

УДК 349.6

**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВЫХ ОСНОВ
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ РОССИИ И ШВЕЙЦАРИИ****канд. юрид. наук, доц. О.Н. РЯБЧЕНКО****(Института права, социального управления и безопасности
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет», Ижевск, Россия)**

Рассматривается проблема повсеместного внедрения научно-технического прогресса, порождающего ускоренное нарастание производственной мощи общества и, следовательно, создающее предпосылки для антропогенных изменений в природе, как позитивных, так и негативных. Показана важная роль экологической культуры в минимизировании негативных явлений и налаживании гармоничного взаимодействия общества и природы на данном этапе развития человечества. Большое значение в формировании экологической культуры отводится праву. Выявлены правовые основы экологической культуры, создающие нормативную базу, вооружая тем самым необходимыми знаниями об оптимальном сосуществовании человеческого общества и окружающей природной среды.

Ключевые слова: экологическое право, экологическая культура, сравнительное правоведение, компаративистика.

Целью представленной работы выступает юридическая компаративистика¹, т.е. оценка эффективности основополагающих положений российского и швейцарского законодательства в области экологической культуры. Актуальность исследования заключается в том, что современное российское законодательство невозможно без заимствования положительного опыта зарубежных стран, что позволяет говорить о глобализации экологических отношений. Именно поэтому нами был выбран метод сравнительно-правового анализа фундаментальных основ формирования экологической культуры России и Швейцарии.

Обратимся к понятийному аппарату. Сегодня примечательным фактом является отсутствие единого системного определения «экологическая культура», к тому же не сформулированы его точные характеризующие признаки. Более того, в некоторых работах культура по смыслу является «созвучным» и «синонимичным» с такими определениями, как «образование» и «просвещение». Не вдаваясь в подробную дискуссию, следует отметить, что большинство авторских определений «экологическая культура» можно разделить на следующие группы:

- совокупность социоприродных и социокультурных отношений, специфика которых выражается в осознанном стремлении к согласованному развитию необходимых связей человека и общества с окружающей средой в целях ее сохранения и воспроизводства для преемственного обеспечения материальных и духовных потребностей нынешнего и будущих поколений [1];

- показатель отношения государства и общества к окружающей среде, основанного на экологическом образовании, воспитании и просвещении [2];

- интегративное явление, качественно характеризующее взаимодействие общества с природой во всех сферах производства материальных и духовных благ, в практических результатах и достижениях по сохранению благоприятной природной среды [3];

- совокупность экологического сознания и экологического поведения человека, способ организации и развития жизнедеятельности в системе ценностных ориентаций и экологических норм взаимодействия с окружающей средой на основе экологических знаний, навыков и умений [4].

¹**Сравнительное правоведение** (лат. *Comparativus* – сравнительный) – наука, которая занимается изучением общих и специфических закономерностей возникновения, развития и функционирования современных правовых систем мира; это систематизированная концептуально выраженная система научных знаний о правовых системах современности. Данная наука базируется на применении сравнительно-правового метода. Сравнение позволяет классифицировать государственно-правовые явления, присущие правовым системам разных стран, определить их историческую последовательность, генетические связи между ними, характер заимствования норм, принципов, форм права одной правовой системы у другой. В условиях беспрецедентно усиливающейся во всем мире глобализации сравнительное право выступает в качестве важнейшего инструмента транснационализации юридической науки и образования [Электронный ресурс] // [https://elementary_law.academic.ru/672/Сравнительное_правоведение%2С_или_ компаративистика](https://elementary_law.academic.ru/672/Сравнительное_правоведение%2С_или_компаративистика).

Проведя анализ определений «экологической культуры» разных авторов, выяснили, что существует множество подходов дефиниций данного понятия. По нашему мнению, наиболее точно, а главное понятно, определение сформулировано Д.О. Буркиным: «Экологическая культура – это такое состояние индивидуального и общественного сознания, которое характеризуется соответствием любой экологически значимой деятельности правовым нормам» [5].

Заметим, что уровень экологической культуры в России и странах Европы достаточно сильно различается. В рамках нашего исследования представляется целесообразным выяснить причины такого различия. Для сравнительного анализа с Российской Федерацией рассмотрена Швейцария², так как по подтвержденным статистическим данным³ уровень экологического развития этой страны является самым высоким в мире.

Чтобы проиллюстрировать данное утверждение, обратимся к рейтингу стран мира по индексу экологической эффективности (The Environmental Performance Index). Индекс представляет собой комбинированный показатель, рассчитанный по методикам Центра экологической политики и права при Йельском университете, который измеряет достижения страны с точки зрения состояния экологии и управления природными ресурсами. Данное измерение осуществляется на основе 24 показателей в 10 категориях, отражающих различные аспекты состояния окружающей природной среды и жизнеспособности её экологических систем, сохранение биологического разнообразия, противодействие изменению климата, состояние здоровья населения, практику экономической деятельности и степень её нагрузки на окружающую среду, а также эффективность государственной политики в области экологии.

По данным официального рейтинга стран мира по Индексу экологической эффективности на 2018 год, Швейцария занимает первое место (индекс – 87,42). Россия же в этом рейтинге находится всего лишь на 52 месте (индекс – 63,79). Следует отметить, что Швейцария является лидером на протяжении нескольких лет, о чем свидетельствуют результаты исследований по Индексу экологической эффективности, проводимых в разные годы. В 2008, 2012 и 2014 годах швейцарское государство было на первом месте, в 2010 – на втором. Россия же ни разу не поднималась в рейтинге выше третьего десятка.

Перейдем непосредственно к сравнению законодательства названных стран. Для начала рассмотрим нормативные акты Российской Федерацией в области охраны окружающей среды, в которых закрепляются основные направления формирования экологической культуры.

Утверждённая распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р экологическая доктрина Российской Федерации⁴ к числу основных факторов разрушения и деградации природной среды России небезосновательно относит низкий уровень экологического сознания и экологической культуры населения этой страны. Поэтому формирование экологической культуры, развитие экологического образования и воспитания в соответствии с Основами государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утверждёнными Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 года⁵, является одной из стратегических задач российского государства на данном этапе. При решении указанной задачи в Основах предлагается использовать такие механизмы, как:

- обеспечение направленности процесса воспитания и обучения в образовательных учреждениях на формирование экологически ответственного поведения;
- государственная поддержка распространения через СМИ сведений экологической и ресурсосберегающей направленности, а также проведения тематических мероприятий;
- государственная поддержка деятельности образовательных учреждений, осуществляющих обучение в области охраны окружающей среды;
- включение вопросов формирования экологической культуры, экологического образования и воспитания в государственные, федеральные и региональные программы и другие.

Основополагающее утверждение о формировании экологической культуры как одной из *стратегических задач российского государства* было продублировано и нашло свое дальнейшее развитие в Государ-

²Швейцария (официально – Швейцарская Конфедерация) – государство в Западной Европе. Граничит на севере с Германией, на юге – с Италией, на западе – с Францией, на востоке – с Австрией и Лихтенштейном. Название происходит от кантона Швиц, одного из трёх первоначальных кантонов Конфедерации. Индекс человеческого развития (ИЧР) очень высокий, занимает 2-е место.

³Environmental Performance Index // URL: <https://epi.envirocenter.yale.edu/>

⁴ Об Экологической доктрине Российской Федерации [Электронный ресурс] : Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.08.2002 № 1225-р // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс] : утв. Президентом РФ 30.04.2012 // СПС «КонсультантПлюс».

ственном докладе «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2016 году», подготовленном Министерством природных ресурсов и экологии России⁶. Известно, что именно с помощью распространения экологической культуры у населения всех возрастов и социальных групп формируется активная общественная позиция как в деле отстаивания своих законных прав на благоприятную окружающую среду, так и в деле практического участия в мероприятиях по формированию благоприятной окружающей среды, предотвращения и недопущения экологических правонарушений.

Главным нормативно-правовым актом, в котором в главе XIII закреплены основы формирования экологической культуры, является Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об охране окружающей среды»⁷. Так, в статье 71 данного закона предусмотрено, что в целях формирования экологической культуры и профессиональной подготовки специалистов в области охраны окружающей среды устанавливается система всеобщего и комплексного экологического образования, включающая общее образование, среднее профессиональное, высшее образование и дополнительное профессиональное образование специалистов.

Другим способом формирования экологической культуры согласно ФЗ № 7 является экологическое просвещение. Оно реализуется посредством распространения экологических знаний об экологической безопасности, информации о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов. В статье 74 этого же ФЗ также оговорен круг субъектов, осуществляющих экологическое просвещение. К ним относятся: органы государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, общественные объединения, СМИ; организации, осуществляющие образовательную деятельность; учреждения культуры; музеи; библиотеки; природоохранные учреждения; организации спорта и туризма; иные юридические лица.

Стоит отметить, что закрепление основ экологической культуры происходит как на федеральном, так и на региональном уровне. В двенадцати регионах Российской Федерации также действуют законы об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры (в частности, в республиках Дагестан и Башкортостан, Саха (Якутия), Приморском и Камчатском краях, Ульяновской, Ивановской, Костромской, Волгоградской, Тюменской, Иркутской областях, Ханты-Мансийском автономном округе). В шестидесяти субъектах Российской Федерации приняты постановления администраций или правительств субъектов страны, касающиеся вопросов экологического образования.

Далее перейдем к рассмотрению швейцарского законодательства в области охраны окружающей среды. Система законодательства Швейцарии содержит несколько законов, связанных с защитой окружающей среды, а также значительное число постановлений и указов. К наиболее ранним природоохранным актам, принятым еще в середине второй половины XX века, можно отнести Федеральный закон Швейцарии от 7 октября 1983 года «Об охране окружающей среды»⁸ (Umweltschutzgesetz, USG), Постановление от 19 октября 1988 года «Об оценке воздействия на окружающую среду»⁹ (Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung). Очевидно, что именно по причине довольно длительного развития законодательства об охране окружающей среды в данной стране экологическая культура оказалась более эффективной.

Упомянутый ранее Федеральный закон Швейцарии от 7 октября 1983 года «Об охране окружающей среды» (Umweltschutzgesetz – USG) имеет сходство с одноименным Законом России «Об охране окружающей среды». Основопологающей целью данного швейцарского закона провозглашается защита людей, животных и растений, их сообществ и мест обитания от вредных воздействий, а также сохранение естественных основ жизни, в частности биоразнообразия и плодородия почв (статья 1 USG). В этом же законе закреплены следующие основные принципы:

- принцип «превентивности (предосторожности)» – необходимо на ранней стадии принимать предупредительные меры, чтобы ограничить или предотвратить вредные последствия (п. 2 ст. 1 USG);

⁶О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2016 году : гос. докл. – М. : Минприроды России; НИИ-Природа. – 2017. – С. 657–683.

⁷Об охране окружающей среды [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // СПС «КонсультантПлюс».

⁸Об охране окружающей среды [Электронный ресурс] : Закон Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG). vom 7.10.1983 (Standam 01.01.2018). – Режим доступа: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19830267/index.html>.

⁹Об оценке воздействия на окружающую среду [Электронный ресурс] : постановление (Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung).vom 19.10.1988 (Standam 01.10.2016). – Режим доступа: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19880226/index.html>.

- принцип «загрязнитель платит» – тот, кто вызывает меры, предусмотренные настоящим законом, должен нести по ним расходы (ст. 2 USG);
- принцип «контроля у источника» – выбросы, которые способствуют загрязнению воздуха, излучению, должны быть ограничены мерами в источнике (ст. 11 USG);
- принцип «сотрудничества» государственные органы, предприятия и население обязаны сотрудничать в осуществлении закона (ст. 31-31с, 41аUSG).

Вызывает интерес такой факт: как о термине, в швейцарском законе не говорится и не упоминается ни об экологической культуре, ни об экологическом образовании и просвещении. В данном законе фигурирует только понятие «экологическая информация», закрепленное в главе 4 раздела 1 USG (ст. 10е-10g). Согласно пункту 1 статьи 10е «Власти информируют общественность о защите окружающей среды и уровне загрязнения окружающей среды». Статья же 10g (п. 1) провозглашает принцип гласности для экологической информации: «Каждый человек имеет право на получение экологической информации, содержащейся в официальных документах, ... со стороны властей».

Проанализировав другие нормативные акты Швейцарии в области охраны окружающей среды, выяснили, что как таковой термин «экологическая культура» ни в одном из них не закреплен. Однако, несмотря на несовершенство законодательной базы и отсутствие термина в законах Швейцарии, эта страна занимает лидирующие позиции в мировых рейтингах по уровню экологии. Следовательно, можно говорить о довольно высоком уровне экологической культуры Швейцарской конфедерации. В этой стране пришли к общему убеждению, что эффективное привитие экологической культуры возможно только при непосредственном контакте с природой, поэтому неудивительно, что главным приоритетом в природоохранной деятельности в этой стране в последние десятилетия стало не что иное, как экологическое образование и просвещение. Именно этот все еще недооцениваемый в некоторых странах инструмент продемонстрировал свою самую высокую эффективность в достижении целей экологической политики.

Другая причина столь высокого уровня экологической культуры кроется в добросовестном осуществлении исполнительными органами Швейцарии своих полномочий, в эффективном осуществлении ими основополагающих задач экологической политики швейцарского государства. Повсеместная пропаганда различной информации, материалов о проблемах окружающей среды правительством Швейцарии, осуществляемая через различные СМИ, в том числе через сайт федерального Правительства Швейцарии, не остается незамеченной населением и имеет положительный отклик. Впоследствии именно люди, носители высокой экологической культуры, становятся главными гарантами благополучия природы.

Также в Швейцарии экологическим просвещением и продвижением экологического образования занимается и такой специальный орган, как Федеральное ведомство по окружающей среде Федерального департамента окружающей среды, транспорта, энергетики и связи (BAFU: Bundesamt für Umwelt; UVEK: Eidgenössisches Department für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation). Данная служба в соответствии со своим стратегическим направлением в области экологического образования, ставит цели его интеграции в школьное и профессиональное образование, а также цели продвижения проектов экологического образования, имеющих национальное или межрегиональное значение¹⁰.

Таким образом, в ходе сравнения основополагающих положений российского и швейцарского законодательства в области охраны окружающей среды, выяснили, что уровень экологической культуры не зависит от наличия или отсутствия законодательной базы и ее терминологии. Скорее всего, тормозом развития экологической культуры является отсутствие эффективной государственной политики, конкретных действий со стороны органов власти в области экологического образования, воспитания и просвещения на федеральном уровне.

Заключение. Подводя итоги, можно сказать, что распространение экологической культуры посредством образования, просвещения в Российской Федерации оказалось сложным, противоречивым процессом, встречающим не только организационные, административные, политические преграды, но и трудности, связанные с поверхностным пониманием значения экологических знаний в обеспечении необходимого качества жизни.

Экономические интересы продолжают до сих пор оставаться приоритетными по сравнению с экологическими потребностями. Все еще наблюдается достаточно низкая осведомленность основной массы населения о состоянии окружающей природной среды, что подтверждает низкий уровень экологической культуры, а это означает, что в современных условиях базовые социальные и политические институты не способны в полной мере сформировать уровень экологической грамотности, необходимый для пере-

¹⁰ Официальный сайт Правительства Швейцарии. Der Bundesrat. BAFU: Bundesamt für Umwelt [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/bildung/umweltbildung/programm-aktivitaeten-und-grundlagen.html>.

хода к устойчивому пути развития. Именно поэтому для эффективного формирования экологической культуры современному российскому государству необходимо заимствовать положительный опыт зарубежных стран, в данном случае Швейцарии.

ЛИТЕРАТУРА

1. Салов, Е.И. Экологическая культура в системе экологической безопасности: научно-образовательный и нравственно-правовой аспекты (на материалах Республики Адыгея) / Е.И. Салов // Экологическая безопасность России: проблемы правоприменительной практики : сб. науч. тр. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – С. 120–123.
2. Сухова, Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / Е.А. Сухова, Е.Н. Абанина, О.В. Зенюкова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2007.
3. Казанник, А.И. Проблемы формирования экологической культуры в учебных заведениях общего образования России / А.И. Казанник // Международные юридические чтения : материалы науч.-практ. конф., Омск, 15 апр. 2004 г. – Омск : Изд-во Омск. юрид. ин-та, 2004, Ч. 4. – С. 21–35.
4. Анисимов, А.П. Экологическое право России : учебник / А.П. Анисимов, А.Я. Рыженков, А.Е. Черноморец. – М. : Изд-во Юрайт ; ИД Юрайт, 2010. – 200 с. – (Основы наук).
5. Буркин, Д.О. Правовое образование в механизме формирования эколого-правовой культуры : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Д.О. Буркин ; Кубанский гос. аграрный ун-т. – Краснодар, 2014.

Поступила 26.09.2018

SOME ASPECTS OF FORMATION OF LEGAL BASES OF ECOLOGICAL CULTURE IN RUSSIA AND SWITZERLAND

O. RYABCHENKO

At the present time, in the era of widespread introduction of scientific and technological progress, there is an accelerated growth of the productive power of society. As a consequence, prerequisites are created for anthropogenic changes in nature, both positive and negative. In order to minimize such negative phenomena and to establish a harmonious interaction between society and nature, at this stage of human development an important role is assigned to environmental culture. Great importance in the formation of environmental culture is given to law. The legal foundations of ecological culture create a normative base, equipping people with the necessary knowledge about the optimal coexistence of human society and the natural environment.

Keywords: *environmental law; ecological culture; comparative law; comparative studies.*