

УДК 342.4

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-2-110-114

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

КУЩИЙ Вячеслав Олегович*

✉ kushchy.v@gmail.com

Ул. Короленко, 12, г. Омск, 644010, Россия

Аннотация. В статье выделяется особая роль конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду. Определены проблемы возмещения ущерба, причиненного здоровью или имуществу в результате экологических правонарушений. Автор проводит анализ федерального и регионального законодательства, затрагивающего данные правоотношения, а также постановленные судебные акты. Предлагаются пути решения данной проблемы.

Ключевые слова: конституционное право на благоприятную окружающую среду, экологические права, возмещение ущерба, атмосферный воздух.

Some Problems of Realization of Citizens' Constitutional Rights to a Favorable Environment

Kushchii Vyacheslav O.**

✉ kushchy.v@gmail.com

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia

Abstract. The article highlights the special role of the constitutional right of citizens to a favorable environment. The problems of compensation for damage caused to health or property as a result of environmental violations are identified. The Author conducts an analysis of federal and regional legislation affecting these legal relations, as well as legal acts, suggests ways to solve this problem.

Key words: the constitutional right to a favorable environment, environmental rights, compensation for damage, atmospheric air.

Одной из важнейших групп конституционных прав человека является группа экологических прав, выражающихся в праве на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и праве на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическими правонарушениями, закрепленных в ст. 42 Конституции Российской Федерации. Подобные права также закреплены и в конституциях развитых европейских государств, таких как Испания, Германия, Швейцария, Португалия, а также в странах постсоветского пространства Беларуси, Казахстана, Украины, что свидетель-

ствует об их существенной роли и актуальности проблем экологии в мире в целом.

Согласно данным Федеральной службы государственной статистики, обстановка в сфере экологии в Российской Федерации по ряду показателей с каждым годом становится хуже или практически неизменна. В целом отмечается увеличение площади нарушенных земель, загрязняются воды, уменьшается общая площадь лесов и защитный озоновый слой в атмосфере¹ [2].

Надлежащее обеспечение данных прав заключается в обязанности государства в лице государственных органов, органов местного

* Аспирант кафедры конституционного и муниципального права Омской юридической академии.

** Postgraduate student of the Department of Constitutional and Municipal Law of Omsk Law Academy.

¹ Лайкам К. Э. Охрана окружающей среды в России. 2016 : стат. сб. / Росстат. М., 2016. 95 с.

самоуправления, физических лиц и хозяйствующих субъектов принимать все возможные меры для сохранения окружающей среды. Ключевой деятельностью в этом направлении является реализуемая внутренняя политика государства, направленная на охрану и защиту окружающей среды. Важным шагом явилось принятие указов Президента Российской Федерации от 10 августа 2012 г. № 1157 «О проведении в Российской Федерации Года охраны окружающей среды»² и от 1 августа 2015 г. № 392 «О проведении в Российской Федерации Года особо охраняемых природных территорий»³.

Следует отметить, что осуществление деятельности по поддержанию качества природной среды и ее охраны требует значительных затрат со стороны государства, что в условиях современной экономической обстановки является весьма затруднительным. В связи с этим особую актуальность приобретает реализация конституционного права на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу в результате экологических правонарушений. Но в действующем российском законодательстве отсутствуют отдельные механизмы, позволяющие рассчитать нанесенный вред окружающей среде и, как следствие, оценить размер причиненного вреда здоровью и имуществу граждан.

Согласно п. 1 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее – Минприроды России), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219⁴ (далее – Положение), именно Минприроды России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, а также выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы охраны атмосферного воздуха. Соответственно, в рамках указанных полномочий именно оно

должно заниматься вопросом определения размера данного вреда.

Действующим природоохранным законодательством предусмотрено два способа определения размера вреда, причиненного окружающей среде: в соответствии с фактическими затратами на восстановление окружающей среды или в соответствии с утвержденными таксами и методиками исчисления размера вреда⁵, утверждение которых отнесено к полномочиям Минприроды России. В настоящее время приняты, в частности, приказ Минприроды России от 8 июля 2010 г. № 238 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды»⁶ и приказ Минприроды России от 13 апреля 2009 г. № 87 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства»⁷, а также иные методики.

Вместе с тем, например, на протяжении длительного периода времени не утверждаются методика и таксы по расчету размера вреда, причиненного окружающей среде в результате допущенного загрязнения атмосферного воздуха, что является определенным препятствием для определения размера соответствующего ущерба и реализации закрепленных конституционных прав. Единственным документом, регламентирующим отдельные вопросы, связанные с возмещением вреда, причиненного окружающей среде в результате нарушений законодательства об атмосферном воздухе, является приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 14 октября 2014 г. № 1325-ст, утвердивший национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 56167-2014 «Выбросы загрязняющих веществ в атмосферу. Метод расчета ущерба от промышленного предприятия объектам окружающей среды»⁸ (далее – ГОСТ Р 56167-2014), вступивший в силу с 1 июля 2015 г. В соответствии с ним определяются методы расчета вреда, нанесенного выбросами загрязняющих веществ конкретного промышленного предприятия объектам окружающей среды,

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 33, ст. 4634.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 31, ст. 4670.

⁴ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Об охране окружающей среды : федер. закон от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸ ГОСТ Р 56167-2014. Выбросы загрязняющих веществ в атмосферу. Метод расчета ущерба от промышленного предприятия объектам окружающей среды. М. : Стандартинформ, 2014.

экологическим системам, строительным конструкциям, памятникам и сельскохозяйственным культурам. ГОСТ Р 56167-2014 предназначен для работников подразделений по охране окружающей среды, органов и служб по охране окружающей среды администраций городов и регионов России.

Основанием для расчета ущерба с применением данного стандарта являются факты превышения установленных нормативов выбросов, выбросов без соответствующего разрешения. Вместе с тем, согласно действующему законодательству, перечисленные факты не являются достаточными для взыскания с предприятия компенсации причиненного окружающей среде вреда, в частности, подлежит установлению факт причинения вреда окружающей среде, в результате которого может быть причинен вред здоровью и имуществу человека и гражданина. Если обратиться к понятию вреда окружающей среде, то законодатель определяет его как негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов.

На основании пп. 40, 41 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»⁹ следует, что при разрешении споров о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, судам необходимо устанавливать не только факт причинения вреда, но и его последствия, выразившиеся в виде деградации естественных экологических систем, истощения природных ресурсов и иных последствий. Также необходимо устанавливать причинную связь между совершенными деяниями и наступившими последствиями или возникновением угрозы причинения существенного вреда окружающей среде и здоровью людей, хотя совокупность обстоятельств, являющихся основанием для возмещения указанного вреда, на практике доказать достаточно сложно.

Тем не менее в п. 5.1 ГОСТ Р 56167-2014 приведена формула, по которой производится расчет ущерба, в ней также учтено количество загрязняющих веществ, удельные затраты на улавли-

вание и (или) обезвреживание загрязняющих веществ и затраты, необходимые для определения размера ущерба. Удельные затраты на улавливание и (или) обезвреживание загрязняющих веществ определяются на основе затрат на приобретение и установку оборудования по улавливанию и (или) обезвреживанию загрязняющего вещества, определяемых по рыночным ценам на аналогичное очистное оборудование, которое используется или должно использоваться на источнике. При отсутствии сведений о рыночных ценах на аналогичное очистное оборудование, которое используется или должно использоваться на источнике, расчет ущерба производится по формуле, учитывающей коэффициент для вычисления размера ущерба, зависящий от отрасли, к которой относится промышленное предприятие.

В разделе «Библиография» ГОСТа 56167-2014 дана ссылка на единственный документ – постановление Правительства Москвы № 94-ПП «Об утверждении методики определения размера вреда, причиненного окружающей среде загрязнением атмосферного воздуха стационарными источниками загрязнения на территории города Москвы» (далее – постановление Правительства Москвы № 94-ПП), которое определением Верховного Суда Российской Федерации от 12 октября 2011 г. № 5-Г11-161 признано действующим¹⁰.

Следует отметить, что ГОСТ Р 56167-2014 утвержден для добровольного применения, не является нормативным правовым актом, так же как и постановление Правительства Москвы № 94-ПП, на основе которого он был разработан, а соответственно, отсутствуют обязательства по его исполнению и собственно методика исчисления размера вреда, причиненного окружающей среде загрязнением атмосферного воздуха.

Таким образом, в настоящее время на федеральном уровне отсутствует действующий нормативный правовой акт, определяющий методы и таксы по расчету размера вреда, причиненного окружающей среде в результате допущенного загрязнения атмосферного воздуха, что не позволяет нам в полной мере реализовать конституционное право на возмещение ущерба при экологических правонарушениях.

⁹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Доступ из СПС «Гарант».

Более того, анализ судебной практики и законодательства субъектов Российской Федерации показал, что регионами предпринимаются попытки по разработке и принятию методик по исчислению размера вреда окружающей среде в результате нарушений законодательства об атмосферном воздухе. Например, постановлением коллегии администрации Кемеровской области от 26 апреля 2007 г. № 105 была утверждена Методика исчисления размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением требований законодательства в области охраны окружающей среды, предназначенная для определения размера вреда окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, вызванного в том числе превышением нормативов (лимитов) допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

Отдельные положения данной методики определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 26 мая 2010 г. № 81-Г10-8¹¹ признаны недействующими. Положения методики предусматривали расчет размера вреда при выявленных фактах превышения предельно допустимых выбросов (временно согласованных выбросов). Однако судом отмечено, что определение такс и методик оценки воздействия на окружающую среду является полномочием Минприроды России и никакой другой орган исполнительной власти, как федеральный, так и региональный, не вправе устанавливать собственное нормативное регулирование по данному вопросу, иное означает вторжение регионов в компетенцию федеральных органов исполнительной власти.

Аналогичным образом решением Приволжского районного суда г. Казани от 9 декабря 2005 г. № 2-1167/05 признаны недействующими отдельные положения Временной методики определения размера вреда, причиненного окружающей среде превышением установленных нормативов выброса загрязняющих веществ при эксплуатации автотранспортных средств, утвержденной приказом министра экологии и природных ре-

сурсов Республики Татарстан от 7 июля 2003 г. № 660¹² (далее – временная методика). Судом отмечено, что Министерство экологии и природных ресурсов Республики Татарстан как орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации не является специально уполномоченным органом в области охраны атмосферного воздуха, следовательно, не имеет полномочий утверждать оспариваемую временную методику. Применение временной методики при отсутствии соответствующей методики, утвержденной специально уполномоченным федеральным органом государственной власти в области охраны атмосферного воздуха, нарушает принцип верховенства федеральных законов на всей территории Российской Федерации.

Таким образом, предпринятые субъектами Российской Федерации попытки по восполнению действующего пробела законодательства были пресечены судебными органами.

Хотя думается, что, учитывая климатические, гидрологические и иные особенности территорий, целесообразно было бы законодательно закрепить за регионами полномочия по утверждению методик и такс расчета ущерба в рассматриваемых правоотношениях, исходя, например, из реализации принципа совместного правового регулирования отношений в сфере оценки экологического вреда между региональными и федеральными органами.

На практике данный принцип уже реализуется в смежных областях. Например, субъекты Российской Федерации вправе определять с учетом региональных особенностей размеры такс, в том числе повышенные, на объекты животного и растительного мира, не указанные в российском законодательстве. Данное право впервые было предоставлено субъектам Российской Федерации приказом Минприроды России от 4 мая 1994 г. № 126 «Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный незаконным добытием или уничтожением растительного мира»¹³ [1].

Подводя итог вышеизложенному, думается, что, предоставив регионам возможность правового регулирования в рассматриваемой сфере, можно было бы обеспечить механизм реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду в рассматриваемой области.

¹¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹² Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Список литературы

1. Глибко О. Я., Лукин А. А. Правовые основы оценки и возмещения экологического ущерба в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2011. № 4. С. 201–210.

References

1. Glibko O. Ya., Lukin A. A. Pravovye osnovy otsenki i vozmeshcheniya ekologicheskogo ushcherba v Rossiiskoi Federatsii [Legal and Methodical Bases of Estimation of the Ecological Damage in the Russian Federation]. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal – Russian Juridical Journal*, 2011, no. 4, pp. 201–210.