

которая подвергается серьезной опасности. Как отметил С. Манн, это является фундаментальным вопросом для экологов Всемирного банка, с тем, чтобы они уделили этому внимание.

Необходимо для всех стран Прикаспийского региона отбросить разногласия и занимать максимально конструктивную позицию в деле решения проблемы Каспия. «Каспийская пятерка» – дело будущего. Будущего населения всех стран Прикаспийского региона. Каспий должен быть не местом столкновения интересов пяти Прикаспийских государств, а местом созидания и процветания.

## **ПРАВО НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ В СНГ**

**Д.Н. Панасенко**  
(Россия, г. Астрахань)

Понимание современной правовой экологии как науки на стыке юриспруденции и экологического знания, опирающегося на естественные науки, приводит к выводу, что обеспечить эффективную борьбу с экологическими правонарушениями, качество нормотворческой и правоприменительной деятельности, совершенствование экологического законодательства и его эффективную реализацию будет затруднительно без учета возможностей естественно-научных факторов, положенных мировой практикой в основу методологии анализа и оценки здоровья окружающей среды, а также выработки критериев благоприятности окружающей среды<sup>1</sup>, как это предусмотрено ст. 42 Конституции РФ. Экологическим законодательством установлено, что практика защиты конституционного права на благоприятную окружающую среду основывается исключительно на фактах прямого нарушения нормативов и правил ведения экологически значимой деятельности, тогда как благоприятность среды на самом деле нарушается гораздо чаще, чем совершаются экологические правонарушения<sup>2</sup>.

Наиболее остро стоит вопрос о нарушении права благоприятности окружающей среды экологически вредной правомерной хозяйственной деятельностью, осуществляемой при поддержке государством соответствующих разрешений (лицензий) фактически независимо от наличия в ней состава экологического преступления. Кроме того, ст. 80 ФЗ «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 г. № 7 – ФЗ предоставляет право надзорному органу требовать ограничения, приостановления и даже прекращения хозяйственной и любой другой деятельности, нарушающей экологическое законодательство, ст. 12 того же закона дает право всем на уровне общественного сознания подавать в суд обращения об ограничении, приостановлении, либо прекращении разрешенной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду. Отсюда следует, что борьба с экологическими правонарушениями простирается не только в области неправомерной, но и в области правомерной деятельности, за пределами экологического правонарушения, а это, как правило, подавляющая хозяйственная деятельность в стране. Совершенно очевидно, как утверждает М.И. Васильева, здесь следует развивать систему и способы доказывания причинения вреда разрешенной деятельностью методами биологической оценки среды – биотестированием либо биоиндикацией, либо их совокупностью, с помощью которых можно подтвердить либо опровергнуть вредность деятельности, осуществляемой за пределами экологического правонарушения. Преимуществами применения методологии биологических оценок среды является возможность исследования последствий любого воздействия, включая сочетания физических, химических и других эффектов, что особенно важно в условиях постоянного увеличения количества загрязнителей и видов антропогенного воздействия на среду. Если в области традиционных экологических правонарушений (преступлений) правоприменительной практикой наработан значительный опыт, то борьба с загрязнением окружающей среды за пределами экологического преступления только осмысливается в общественных отношениях общества и природы. В связи с этим на первый план выступают две важных проблемы.

Первая – в соответствии с Конституцией РФ (ч. 1 ст. 4, ст. 42) и ч. 1. ст. 11 ФЗ РФ «Об охране окружающей среды» борьба с экологическими преступлениями должна вестись в режиме обеспечения (недопустимости нарушения) благоприятной окружающей среды, где основным критерием здоровья среды, согласно ФЗ «Об охране окружающей среды», является «...устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов». Отсюда следует, что для защиты конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду правоприменительная практика должна направить свои усилия против нарушения благоприятности окружающей среды и, как следствие, на обеспечение устойчивого функционирования естественных экологических систем. В связи с этим правоприменительная практика уже сегодня должна иметь дело не только с буквой экологического закона, но и с нарастающим объемом естественно-научного знания, позволяющего выносить юридически значимые суждения о благоприятности (неблагоприятности) окружающей среды в необходимом и достаточном контексте обеспечения устойчивого функционирования естественных экологических систем. Здесь следует учитывать, что благоприятная окружающая среда является сложной системой и включает в себя целый набор экологически значимых критериев: 1) «здоровье среды»<sup>3</sup>; 2) санитарно-эпидемиологическое благополучие среды (благоприятной среды обитания), в соответствии с ФЗ РФ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»; 3) благоприятной среды жизнедеятельности, в соответствии с градостроительным законодательством<sup>4</sup>; 4) благоприятной среды, обеспечивающей охрану здоровья граждан (населения), в соответствии с ФЗ «Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан»<sup>5</sup>, где, к сожалению, среди совокупности различных мер, направленных на охрану здоровья граждан<sup>6</sup>, не предусмотрены меры строго экологического характера; 5) благоприятной окружающей среды, соответствующей нормативам качества окружающей среды, которые предусмотрены ст. 1 ФЗ РФ «Об охране окружающей среды» и устанавливают физические, химические, биологические и иные нормативные показатели для оценки состояния окружающей среды, при соблюдении которых: а) обеспечивается благоприятная окружающая среда; б) обеспечивается, в соответствии со ст. 2 ч. 4, регулирование «отношений, возникающих в области охраны окружающей среды как основы жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации, в целях обеспечения их прав на благоприятную окружающую среду», а в соответствии с положениями ст. 3 того же закона «Об охране окружающей среды», обеспечивается соблюдение прав человека на благоприятную окружающую среду и обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека основными принципами охраны окружающей среды, в т.ч. нормами уголовного права: см. «Уголовный кодекс РФ» от 24.05.1996г., гл. 26 «Экологические преступления» (с изм., последнее из которых от 08.04.2003 № 45 – ФЗ).

Кроме того, можно констатировать, что не только Россия, но и государства СНГ закрепили в своих конституциях право на благоприятную окружающую среду и, таким образом, следуют в соответствии с мировыми тенденциями по прогрессивному пути. Несмотря на то, что данное право обозначается по-разному. В Конституции Республики Молдовы используются даже два наименования соответствующего права: право на благоприятную окружающую среду и право на экологически безопасную для жизни и здоровья окружающую среду (ст. 37). В Азербайджанской Республике это право «жить в условиях здоровой окружающей среды» (ч. 1 ст. 39), в Республике Беларусь и Российской Федерации – право на благоприятную окружающую среду (ст. 46 Конституции Белоруссии, ст. 42 Конституции России), в Грузии – право «жить в безвредной для здоровья окружающей среде» (ч. 3 ст. 37), в Киргизской Республике – право «на благоприятную для жизни и здоровья окружающую природную среду» (ч. 1 ст. 35), на Украине – право «на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду» (ст. 50)<sup>7</sup>. Право на жизнь неразрывно связано с правом на благоприятную окружающую среду. Право на жизнь, по мнению Ю.С. Шемшученко, «обусловлено его правом на благоприятную окружающую среду»; право на благоприятную окружающую среду «всегда предполагается при провозглашении права человека на жизнь»<sup>8</sup>.

Право на охрану здоровья важно для правового регулирования экологических отношений с точки зрения охраны здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды. Именно такой аспект права на охрану здоровья отмечен в конституциях Белоруссии и Таджикистана, согласно которым это право обеспечивается, в числе прочих, мерами по оздоровлению окружающей среды (ч. 3 ст. 45 Конституции Белоруссии, ч. 1 ст. 38 Конституции Таджикистана). В Конституции РФ для реализации права на охрану здоровья предусмотрено поощрение деятельности, способствующей экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию (ч. 2 ст. 41).

Указанное право отражено в конституциях Азербайджанской Республики, Республики Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии, Республики Молдовы, России, Таджикистана и Украины. В конституциях Грузии, Узбекистана право на охрану здоровья не закреплено, установлены лишь некоторые гарантии этого права (ст. 37 Конституции Грузии, ст. 40 Конституции Узбекистана)<sup>9</sup>.

Из проведенного анализа следует вторая проблема – проблема преодоления трудностей защиты общественного интереса, связанного с объективной недостаточностью формализованных, в том числе и легализованных (ст. 1 ФЗ «Об охране окружающей среды») параметров благоприятности среды. Сложность применения действующих нормативных требований ст. 42 Конституции РФ и ст. 11 ФЗ «Об охране окружающей среды» состоит в том, что доказать либо опровергнуть благоприятность окружающей среды во многих ситуациях возможно только экспертным путем, поскольку устойчивость, ресурсоемкость, эстетичность и биоразнообразие являются оценочными понятиями. В свою очередь, проведение экспертиз благоприятности окружающей среды составляет самостоятельную проблему – главным образом, ввиду отсутствия отработанных методов, дающих возможность получения заключений, приемлемых для юридической практики доказывания экологических правонарушений. По сведениям М.И. Васильевой<sup>10</sup>, Ю.С. Шемшученко<sup>11</sup> и др., по всей вероятности, судебные экспертизы благоприятности среды никогда еще и не назначались. В то же время существует утверждение, что универсальным критерием качества (здоровья) природной среды является здоровье населения<sup>12</sup>. Признав здоровье среды (живой природы) критерием ее благоприятности, мы сталкиваемся с реальной возможностью выносить на основании заключений, получаемых посредством методологии оценок, юридически значимые суждения о нарушении конституционного права граждан на благоприятность окружающей среды, позволяющую реализовать естественные права человека вне зависимости от несовершенных представлений о допустимом и вредном, устойчивом и нарушенном, сбалансированном и кризисном и т.п. С этих позиций развитие определения благоприятной окружающей среды есть очередная попытка приблизиться к юридическому познанию явления «благоприятная окружающая среда».

Таким образом, выстраивается функциональная взаимозависимость правовой экологии от естественно-научных методов, используемых в доказывании экологических преступлений (правонарушений) и компенсации вреда, причиняемого окружающей природной среде и здоровью человека загрязнением и другими видами антропогенных воздействий, вполне осязаемого вреда, но квалифицируемого по существующим канонам как «правомерного». Здесь кроется одна из существенных причин недостаточной эффективности правового механизма защиты окружающей среды. Отмеченные недостатки традиционных подходов должны быть преодолены посредством практического внедрения оценок здоровья среды, понимаемого, во-первых, как здоровье живой природы и, во-вторых, как качество среды, которое обеспечивает жизнь и здоровье человека и других видов живых существ<sup>13</sup>.

Из этого следует, что причинение правомерной хозяйственной деятельности экологического вреда, нарушение субъективного права граждан на благоприятную окружающую среду должно расцениваться как противоправная деятельность, причем состав правонарушения должен оцениваться уровнем ущерба наносимого здоровью среды и уровнем превышения нормативов качества окружающей среды, устанавливаемых в соответствии с физическими, химическими, биологическими и др. показателями. В связи с этим в правовую норму ФЗ «Об охране окружающей среды» следу-

ет ввести оценочный уровень правонарушения, а в качестве доказательной базы и оценки состояния среды предложить как нормативы ее качества<sup>14</sup>, так и, прежде всего, методы экспертного доказывания и установления уровня нарушения благоприятности окружающей среды. Здесь нельзя согласиться с М.И. Васильевой в том, что проблеме компенсационной ответственности как институту экологического права не уделяется должного внимания<sup>15</sup>. К известным работам в этой области права следует отнести монографию Е.Е. Вылегжаниной<sup>16</sup>, посвященную развитию подходов, обсуждавшихся С.А. Боголюбовым, М.М. Бринчук, О.С. Колбасовым, В.В. Петровым<sup>17</sup> и др., и направленных на правовую оценку ущербов, причиненных окружающей среде за пределами правонарушений, в рамках гражданско-правовой ответственности за правомерную деятельность, сопровождающуюся нанесением экологического вреда (ущерба) окружающей среде, превышением предела ответственности<sup>18</sup> хозяйствующего субъекта за убытки и вред, наносимый, например, здоровью населения.

Отсюда следует недостаточная достоверность экологических ПДК- нормативов (ПДК, ПДУ, ориентировочно безопасных уровней воздействия (ОБУВ) и др.). В связи с этим среди способов определения благоприятности окружающей среды, согласно ст. 20 ФЗ «Об охране окружающей среды», должное значение должно быть придано современной методологии оценки здоровья среды на основе теории экологических рисков<sup>19</sup> и введения гражданской и правовой юридической ответственности за превышение пределов так называемого приемлемого (либо допустимого) экологического риска<sup>20</sup>. Несмотря на, с одной стороны, усиление угроз благоприятности окружающей среды и дискуссионности как показателей ее качества, так и методов его установления, общество не лишено перспектив правового и законодательного установления предельно-допустимого влияния правомерной антропогенной деятельности на здоровье среды обитания человека и экосистем, в том числе и с учетом наличия источников повышенной опасности<sup>21</sup>. Очевидно, правовая норма ФЗ «Об охране окружающей среды» в ст. 22, 36 и др. должна предусмотреть общую ответственность государства, либо юридических и физических лиц за нарушения правового обязательства сохранять благоприятную окружающую среду, либо за вредные последствия их деятельности, возлагаемого на соответствующее государство либо лицо, согласно национального законодательства (по принадлежности) или общепринятым международно-правовым принципам и нормам, причем, в том числе, и тогда, когда вредные последствия необязательно являются нарушением норм права. Следовательно, транснациональные нефтяные компании (ТНК), ведущие НГДД в международных акваториях морей и океанов, должны нести ответственность за нарушение правового обязательства, даже когда они соблюдали все соответствующие положения правовых норм, законов и законодательной техники<sup>22</sup>, регламентирующие их деятельность в рамках положений лицензионного разрешения, выданного национальными органами в отношении их деятельности, явившейся причиной ущерба. Тем более, если ущерб, наносимый окружающей среде, носит трансграничный характер и не ограничивается национальными государственными границами. Таким образом, в качестве исходного правового обязательства следует считать, что государство либо лицо, занимающееся НГДД в международном открытом море и получающее соответствующие экономические выгоды, должно быть готово к компенсационной ответственности (в том числе на международном уровне) в случае причинения ему существенного вреда (ущерба)<sup>23</sup> (см. также работу Е.Е. Вылегжаниной<sup>24</sup>).

<sup>1</sup> В Конституции России закреплено право на благоприятную окружающую среду (ст. 42). Согласно ч. 1 ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г., граждане имеют право на благоприятную окружающую среду.

<sup>2</sup> *Васильева М.И.* О применении в праве экологических критериев благоприятности окружающей среды // Государство и право. 2002. № 11. С. 84.

<sup>3</sup> Под «здоровьем среды» в специальных исследованиях понимается такое ее состояние (качество), которое необходимо для обеспечения здоровья человека и других видов живых существ. См. также: *Захаров В.М.* и др. Здоровье среды: методика оценки. М., 2000. С. 5.

<sup>4</sup> *Градостроительный* кодекс РФ от 07.05.1998 г. № 73-ФЗ (с изм. и доп., включая от 10.01.2003 г.) // СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2069; 2002. (ч. 1). № 1. Ст. 2; 2003. № 2. Ст. 167.

<sup>5</sup> *ФЗ РФ* «Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан» // В ред. Указа Президен-

- та РФ от 24.12.1993 № 2288 с изм.: последн. от 02.12.2000г. № 139-ФЗ.
- <sup>6</sup> См. *статья 1 ФЗ* «Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан»: Охрана здоровья граждан – это совокупность мер политического, экономического, правового, социального, культурного, научного, медицинского, санитарно-гигиенического и противоэпидемиологического характера, направленных на сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, поддержание его долголетней активной жизни, предоставление ему медицинской помощи в случае утраты здоровья.
- <sup>7</sup> О проблемах формулирования этого права и существующих научных подходах см., напр.: *Миняев А.О.* Конституционное право на благоприятную окружающую среду: теоретические конструкции // *Экологическое право России: Сборник материалов научно-практических конференций*: Вып. 2. 1999–2000 гг. / Под ред. А.К. Голиченкова; Сост. А.К. Голиченков, И.А. Игнатьева. М., 2001. С. 264–270.
- <sup>8</sup> *Шемшученко Ю.С.* Правовые проблемы экологии. Киев, 1989. С. 12.
- <sup>9</sup> *Игнатьева И.А.* Экологические права и обязанности в Конституциях государств - участников СНГ // *Вестник Московск. ун-та. Серия 11. Право.* 2002. № 1. С. 102.
- <sup>10</sup> *Васильева М.И.* Охрана права граждан СССР на здоровую окружающую среду // *Вестник МГУ. Серия 11. Право.* 1990. № 6. С. 54.
- <sup>11</sup> *Шемшученко Ю.С.* Правовые проблемы экологии. Киев, 1989. С. 22.
- <sup>12</sup> *Васильева М.И.* О применении в праве экологических критериев благоприятности окружающей среды // *Государство и право.* 2002. № 11. С. 84.
- <sup>13</sup> См. *Васильева М.И.* О применении в праве экологических критериев благоприятности окружающей среды // *Государство и право.* 2002. № 11. С. 89.
- <sup>14</sup> *Кротов Ю.А.* Предельно-допустимые концентрации химических веществ в окружающей среде. Справочник. СПб., 2003. С. 375; См. также: *Вредные вещества в окружающей среде: Справочно-энциклопед. изд. / Под ред. В.А. Филова: В 3 ч. СПб., 2004. (альдегиды, Ч. 1. С. 219–274; азотосодержащие, Ч. 2. С. 211–324).*
- <sup>15</sup> *Васильева М.И.* О применении в праве экологических критериев благоприятности окружающей среды // *Государство и право.* 2002. № 11. С. 89.
- <sup>16</sup> *Вылегжанина Е.Е.* Компенсационная ответственность как институт экологического права. М., 1999.
- <sup>17</sup> *Боголюбов С.А.* Экологическое право. М., 1998. С. 219. См. также: Колбасов. О.С. Международно-правовая охрана окружающей среды. М., 1982. С. 207; Бринчук М.М.. Экологическое право. М., 1998. С. 510.
- <sup>18</sup> См. *Ст. 55 ФЗ* «Об использовании атомной энергии» от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ // В ред. ФЗ от 10.02.1997 № 28-ФЗ; ФЗ от 10.07.2001 № 94-ФЗ и ФЗ от 28.03.2002 № 33-ФЗ.
- <sup>19</sup> *Концептуальные основы оценки экологического риска.* М., 2004.
- <sup>20</sup> См. также. *Социально-экологический риск: концепция, методология.* М., 2003. 306 с.
- <sup>21</sup> *ФЗ* «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21.07.1996 № 116-ФЗ // *СЗ РФ, 1997. № 30. Ст. 3588.*
- <sup>22</sup> Законодательная техника (см.: *Законодательная техника: Научно-практическое пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова.* М., 2000. С. 7) – система правил, предназначенных и используемых для познавательно-логического и нормативно-структурного формирования правового материала и подготовки текста закона; совокупность приемов и средств изложения норм права, адекватно отражающая ее социальный и юридический смысл.
- <sup>23</sup> Принято считать (И.А. Игнатьева), что ущерб представляет собой только составную часть вреда, причем только материального вреда (убытков).
- <sup>24</sup> *Вылегжанина Е.Е.* Компенсационная ответственность как институт экологического права. М., 1999. С. 9.