

УДК: 349.6

**СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА ПО ЗАЩИТЕ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА НА БЛАГОПРИЯТНУЮ
ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ**

Данилова Наталья Владимировна

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного и финансового права,
Тюменский государственный университет.
E-mail: n.v.danilova@utmn.ru

**JUDICIAL PRACTICE FOR PROTECTING HUMAN RIGHTS
TO A FAVORABLE ENVIRONMENT**

Danilova Natalia Vladimirovna

PhD in Law, Associate Professor,
Department of Administrative and Financial Law,
Tyumen State University.
E-mail: n.v.danilova@utmn.ru

АННОТАЦИЯ

Предметом исследования являются критерии благоприятной окружающей среды. Целью работы является выявление признаков, доказывающих факт нарушения экологических прав граждан. Рассматриваются законодательное определение благоприятной окружающей среды, а также дефиниции и критерии, предлагаемые в науке экологического права. На основе анализа судебных решений по делам о нарушении права на благоприятную окружающую среду выявляются типичные основания исков, дается оценка их корректности. Делается вывод, что ни легальное, ни научные определения не востребованы правоприменительной практикой. Вместе с тем, ошибочно полагать, что любое нарушение требований экологического законодательства может свидетельствовать о нарушении прав граждан на благоприятную окружающую среду.

ABSTRACT

The subject of the study is the criteria for a favorable environment. The aim of the work is to identify signs proving the violation of environmental rights of citizens. The legislative definition of a favorable environment is examined, as well as the definitions and criteria proposed in the science of environmental law. Based on the analysis of court decisions on cases of violation of the right to a favorable environment, typical grounds for claims are identified, and their correctness is assessed. It is concluded that neither legal nor scientific definitions are in demand by law enforcement practice. However, it is a mistake to believe that any violation of the requirements of environmental legislation may indicate a violation of citizens' rights to a favorable environment.

Ключевые слова: благоприятная окружающая среда; право человека, право на защиту; экологические нарушения; экологические права.

Keywords: favorable environment; human right; right to protection; environmental violations; environmental rights.

В иерархии эколого-правовых норм обеспечение права на благоприятную окружающую среду выступает не просто одним из принципов правового регулирования в области охраны окружающей среды, но определяет конечную цель, социальное назначение отрасли экологического права. Наряду с иными глобальными правами человека право на

благоприятную окружающую среду выступает как показатель качества жизни человека. Как верно отмечает М. И. Васильева, «социальная ценность права жить в экологически безопасной среде вполне сопоставима с ценностью права на труд, на отдых, охрану здоровья и других. 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» [3, 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.

Вместе с тем не может не радовать, что к настоящему времени сложилась определенная практика судебной защиты рассматриваемого права. Активно выступает прокуратура в защиту экологических прав граждан, да и сами граждане все чаще обращаются в суды. Судебная практика позволяет нащупать болевые точки института экологических прав, выявить пробелы и коллизии действующего законодательства, определить пути его совершенствования.

В научной литературе не раз отмечался тот факт, что Федеральный закон «Об охране окружающей среды» крайне скупо описывает право на благоприятную окружающую среду, не устанавливает четко ни его содержание, ни способы защиты. Наибольшую критику вызывает формулировка критериев благоприятной окружающей среды как среды, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов (ст. 1). 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 мерилем процессов, происходящих в экосистемах и окружающей среде в целом [4, 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 понятия «благоприятная окружающая среда» не станет прикладным» [2, 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» [4, с. 100].

В доктрине экологического права 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» [6, с.22]. В настоящее время эти признаки стали общепризнанными в

науке экологического права [5, с.55]. 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» [2, 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. Проведенный нами анализ судебной практики показал, что в подтверждение нарушения права на благоприятную окружающую среду истцы приводят следующие основания.

Нарушение экологических нормативов (Апелляционное определение Свердловского областного суда от 19.05.2015 по делу № 33–7041/2015; Апелляционное определение Ульяновского областного суда от 24.03.2015 по делу № 33–1029/2015 Апелляционное определение Ярославского областного суда от 02.07.2015 по делу № 33–3992/2015 Апелляционное определение Архангельского областного суда от 05.03.2015 № 33–1176/15; Апелляционное определение Московского городского суда от 20.11.2014 по делу № 33–36209).

Нарушение законодательства об экологической экспертизе, в том числе отсутствие положительного заключения государственной экологической экспертизы (Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 02.10.2014 по делу № 33–13731/2014; Решение Московского областного суда от 03.04.2015 по делу № 3–112/15, М–440/2014, 3–249/2014; Решение Северобайкальского городского суда (Республика Бурятия) от 20 февраля 2019 г. по делу № 2А-852/2018~М-776/2018; Решение Кировского районного суда г. Ярославль (Ярославская область) от 20 августа 2015 г. по делу № 2-5394/2015; Решение Первомайского районного суда г. Ижевска (Удмуртская Республика) от 8 сентября 2017 г. по делу № 2А-2276/2017; Решение Фрунзенского районного суда г. Владивостока (Приморский край) от 17 декабря 2012 г. по делу № 2-4703/2012).

Нарушение требований водного законодательства по очистке сточных вод, повлекшее сверхнормативные сбросы в системы канализации (Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 21.04.2015 № 33–5656/2015; Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 31.03.2015 № 33–4595/2015 по делу № 2–3159/2014) либо создающее угрозу причинения вреда окружающей среде и здоровью граждан (Апелляционное определение Архангельского областного суда от 25.12.2014 № 33–6370).

Нарушение требований законодательства об отходах производства и потребления (Апелляционное определение Самарского областного суда от 20.05.2015 по делу № 33–5311/2015; Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 02.07.2015 по делу № 33–7364/2015; Апелляционное определение Иркутского областного суда от 24.06.2015 по делу № 33–5448/15; Определение Приморского краевого суда от 07.04.2015 по делу № 33–2851; Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 13.08.2015 № АПЛ15–306).

Нарушение законодательства об особо охраняемых природных территориях (Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 15.01.2015 № АПЛ14–643; Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 23.10.2014 № АПЛ14–466).

Нарушение требований санитарного законодательства, санитарных норм и правил (Апелляционное определение Иркутского областного суда от 24.12.2014 по делу № 33–9804–14; Апелляционное определение Московского городского суда от 08.12.2014 по делу № 33–39137/14; Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 05.11.2014 по делу № 33–9227/14; Апелляционное определение Краснодарского краевого суда от 23.06.2015 по делу №

33–12971/2015; Апелляционное определение Липецкого областного суда от 24.11.2014 по делу № 33–3143/2014; Апелляционное определение Московского городского суда от 08.12.2014 по делу № 33–39137/14)

Нарушение субъектами хозяйственной деятельности порядка природопользования, в том числе в отсутствие правоустанавливающих документов (Апелляционное определение Верховного суда Чувашской Республики от 04.02.2015 по делу № 33–473/2015; Апелляционное определение Иркутского областного суда от 14.07.2015 № 33–6086/2015; Апелляционное определение Ростовского областного суда от 08.12.2014 по делу № 33–16516/2014).

Нарушение требований градостроительного законодательства (Апелляционное определение Московского городского суда от 12.02.2015 по делу № 33–4616; Апелляционное определение Московского областного суда от 18.03.2015 по делу № 33–5937/2015; Решение Вологодского областного суда от 22 февраля 2019 г. № 3а-1/2019; Решение Смоленского областного суда от 20 декабря 2017 г. № 3а-48/2017; Решение Московского областного суда от 12 февраля 2019 г. № 3а-40/19; Решение Верховного Суда Республики Хакасия от 17 сентября 2018 г. № 3А-163/2018)).

Представляется, что далеко не все эти нарушения свидетельствуют о посягательстве на право человека на благоприятную окружающую среду. Так, самовольное использование природных ресурсов свидетельствует о нарушении права собственности. Истцами по таким делам должны выступать не органы прокуратуры или государственного экологического надзора (как это зачастую происходит на практике), а собственник, либо его полномочные представители. Применительно к праву государственной собственности это должны быть органы, наделенные функциями управления соответствующим государственным имуществом. Способом защиты в данной ситуации может быть виндикационный иск.

Весьма спорным является квалификация нарушений санитарных норм и правил как посягательство на экологические права. Санитарное законодательство обеспечивает реализацию и защиту своего «собственного» права – права на благоприятную среду обитания, которое хотя и родственно праву на благоприятную окружающую среду, но не тождественно ему. Об основных отличиях указанных прав писал еще М.М. Бринчук [2]. Возможно, путаница связана с весьма некорректным определением самого объекта права – окружающей среды, в содержание которого совершенно необоснованно включены антропогенные объекты. Последние, очевидно, не охраняются и никогда не охранялись нормами экологического законодательства, что прямо вытекает из ст. 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды». А вот в сферу действия санитарного законодательства они входят. Заметим, что в этом плане было бы более корректно назвать указанный закон «Об охране природной среды», а право, соответственно, именовать правом на благоприятную природную среду.

Также часто необоснованным выглядит ссылка на нарушение права на благоприятную окружающую среду при нарушении требований градостроительного законодательства, в частности, при оспаривании положений генеральных планов и правил землепользования и застройки. Так, зачастую истцы обжалуют отнесение земельного участка к территориальной зоне, однако в таких ситуациях речь идет скорее о создании для собственников препятствий в пользовании своим земельным участком как объекта права собственности. Так, Верховный суд РФ в одном из дел обоснованно отметил, что довод истца, изложенный в апелляционной жалобе о нарушении ее прав на благоприятную окружающую среду отклоняется, поскольку фактически сводится к несогласию изменения территориальной зоны земельного участка арендованного третьим лицом для строительства на нем магазина (Апелляционное определение коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 15 августа 2019 г. 3 февраля 2016 г. № 3А-690/18). Заметим, что суды в таких ситуациях верно оценивают характер спора и отклоняют ссылки истцов на нарушения их права на благоприятную окружающую среду. Как показывает практика, довод о нарушении конституционного права, предусмотренного ст. 42 Конституции РФ, в такого рода спорах

не оказывает никакого влияния на исход дела в связи с отсутствием четкой аргументации данного факта.

Можно согласиться с Е.Н. Абаниной, что также «некорректно говорить о нарушении права на благоприятную окружающую среду при совершении действий, нарушающих экологическое законодательство в части установленного порядка природопользования». 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» [1, с. 40].

Очевидно, нуждается в более четкой регламентации не только дефиниция благоприятной окружающей среды. Следует устранить также двусмысленность понятия «окружающая среда». Положительную роль в эффективной защите экологических права на благоприятную окружающую среду могла бы сыграть подготовка Верховным Судом РФ обобщения судебной практики по рассматриваемой категории дел. В нем целесообразно привести хотя бы примерный перечень нарушений требований экологического законодательства, которые можно однозначно квалифицировать как посягательство на право человека на благоприятную окружающую среду.

Список литературы

1. 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.
2. Бринчук М.М. Благоприятная окружающая среда – важнейшая категория права // Журнал российского права. – 2008.с– № 9.с– С. 37–52.
3. Васильева М.И. Право на благоприятную окружающую среду как элемент правового статуса личности // Экологическое право. – 2005. – № 1. С. 19–26.
4. Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – 424 с.
5. Каменева З.В. Экологическая безопасность как форма реализации права граждан на благоприятные условия жизнедеятельности // Законодательство и экономика. – 2004. – № 1. – С. 51–60.
6. Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии. – Киев, 1989. 231 с.