

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИРОДООХРАННЫЕ ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****Е. М. Ланцман**

В статье рассматриваются конституционные природоохранные (экологические) права и обязанности личности в Российской Федерации. Обязанности государства в экологическом взаимодействии граждан и других индивидов при реализации экологической функции государства.

In article the constitutional nature protection (ecological) rights and duties of the person in the Russian Federation are considered. State duties on maintenance of ecological safety of citizens and other persons who are carried out in the course of realisation ecological State functions are considered.

Ключевые слова: конституционные экологические права, конституционные природоохранные обязанности, конституционно-правовое регулирование.

В настоящее время в ряду основных прав и свобод третьего поколения, в связи с формированием и развитием промышленности и экономики, увеличением человеко-населения Земли, изменением прерогатив, выделена огромная группа прав. Введение прав третьего поколения в середине девятнадцатого века еще не было возможным. Это связано с тем, что активное движение научно-технического прогресса и научной революции в тех темпах, которые могли стать таким толчком для введения указанных прав и началом их развития, а также нормативного закрепления, стало возможным только в конце двадцатого начале двадцать первого веков. Необходимость разработки новой экологической политики назрела в связи с рекомендациями Конвенции ООН по окружающей среде и развитию в г. Рио-де-Жанейро, проведенной в 1992 году. Государственная экологическая политика базируется в рамках государственной программы Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития выполнения государственной экологической политики. Сформулированы проекты документов экологического планирования (см. Национальный план действий по охране окружающей среды, план действий Правительства РФ в области охраны окружающей природной среды и природопользования).

В США, например, действует Закон о национальной политике в области охраны окружающей среды, разработаны долгосрочные программы по предупреждению загрязнения атмосферы, водоемов и почвы производственными и бытовыми отходами. Предусмотрены конкретные предупредительные меры по ограждению окружающей среды от отрицательного влияния деятельности людей. При президенте США функционирует консультативный орган – Совет по качеству окружающей среды, действует также Федеральное агентство по охране природного мира, наделенное широкими полномочиями по контролю за выполнением законодательства. В Великобритании, Казахстане, России, на Украине, во Франции, ФРГ, Швеции и других странах существуют специализированные министерства и ведомства по контролю и регулированию деятельности в области окружающей среды, функционирует целая система законодательных актов, которые предусматривают жесткие меры юридической ответственности за нарушения их требований. В Белоруссии введены учебные курсы экологической этики с

целью формирования правильного отношения человека к окружающей природной среде.

В соответствии со статьей 42 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

В закреплённой норме выделены несколько самостоятельных прав.

1. Право на благоприятную окружающую среду.

2. Право на достоверную информацию о ее состоянии.

3. Право на возмещение ущерба, причиненного здоровью человека или его имуществу экологическим правонарушением.

Право на благоприятную окружающую среду является естественным правом человека. Качество жизни людей напрямую зависит от того, в какой среде обитания они проживают, более того, в какой среде проживали предыдущие поколения. В настоящее время, по сведениям, приведенным в докладе «Качество жизни – индикатор устойчивого развития регионов» за 2009 год, на огромной территории России (10 субъектов Российской Федерации) сложились кризисные условия окружающей среды для проживания населения. Кризисная ситуация в результате проживания населения в зоне природных рисков сложилась на территориях Южного федерального округа: в республике Северная Осетия-Алания, Карачаево-Черкессии, Дагестане; Дальневосточного федерального округа: в Камчатской, Сахалинской областях, в Приморском крае. Опасные техногенные условия для проживания сложились в Пермском крае, Кемеровской, Белгородской и Ленинградской областях [4, с. 17]. Закрепление такого естественного права человека в Конституции России конкретизировало положения Декларации Конференции ООН по окружающей среде и развитию, проведенной в Рио-де-Жанейро в 1992 году. «В центре внимания непрерывного развития находятся люди. Они имеют право на здоровую плодотворную жизнь в гармонии с природой» [5]. Конституции Украины, 1996; Турции, 1982; Португалии, 1976; Испании, 1978 и некоторых других стран, но не многих так же закрепили право своих граждан на благоприятную окружающую среду.

Необходимость обеспечения права на благоприятную окружающую среду следует из положений

статьи 2-й Конституции Российской Федерации, где установлено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. В законодательстве нет точного определения, что же является «благоприятной окружающей средой», устанавливаются нормативы потребления и критерии потребления природных ресурсов (экологические нормативы), входящие в сферу правового регулирования экологического, земельного, водного, лесного и прочего природоресурсного законодательства. Соответственно можно сделать вывод, что благоприятной окружающей среда будет являться такой в том случае, если ее состояние будет соответствовать тем экологическим нормативам и стандартам, которые будут говорить о ее чистоте, ресурсоемкости, видовом разнообразии и эстетических богатствах, которые способны удовлетворять потребности человека. При этом надлежащая реализация такого права фактически не зависит от самой личности, а напрямую связана с финансовыми, материальными, организационными и иными возможностями органов публичной власти обеспечить благоприятное для человека состояние окружающей среды. Хотя прилагать собственные определенные усилия в целях улучшения своей среды обитания, например, путем добровольных пожертвований на природоохранные мероприятия либо посредством участия в таких мероприятиях, конкретному физическому лицу закон не запрещает.

Право на достоверную информацию о состоянии окружающей природной среды предполагает наличие достоверных сведений, то есть тех сведений, которые являются действительными, существующими реально. Право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды может быть рассмотрено с нескольких позиций. С одной стороны, человек может реализовать это право путем активного волеизъявления, обращаясь с запросом к уполномоченному на то органу публичной власти. При этом необходимо четко конкретизировать объект своего интереса применительно к месту своего жительства или преимущественного пребывания, поскольку на поставленные вопросы общего характера, как показывает практика, едва ли можно получить исчерпывающий ответ. В то же время это право, согласно действующему законодательству, может реализовываться физическим лицом и в «пассивном» режиме. Речь идет об обязанности государственных органов по охране окружающей среды ежегодно готовить доклад о состоянии окружающей среды в субъектах Российской Федерации и на базе его федеральный доклад, который затем обнародуется. Вместе с тем данная процедура позволяет лишь определить общие тенденции (улучшение, ухудшение либо стабилизацию экологической обстановки) в сравнении с аналогичными периодами. Поэтому, с точки зрения буквального соблюдения рассматриваемого права, важное значение имеет своевременность доведения уполномоченными на то органами до населения информации, создающей реальную угрозу жизни и здоровью физических лиц в каждом конкретном случае. В этом смысле не случайно в ст. 237 Уголовного кодекса Российской Федерации установлена ответственность за сокрытие или искажение ин-

формации о событиях, фактах или явлениях, создающих опасность для жизни или здоровья людей либо для окружающей среды, совершенные лицом, обязанным обеспечивать население и органы, уполномоченные на принятие мер для устранения такой опасности, указанной информацией. То есть, если руководитель предприятия, на котором произошли незапланированные выбросы или сбросы, превышающие официально установленные лимиты, не сообщил об этом в специально уполномоченные органы, то он может являться субъектом уголовной ответственности по названной статье.

Информация о состоянии окружающей природной среды должна быть общедоступной и достоверной, неискаженной, соответствовать требованиям нормативно-правовых актов и технической документации. Достоверность информации, при необходимости, может подтверждаться путем проведения лабораторных исследований или специальной экспертизы уполномоченными органами в области охраны окружающей среды, либо иным способом, соответствующим законодательству Российской Федерации. Причем уровень получаемых сведений будет зависеть от науки и техники в данной сфере деятельности. Несомненно, мониторинг окружающей природной среды проводится повсеместно, важно, чтобы данные, получаемые от проводимых исследований, давали реальную возможность получить именно достоверную информацию.

Право личности на возмещение ущерба, причиненного здоровью человека или его имуществу экологическим правонарушением, реализуется посредством закрепления в административной и уголовной ответственности за совершения экологических правонарушений и возможности требования возмещения ущерба в нормах экологического, гражданского, административного, уголовного законодательства. Право на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением, возникает при наличии установленной экспертными исследованиями и подтвержденной в заключении причинно-следственной связи между экологическим правонарушением и причинением ущерба. Вместе с тем и здесь не обойтись без выражения воли физического лица (его представителя) на возмещение ему ущерба посредством направления в суд соответствующего искового заявления. В ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в несколько иной интерпретации повторяются закрепленные в конституции РФ экологические права, а также перечисляются возможные способы реализации гражданами своих экологических прав. Так, помимо права на благоприятную окружающую среду, гражданин имеет право на защиту этой среды от негативного воздействия, вызванного хозяйственной или иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, а также на возмещение вреда, причиненного окружающей среде.

Реализуя свои экологические права, граждане могут: создавать общественные объединения, фонды и иные некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды; направлять обращения в органы госу-

дарственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные организации и должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания, мерах по её охране; принимать участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, сборе подписей под петициями, референдумах по вопросам охраны окружающей среды и в иных, не противоречащей законодательству Российской Федерации акциях; выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы и участвовать в её проведении в установленном порядке; оказывать содействие органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды; обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и иные организации с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду и получать своевременные и обоснованные ответы; предъявлять иски в суд о возмещении вреда окружающей среде; осуществлять другие предусмотренные законодательством права. Конкретизация экологических прав граждан и способов их реализации находит свое отражение в законодательных и подзаконных актах. Так глава V Федерального закона «Об экологической экспертизе» регламентирует процедуру инициирования и проведения общественной экологической экспертизы. По сути, это одна из возможных форм реализации права граждан как на благоприятную окружающую среду, так и на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, поскольку выводы, содержащиеся в заключении экспертной комиссии, являясь доступными для проживающего на соответствующей территории населения, позволяют иметь четкое представление о негативных и позитивных сторонах предлагаемого к реализации объекта (например производственного комплекса, автозаправочного пункта), который исследуется в ходе экспертизы.

Ст. 10 Федерального закона «О животном мире» предоставляет гражданам осуществлять общественный контроль и проводить мероприятия по охране животного мира и среды его обитания, что можно отнести к активной форме реализации гражданами своего права на благоприятную окружающую среду применительно к сфере охраны и использования животного мира. В то время как, применительно к специально уполномоченным органам в рассматриваемой сфере, осуществление схожей деятельности (государственный контроль, мероприятия по охране объектов животного мира и т. п.) можно отнести уже к разряду функциональных обязанностей.

Вместе с тем перечисленные выше конституционные и производные от них экологические права, так же как и схожие по смыслу с ними иные права,

закрепленные в других законах, относятся к группе прав в сфере охраны окружающей среды, что, безусловно, является важной составляющей в эколого-правовом статусе личности, но не дает полного представления о правомочиях физических лиц. С точки зрения классификации, такие экологические права можно отнести к категории общих прав.

В то же время необходимо говорить и об отдельных правах граждан и иных лиц, осуществляемых в процессе природопользования, которые относятся к категории специальных прав. Такие права закреплены в природоресурсных законодательных актах, и их реализация в полном объеме также зависит от волеизъявления соответствующего субъекта. Например, согласно ст. 22 Закона РФ «О недрах», пользователь недр, а это может быть и физическое лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность, вправе: использовать предоставленный ему участок недр для любой формы предпринимательской или иной деятельности, соответствующей обозначенной в лицензии цели; самостоятельно выбирать формы этой деятельности, не противоречащие действующему законодательству; использовать отходы своего горнодобывающего и связанного с ним перерабатывающего производств, если иное не оговорено в лицензии; проводить без дополнительных разрешений геологическое изучение недр за счет собственных средств в границах горного отвода, предоставленного ему в соответствии с лицензией и т. д., возможность осуществления правомочий в определенных законом случаях обусловлена наличием специальных разрешений (лицензий). Так, согласно ст. 35 Федерального закона «О животном мире», пользование животным миром осуществляется гражданами на основании именных разовых лицензий на добычу определенного количества объектов животного мира в определенном месте или на конкретный срок. В ст. 46 Водного кодекса Российской Федерации закреплено, что права пользования водными объектами приобретаются на основании лицензии на водопользование и заключенного в соответствии с ней договора пользования водным объектом. Содержание самих специальных прав водопользователя раскрывается в нормах названного Кодекса и заключается в возможности:

– использовать водные объекты для собственных нужд, либо для осуществления предпринимательской деятельности (ст. 27);

– получать в установленном порядке информацию о состоянии водных объектов, необходимую для осуществления своей деятельности (ст. 92); отказываться от пользования водным объектом (ст. 60) и др.

Наконец, участники общественных отношений, которые относятся к сфере обеспечения экологической безопасности, наделяются самостоятельной группой прав. Эти права можно классифицировать как особые экологические права. Например, ст. 18 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» устанавливает, что граждане имеют право: на защиту жизни, здоровья, их личного имущества в случае возникновения чрезвычайных ситуаций; в соответствии с планами ликвида-

ции чрезвычайных ситуаций использовать средства коллективной и индивидуальной защиты и другое имущество органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, предназначенное для защиты населения от чрезвычайных ситуаций; быть информированными о риске, которому они могут подвергнуться в определенных местах пребывания на территории страны, и о мерах необходимой безопасности; обращаться лично, а также направлять в государственные органы и органы местного самоуправления индивидуальные и коллективные обращения по вопросам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; участвовать в установленном законом порядке в мероприятиях по предупреждению чрезвычайных ситуаций; на возмещение ущерба, причиненного их здоровью и имуществу вследствие чрезвычайных ситуаций. Приведенный выше перечень позволяет говорить об определенной схожести прав граждан в сферах обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды, однако индивидуальная специфика особых и общих экологических прав все-таки очевидна, и их разделение предопределено ст. 42 Конституции Российской Федерации.

Как отмечают авторы научно-практического комментария к Конституции Российской Федерации 1993, право на окружающую природную среду, на достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью и имуществу человека и гражданина экологическим правонарушением, в своем содержании представляет единство следующих возможностей:

а) определять вид (и объем) возможного поведения самого обладателя субъективного права;

б) требовать соответствующего поведения (совершения определенных действий либо от воздержания от других лиц (обязанного субъекта);

в) прибегать в необходимых случаях к содействию соответствующих государственных органов для реализации второй возможности [2, с. 298].

Обязанности в сфере конституционного регулирования экологических прав установлены в статье 58 Основного закона. 1. Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду. 2. Бережно относиться к природным богатствам. Ст. 72, 78, 114, 130 закрепляют основы природоохранной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Специфика экологической юридической конструкции состоит в том, что центр ее тяжести находится в обязанности – чтобы человек жил в условиях благоприятной окружающей среды, необходимо, чтобы кто-то другой соблюдал юридическую обязанность не загрязнять ее. Для удовлетворения своего права на благоприятную окружающую среду человеку необходимо ждать исполнения юридической обязанности от обязанного лица. То есть, кто пользуется благами (в данном случае природными), тот должен нести противостоящие обязанности. На практике реализация прав на благоприятную окружающую среду зависит от добросовестного исполнения юридической обязанности со стороны, как ни странно, не

природопользователя, а государства. Государство, в силу экономических законов, заложенных в самом процессе материального производства (к примеру, получение большего количества прибавочного продукта меньшими затратами), объективно не расположено к правомерному (экономически затратному) поведению в экологических отношениях. Как отмечает В. Д. Зорькин: «В обществах, основанных на принципе верховенства права, не человек для государства, а государство для человека» [3, с. 4]. Конкретизируются указанные обязанности в нескольких законах. В первую очередь, в Федеральном законе «Об охране окружающей природной среды». Экологические обязанности граждан в общем виде закреплены в ст. 58 Конституции РФ, которая обязывает каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Статья 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды», практически дословно дублируя конституционную норму, вменяет в обязанность гражданам соблюдение иных требований законодательства. В перечисленных нормах правомерно классифицировать экологические обязанности как общие, поскольку приведенные формулировки не раскрывают способы осуществления обязанностей, что по сути своей исключает возможность привлечения физического лица к ответственности за их неисполнение. В самом деле, сохранить природу можно путем активного волеизъявления, например, делая добровольные взносы на реализацию природоохранных мероприятий. Но такие действия, как указывалось выше, относятся к правам граждан. В то же время непринятие гражданином никаких мер для сохранения окружающей среды в своей повседневной жизни тоже нельзя вменять ему в вину в случае фактического отсутствия вреда окружающей среде от его бездействия. А ведь смысл установления любых обязанностей заключается в том, что неисполнение их субъектами, на которых возложены такие обязанности, должно влечь за собой негативные последствия для нарушителей. Таким образом, правомерно говорить о специальных экологических обязанностях, которые закрепляются в законодательных актах, конкретизируя общие экологические обязанности. То есть, в отличие от перечисленных выше самостоятельных групп экологических прав граждан и иных лиц, в данном случае отмечается обусловленность (зависимость) специальных экологических обязанностей от общих. Содержательная сторона экологических обязанностей может выражаться как в форме закрепленных в законодательных и подзаконных актах требований воздержаться от совершения чего-либо, так и форме требований совершить какие-либо действия. В первом случае в качестве примера можно привести ситуацию, когда физическое лицо-предприниматель, у которого решением уполномоченного органа приостановлено действие лицензии на природопользование, должен соблюдать требования выданного ему предписания и воздерживаться от запрещенных при этом действий. В свою очередь, исполнение обязанностей в форме совершения действия осуществляется, например, при направлении гражданином-предпринимателем платежа за пользование природными ресурсами. Неис-

полнение таких обязанностей будет влечь за собой конкретные негативные последствия, предусмотренные нормами соответствующих законов. Установленные в нормативных правовых актах требования могут носить как прямой, так и опосредованный характер. Например, ст. 92 Водного кодекса РФ прямо обязывает водопользователей, в том числе и граждан, соблюдать режим использования водоохраных зон, который, в свою очередь, установлен Положением о водоохраных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах, утвержденным Постановлением Правительства от 23.11.1996, № 1404. То есть на лицо, хотя и конкретизированное в подзаконном правовом акте, но достаточно ясное (прямое) требование по соблюдению установленного режима. В то же время ст. 66 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предоставляет государственным экологическим инспекторам право предъявлять требования и выдавать предписания физическим лицам об устранении нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и нарушений природоохранных требований, выявленных при осуществлении государственного экологического контроля. Этому праву корреспондирует обязанность физического лица выполнять требования, содержащиеся в предписании. Исходя из вышесказанного, следует отметить, что круг экологических обязанностей граждан и иных физических лиц достаточно широк и может устанавливаться органами публичной власти в рамках предоставленной им компетенции путем принятия (издания) нормативных правовых актов (законов, постановлений и т. д.). В этом смысле главная задача участников нормотворческого процесса при установлении правообязывающих, ограничительных и запрещающих норм заключается: в учете общественной потребности в установлении экологических обязанностей; в необходимости четкого формулирования существа экологических обязанностей в целях единообразного понимания их в правоприменительной практике; в обеспечении законными, своевременными и адекватными средствами принуждения любого факта уклонения от исполнения экологических обязанностей. Целью установления экологических обязанностей является обеспечение рационального природопользования, охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Экологические обязанности граждан – это закрепленные в нормативных правовых актах в форме заповедей, правообязывания и ограничений и адресуемые гражданам требования, неисполнение либо не надлежащее исполнение которых может повлечь за собой негативные для нарушителей последствия в установленном законом порядке.

При рассмотрении конституционной правообязанности личности необходимо отметить, что все названные права и обязанности личности, а именно – их возможная реализация в полной мере, зависят от уровня правовой культуры населения, воспитания, именно экологического воспитания, которое должно начинаться с самого раннего детства и иметь продолжение в течение всей жизни. Наличие у индивида знаний о своих конституционных правах и свободах существенно влияет на формирование конституционно-правовой психологии личности. В связи с этим в статье 7 Закона «Об охране окружающей природной среды» предусмотрено, что, в целях экологической культуры общества и профессиональной подготовки специалистов, устанавливается система всеобщего, комплексного и непрерывного экологического воспитания и образования, охватывающая весь процесс дошкольного, школьного воспитания и образования, профессиональной подготовки специалистов в средних и высших учебных заведениях повышения квалификации, а также в средствах массовой информации.

Литература

1. Конституция Российской Федерации [Текст]: офиц. текст. – М., 2008. – 15 с.
2. Конституция Российской Федерации: научно-практический комментарий [Текст] / под ред. Б. Н. Топорнина. – М.: Юрист, 1997. – 716 с.
3. Зорькин, В. Д. Ценностный подход в конституционном регулировании прав и свобод [Текст] / В. Д. Зорькин // Журнал российского права. – 2008. – № 12. – С. 4.
4. Татаркин, А. И. Качество жизни – индикатор устойчивого развития регионов [Текст] / А. И. Татаркин, А. А. Куклин // Уровень жизни населения регионов России. – 2009. – № 8 – 9. – С. 17.
5. Конференция ООН по окружающей среде и развитию (13-14 июня 1992 г., Рио-де-Жанейро).