

Конституция Российской Федерации Статья 42

Комментарий к Статье 42 Конституции РФ Провозглашение, осуществление и защита предусмотренных в комментируемой статье экологических прав физических и юридических лиц по поводу окружающей среды является одним из направлений развития конституционного права России. К ним примыкают также права и свободы человека и гражданина, связанные с использованием, владением и распоряжением земель, иными объектами природы и окружающей среды. Конституционно-правовое регулирование деятельности по предоставлению и обеспечению реализации указанных прав этого последнего поколения прав человека и гражданина в определенной мере осуществляется, но наталкивается на их необеспеченность материальными условиями жизни общества, состоянием правовой и экологической культуры, системой правоохранительных и природоохранных органов. Само понятие "благоприятной среды" представляется размытым: в ст. 1 Закона об охране окружающей среды под благоприятной окружающей средой понимается окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов; качество окружающей среды - состояние окружающей среды, которое характеризуется физическими, химическими, биологическими и иными показателями и (или) их совокупностью. Некая виртуальность ряда экологических прав может быть объяснена некоторым несоответствием предоставленных прав и адекватных им обязанностей, в том числе обязанностей государства и его органов, должностных лиц (об экологических терминах см. комментарий к ст. 58), многовековыми традициями нашего государства. Экологическая составляющая статуса личности играет немаловажную роль в его общем социальном статусе; государства, провозглашающие себя социальными, заявляющие о своей политике, направленной на обеспечение достойной жизни своих граждан, не могут не заботиться о включении экологических прав и позиций в общечеловеческие обязательные ценности. Экологические права и отношения "общество - природа" стали принципом номер один в Декларации Стокгольмской конференции ООН по окружающей среде 1972 г., Декларации Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро 1992 г., Декларации Конференции в Йоганнесбурге 2002 г., посвященной 10-летию Рио, на других международных встречах и в принятых на них актах, участником которых

была
Россия.

Наша страна одной из первых включила экологические права граждан в свое национальное законодательство путем принятия Закона РФ "Об охране окружающей природной среды" и приняла меры для их реализации, осуществления действенного государственного, муниципального, общественного и международного контроля за их соблюдением. Однако на этом пути предстоит немало сделать в части обеспечения провозглашенных Конституцией, но не реализованных на практике экологических прав каждого. Проблемы реализации прав и исполнения обязанностей гражданина и государства являются одними из самых актуальных для формирования правового демократического социального государства и имеют непосредственное отношение к сфере обеспечения рационального использования и охраны земель, иных природных ресурсов и всей окружающей природной среды.*(565) Группа предусмотренных в комментируемой статье экологических прав, тесно связанных друг с другом, состоит из трех подгрупп. К первой относится конституционное право каждого на благоприятную окружающую среду, которое изначально возникло в Западной Европе, а в России появилось недавно и подразумевает состояние среды обитания, качество жизни, труда, отдыха, соответствующие определенным экологическим, санитарно-эпидемиологическим, гигиеническим стандартам, предполагающим пригодную для питья воду, надлежащий атмосферный воздух, кондиционные продукты питания, рекреационные условия. Естественно, к этой подгруппе экологических прав относится наличие земель соответствующего качества, на которых либо над или под которыми находятся все остальные природные ресурсы соответствующего качества -

компоненты окружающей среды.*(566) Однако повсеместно гарантировать выполнение стандартов, направленных на реализацию права каждого на благоприятную среду, невозможно из-за экономических, управленческих и иных трудностей. Часть территории России, пострадавшая от Чернобыльской катастрофы (Брянская, Тульская области, Республика Мордовия и другие регионы), от производственной деятельности ПО "Маяк" (Челябинская область), может считаться зоной чрезвычайной экологической ситуации либо в соответствии с Законом об охране окружающей среды - зоной экологического бедствия, где права на благоприятную среду не соблюдаются, но планомерно и медленно осуществляется восстановление пострадавших земель и иных природных ресурсов. Даже когда немногочисленные иски российских граждан и общественных объединений об ограничении, приостановлении и прекращении экологически вредной деятельности, о закрытии цехов, предприятий и устройств, загрязняющих природные объекты, подвергающих их порче, обращения граждан о переселении из-за неблагоприятной среды обитания удовлетворяются решениями судов и арбитражных судов, они, как правило, не исполняются по причине отсутствия надлежащего жилья и материальных средств. Согласно Постановлению КС РФ от 11.03.1996 N 7-П "По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 1 Закона Российской Федерации от 20 мая 1993 года "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча" в связи с жалобой гражданина В. С. Корнилова"*(567) положения указанного Закона в противоречие ч. 1 ст. 19 Конституции о равенстве всех перед законом и ст. 42 о праве каждого на благоприятную окружающую среду не защищают в равной мере всех лиц, оказавшихся в зоне радиоактивного загрязнения. Во вторую подгруппу конституционных экологических прав входит право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, которое имеет принципиальное значение для реализации права на благоприятную среду. Эффективность относительно новой сферы деятельности по обеспечению экологической безопасности, экологического благополучия и реализации экологических прав граждан в значительной мере определяется ее информационным обеспечением, которое вообще в начале XXI в. приобретает значительный вес и может влиять на политику, экономику, правоприменение, на проведение единой государственной экологической политики. В области реализации экологических прав действуют общие (вытекающие из законодательства об информации, о государственной тайне и т.п.) и специфические (природоохранные, природоресурсные) информационные требования. Предусмотренные в природоохранном, природоресурсном, административном и ином законодательстве РФ предписания об информации развивают основные принципы российского законодательства и служат основательной правовой базой для реализации экологических прав, для формирования благоприятных природных условий жизни граждан. Доктрина информационной безопасности РФ утверждена Президентом РФ 9 сентября 2000 г.*(568) В многочисленных юридических работах последних десятилетий прослеживается связь результативности экологической деятельности исполнительных органов, общественности с открытостью экологической информации и реализацией прав граждан на участие в природоохранном управлении и благоприятную среду.*(569) Информационные требования, предъявляемые к деятельности в области природопользования и обеспечения экологической безопасности, регулируются в ст. 19 о праве на информацию Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и соответствующей Декларации РФ 1991 г., резолюции Генеральной Ассамблеи ООН "Экономическое развитие и охрана природы", Всемирной хартии природы 1982 г., Руководящих принципах по обеспечению доступа к экологической информации и участию общественности в процессе принятия решений, Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Орхусская конвенция "О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию" 1998 г. открыта для подписания, но на территории России пока не действует ввиду неготовности российской правоохранительной и информационной систем. Россия принимала участие в ее составлении (см. распоряжение Правительства РФ от 22.06.1998 N 833). Не

будучи для нашей страны обязательной, эта Конвенция может служить ориентиром в требованиях информационного обеспечения граждан. За последнее десятилетие создана разветвленная нормативно-правовая база информационного обеспечения экологических общественных отношений. Согласно федеральному законодательству об информации запрещено относить к информации с ограниченным доступом, в частности, документы, содержащие экологическую, метеорологическую, демографическую, санитарно-эпидемиологическую и другую информацию, необходимую для обеспечения безопасного функционирования населенных пунктов, производственных объектов, безопасности граждан и населения в целом. Согласно ст. 7 Закона РФ "О государственной тайне" не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию сведения о состоянии экологии, здравоохранении, санитарии и др. Должностные лица, принявшие решение о засекречивании перечисленных сведений либо о включении в этих целях в носители сведений, составляющих государственную тайну, несут уголовную, административную или дисциплинарную ответственность в зависимости от причиненного обществу, государству и гражданам материального и морального ущерба. В ряде федеральных законов, регулирующих отдельные сферы общественных отношений, в том числе экологические, гражданские и административные, предусматриваются нормы об информационном обеспечении этих сфер деятельности, которые могут и должны быть всесторонне учтены при осуществлении экологической деятельности органов государственной власти и реализации права каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды. Например, в Федеральном законе от 21.12.1994 N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" (в ред. от 30.10.2007) в ст. 6 "Гласность и информация в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций" предусматривается, что информация в этой области является гласной и открытой, если иное не предусмотрено законодательством РФ; органы государственной и муниципальной власти, организации, предприятия обязаны оперативно и достоверно информировать население через органы массовой информации и по иным каналам о прогнозируемых и возникающих чрезвычайных ситуациях, о приемах и способах защиты от них. Требования об экологической информации предусматриваются в Федеральных законах "О защите прав потребителей", "О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами", "Об отходах производства и потребления", "Об охране озера Байкал", "О качестве и безопасности пищевых продуктов". Федеральные законы о природных ресурсах содержат информационные экологические требования к физическим и юридическим лицам, к органам власти, предусматривают соответствующие права и обязанности. Так, в ЛК сказано, что информация о лесном фонде, полученная за счет средств федерального бюджета, является федеральной собственностью и предоставляется гражданам и юридическим лицам в порядке, определяемом Правительством РФ. В ВК РФ предусматривается, что государственный водный реестр представляет собой систематизированный свод документированных сведений о водных объектах, находящихся в федеральной, региональной, муниципальной и частной собственности, об их использовании, о речных бассейнах, бассейновых округах. Государственный реестр создается в целях информационного обеспечения комплексного и целевого использования водных объектов, их охраны, в целях планирования и разработки мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий*(570). В Федеральном законе от 04.05.1999 N 96-ФЗ "Об охране атмосферного воздуха" (в ред. от 31.12.2005) в ст. 23 "Мониторинг атмосферного воздуха" и ст. 29 "Права граждан, юридических лиц и общественных объединений в области охраны атмосферного воздуха" указывается, что граждане, юридические лица и общественные объединения имеют право на информацию о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении, а также об источниках загрязнения и вредного физического воздействия на него, на участие в обсуждении вопросов о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать вредное воздействие на качество атмосферного воздуха, на обсуждение программ охраны атмосферного воздуха и внесение в них своих предложений об улучшении его качества*(571). Следует отметить, что некоторых

видов информации о природных ресурсах нет в свободном обращении. В Законе РФ "О недрах" в ст. 27 "Геологическая информация о недрах" (ст. 28, 30, 32) предусматривается, что информация о геологическом строении недр, находящихся в них полезных ископаемых, условиях их разработки, иных качествах и особенностях недр, содержащаяся в геологических отчетах, картах и иных материалах, находится в государственной собственности или в собственности пользователя недр. Немало информационных требований содержится в федеральных нормативных правовых актах, регулирующих такую сферу благополучия граждан, как радиационная. В Федеральном законе от 09.01.1996 N 3-ФЗ "О радиационной безопасности населения" (в ред. от 22.08.2004) указывается, что граждане и общественные объединения вправе получать объективную информацию от организации, осуществляющей деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, в пределах выполняемых ею функций, о радиационной обстановке и принимаемых мерах по обеспечению радиационной безопасности (ст. 23). В Федеральном законе от 21.10.1995 N 170-ФЗ "Об использовании атомной энергии" (в ред. от 14.07.2008) предусматривается, что: 1) организации, в том числе общественные объединения, и граждане вправе в установленном законодательством РФ порядке запрашивать и получать от соответствующих органов исполнительной власти, организаций в пределах их компетенции информацию по безопасности намечаемых к сооружению, проектируемых, сооружаемых, эксплуатируемых и выводимых из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, за исключением сведений, составляющих государственную тайну; 2) граждане вправе бесплатно получать информацию о радиационной обстановке в данном регионе от организаций системы государственного контроля за радиационной обстановкой на территории РФ; 3) граждане, подвергшиеся облучению, имеют право на получение соответствующего документа о дозе полученного облучения (ст. 13). Реализация экологических прав граждан достаточно конкретно обеспечивается в Федеральном законе от 19.07.1998 N 113-ФЗ "О гидрометеорологической службе" (в ред. от 02.02.2006), где предусматривается, что: 1) информация о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении и информационная продукция являются открытыми и общедоступными, за исключением информации, отнесенной законодательством РФ к категории ограниченного доступа; 2) информация о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении и информационная продукция предоставляются пользователям (потребителям) бесплатно, а также на основе договоров; 3) информация общего назначения доводится до пользователей в виде текстов в письменной форме, таблиц и графиков по сетям электрической и почтовой связи, через СМИ в режиме регулярных сообщений или по запросам пользователей; специализированная информация предоставляется пользователям на основе договоров. Поскольку охрана здоровья граждан является основной целью сохранения благоприятной для здоровья окружающей природной среды, в Федеральном законе от 30.03.1999 N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" (в ред. от 14.07.2008) в ст. 8 "Права граждан" указывается, что граждане имеют право получать в соответствии с законодательством РФ в органах государственной власти, органах местного самоуправления, органах и учреждениях Государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ и у юридических лиц информацию о санитарно-эпидемиологической обстановке, состоянии среды обитания, качестве и безопасности продуктов производственно-технического назначения, пищевых продуктов, товаров для личных и бытовых нужд, потенциальной опасности для здоровья человека выполняемых работ и оказываемых услуг. Согласно Основам законодательства РФ об охране здоровья граждан они имеют право на регулярное получение достоверной и своевременной информации о факторах, способствующих сохранению здоровья или оказывающих на него вредное влияние, включая информацию о санитарно-эпидемиологическом благополучии района проживания, рациональных нормах питания, о продукции, работах, услугах, их соответствии санитарным нормам и правилам, о других факторах; эта информация предоставляется местной администрацией через СМИ или непосредственно гражданам по их запросам в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

В соответствии с Постановлением КС РФ от 18.02.2000 N 3-П*(572) не допускается ограничение прав и свобод в сфере получения информации - в частности, права свободно, любым законным способом искать и получать информацию, а также права знакомиться с собираемыми органами государственной власти и их должностными лицами сведениями, документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы гражданина, если иное не предусмотрено федеральным законом в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (см. комментарии к ст. 24 и 29). Судебная практика рассмотрения споров, связанных с информационной деятельностью, достаточно разнообразна, но в связи с уровнем правовой и экологической культуры небогата, а успехи в отстаивании требований закона еще более редкое явление. Так, в Советском районном суде города Уфы рассматривалось дело по иску гражданина к ФГУП "Гидравлика", Уфимскому предприятию тепловых связей, Управлению жилищного хозяйства района и администрации района о неблагоприятных условиях проживания в связи с прокладкой под его квартирой и домом трубы, информация о которой была недостаточна, а шум от которой превышает допустимый уровень, предусмотренный стандартом. Лишь после многолетнего рассмотрения спора, в том числе в Верховном Суде Республики Башкортостан, преодоления сопротивления должностных лиц санитарно-эпидемиологического надзора и районной администрации в истребовании необходимых информационных документов иск был удовлетворен с решением о предоставлении другой квартиры и возмещении морального вреда. Союз экологов Республики Башкортостан обратился в Приуфимское территориальное управление по охране окружающей среды Госкомэкологии Республики Башкортостан с просьбой предоставить для населения информацию о нефтешламовых отходах, хранящихся на территории, и о принимаемых мерах по нарушениям в этой сфере. Начальник ПТУ в предоставлении информации письменно отказал, ссылаясь на приказ Госкомэкологии Республики Башкортостан, согласно которому начальникам территориальных управлений запрещено без согласования с руководством Госкомэкологии передавать информацию о деятельности подконтрольных предприятий и организаций. Был получен отказ и от Госкомэкологии. После этого в защиту общественных интересов Башкирская природоохранная межрайонная прокуратура внесла протест на указанный приказ, мотивировав это нарушением ст. 29 и 33 Конституции, ст. 3, 11 и 12 Закона об охране окружающей среды, ст. 10 Федерального закона от 20.02.1995 N 24-ФЗ "Об информации, информатизации и защите информации" (в ред. от 10.01.2003). При этом учитывалось также, что к числу основных задач Приуфимского территориального управления по охране окружающей среды Положение о нем относит деятельность по обеспечению населения, местных органов государственной власти и органов местного самоуправления экологической информацией; управление должно работать публично и передавать в СМИ материалы, имеющие отношение к вопросам обеспечения экологической безопасности. Соответствующий пункт приказа как ограничивающий доступ граждан к экологической информации был отменен. Общественными экологическими объединениями констатируются сокрытие и непредставление информации должностными лицами органов исполнительной власти, их низкая правовая культура, отсутствие мотивированных ответов на заявления и жалобы. Между тем не утратило своего значения и действует законодательство, в соответствии с которым может истребоваться и обжаловаться информация об исполнительской деятельности, о порядке рассмотрения обращений - предложений, заявлений и жалоб граждан. Действует и может применяться для защиты информационных прав граждан, в том числе в области экологической деятельности и ее информационного обеспечения, Закон об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан. Кодекс РФ об административных правонарушениях предусматривает административную ответственность в виде штрафа за непредоставление сведений информационных систем (ст. 5.39, 19.7). Обсуждается вопрос об увеличении размеров штрафов за указанные правонарушения в связи с их распространенностью и причинением ощутимого вреда гражданам, юридическим лицам и всему обществу. Законодательством устанавливаются, а федеральными органами

исполнительной власти принимаются меры по расширению информационного обеспечения деятельности в области экологии. В то же время многочисленные призывы об использовании информационных пространств для реализации экологических прав остаются во многом не реализованными даже при наличии соответствующих законодательных требований. Может быть, решению информационных проблем в области обеспечения экологической безопасности послужит установление административных регламентов с развертыванием профессиональной работы по их внедрению и применению с выездом на места. Выполнение конституционных требований о праве на экологическую информацию осуществляется с трудом из-за рассредоточения экологической и природоресурсной информации по министерствам, службам, агентствам, иным органам, из-за неурегулированности юридической (административной, уголовной) ответственности за ее сокрытие, неполноту, невыдачу. Государственные органы и их должностные лица не принимают активных мер к своевременному оглашению полных и достоверных сведений о состоянии земель, иных природных ресурсов и об окружающей среде, о мерах по предотвращению и ликвидации загрязнения природных ресурсов, неохотно откликаются на запросы общественных объединений и граждан, пытаются порой брать плату за ознакомление с экологической информацией, хотя ее предоставление должно быть обязанностью государства, отвечающего за соблюдение и защиту экологических прав человека и гражданина. В третью подгруппу экологических прав входит право каждого на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, которое также находится в тесной связи с другими конституционными (ч. 2 и 3 ст. 41, ст. 52 и 53 Конституции), в том числе экологическими, правами и нечасто реализуется ввиду того, что трудно, а порой и невозможно доказать причинно-следственную связь между правонарушением и наступившими отрицательными, прежде всего имущественными, последствиями. Согласно Постановлению КС РФ от 01.12.1997 N 18-П*(573) особенности конституционно-правовых отношений между гражданами и государством должны обеспечивать гарантированную стабильность при реализации предусмотренного ст. 42 Конституции права каждого на возмещение ущерба. Это порождает особый характер отношений между гражданином и государством, заключающийся в том, что государство принимает на себя обязанность возмещения такого вреда, который, исходя из его масштабов и числа пострадавших, не может быть возмещен в порядке, установленном гражданским, административным, уголовным и другим отраслевым законодательством. Данная конституционно-правовая обязанность государства корреспондирует праву граждан на благоприятную среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного их здоровью или имуществу экологической катастрофой, и вытекает из положений ст. 2, 18 и 53 Конституции. Обязанность государства по возмещению вреда от экологических бедствий предопределена также правом нынешнего и будущих поколений на защищенность от радиационного излучения, связанного с использованием ядерной энергетики, объекты которой относятся исключительно к федеральной собственности. Забота государства о восстановлении нарушенных вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС конституционных прав и интересов граждан, в том числе путем возмещения вреда, реализуется в русле обеспечения экологического благополучия, исходя из целей и принципов правового и социального государства, провозглашенных в ст. 1, 2 и 7 Конституции. В Определении КС РФ от 10.12.2002 N 284-О*(574) указывается, что в Законе об охране окружающей среды закрепляется в качестве одного из основных принципов охраны окружающей среды платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде (ст. 3). За превышение установленных нормативов допустимого воздействия субъекты хозяйственной и иной деятельности в зависимости от причиненного окружающей среде вреда несут имущественную, дисциплинарную, административную и уголовную ответственность в соответствии с законодательством (п. 3 ст. 22 Закона об охране окружающей среды). Эти платежи взимаются с хозяйствующего субъекта во исполнение им финансово-правовых обязательств (обязанностей), возникающих из осуществления такой деятельности, которая оказывает негативное (вредное) воздействие на окружающую среду, и представляют собой

форму возмещения экономического ущерба от такого воздействия, производимого в пределах установленных нормативов, под контролем государства; по сути, они носят компенсационный характер и должны устанавливаться на основе принципа эквивалентности исходя из вида и объема негативного воздействия. В земельном законодательстве гарантии возмещения причиненного вреда разработаны и предусматриваются в наибольшей степени по сравнению с законодательством об иных природных ресурсах. В ЗК это ст. 57-58 гл. VIII "Возмещение убытков и потерь сельскохозяйственного производства и лесного хозяйства при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд", согласно которым возмещение вреда осуществляется и при отсутствии признаков правонарушения, и ст. 76 "Возмещение вреда, причиненного земельными правонарушениями" гл. XIII "Ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель". Если конституционное требование возмещения ущерба, причиненного здоровью или имуществу граждан экологическим правонарушением, конкретизируется в гражданском законодательстве и в ст. 79 Закона об охране окружающей среды, то обязанности полного возмещения вреда окружающей среде и порядок компенсации вреда, причиненного нарушением законодательства в области окружающей среды, предусматриваются в ст. 77 и 78 этого Закона. Понятия экологического правонарушения не содержится в действующем законодательстве РФ. В Законе РСФСР от 19.12.1991 N 2060-1 "Об охране окружающей природной среды" (в ред. от 10.01.2002) предусматривалось, что экологическими правонарушениями считаются виновные, противоправные деяния, нарушающие природоохранительное законодательство и причиняющие вред окружающей природной среде и здоровью человека. Указанные признаки правонарушений можно учитывать и в настоящее время.