимых вопросов, касающихся конституционного права на благоприятную окружающую среду в России, а также совершенствованию понятий и определений в данной сфере.

Практическое значение исследования заключается в возможности применения изложенных в работе результатов исследования в законодательной и правоприменительной деятельности органов государственной власти. Результаты могут использоваться для совершенствования действующего законодательства, в практической деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Эмпирическую основу работы составили данные официальной статистики Федеральной службы государственной статистики, материалы

периодической печати, социологических исследований, статистические данные, размещенные в сети Интернет по теме выпускной квалификационной работы.

Научная новизна исследования заключается в комплексном рассмотрении конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду, её охраны, ответственности за нарушение природоохранного законодательства, права на информацию об окружающей среде, деятельности уполномоченных органов и должностных лиц по обеспечению данного права и т.д. Также приведены варианты совершенствования реализации и защиты права граждан на благоприятную окружающую среду.

Положения, выносимые на защиту:

1. В целях обеспечения органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и населения информацией о состоянии окружающей среды (экологической информацией) в конкретном субъекте, упрощения оценки её состояния, прогнозирования и планирования направлений совершенствования, необходимо ввести экологический рейтинг субъекта. Он должен представлять собой результат комплексной оценки состояния окружающей среды в конкретном субъекте, проведённой уполномоченным органом и опубликовываться в федеральной государственной информационной системе состояния окружающей среды. Он должен составляться на основании содержащейся в информационной системе мониторинга окружающей среды информации и быть доступным для ознакомления гражданами, обновляться каждые 3 месяца.

2. Закрепить определение экологического преступления как деяния, предусмотренного главой 26 УК РФ, нарушающего установленные законодательством РФ правила охраны, воздействия на окружающую природную среду и потребления природных ресурсов, которые причинили существенный вред охраняемым отношениям, либо создали угрозу причинения такого вреда.

3. Учитывая важность существования альтернативных способов разрешения экологических споров, полагаем необходимо развитие и совершенствование института медиации. На основании изучения накопленного зарубежного опыта в использовании института медиации в разрешении экологических споров, мы приходим к выводу об его эффективности. Кроме того, институт медиации способствует экономии времени, средств, гарантирует наиболее широкое представительство интересов и участие заинтересованных сторон, содействует стабильности соглашения и снижению социальной напряженности.

4. Учитывая общую несистематизированность экологического законодательства, влекущую недостаточную эффективность обеспечения права на благоприятную окружающую среду, представляется необходимой разработка и принятие базового нормативно-правового акта в экологической сфере. Данным актом может выступать Экологический кодекс. Реализация данного предложения способна сделать процесс применения экологического законодательства наиболее эффективным.

Структура магистерской диссертации представлена введением, тремя главами, заключением и списком литературы.

Основное содержание работы

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяются его цель и задачи, дается характеристика методологической, теоретической и нормативной основы работы, характеризуется научная новизна и практическая значимость полученных результатов, излагаются основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Конституционно-правовое регулирование права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду» содержит два параграфа, посвященных исследованию понятия, содержания и юридической природы права на благоприятную окружающую среду в международном и российский

аспекте, истории формирования данного права, месту права человека на благоприятную окружающую среду в системе конституционных прав и свобод.

В первом параграфе «Понятие, содержание и юридическая природа права на благоприятную окружающую среду (международный и российский аспект)» отмечено, что право граждан на благоприятную окружающую среду, закрепленное в конституционных положениях, является фундаментальным правом в сфере основных прав человека.

Отмечено, что в доктрине экологического права сформированы определенные подходы к пониманию благоприятной окружающей среды. Таковой может быть качественная среда, здоровая для жизни человека и общества или же среда, характеризующаяся не только качественным ее состоянием, но и показателем количественным (неистощимости).

Как правило, данное понятие рассматривается в контексте права человека на благоприятную окружающую среду. Такой подход является результатом преобладающего антропоцентричного подхода к исследованию и правовому регулированию отношений в сфере «общество-природа».

Термин «благоприятная окружающая среда» также встречается во многих правовых актах применительно к праву каждого на нее, что согласуется с конституционными положениями ст. 42 о том, что каждый имеет право на благоприятную окружающую среду.

Рассматриваемый термин получил правовое определение в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», в котором он употребляется в различных правовых аспектах (в качестве целей экологической политики, экологического нормирования, установления экологических требований на различных стадиях хозяйственной и иной деятельности, субъективного права человека).

Согласно ст. 1 данного закона понятие «благоприятная окружающая среда» есть окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экосистем, природных и природно-антропогенных объектов. При этом под её качеством понимается состояние

окружающей среды, характеризующееся физическим, химическими, биологическими и иными показателями и (или) их совокупностью. Таким образом, законодатель говорит о её качестве как о состоянии, характеризующимся различными показателями; где благоприятное состояние - есть устойчивое, сбалансированное состояние, которое в конечном итоге безопасно как для компонентов природной среды, так и для человека, его здоровья и жизненно важных интересов.

Отмечено, что развитие права на благоприятную окружающую среду осуществлялось в три этапа: с 1911 г. по 1972 г.; с 1972 г. по 1992 г.; с 1992 г. по настоящее время.

Исследование истории развития права на благоприятную окружающую среду позволило сделать вывод о том, что ее можно охарактеризовать с двух сторон: положительной и отрицательной. Положительным является тот факт, что последствия хозяйственной деятельности позволили человечеству осознать свое право проживать в условиях такой окружающей среды, которая бы способствовала его процветанию. Отрицательным – что осознание данного права произошло лишь после того, как окружающей среде был причинен существенный вред.

Во втором параграфе «Место прав человека на благоприятную окружающую среду в системе конституционных прав и свобод» отмечено, что Закрепление в Конституции РФ права граждан на благоприятную окружающую среду означает, что государство гарантирует гражданам его реализацию и, соответственно, обязуется обеспечить надлежащий уровень её качества.

Кроме этого, указано, что право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду сегодня является незыблемой социальной ценностью, устойчивость которой гарантируется Конституцией РФ.

Провозглашение права каждого на благоприятную окружающую среду в Конституции РФ, выражающего естественное право человека на жизнь и фундаментальное условие его существования и развития, стало успешным

результатом многолетних научных исследований как в России, так и за рубежом.

Несмотря на важность права на благоприятную окружающую среду, оно не сразу получило закрепление в Конституции России. И, конечно же, оно, как фундамент экологического права, претерпело ряд изменений в Конституции государства. Непосредственно право на благоприятную окружающую среду впервые появилось в Конституции РФ 1993 г. Появление нового государства - Российской Федерации потребовало обновления главного документа страны. На первый план вышли личные права и свободы гражданина, признанные Конституцией РФ высшей ценностью. Статья 42 Конституции РФ ввела право на благоприятную окружающую среду, а ст. 58 Конституции РФ закрепляет долг жителей сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

Указано, что сохранение благоприятного состояния окружающей среды обеспечивается, в том числе, созданием особо охраняемых природных территорий и объектов, рекреационных зон и иных территорий и установлением в законодательстве их правовых режимов.

В качестве гаранта защиты права на благоприятную окружающую среду в РФ выступает Конституционный Суд. Он осуществляет её, во-первых, посредством реализации полномочий о разрешении дел о соответствии Конституции РФ нормативно-правовых актов. Во-вторых, через рассмотрение жалоб граждан на нарушение гарантированных им конституцией прав и свобод. В-третьих, по запросам судов о проверке конституционности применяемых нормативно-правовых актов.

Помимо прав граждане должны нести и определенные обязанности в отношении природы и окружающей среды. В частности, согласно ст. 58 Конституции РФ, граждане обязаны сохранять природу и окружающую среду, а также бережно относиться к природным богатствам.

На сегодняшний день понятие «благоприятная окружающая среда» содержит также новые публичные экологические интересы. К ним, среди

прочих, может быть отнесено: устранение нанесённого вреда окружающей среде, поддержание биологического разнообразия, обеспечение безопасного и устойчивого развития в условиях изменения климата, сохранение и восстановление защитных и средообразующих функций естественных экологических систем вне особо охраняемых природных территорий.

Именно поэтому реализация гарантированного Конституцией права на благоприятную окружающую среду в качестве конституционного принципа обеспечивается также за счёт участия граждан, общественных объединений в направлении государственной экологической политики. Это реализуется, например, через взаимодействия с государственными органами путем работы в общественных советах, консультационных, экспертных советах, публичных обсуждениях законопроектов.

Содержание данного конституционного права как основополагающего принципа не совпадает с узко формальным определением тождественного, закреплённого в законе субъективного права. Если содержание субъективного права составляют права и обязанности граждан, перечисленные, в частности, в ст. 11 Закона «Об охране окружающей среды», то одноименное конституционное право охватывает признаваемые общественные ценности, перспективные интересы и потребности общества.

Вторая глава «Проблемы реализации конституционного права на благоприятную окружающую среду» содержит два параграфа и посвящена исследованию вопросов реализации правового регулирования права граждан на благоприятную окружающую среду, проблемам защиты прав граждан на благоприятную окружающую среду и способам их решения.

В первом параграфе «Правовое регулирование права граждан на благоприятную окружающую среду» отмечено, что с 2012 г. государство активизировало деятельность в сфере охраны окружающей среды. Так, 30 апреля 2012 г. указом Президента РФ были утверждены Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года. Во исполнение вышеназванных Основ 18 декабря 2012 г.

распоряжением Правительства РФ был утвержден План действий по реализации Основ до 2030 года.

На данный момент в его исполнение Правительству РФ удалось обеспечить проведение через законодательный орган принятия следующих актов: Федерального закона от 21.07.2014 года № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федерального закона от 29 декабря 2014 г. N 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», а также Федерального закона от 29 декабря 2015 г. № 404-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Состояние реализации Плана Правительства РФ в сфере экологии можно на сегодняшний день охарактеризовать как один из этапов работы, а то, что предстоит сделать, представляет собой огромный объем, который должны выполнить органы исполнительной власти РФ.

В связи с этим был отмечен ряд моментов, которые следует учесть при проведении этих мероприятий:

1) Сложившаяся на данный момент международно-политическая обстановка, характеризующаяся некоторой изоляцией РФ, существенно усложняет процесс ратификации международных правовых актов. В связи с этим в настоящее время совершенствование мер защиты окружающей среды должно осуществляться посредством установления национальных стандартов по охране окружающей среды от вредных воздействий.

2) Для сохранения благосостояния окружающей среды законодатель нормативно закрепляет правила взаимодействия населения и государства с окружающей природной средой, реализуя тем самым положения Конституции РФ.

3) В связи с несомненным усложнением экологического законодательства, следует активизировать работу по подготовке и

переподготовке специалистов по экологическому праву, способных на практике реализовывать новые требования законодательства. Представляется, что без подготовки квалифицированных кадров задачи, поставленные перед обществом и государством в области экологического развития, вряд ли удастся решить и, в том числе, защитить права каждого человека на благоприятную окружающую среду.

Во втором параграфе «Проблемы защиты прав граждан на благоприятную окружающую среду» установлено, что правовой механизм защиты права на благоприятную окружающую среду включает в себя различные формы защиты, посредством которых происходит реализация субъективных прав участников правоотношений, создание равных возможностей и правовых гарантий восстановления нарушенного права.

Установлено, что форма защиты права — это процессуальная юридическая категория, представляющая собой определенный процедурно-процессуальный порядок защиты, установленный законом для той или иной категории прав. Способы защиты права следует рассматривать как указанные в ст. 12 ГК РФ и в других нормативных правовых актах конкретные действия, с помощью которых возможно обеспечить восстановление нарушенного права, оказать воздействие на правонарушителя, устранить препятствия для осуществления своих законных прав интересов как в судебном, так и во внесудебном порядке.

Отмечается, что нарушение права на благоприятную окружающую среду может быть связано не только с неправомерными действиями других лиц, действиями (бездействием) государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, но и с изменением состояния окружающей среды в целом. В этой связи в рамках государственной защиты права на благоприятную окружающую среду следует выделить не только судебную (осуществляемую органами судебной власти) и административную (осуществляемую органами исполнительной власти, а также их должностными лицами) формы, но и деятельность, осуществляемую правоохранительными

органами, в частности, органами прокуратуры, которые в форме актов прокурорского реагирования осуществляют защиту права на благоприятную окружающую среду.

Граждане имеют право лично обращаться, а также направлять коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам в целях защиты нарушенных прав. Физические лица реализуют право на обращение свободно и добровольно.

Выявлено, что процедура медиации является эффективным способом защиты права на благоприятную окружающую среду. Она широко применяется для разрешения конфликтов, связанных с вопросами охраны окружающей среды во многих современных государствах.

Однако медиация имеет флуктуационный характер по спорам, вытекающим из экологических правоотношений. Данная проблема, влекущая невозможность их урегулирования посредством медиации, должна быть решена. Это возможно посредством внесения прямого дозволения в ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды» права граждан на урегулирование данной категории споров посредством медиации.

Отмечено отсутствие возможности привлечения к уголовной ответственности юридических лиц за нарушение права на благоприятную окружающую среду. Основной ущерб экологии представляет именно деятельность крупных предприятий при осуществлении коммерческой деятельности. Отсутствие возможности привлечения их к уголовной ответственности обуславливает невозможность наиболее полного восстановления нарушенного права на благоприятную окружающую среду, гарантированного Конституцией.

Помимо этого, указано, что положения ст. 79 Федерального закона «Об охране окружающей среды» устанавливают, что размер и объём возмещения экологического вреда, пострадали жизнь и здоровье граждан, осуществляется в соответствии с законодательством. Однако законодательство не содержит методики расчёта вреда, причинённого жизни и здоровью человека и

гражданина вследствие нарушения его права на благоприятную окружающую среду.

Третья глава «Ответственность за нарушение конституционного права на благоприятную окружающую среду» посвящена исследованию содержания и особенностей административной и уголовной ответственности за нарушение экологического законодательства.

Первый параграф «Административная ответственность за нарушение права на благоприятную окружающую среду» посвящен изучению административной ответственности за экологические правонарушения.

Российское государство придает большое значение безопасности и защите окружающей среды. Об этом свидетельствует большой массив законодательных актов по данной теме, таких как Федеральные законы № 7-ФЗ от 10 января 2001 г. «Об охране окружающей среды», № 33-ФЗ от 14 марта 1995 г. «Об особо охраняемых природных территориях» и др. Также можно отметить Указ Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 года № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года». Согласно ему, государственная политика в сфере экологической безопасности направлена на охрану природной среды, обеспечение ее высокого качества и устранение экологического ущерба, накопленного в процессе деятельности человека.

Отмечено, что что российское законодательство не содержит определения экологического административного правонарушения. Однако обычно речь идет о противоправном деянии в форме действия или бездействия физического или юридического лица. Это деяние нарушает права и свободы граждан в области охраны и использования окружающей среды, собственности на природные ресурсы, а также установленные процедуры управления природными ресурсами и охраны окружающей среды, причиняет экологический ущерб или создает реальную угрозу причинения такого вреда. Действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает ответственность за противоправные деяния в сфере

окружающей среды и природопользования, подробный перечень приведен в главе VIII.

Заслуживает внимания устойчивый ежегодный рост государственных расходов на природоохранную деятельность. Например, в 2022 году утвержденная сумма по охране окружающей среды составляет 483 019 220 900,00 рублей, а в 2020 году она вдвое ниже.

Выявлены проблемы сложности разграничения уголовной и административной ответственности, высокой латентности правонарушений, отсутствия системности, мягкости административной ответственности и приведены способы их решения.

Второй параграф «Уголовная ответственность за нарушение права на благоприятную окружающую среду» посвящён изучению уголовной ответственности за экологические преступления.

В 2020 году Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин обозначил создание комфортной и безопасной среды в качестве первоочередной задачи национального развития на период до 2030 года. Эта цель предполагает сокращение вдвое выбросов вредных загрязняющих веществ, оказывающих наиболее глубокое негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, а также закрытие наиболее опасных объектов, вызывающих деградацию окружающей среды и, кроме того, улучшение экологического качества водных объектов.

Заслуживает внимания тот факт, что экологические правонарушения представляют собой острую угрозу экологической безопасности Российской Федерации, что побуждает правоохранительные органы предпринимать согласованные усилия по борьбе с такими нарушениями, что обуславливает необходимость принятия комплексных мер, направленных на смягчение пагубного их воздействия. Приведена статистика экологических преступлений.

За весь период действия УК РФ не было декриминализовано ни одно экологическое преступление, прослеживается тенденция к ужесточению законодательства в этой сфере. За последнее десятилетие были

криминализованы деяние, нарушающие законодательство РФ о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне РФ, совершенные лицом с использованием своего служебного положения либо группой лиц по предварительному сговору или организованной группой (ч. 3 ст. 253 УК РФ), самовольная добыча янтаря, нефрита или иных полудрагоценных камней (ч. 2-3 ст. 255 УК РФ), а также незаконные добыча и оборот особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации (ст. 258 УК РФ).

Затронута проблема причинения существенной части вреда окружающей среде вследствие экологических преступлений юридическими лицами. Приведены способы её решения.

В заключение подведены итоги диссертационного исследования в обобщенном виде сформулированы основные теоретические выводы и наиболее значимые практические предложения.