

§10 ОСНОВНЫЕ ПРАВА И СВОБОДЫ

Данилова Н. В.

ПРАВО НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ: СУБЪЕКТИВНОЕ ПРАВО ИЛИ ЗАКОННЫЙ ИНТЕРЕС?

Аннотация. Предметом исследования являются проблемы правового регулирования и защиты права человека на благоприятную окружающую среду. Рассматриваются различные аспекты позволяющие определить право на благоприятную окружающую среду либо как основное право человека, либо как охраняемый законом интерес. Автор в частности обращается к вопросу возможности оспаривания решений органов власти нарушающих право на благоприятную окружающую среду. Рассматривается вопрос положения права на благоприятную окружающую среду в иерархии эколого-правовых норм. Автор отмечает значительные пробелы в действующем экологическом законодательстве, которое не содержит четкого описания ни содержания указанного права, ни способы его защиты. В ходе исследования были использованы как общенаучные, так и частно-научные методы научного познания: диалектический, формально-логический, формально-юридический, сравнительно-правовой. Анализ содержания права на благоприятную окружающую среду позволяет сделать вывод, что в позитивном праве оно имеет форму не субъективного права, а охраняемого законом интереса. Указывается на необходимость совершенствования правовых способов защиты данного интереса, а также привлечения к этому процессу различных органов власти.

Ключевые слова: окружающая среда, благоприятная окружающая среда, субъективное право, законный интерес, право на защиту, способы защиты, права человека, экологический интерес, экологическое право, судебная защита.

Review. The subject of the study are the problems of legal regulation and protection of the human right to a favourable environment. The article considers different aspects which allow to define the right to a favourable environment either as a main human right or as an interest protected by the law. In particular, the author refers to the question of whether it is possible to contest the decisions of the authorities that violate the right to a favourable environment. The article considers the position of the right to a favourable environment in the hierarchy of ecological and legal norms. The author points out considerable gaps in the existing environmental legislation, which does not contain a clear description of the content of this right, or any ways to protect it. The study used both general and particular methods of scientific knowledge: dialectical, formal-logical, formal and legal, comparative legal. The analysis of the content of the right to a favourable environment allows to draw the conclusion that in positive law it has a form not of a subjective right, but the one of a

legally protected interest. The author draws attention to the necessity to improve the methods of legal protection of this right, as well as to enlist various authorities to participate in this process.

Keywords: *environmental interest, human rights, ways of protection, right to protection, legitimate interest, subjective right, favourable environment, environment, environmental law, judicial protection.*

В эколого-правовых исследованиях традиционно право человека на благоприятную окружающую среду рассматривается как центральный элемент эколого-правового статуса личности. Конституция РФ включает его в перечень конституционных прав человека и гражданина (ст. 42). Головной экологический акт — Федеральный закон «Об охране окружающей среды» — обеспечение данного права называется в качестве одного из принципов правового регулирования экологических отношений, и это не случайно. Полагаем, не будет преувеличением сказать, что реализация, обеспечение и надлежащая защита права на благоприятную окружающую среду составляет социальное назначение всей отрасли экологического права. Исходя из этого может оцениваться эффективность действия любого эколого-правового института и любой эколого-правовой нормы, формулироваться направления их совершенствования.

В современных условиях, как верно отмечает М. И. Васильева, наряду с другими социальными институтами право на благоприятную окружающую среду определяет показатели качества жизни. «Социальная ценность права жить в экологически безопасной среде вполне сопоставима с ценностью права на труд, на отдых, охрану здоровья и других, — пишет автор. — Поскольку сейчас от состояния окружающей среды все в большей степени зависит здоровье человека, успешная реализация этого права создает необходимые условия для осуществления всех других прав, свобод и интересов граждан. Соответственно загрязнение окружающей среды может рассматриваться как опосредованное нарушение всех других прав человека»^[1, с. 25]. Представляется, что указанная социальная ценность права человека на благоприятную окружающую среду не осознается в полной мере ни в юридической науке, ни в правоприменительной практике. В обыденном же сознании в ценностной иерархии экологические права вообще зачастую воспринимаются и оцениваются как права последнего порядка.

Неудивительно, что право на благоприятную окружающую среду как никакое другое право личности имеет очень низкий коэффициент реализованности. Причин этому множество, сводить все исключительно к недостаткам правового механизма защиты нельзя, свою роль играют мировоззренче-

ские, экономические, политические факторы. Как справедливо отмечает Л. О. Дубовик, роль позитивного экологического права, его потенциал не безграничны: нередко во главу угла ставятся экономические выгоды, а соответственно — правовые инструменты либо приспособляются для решения злободневных задач, либо вообще игнорируются^[2, с. 30–31]. Однако нельзя преуменьшать значимость собственно юридической инфраструктуры реализации экологических прав граждан, в которой первостепенное значение имеют развитость и совершенство соответствующих норм позитивного права.

Приходится констатировать, что Федеральный закон «Об охране окружающей среды» крайне скупо описывает право на благоприятную окружающую среду, не устанавливает четко ни его содержание, ни способы защиты.

Статья 1 этого закона определяет благоприятную окружающую среду как среду, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. Данное определение подвергается справедливой критике по ряду причин. Во-первых, оно необоснованно сводит характеристику свойств окружающей среды к единственному критерию — устойчивости. По мнению М. И. Васильевой, придание юридического значения именно и исключительно признаку устойчивости является недостаточно обоснованным как по причине игнорирования других, не менее существенных критериев благоприятности среды, так и по причине «неустойчивости» самой категории устойчивости... Устойчивость в естествознании пока не считается аксиоматичным мерилом процессов, происходящих в экосистемах и окружающей среде в целом^[3, с. 101–102]. М. М. Бринчук также полагает, что указанное легальное определение «не содержит юридических критериев благоприятного состояния среды, которые могли бы прояснить правовые аспекты обеспечения устойчивого функционирования естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. Понятие «устойчивое функционирование естественных экологических систем и природных объектов» привнесено... без какого-либо пояснения из естественных наук. Представляется, что для субъектов экологического права, в том числе для государственных чиновников, это определение поня-

тия «благоприятная окружающая среда» не станет прикладным» [4, с.47].

Во-вторых, указанное определение вообще выводит за рамки оценки благоприятности среды интересы человека, для обеспечения которых собственно и создано экологическое законодательство. «Благоприятность среды и в юридическом, и в экологическом, да и просто в лексическом смысле тесно связано именно с человеком, его жизнью и здоровьем. Возможно, законодатель полагал, что человеческий фактор присутствует здесь опосредованно, как часть «естественных экологических систем»? Но в современной юриспруденции человек все же должен рассматриваться как самостоятельный объект (и обязательно субъект) правовой охраны» [3, с.100].

В доктрине экологического права предложены более развернутые характеристики благоприятной окружающей среды. Так, Ю. С. Шемшученко еще в конце 80-х годов предложил следующие критерии благоприятной окружающей среды: это здоровая (незагрязненная), но и ресурсоемкая, экологически устойчивая, эстетически богатая и разнообразная среда обитания человека» [5, с.22]. В настоящее время эти признаки стали общепризнанными в науке экологического права. На его основе М. М. Бринчук сформулировал свой вариант, он предлагает «оценивать окружающую среду как благоприятную, если ее состояние соответствует установленным в экологическом законодательстве требованиям, касающимся чистоты (незагрязненности), ресурсоемкости (неистощимости), экологической устойчивости, видового разнообразия, эстетического богатства, сохранения уникальных (достопримечательных) объектов природы, сохранения естественных экологических систем, использования природы с учетом допустимого экологического и техногенного риска» [4, с.51].

Безусловно, каждый из этих признаков характеризует окружающую среду как благоприятную. Однако, с практической точки зрения юридическое значение имеют не столько эти признаки, сколько перечень требований экологического законодательства, нарушение которых приводит или может привести к неблагоприятному состоянию окружающей среды, а значит к нарушению права граждан. Как верно отмечает Е. Н. Абанина, далеко не каждое нарушение требований экологического законодательства можно рассматривать как посягательство на право на благоприятную окружающую среду. Например, «некорректно говорить о нарушении права на благоприятную окружающую среду при совершении действий, нарушающих экологическое

законодательство в части установленного порядка природопользования. Между тем в судебной практике можно встретить случаи, когда нарушением права граждан на благоприятную окружающую среду признавались экологические правонарушения, которые такое нарушение не допускали и экологический вред не причиняли». В итоге «происходит некая подмена понятий, манипулирование правом на благоприятную окружающую среду в случаях, когда нужно просто привлечь нарушителя к ответственности за нарушение экологического законодательства» [6, с.40].

Что касается содержания субъективного права на благоприятную окружающую среду, то его формулирование представляется весьма сложным делом. Вряд ли его можно согласиться с тем, что благоприятная окружающая среда и составляет содержание права [7, с.15], это скорее объект права. Как известно, субъективное право представляет собой меру возможного поведения управомоченного субъекта, а содержание субъективного права определяется через набор конкретных правомочий. Однако все попытки вычленив эту меру поведения, сформулировать правомочия субъекта, вряд ли можно признать удачными.

Так, А. П. Анисимов, А. Я. Рыженков и А. Е. Черноморец указывают, что право на благоприятную окружающую среду является разновидностью субъективных прав граждан и определяют это право как возможность каждого человека, народов и всего человечества существовать при таком состоянии биосферы Земли, которое обеспечивает максимальный уровень физического и психического здоровья, а также использовать систему средств, устраняющих глобальные угрозы биосфере, вызванные человеческой жизнедеятельностью [8, с.56–57].

А. О. Красавчикова подчеркивает, что ядром права на благоприятную окружающую среду являются не охранительные меры воздействия, применяемые при разнообразных нарушениях, а его позитивное содержание. Право на благоприятную окружающую среду означает, по мнению автора, обеспеченную законом возможность пользоваться здоровой и благоприятной для жизни окружающей природной средой (дышать чистым атмосферным воздухом, употреблять чистую питьевую воду, ходить по незагрязненной земле, плавать в чистых водоемах и т.д.) и находится в благоприятной для жизни и здоровья среде обитания (места проживания, быта, отдыха, воспитания и обучения, питания) [9, с.42–43].

М. И. Васильева пишет, что право на благоприятную окружающую среду выступает как непрерывно реализуемая правовая возможность

пользоваться некоторым социальным благом (благоприятной окружающей средой), и реализация такого рода есть постоянный способ существования данного права, сопровождающий субъекта на протяжении всей его жизни. Это право существует в регулятивных правоотношениях, складывающихся в результате такого действия норм, при котором обеспечивается экологический порядок, реализуясь в них самим фактом пользования благоприятной окружающей средой как социальным благом, а также в отношениях охранительного типа, когда это качество благоприятности нарушается или создается угроза его нарушения [3, с.109].

Как видим, далее указания на возможность личности пользоваться благоприятной окружающей средой как неким социальным благом, авторы не идут. Это заставляет задуматься, действительно ли право на благоприятную окружающую среду является субъективным правом человека и гражданина. Здесь уместно вспомнить, что российское законодательство наряду с понятием «субъективное право» оперирует понятием «законный интерес (охраняемый законом интерес)».

Понятие «законный интерес» используется в юридической литературе и законодательстве в широком и узком смысле. С одной стороны, интерес — «есть предпосылка и цель субъективного права» [10, с.35], с другой стороны, интерес может рассматриваться как самостоятельная правовая категория. Ее существование можно, по-видимому, объяснить неспособностью объективного права предусмотреть все без исключения общественные потребности. Как указывал В. П. Грибанов, «законодательство всегда предусматривает лишь такие субъективные права, которые направлены на удовлетворение основных, общих для всех интересов. На случай же появления таких интересов, но не обеспеченных субъективным правом, закон предусматривает возможность их непосредственной правовой защиты» [11, с.240–241].

В отличие от субъективного права законный интерес можно определить как «простую правовую дозволенность, которая не обеспечена конкретной юридической обязанностью, то есть своего рода «усеченное» субъективное право» [12, с.68]. Рассматривая сущность законного интереса, Н. В. Кляус приходит к выводу, что она заключается в простой юридической дозволенности поведения носителя интереса в рамках общих дозволений, отраженных в нормах закона либо не противоречащих целям и задачам гражданского судопроизводства и общеправовым принципам. 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 [13, с.108]. Приведенная характеристика законного интереса, по нашему мнению, в полной мере распространяется и на право на благоприятную окружающую среду. Именно поэтому для описания содержания данного права достаточно охарактеризовать только само благо — объект права, каковым является благоприятная окружающая среда, его носителей, а также способы правовой защиты.

Что касается носителей права на благоприятную окружающую среду, то, на первый взгляд, их определение очевидно. Носителем интереса является человек вне зависимости от его гражданства, на это указывает использование в ст. 42 Конституции РФ местоимения «каждый». С другой стороны, также не подлежит сомнению, что благоприятная окружающая среда — публичное благо, объект публичных (общественных) интересов. Действительно, «экологическое право имеет своим материальным источником совокупный общественный интерес в сохранении и воспроизводстве объектов окружающей природной среды, рассматриваемых в качестве необходимого условия существования социума» [14, с.49]. Исходя из этого, можно утверждать, что любое причинение вреда окружающей среде, выразившееся в ее загрязнении сверх установленных нормативов, уничтожении или повреждении отдельных природных объектов, либо создание реальной угрозы причинения такого вреда, всегда является нарушением публичного (общественного) интереса.

Несмотря на то, что нельзя говорить о существовании каких-либо обособленных субъектов — источников строго определенной мотивации общественного интереса, вряд ли публичный интерес можно представить как простую совокупность частных интересов. «Публичные интересы — это общие интересы, своего рода усреднение личных, групповых интересов» [15, с.54]. Исходя из этого, публичный интерес в благоприятной окружающей среде следует «воспринимать именно как синтезированный и усредненный, как результат компромисса, достигнутого между секторами своеобразного социального союза, образуемого населением, государством и предпринимательством» [14, с.49].

Будучи переведенным в плоскость конкретных правоотношений, публичный экологический интерес приобретает своих вполне определенных обладателей, которых нельзя свести к отдельным гражданам. Следует различать лиц, имеющих мате-

риальный интерес в споре, и лиц, имеющих право обратиться в защиту нарушенного права. Круг этих лиц различен.

В принципе носителями материального публичного интереса могут выступать население конкретной территории (именуемое в практике «неопределенный круг лиц»), либо публичные образования — Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования. Однако наличие у последних самостоятельного экологического интереса (тем более опосредованного правом на благоприятную окружающую среду), существующего вне, отдельно от интересов населения, общества достаточно спорно. Экологический публичный интерес государства, несомненно, присутствует на всех уровнях публичной власти, но скорее как отражение интересов общества. Необходимость выполнения государством экологической функции предопределяет наделение его соответствующими экологическими обязанностями, но не правами. Об этом вполне обоснованно пишет М. И. Васильева. Исходя из этого, носителем материального экологического интереса в благоприятной окружающей среде необходимо признать граждан, население в целом. Круг субъектов, имеющих право обратиться в защиту нарушенного права граждан на благоприятную окружающую среду, более широк. Ими являются помимо самих граждан общественные экологические объединения, органы государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ, уполномоченные по правам человека, прокуроры.

К сожалению Федеральный закон об охране окружающей среды не содержит перечня способов защиты права на благоприятную окружающую среду. Отдельные способы указаны в ст. 11 и 12 в числе прав граждан и общественных экологических объединений. Так, ст. 11 предусматривает право граждан предъявлять требования о возмещении вреда окружающей среде, ст. 12 — право общественных объединений подавать в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, суд обращения об отмене решений о проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, об эксплуатации объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, об ограничении, о приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду; предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде. Указанные права основаны на универсальном праве общест-

венных объединений представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях, предусмотренном ст. 27 Федерального закона «Об общественных объединениях». Отметим, что ч. 3 ст. 40 Кодекса административного судопроизводства РФ (далее — КАС РФ) необоснованно сужает возможности общественных объединений, указывая, что оно может обратиться в суд в защиту общих прав, свобод и законных интересов только членов этого общественного объединения.

Статья 66 устанавливает право должностных лиц органов государственного надзора предъявлять в установленном законодательством Российской Федерации порядке иски о возмещении вреда, причиненного окружающей среде и ее компонентам вследствие нарушений обязательных требований.

Полномочия прокурора в области защиты права граждан, в том числе неопределенного круга лиц, основаны на Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1, ст. 45 ГПК РФ, ст. 39 Кодекса административного судопроизводства РФ.

Право Уполномоченного по правам человека в РФ обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица предусмотрено ст. 29 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» от 26.02.1997 N 1-ФКЗ, ст. 40 КАС РФ.

Анализ указанных нормативных правовых актов позволяет выделить следующие способы защиты права на благоприятную окружающую среду:

- оспаривание нормативных правовых актов, нарушающих права граждан на благоприятную окружающую среду, полностью или в части;
- оспаривание решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;
- предъявление требований об ограничении, о приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду;
- предъявление требований о возмещении вреда окружающей среде.

По-видимому, граждане как непосредственные материальные носители экологического интереса должны обладать правом применять любой из этих способов в зависимости от характера нарушения.

Аналогичные возможности необходимо предоставить общественным экологическим объединениям и прокурорам при защите ими публичных интересов (интересов неопределенного круга лиц). Органы государственного экологического надзора целесообразно наделить не только правом предъявлять иски о возмещении экологического вреда, но и иски об ограничении, о приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказываю-

щей негативное воздействие на окружающую среду, действующее законодательство обходит молчанием этот вопрос.

Полагаем, что четкое закрепление непосредственно в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» как способов защиты права на благоприятную окружающую среду, так и порядка их реализации поможет снять имеющуюся правовую неопределенность по данному вопросу.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Васильева М. И. Право на благоприятную окружающую среду как элемент правового статуса личности // Экологическое право. 2005. N 1. С. 19–26.
2. Дубовик О. Л. Экологическое право: Учебник. — М.: Проспект, 2010. 719 с.
3. Васильева М. И. Публичные интересы в экологическом праве. — М.: Изд-во МГУ, 2003. — 424 с.
4. Бринчук М. М. Благоприятная окружающая среда-важнейшая категория права // Журнал российского права. 2008. № 9. С. 37–52.
5. Шемшученко Ю. С. Правовые проблемы экологии. — Киев, 1989. 231 с.
6. Абанина Е. Н. Защита права граждан на благоприятную окружающую среду при обращении прокурора в суд: вопросы теории и практики // Современное право. 2014. № 7. С. 38–44.
7. Щербич Л. А. Обеспечение конституционного права гражданина на благоприятную экологическую среду // Экологическое право. 2009. № 1. С. 15–18.
8. Анисимов А. П., Рыженков А. Я., Черноморец А. Е. Экологическое право России: Учебник для вузов / Под ред. А. П. Анисимова. — Волгоград: Издательство «Альянс». 440 с.
9. Красавчикова О. Л. Право на благоприятную окружающую среду (гражданско-правовой аспект) // Российский юридический журнал. 1993. № 2. С. 42–46.
10. Чечот Д. М. Субъективное право и формы его защиты. — Л.: Изд-во ЛГУ, 1968. 71 с.
11. Грибанов В. П. Осуществление и защита гражданских прав. — М.: Статут. 2001. — 411 с.
12. Малько А. В. Основы теории законных интересов // Журнал российского права. 1999. № 5–6. С. 65–72.
13. Кляус Н. В. Содержание законного интереса // Современные проблемы гражданского права и процесса. Сб. ст. / Под ред. А. В. Цихоцкого — Новосибирск: Институт философии и права СО РАН, 2004. С. 107–117.
14. Васильева М. И. Проблемы защиты общественного интереса в экологическом праве // Государство и право. 1999. № 8. С. 49–62.
15. Тихомиров Ю. А. Публичное право. Учебник. — М.: Издательство БЕК. 1995. — 339 с.
16. Карасев Р. Е. Судебная защита: понятие, значение, место в системе защиты прав и свобод человека и гражданина // Право и политика. — 2013. — 11. — С. 1511–1519. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.11.10147.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Vasil'eva M. I. Pravo na blagopriyatnuyu okruzhayushchuyu sredu kak element pravovogo statusa lichnosti // Ekologicheskoe pravo. 2005. N 1. S. 19–26.
2. Dubovik O. L. Ekologicheskoe pravo: Uchebnik. — M.: Prospekt, 2010. 719 s.
3. Vasil'eva M. I. Publichnye interesy v ekologicheskom prave. — M.: Izd-vo MGU, 2003. — 424 s.
4. Brinchuk M. M. Blagopriyatnaya okruzhayushchaya sreda-vazhneishaya kategoriya prava // Zhurnal rossiiskogo prava. 2008. № 9. S. 37–52.
5. Shemshuchenko Yu. S. Pravovye problemy ekologii. — Kiev, 1989. 231 s.
6. Abanina E. N. Zashchita prava grazhdan na blagopriyatnuyu okruzhayushchuyu sredu pri obrashchenii prokurora v sud: voprosy teorii i praktiki // Sovremennoe pravo. 2014. № 7. S. 38–44.
7. Shcherbich L. A. Obespechenie konstitutsionnogo prava grazhdanina na blagopriyatnuyu ekologicheskuyu sredu // Ekologicheskoe pravo. 2009. № 1. S. 15–18.
8. Anisimov A. P., Ryzhenkov A. Ya., Chernomorets A. E. Ekologicheskoe pravo Rossii: Uchebnik dlya vuzov / Pod red. A. P. Anisimova. — Volgograd: Izdatel'stvo 'Al'yans'. 440 s.

9. Krasavchikova O. L. Pravo na blagopriyatnuyu okruzhayushchuyu sredu (grazhdansko-pravovoi aspekt) // Rossiiskii yuridicheskii zhurnal. 1993. № 2. S. 42–46.
10. Chechot D. M. Sub'ektivnoe pravo i formy ego zashchity. — L.: Izd-vo LGU, 1968. 71 s.
11. Griбанov V. P. Osushchestvlenie i zashchita grazhdanskikh prav. — M.: Statut. 2001. — 411 s.
12. Mal'ko A. V. Osnovy teorii zakonnykh interesov // Zhurnal rossiiskogo prava. 1999. № 5–6. S. 65–72.
13. Klyaus N. V. Soderzhanie zakonnogo interesa // Sovremennye problemy grazhdanskogo prava i protsessa. Sb. st. / Pod red. A. V. Tsikhotskogo — Novosibirsk: Institut filosofii i prava SO RAN, 2004. S. 107–117.
14. Vasil'eva M. I. Problemy zashchity obshchestvennogo interesa v ekologicheskom prave // Gosudarstvo i pravo. 1999. № 8. S. 49–62.
15. Tikhomirov Yu. A. Publichnoe pravo. Uchebnik. — M.: Izdatel'stvo BEK. 1995. — 339 s.
16. Karasev R. E. Sudebnaya zashchita: ponyatie, znachenie, mesto v sisteme zashchity prav i svobod cheloveka i grazhdanina // Pravo i politika. — 2013. — 11. — С. 1511–1519. DOI: 10.7256/1811–9018.2013.11.10147.