

СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА ПРАВА НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

Конституция Российской Федерации право на благоприятную окружающую среду относит к числу прав и свобод человека и гражданина, объявленных «высшей ценностью», а их признание, соблюдение и защита являются обязанностью государства. Наделив право высшей конституционной легитимностью, общество тем самым признало особую важную роль окружающей среды в жизни каждого человека и в развитии и функционировании социума в целом. Вместе с тем следует констатировать, что право на благоприятную окружающую среду, как никакое другое субъективное право, имеет низкий коэффициент реализованности. Причин этому множество. Несомненно, важнейшими условиями успешности внедрения юридических новаций остаются мировоззренческие, экономические и политические факторы. Однако нельзя преуменьшать значимость собственно юридической инфраструктуры реализации экологических прав граждан, в которой первостепенное значение имеют развитость и совершенство соответствующих норм объективного права.

Экологические права граждан, в том числе право на благоприятную окружающую среду, получили свое закрепление в целом ряде нормативно-правовых актов. К их числу можно отнести федеральные законы «Об охране окружающей среды», «Об экологической экспертизе», «О радиационной безопасности населения» и др. Очевидно, ведущее место среди названных актов занимает Федеральный закон 2002 г. «Об охране окружающей среды» (далее — федеральный закон 2002 г.), претендующий на роль головного закона в системе экологического законодательства и, как таковой, закрепляющий основные понятия и термины экологического права, систему экологических прав граждан, механизм охраны окружающей среды. К сожалению, как анализ основных положений данного закона, так и почти трехлетняя практика его реализации показывают, что закон, по сравнению с Законом РСФСР 1991 г. «Об охране окружающей природной среды», не внес ничего принципиально нового в регулирование содержания и защиты гарантированного Конституцией РФ права человека на благоприятную окружающую среду.

Рассматривая право на благоприятную окружающую среду, современные исследователи первостепенное значение придают четкому определению критериев благоприятности окружающей среды.

Как известно, при принятии в 1991 г. вышеуказанного закона РСФСР право на благоприятную окружающую природную среду было закреплено как право на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды. Иными словами, благоприятной считалась прежде всего среда, не причиняющая вреда здоровью человека. На практике доказательствами нарушения рассматриваемого права являлись два факта — превышение экологических и санитарно-эпидемиологических нормативов (нормативов ПДК и ПДУ) и, как следствие, наличие заболевания у гражданина. В свое время Ю. С. Шемишученко высказал мнение, что данного критерия для определения благоприятности окружающей среды недостаточно. «Благоприятная окружающая среда,— по мнению автора,— это не только здоровая (незагрязненная), но и ресурсоемкая, экологически устойчивая, эстетически богатая и разнообразная среда обитания человека»¹. Это определение стало общепризнанным в эколого-правовой литературе, однако, как отмечает М. И. Васильева, оно до сих пор в полной мере не востребовано практикой². Не востребовано оно было и законодателем при принятии федерального закона 2002 г. 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, потому что, во-первых, необоснованно сводит характеристику свойств окружающей среды к единственному критерию — устойчивости и, во-вторых, вообще выводит за рамки оценки благоприятности среды интересы человека, для обеспечения которых собственно и создано экологическое законодательство. Таким образом, можно констатировать, что новый закон не только не добавляет ясности в вопрос четкого определения критериев благоприятности окружающей среды, но еще более запутывает его.

Не дает федеральный закон 2002 г. и ответ на вопрос, каково содержание данного конституционного права человека, ограничиваясь лишь повторением конституционной нормы, согласно которой каждый имеет право на благоприятную окружающую среду (ч. 1 ст. 11 закона и ст. 42 Конституции РФ). Как известно, субъективное право представляет собой меру возможного поведения управомоченного субъекта, а содержание субъективного права определяется через набор конкретных правомочий. Показательно то, что все исследователи права на благоприятную окружающую среду вообще не ставят вопрос в таком контексте. Фактически все рассуждения авторов о содержании и пределах действия указанного права сводятся к характеристике

объекта права — окружающей среды³. В связи с этим напрашивается вопрос: а можно ли вообще говорить о праве на благоприятную окружающую среду как о субъективном праве гражданина и человека? 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»⁴, 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 отмечал В. П. Грибанов: «Поэтому 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»⁵. 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»⁶. Рассматривая сущность законного интереса, Н. В. Кляус приходит к выводу о том, 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 орган⁷. 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, а также его носителей и способы правовой защиты.

Установление носителя права на благоприятную окружающую среду в материально-правовом смысле имеет важнейшее значение для правовой защиты нарушенного права, поскольку оно позволяет правильно определить стороны в конкретном деле, предмет и способы защиты по обращению заявителя, а также подведомственность спора.

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 статье 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»⁸. 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 (в конечном итоге, по выражению Н. М. Коркунова, «интересы только и существуют у отдельных людей, так как только люди суть действительные, реальные элементы общежития»⁹), вряд ли публичный интерес можно представить как простую совокупность частных интересов. «Публичные интересы — это общие интересы, своего рода усреднение личных, групповых интересов»¹⁰. 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»¹¹.

Будучи переведенным в плоскость конкретных правоотношений, публичный экологический интерес приобретает своих вполне определенных обладателей, которых нельзя свести к отдельным гражданам и организациям. Носителями публичного экологического интереса могут выступать публичные образования — Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, а также население конкретной территории. Они являются носителями законного интереса в материально-правовом смысле. В силу присущей им специфики указанные субъекты не могут обращаться в судебные органы за защитой своих интересов, от их имени в процессе выступают иные лица, уполномоченные законом защищать публичные интересы — так называемые процессуальные истцы. Кто же может

обращаться в суд за защитой нарушенного публичного экологического интереса, выразившегося в причинении вреда окружающей среде? Ответ на этот вопрос зависит от ряда условий.

Во-первых, необходимо учитывать, кто является материальным истцом по данному делу — публичное образование (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации или муниципальные образования) либо общество (население определенной территории), обозначенное в процессуальном законодательстве как «неопределенный круг лиц». При решении этого вопроса следует иметь в виду, что характер заявляемых материально-правовых требований и, соответственно, избираемый способ защиты нарушенного публичного интереса в том или ином случае различны. В интересах публичного образования может быть заявлен публичный иск — иск о возмещении вреда, причиненного окружающей среде. Выгодоприобретателем по данному требованию является муниципальное образование, поскольку суммы, полученные по искам о возмещении вреда, причиненного природной среде, поступают в местные бюджеты. Это вытекает из положений статьи 16 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год», согласно которой суммы по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде (если природный объект, которому причинен вред, находится в общем пользовании), перечисляются в местные бюджеты, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. Заметим, что норма о распределении поступающих средств устанавливается ежегодно при принятии федерального бюджета и, следовательно, может меняться. Соответственно, может меняться и материальный истец. Это необходимо учитывать суду, поскольку наличие фигуры процессуального истца не устраняет возможности участия в деле материального истца.

Материальные притязания неопределенного круга лиц в случае причинения вреда природной среде могут носить только неимущественный характер. Способы защиты здесь могут выступать требование о прекращении, приостановлении или ограничении экологически вредной противоправной деятельности, обращенное к хозяйствующему субъекту, либо требование о признании незаконным правового акта органа государственной власти или органа местного самоуправления. В принципе возмещение убытков потерпевшим в случае причинения вреда их здоровью или имуществу неблагоприятным воздействием окружающей среды также возможно, однако уже по отдельным, частным искам¹².

Во-вторых, существенное значение имеет подведомственность спора арбитражному суду или суду общей юрисдикции. Это обуслов-

лено наличием различных подходов к определению возможностей участия в гражданском и арбитражном процессах прокурора и государственных органов, установленных, соответственно, Гражданско-процессуальным и Арбитражно-процессуальным кодексами. Так, в соответствии со статьями 45 и 46 ГПК РФ в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований вправе обратиться прокурор, а в защиту интересов неопределенного круга лиц — прокурор и, в случаях, предусмотренных законом, органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации и граждане. Согласно статье 53 АПК РФ в арбитражный суд в защиту публичных интересов вправе в случаях, предусмотренных федеральным законом, обратиться государственные органы и органы местного самоуправления. Прокурор, как это вытекает из статьи 52 АПК РФ, лишен теперь возможности предъявлять иски о возмещении вреда природной среде.

Заметим, что процессуальное законодательство не допускает возможности предъявления публичных исков, по которым выгодоприобретателем является публичное образование, гражданами или организациями. В связи с этим не может быть применена норма федерального закона 2002 г., наделяющая правом предъявлять иски о возмещении вреда окружающей среде граждан и общественные экологические объединения (ст. 11 и 12).

В то же время при применении указанных норм ГПК РФ и АПК РФ следует учитывать, что указанный закон прямо наделяет правом обращаться с требованиями о возмещении вреда природной среде органы государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 5, 6), а с требованиями об отмене решений о проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, об эксплуатации объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, и о прекращении, приостановлении или ограничении экологически вредной деятельности — только общественные экологические объединения (ст. 12), граждане по федеральному закону 2002 г. лишены таких прав.

Что касается возможностей государственных органов выступать в защиту интересов неопределенного круга лиц при негативном воздействии хозяйственной деятельности организации на окружающую среду, то по этому вопросу указанный закон содержит весьма противоречивые положения. С одной стороны, статья 6 в числе полномочий органов государственной власти субъектов РФ называет ограничение, приостановление и (или) запрещение хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области

охраны окружающей среды, в пределах своих полномочий на территориях субъектов Российской Федерации, т. е. по сути допускает возможность самостоятельного принятия ими такого решения в административном порядке. С другой стороны, согласно части 2 статьи 34 и части 1 статьи 66 правом приостанавливать хозяйственную и иную деятельность юридических и физических лиц при нарушении ими законодательства в области охраны окружающей среды наделяются органы государственного экологического контроля. Прекращение же в полном объеме размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов при нарушении требований в области охраны окружающей среды осуществляется на основании решения суда и (или) арбитражного суда (ч. 3 ст. 34). А в соответствии со статьей 80 все требования — об ограничении, о приостановлении и о прекращении деятельности юридических и физических лиц, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, — рассматриваются судом или арбитражным судом. Кто может заявлять такие требования, закон не указывает. Можно предположить, что указания статьи 80 относятся к возможностям общественных экологических объединений предъявлять соответствующие иски. Но в силу неопределенности нормы части 3 статьи 34 вряд ли можно сделать аналогичный вывод в отношении права органов государственного экологического управления, тем более что процессуальное законодательство требует прямое закрепление права государственного органа предъявлять иски в защиту интересов неопределенного круга лиц в федеральном законе.

Резюмируя, можно сделать следующие выводы относительно права субъекта предъявлять в суд требование в защиту публичного экологического интереса:

1) в случае причинения вреда окружающей среде деятельностью юридического лица либо гражданина-индивидуального предпринимателя иск о возмещении вреда может быть заявлен в арбитражный суд государственными органами Российской Федерации, субъекта РФ и (или) органом местного самоуправления;

2) в случае причинения вреда окружающей среде деятельностью гражданина соответствующее требование может быть заявлено в суд общей юрисдикции прокурором или государственными органами Российской Федерации, субъекта РФ и (или) органом местного самоуправления. В обоих этих случаях орган местного самоуправления должен привлекаться для участия в деле вне зависимости от того, кто

выступил в качестве процессуального истца, так как именно он имеет материально-правовые притязания;

3) иски о прекращении, приостановлении или ограничении экологически вредной противоправной деятельности и заявления об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления, санкционирующих такую деятельность, в защиту интересов неопределенного круга лиц могут предъявлять в суды общей юрисдикции прокуроры и общественные экологические объединения.

Неблагоприятное состояние природной среды всегда свидетельствует об ущемлении публичного интереса. Как средства его защиты субъекты, наделенные таким правом, могут предъявлять публичные иски и иски в защиту неопределенного круга лиц. Вместе с тем далеко не всегда наличие экологического вреда непременно означает нарушение частного интереса — права отдельного человека на благоприятную окружающую среду — и, соответственно, порождает возможность обратиться в суд с частным иском. Неблагоприятное состояние окружающей среды как следствие может повлечь причинение вреда другим охраняемым законом нематериальным и материальным благам — здоровью, жизни или имуществу. В этом случае именно эти блага и подлежат судебной защите. Способы защиты нарушенных личных неимущественных и имущественных прав могут служить требования о возмещении вреда, причиненного здоровью или жизни граждан и (или) имуществу граждан и организаций.

¹ Шемишученко Ю. С. Правовые проблемы экологии. — Киев, 1989. — С. 22.

² Васильева М. И. О применении в праве экологических критериев благоприятности окружающей среды // Государство и право. — 2002. — № 11. — С. 86

³ См., например: Бринчук М. М. Экологическое право (право окружающей среды): Учеб. — М., 1998. — С. 141–143.

⁴ Чечот Д. М. Субъективное право и формы его защиты. — Л., 1968. — С. 35.

⁵ Грибанов В. П. Осуществление и защита гражданских прав. — М., 2000. — С. 240–241.

⁶ Малько А. В. Основы теории законных интересов // Журн. рос. права. — 1999. — № 5–6. — С. 68.

⁷ Кляус Н. В. Содержание законного интереса // Современные проблемы гражданского права и процесса: Сб. ст. / Под ред. А. В. Цихоцкого. — Новосибирск, 2004. — С. 108, 115.

⁸ Васильева М. И. Проблемы защиты общественного интереса в экологическом праве // Государство и право. — 1999. — № 8. — С. 49.

⁹ Цит. по: Тихомиров Ю. А. Публичное право: Учеб. — М., 1995. — С. 3.

¹⁰ Там же. — С. 54.

¹¹ Васильева М. И. Указ. соч. — С. 49.

¹² Ярков В. В. Новые формы исковой защиты в гражданском процессе (групповые и косвенные иски) // Государство и право. — 1999. — № 9. — С. 34.