**© Васильева М.И.** Реализация прав граждан в сфере охраны окружающей среды и природопользования: методология анализа / Международно-правовое и национальное регулирование экологической сферы общества: сборник статей. – М.: ИЗиСП, 2012. С. 100–117.

Реализация прав граждан в сфере охраны окружающей среды и природопользования: методология анализа

*Васильева М.И****.***

*доктор юридических наук,*

*профессор кафедры экологического и земельного права*

*юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова*

Для обозначения совокупности правовых возможностей граждан в природоохранных и природноресурсовых отношениях широко используется понятие «экологические права». Возможны разные подходы к определению содержания этого понятия. К экологическим правам в узком, или собственном, смысле этого слова относятся права граждан и их объединений, которые соподчинены праву на благоприятную окружающую среду и служат его реализации и защите. В широком смысле экологическими называют все те права, которые возникают в природоохранной и природноресурсовой сферах. Различие в критерии квалификации: в первом случае таковым является суть реализуемого или защищаемого интереса, во втором – отраслевая принадлежность норм, регулирующих правоотношения.

Если исходить из комплексности экологического права, а именно – включения в эту отрасль любых норм, в той или иной степени регулирующих общественные отношения с природоохранным или природноресурсовым компонентом, независимо от другой отраслевой принадлежности таких норм (административно-правовой, уголовно-правовой, гражданско-правовой или иной), то к экологическим правам граждан соответственно можно относить не только те, которые «обслуживают» право на благоприятную окружающую среду (право на экологическую информацию, на возмещение экологического вреда, на участие в принятии эколого-значимых решений), но и любые виды прав на природные ресурсы – например, право на пребывание в лесах, право на земельный участок, право на охоту и другие. В связи с увеличением числа факторов экологической опасности для человека сюда же может включаться например право на генетическую безопасность в сфере генно-инженерной деятельности. В этом формате имеет место и такая постановка вопроса, которая включает дискуссию о наличии экологических прав у других субъектов экологических правоотношений (государства, органов государственной власти и местного самоуправления, субъектов хозяйственной и иной деятельности).

Спектр экологических прав в широком смысле довольно разнообразен, их реализация очевидно различна и по целям, и в части используемых механизмов. Обсуждать же проблемы действия общих закономерностей реализации норм права, статус участников правоотношений имеет смысл применительно к такой институционализации субъективных прав, которая относительно едина, структурно формализована по критерию интереса субъектов и, соответственно, поддается обособлению. Подобная обособляемость имеет значение не только для исследований, придавая им системный характер, но также и для правотворчества, если иметь в виду полезность унифицированного подхода к урегулированию содержательно единых по своим ценностным аспектам прав. С этой точки зрения, к экологическим правам целесообразно относить право граждан на благоприятную окружающую среду и примыкающие к нему права, служащие его реализации и защите.

Здесь необходимо отметить, что в российской эколого-правовой теории сложилась некоторая исследовательская асимметрия, выражающаяся в явном предпочтении тематики, связанной с анализом или описанием комплекса прав граждан в природоохранной сфере, чему в последние десятилетия посвящено большое количество научных работ. В то же время практически в забвении находится смежный круг проблем, включающих содержание, гарантирование, реализацию, защиту, охрану прав граждан на доступ к природным ресурсам. Между тем, сегодня, в условиях активного вовлечения природных ресурсов в оборот, в сфере природопользования осложняется реализация правовых возможностей граждан пользоваться природными ресурсами для удовлетворения своих личных потребностей.

Норма части 1 статьи 9 Конституции РФможет рассматриваться как обоснование *права граждан и населения (народов) страны в целом на доступ к природным ресурсам,* что предполагает организацию (это обязанность публичной власти) и осуществление (обязанность пользователей) такого использования природных ресурсов, которое сохраняет «основы жизни и деятельности», характеризуется как рациональное и устойчивое. К сожалению, в современной теории природноресового права почти не звучит принцип рациональности природопользования, который в прошлом составлял одну из необходимых законодательных основ соответствующих отраслей права. Не получил своего развития ни в законодательстве, ни в правовых исследованиях и принцип устойчивости природопользования, который логически взаимосвязан с концепцией устойчивого развития, воспринятой в государстве в качестве составной части ряда официальных стратегий.

Право граждан на доступ к природным ресурсам включает в себя право на равный и справедливый доступ к природным ресурсам как природному капиталу и право свободного доступа к природным ресурсам для удовлетворения личных (не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности) потребностей граждан.

*Право на равный и справедливый* (термин «не правовой», однако он имеет своё объяснение) *доступ к природным ресурсам* предполагает, во-первых, право на получение природных объектов в пользование, что юридически стандартно, то есть является элементом правосубъектности, проявлением формального равенства в «праве на право», а во-вторых право на участие в распределении природных объектов и в получении выгод от их использования – и это уже специфика. Равный доступ не подразумевает возможность любого лица получить природный объект в пользование, поскольку эколого-экономическая значимость и количественная ограниченность таких объектов объективно предполагают регулирование условий их предоставления, которые преломляют изначальное формально-правовое равенство субъектов права применительно к особенностям природноресурсовой сферы.

Титульная характеристика прав, из которых исходит право на использование природных ресурсов, может быть различной (собственность, ограниченные вещные права, обязательства), однако порядок возникновения таких прав обеспечивает формально равные возможности лиц, отвечаюших установленным требованиям и претендующих на какое-либо конкретное право природопользования. В ряде случаев для получения такого права требуется выполнение некоторых условий, призванных обеспечить экологически безопасное, рациональное природопользование (например, требования к охотнику, требование проведения рекультивации земельного участка, нарушенного в ходе недропользования, как условие предоставления следующего участка), в других случаях закрепляются преимущественные (например, на продление договоров аренды земельных, в том числе лесных, участков) или даже исключительные (на приватизацию земельных участков или приобретение права аренды собственниками зданий, строений, сооружений, расположенных на этом земельном участке) права отдельных категорий лиц, что связано с созданием предпосылок для оборота земельных участков и стабильного ведения хозяйственной деятельности. Процедуры торгов, предваряющие предоставление природных объектов (продажу прав), также могут рассматриваться в числе условий, создающих не равные возможности доступа к природным ресурсам. Однако связанность возникновения субъективного права наличием определенных оснований не опровергает заданности формально-правового равенства субъектов, имеет место далеко не только в природноресурсовой сфере и составляет одну из техник правового регулирования вообще.

Применительно же к доступу к природным ресурсам содержание правового равенства в том, что граждане, население (народы) Российской Федерации являются носителями положенного в основу части 1 статьи 9 Конституции РФ интереса в таком использовании природных ресурсов, которое не подрывало бы основы жизни и деятельности каждого и общества в целом и в этом качестве обладают (должны обладать) возможностью участия как в распределении природных ресурсов для хозяйственного использования, так и в получении выгод от него. Право на участие в принятии управленческих решений в той или иной степени отражено в отраслях природноресурсового законодательства: либо в определенных формах общественного участия (публичные слушания по градостроительной документации в Градостроительном кодексе РФ, информирование граждан о предстоящем предоставлении земельных участков по Земельному кодексу РФ), либо в качестве принципа законодательства – в Лесном кодексе РФ, в Водном кодексе РФ, в ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», в ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Принцип лесного законодательства – *участие граждан, общественных объединений в подготовке решений,* реализация которых может оказать воздействие на леса при их использовании, охране, защите, воспроизводстве, в установленных законодательством Российской Федерации порядке и формах.

Принцип водного законодательства – *участие граждан, общественных объединений в решении вопросов, касающихся прав на водные объекты,* а также их обязанностей по охране водных объектов. Граждане, общественные объединения имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на водные объекты при их использовании и охране. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством Российской Федерации.

Принцип законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов – *участие граждан, общественных объединений*, объединений юридических лиц (ассоциаций и союзов*) в решении вопросов, касающихся рыболовства и сохранения водных биоресурсов*, согласно которому граждане, общественные объединения, объединения юридических лиц (ассоциации и союзы) имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние водных биоресурсов, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством.

Принцип правового регулирования в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов – *участие граждан и общественных объединений в подготовке решений,* касающихся охотничьих ресурсов и среды их обитания, в порядке и в формах, которые установлены законодательством Российской Федерации.

Однако названные принципы не получили своего развития в регулятивных нормах законодательства, конкретные процедуры общественного участия не определены.

Другой стороной правового равенства граждан по отношению к природным ресурсам страны является их право на справедливое, экономически и социально обоснованное перераспределение природноресурсной ренты, что предполагает установление такой системы платежей за пользование природными ресурсами, которая включала бы, с одной стороны, их целевое расходование на финансирование восстановления природных ресурсов, охраны природных объектов, поддержание их в состоянии, соответствующем их функции основ жизни и деятельности[[1]](#footnote-2).

Представленный подход не отражен в законодательстве, единичным примером на сходную тему может служить норма Земельного кодекса РФ: граждане и юридические лица имеют право на равный доступ к приобретению земельных участков в собственность (п. 2 ст. 15). Однако эта норма имеет иную нацеленность, исходящую не из обсуждаемого положения Конституции РФ, а из соображений создания условий для рынка земли.

Следующее из части 1 статьи 9 Конституции РФ *право свободного доступа к природным ресурсам для удовлетворения личных потребностей граждан* – это расширенный аналог права общего природопользования, которое имело некоторое обоснование в литературе 70-80-х годов. «Общее» означало отсутствие необходимости получения разрешений на какой-либо вид природопользования, а также имело некоторые другие признаки, варьирующиеся в зависимости от вида природопользования. Право на доступ к природным ресурсам несколько шире права общего природопользования, поскольку мы включаем в него и такие виды природопользования, которые требуют получения разрешений и являются платными. Определяющее значение для квалификации какого-либо интереса граждан в качестве права на доступ к природным ресурсам имеет личный (не связанный с предпринимательской деятельностью) характер потребностей. Это могут быть личные потребности как экологического (преимущественно рекреационного) свойства, осуществляемые без извлечения природных ресурсов из окружающей среды, так и экономического характера (с извлечением природных ресурсов).

Создание конструкции права граждан на доступ к природным ресурсам сегодня актуально в связи с уменьшением доступности для граждан некоторых из них. Так, есть данные о том, что в лесах арендаторы ставят ограждения, препятствующие проходу населения по лесу, часто сообщается о застройке или иной занятости береговых полос, происходит сокращение площади наиболее удобных охотничьих угодий общего пользования (по ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» общедоступные охотничьи угодья должны составлять не менее чем 20% от общей площади охотничьих угодий субъекта Российской Федерации), в начале текущего года в среде рыболовов-любителей возникла полемика в части новых условий любительского рыболовства, касающихся его платности.

*Право граждан на доступ к природным ресурсам включает*: 1) право на получение земельных участков для ведения садоводства, огородничества, личного подсобного хозяйства, индивидуального жилищного и дачного строительства; 2) право на добычу общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод в границах соответствующих земельных участков и на использование подземного пространства, следующее из права на земельный участок; 3) право на пребывание в лесах, на заготовку и сбор дикорастущих пищевых лесных ресурсов, а также недревесных лесных ресурсов; 4) право пользования береговой полосой водных объектов и право пользования водными объектами общего пользования; 5) право любительского и спортивного рыболовства; 6) право на любительскую и спортивную охоту; 7) использование животного мира в воспитательных, рекреационных, эстетических и иных подобных целях без изъятия их из среды обитания (наблюдение, фотографирование и т.п.).

В настоящее время наиболее остро стоят проблемы обеспечения свободы пребывания граждан в лесах и пользования береговой полосой.

В целом, права граждан в природноресурсовой сфере довольно обширны, имеют механизм реализации, отличный от механизма реализации прав в природоохранной сфере, и поэтому безусловно должны стать объектом специальных исследований и внимания законодателя.

Механизм реализации экологических прав граждан в узком смысле, то есть прав в сфере охраны окружающей среды, в литературе описан в целом в достаточной степени. Этой проблеме, впервые поставленной в 80-е годы, посвящено уже довольно много работ, она звучит на политическом уровне[[2]](#footnote-3), является объектом внимания природоохранных и правоохранительных органов, предметом деятельности общественных организаций. В то же время, тематику реализации и защиты экологических прав граждан никак нельзя считать теоретически исчерпанной, поскольку её рассмотрение ведется обычно по одинаковым схемам, что уже не приводит к заметным новым результатам. Здесь возможны и иные подходы, в частности, основанные на использовании применимых в этих целях методов и средств правового регулирования[[3]](#footnote-4), а также социолого-правовые, исходящие из фактических данных о состоянии реализации прав граждан, состояния общественного экоправосознания, учитывающие ценностную мотивацию участников правоотношений, включающие сопоставление задействованных в реализации экологических прав граждан охраняемых законом интересов различного характера и уровня. В таких аспектах для постановки и обсуждения актуальны определенные срезы проблемы, представление о которых может дать краткий экскурс в теорию экологических прав и интересов.

Экологические права – выражение скорее обиходное, нежели строго научное. Юридически более корректно вести обсуждение, например, в категориях экологических интересов граждан и общества, эколого-правового статуса личности, субъективных прав и законных интересов граждан в экологических правоотношениях, прав общественных объединений в сфере охраны окружающей среды. Но поскольку традиции употребления этой терминологии уже достаточно устоявшиеся, иная категориальность уже не будет воспринята в той же мере, что впрочем само по себе никак не влияет на результат (обеспечение благоприятного состояния окружающей среды). Однако во избежание ненужной многозначности понятия, видимо, все же целесообразно его уточнение, для чего необходимо найти ответ как минимум на два вопроса: а есть ли экологические права у других субъектов, помимо граждан, и каковы, собственно, границы экологичности прав? Выбор точек обсуждения связан с нарастающей и не всегда оправданной экспансией понятия, когда к экологическим права и обязанности причисляются по признаку формального внешнего сходства, определяемого общей отраслевой принадлежностью.

Возможно два толкования объема понятия «экологические права». Если считать их ценностным эквивалентом право на благоприятную окружающую природную среду, то автоматически круг субъектов экологических прав или, что одно и то же, права на благоприятную окружающую среду, ограничивается только гражданами, включая группы, в том числе объединения, граждан и население в целом. Если экологическими правами называть весь возможный конгломерат полномочий, прав и обязанностей в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды, то субъектами таких прав будут не только граждане и их объединения, но и противостоящие (обязанные) стороны – предпринимательский сектор и государство, а граждане оказываются наделенными поистине экзотическими «экологическими» правами, к примеру, правом на участие в культурно-оздоровительных, туристических, спортивных мероприятиях, на использование животного мира и использование недропользователями земельных участков для предпринимательской деятельности[[4]](#footnote-5).

Представляется более корректным говорить об экологических правах именно в контексте права граждан на благоприятную окружающую среду, включая в них все те обширные полномочия общественности (граждан, их объединений, населения), которые непосредственно связаны с содержанием и реализацией головного конституционного (ст. 42 Конституции РФ) права. Это как бы внешний ограничитель группы экологических прав, связанный с их субъектным составом. Необходимо подчеркнуть, что экологические права общественных объединений производны от экологических прав граждан и могут считаться таковыми только в той мере, в которой направлены на реализацию и защиту публичных экологических интересов. Вторичность связана с тем обстоятельством, что общественные объединения – преимущественно лишь выразители интересов, граждане же – всегда носители интересов. Опыт показывает, что содержательный разрыв здесь может иметь место. Общественные объединения являются субъектами экологических прав скорее в их процессуальном аспекте.

Не менее важен и внутренний признак, определяющий экологичность прав, а именно – движущий мотив, конечная цель, направленность защищаемого законом интереса. Вполне понятно, что интерес предпринимательской структуры в сохранении качества природного ресурса имеет не экологический характер[[5]](#footnote-6). В самом деле, сельскохозяйственное предприятие, например, действительно заинтересовано в сохранении плодородия и иного качества своей земли, а лесозаготовительная организация – в качестве арендованного леса, однако их интерес не простирается дальше поддержания нормального состояния объекта с точки зрения его выгодной, экономически эффективной эксплуатации.

Что касается экологичности прав и обязанностей государства и муниципальных образований, то применительно к этим субъектам более точным было бы употребление категории экологического интереса, который, несомненно, присутствует на всех уровнях публичной власти как отраженный в праве и частично «огосударствленный» интерес общества. Вызывает сомнение, к примеру, отнесение к числу экологических обязанности государства по обеспечению ознакомления граждан с документами и материалами, затрагивающими их права и свободы, равно как не становится экологическим право государственных органов на ограничение доступа к экологической информации, составляющей государственную тайну. Того, что соответствующие документы, материалы, информация имеют отношение к сфере охраны окружающей среды, явно недостаточно для экологизации обязанности или права по их предоставлению. Возникает вопрос – всегда ли обязанность субъекта правоотношения становится экологической по причине того, что право, которое эта обязанность обеспечивает, является экологическим? Во всяком случае положительный ответ требует обстоятельной аргументации. Если у государства и есть экологические обязанности, то это их свойство предопределяется скорее экологичностью публичного интереса, который функционально (в рамках своих функций) обязано обеспечивать государство, нежели экологичностью прав граждан в конкретных правоотношениях.

Вопрос о терминологии в этом конкретном правовом институте обретает принципиальное значение, если иметь в виду, например, его возможное влияние на ценностное восприятие данной отрасли права вообще, исходящее из экологических прав (интересов) как центральной правовой идеи. С этих позиций вовлечение в круг субъектов экологических прав все новых лиц выглядит уже не столь безобидным.

Очевидно, что идея о наделении экологическими правами и обязанностями органов власти и юридических лиц возникла по мере накопления опыта защиты прав граждан и публичных экологических интересов, и в этом смысле вполне объяснима. Но построения, сформированные по образу и подобию экологических прав граждан, в основе своей имеют только две заслуживающие внимания предпосылки – защиту интересов предпринимательского сектора и обязанности государства по обеспечению публичных и индивидуальных экологических интересов, что, однако, не структурируется содержательно и институционально в качестве экологических прав.

О чем можно говорить уверенно: права признаются экологическими лишь при том условии, что сохранение качества окружающей природной среды и ее объектов – цель единственная и интерес конечный. В тех же ситуациях, когда такое сохранение есть лишь средство (способ) достижения иного результата, который действительно нужен и желателен субъекту, защищаемый законом интерес не должен рассматриваться как экологический и приравниваться к нему. Исходя из этих соображений, *представляется правильным считать субъектами экологических прав только носителей соответствующих интересов* – граждан, организованных и неорганизованных, представленных отдельными лицами и группами, объединениями и населением в целом.

Сказанное не означает отсутствие у хозяйствующих субъектов своего собственного интереса в природоохранных отношениях. Более того, защита общественного экологического интереса просто невозможна в автономном режиме, вне сферы производственных отношений, а значит нормотворчество должно всегда учитывать реальное экономико-правовое поле, в котором только и существует общественный экологический интерес. Без привязки к конкретным производственным отношениям эколого-правозащитные нормы «повисают в воздухе» и никогда не смогут быть эффективно реализованы. Экологические интересы невозможно обеспечить в отрыве от экономических и потому, что те и другие едины по своей социальной направленности. Их единство в том, что они призваны обеспечить качество жизни человека.

В реализации экологических прав следует различать статику – как совокупность правовых возможностей граждан и систему предоставленных законодательством гарантий их реализации, и динамику, в основе которой механистичная составляющая, сам процесс реализации. Процесс же, в свою очередь, составляет суть правового механизма реализации.

Кроме того, полнота понимания реализации экологических прав возможна только при сопряжении прав и составляющих их интересов. И здесь необходимо сказать о том, что конструкция права на благоприятную окружающую среду выполняет служебную роль по отношению к публичным и частным (личным) экологическим интересам, предоставляя специфические юридические средства их защиты, присущие субъективным правам. *Публичный экологический интерес может рассматриваться как цель и функция права на благоприятную окружающую среду*, и наоборот, *право на благоприятную окружающую среду – производное от публичного экологического интереса*, но вместе с тем и самостоятельная социально-правовая ценность.

Сохранение природной среды необходимо рассматривать в аспекте содержательной стороны и личного, и общего интереса одновременно. Логически это обосновывается настолько, что опровергнуть невозможно: везде, где в законодательстве идет речь о сохранении окружающей среды, ее отдельных объектов, качества и т. п. прямо усматривается наличие в том общественного экологического интереса, составленного в свою очередь из интересов индивидуального порядка. Признавая это, можно обосновать ряд процессуальных прав граждан и общественных организаций, главное из которых – право выступать «от имени» окружающей среды. Характерно, что Федеральный закон «Об охране окружающей среды» предоставил гражданам и общественным объединениям право выступать с исками о возмещении вреда окружающей среде (ст. 11, 12). Точно так же прокурор может выступать с заявлением в защиту интересов публичных (по АПК РФ) или неопределенного круга лиц (по ГПК РФ) в случаях нарушения природоохранительного и природноресурсового законодательства, что может рассматриваться как еще один аргумент в пользу наличия общественного интереса *во всех* отношениях по охране среды и использованию природных ресурсов.В этом смысле *субъективное право на благоприятную окружающую среду*, включающее право на иск о возмещении вреда окружающей среде (неперсонифицированного экологического вреда), – *частно-правовой способ защиты публичных экологических интересов и юридическое средство сохранения окружающей среды вообще.*

Не существует некоего идеального совпадения составляющих публичного интереса и «наименований» субъективных прав. Для удовлетворения интереса могут быть задействованы одновременно несколько субъективных прав, которыми наделены граждане в сфере охраны окружающей среды, и наоборот, конкретное субъективное право может обслуживать несколько относительно самостоятельных интересов – например, право граждан на экологическую информацию составляет предмет самостоятельного интереса и одновременно важнейшее условие для реализации других экологических интересов, связанных с общественным участием в принятии эколого-значимых решений или с предупреждением, компенсацией экологического вреда. Различение реализации права и интереса подтверждается ответом на вопрос: всегда ли посредством реализации субъективных прав достигается удовлетворение экологических интересов? Практика знает множество несовпадений, когда субъективные права гражданами реализуются, но результат не в должной мере отвечает их интересам. Например, права граждан на участие в принятии экологически значимых решений были соблюдены, учет общественного мнения был произведен, но не тем образом или не в той мере, которая отвечала бы вполне общественным интересам. Сокращение подобных разрывов – в числе основных задач правотворческой деятельности.

С точки зрения градации юридических инструментов реализации интересов личности реализация общественного экологического интереса осуществляется посредством реализации и субъективных прав, и законных интересов граждан. Обоснованному в общей теории права понятию законного интереса в экологическом праве может быть найден эквивалент – признакам законного отвечает «*затрагиваемый»* интерес, которому в ряде норм отраслевого законодательства придается правовое значение. В свою очередь эколого-правовая интерпретация затрагиваемого интереса как законного интересаможет учитываться в общетеоретической постановке. Затрагивать экологические интересы граждан, населения – значит посягать на те их грани и слои, которые не защищены законом в той же мере, как защищены субъективные экологические права, поскольку отсутствует прямой запрет их нарушения и нет прямых обязанностей государства и других лиц по их соблюдению. Пример. Размещение экологически опасного объекта обусловливается установлением санитарно-защитной зоны, которая не должна включать территорию, занимаемую, предположим, жилыми домами. Субъективное право жителей близлежащих домов на благоприятную окружающую среду обеспечивается обязательным соблюдением размера такой зоны. Однако их вполне законный интерес в том, чтобы объект размещался как можно дальше, обеспечивается только неимперативными методами, поскольку степень его реализации за пределами субъективного права зависит от технических, финансовых и прочих характеристик проекта, позволяющих изменить место размещения объекта, от позиции органов власти, согласовывающих условия размещения, их отношения к экологическим интересам населения, да и порой просто от «доброй воли» соответствующих коммерческих и властных структур. Размещение объекта непосредственно за чертой санитарно-защитной зоны (такие ситуации – не редкость при строительстве объектов в городах) означает минимально возможное соблюдение экологических интересов только в объеме субъективных прав, что, однако, по причине сильного и очевидного затрагивания не исключает их реализацию как *законных* интересов граждан в сохранении своего здоровья и благоприятной среды проживания. Законодатель, допуская к участию в принятии экологически значимых решений лиц, интересы которых затрагиваются в подобных ситуациях, косвенно признает законный характер затрагиваемых таким образом интересов. *Перспективным направлением совершенствования механизма реализации законных (затрагиваемых) общественных экологических интересов является создание моделей достижения социального компромисса, включающих порядок и различные варианты учета общественного мнения, а также добровольные соглашения компенсационного характера.*

Степень реализованности интереса прямо зависит от развитости нормативной инфраструктуры, но и не только – поскольку условия реализации права как процесса перевода нормы в поведение субъектов, результатом которого является формирование правоотношения, включают, помимо текстуального права, явления и типы деятельности, принадлежащие к другим плоскостям или граням права, а также элементы институционального обеспечения. С другой стороны, реализация экологического интереса происходит частью своей вовсе за пределами права, и с этих позиций представляет собой синтез экологически значимого поведения и юридически значимого поведения. С точки зрения реализации права значение имеет то поведение субъектов, которое обладает обоими признаками одновременно.

Наконец, в рассматриваемом соотношении реализации интереса и права интерес – движущий фактор реализации права. Именно публичный (общественный) экологический интерес активизирует действие тех правовых норм, в которых он нашел свое отражение в виде конкретных правомочий субъектов.

Экологический интерес может реализовываться гражданами не только прямо через категорию права на благоприятную окружающую среду, но и путем использования других правовых средств, часто принадлежащих к другим отраслям законодательства. Трудности реализации данного субъективного права отчасти могут компенсироваться применением других субъективных прав личности. Место права на благоприятную окружающую среду в системе прав человека таково, что оно совмещает в себе элементы личных неимущественных и имущественных, социально-экономических и политических прав, которые с точки зрения реализации допустимо и даже более логично не включать в содержание права на благоприятную окружающую среду, а рассматривать в качестве самостоятельных средств обеспечения экологического благополучия. При таком взгляде право на благоприятную окружающую среду не бесформенный комплекс всех мыслимых правомочий, притягивающихся по признаку экологичности преследуемого интереса, а одно из многих прав, направленных на достижение названной цели. Подобный подход органически сочетается с преодолением отраслевого способа правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды и переходом к экологическому правопониманию, при котором благоприятная окружающая среда будет восприниматься в качестве *общеправовой* ценности. Это, однако, дело не сегодняшнего дня, а один из возможных вариантов будущего развития института и отрасли в целом.

К сожалению, в настоящее время толкование и тем более применение основных прав человека происходит без экологического подтекста, поскольку считается, что заинтересованность в сохранении окружающей среды отражается специально сконструированным правом. Однако этого недостаточно, на самом деле миссия защиты всеобщего экологического интереса должна выполняться всеми правами человека, и только в таком случае можно рассчитывать на устойчивую экологизацию объективного права. Экологизированную трактовку могут приобретать и те права, которые внешне отдалены от сферы охраны окружающей среды. Но в существующей правовой действительности наиболее эффективным, а иногда и единственно возможным, оказывается использование потенциала именно права на благоприятную окружающую среду, обладающего исключительным потенциалом конституционной нормы.

Практика реализации экологических прав граждан дает основание утверждать, что основные сдерживающие факторы лежат в плоскости активной реализации: та модель правоотношений, которая предполагается нормами законодательства, далеко не всегда достигается.

Не отрицая очевидного – недостаточность государственной экологической политики в части реальных мер по охране окружающей среды вообще и экологических прав населения в частности, а также низкую заинтересованность бизнеса в экологизации хозяйственной деятельности, – обратим внимание на то, что весьма значимым фактором негативного влияния на существующее состояние низкой реализованности экологических прав является их недостаточная востребованность самими гражданами. Согласно социологическим опросам, 40% граждан России считают ситуацию с охраной окружающей среды в их населенных пунктах хорошей (по данным аналогичного опроса, проведенного в 2008 году, это число было на 7% меньше) а 59% респондентов выразили свою озабоченность этой ситуацией[[6]](#footnote-7). И это несмотря на многочисленные официальные данные о неблагоприятном состоянии окружающей среды, где указывается в частности на то, что «Сотни городов и поселков страны имеют среднегодовые уровни загрязнения атмосферного воздуха, превышающие санитарно-гигиенические нормы. … Глубокие всесторонние изменения среды обитания человека влекут за собой рост экологически обусловленного изменения здоровья населения. … В Российской Федерации на территориях санитарно-защитных зон по-прежнему проживают 2,8 млн. человек. … Отмечается неблагоприятная тенденция, связанная с постоянно увеличивающимся загрязнением окружающей среды»[[7]](#footnote-8), а также и на имеющееся в целом понимание происходящего на уровне обыденного правосознания. Качество окружающей среды всё ещё не рассматривается большинством населения в ряду основ социального и иного благополучия. Как отмечалось в Докладе Общественной палаты РФ со ссылкой на данные аналитического Левада-Центра, «определение экологической проблематики в качестве приоритета затруднительно в связи с высокой озабоченностью большинства населения крайне важными социально-экономическими проблемами. Выделяя 5-6 самых острых проблем нашего общества, лишь 22% населения России назвали ухудшение состояния окружающей среды. Экология оказалась на 12 месте, совершенно естественно пропустив вперед рост цен, бедность, расслоение общества, недоступность многих видов медицинского обслуживания, преступность»[[8]](#footnote-9). Такие показатели наверное многим покажутся несоразмерными масштабу проблемы, однако: любые оценки, равно как и предложения по совершенствованию соответствующего сегмента законодательства или правоприменительной практики должны считаться с состоянием общественного правосознания, которое является и источником (объективного) права, и условием его реализации, поэтому надо признать, что в настоящее время к радикальной экологизации законодательства нет не только достаточных предпосылок экономического или технологического[[9]](#footnote-10) порядка, но также отсутствует и должный социальный запрос.

Так, например, население редко отзывается на информацию со стороны органов власти о проведении каких-либо публичных обсуждений вопросов, имеющих природоохранное значение, и гражданская активность иногда начинает проявляться на более поздних этапах принятия или уже реализации решений, когда повлиять на их ход гораздо сложнее или невозможно. Или: публичными слушаниями по генеральному плану или правилам землепользования и застройки население не интересуется, а впоследствии может выражать своё несогласие с конкретными вариантами застройки каких-либо районов города, предусмотренными названными документами. Однако видимо подобные ситуации стали поводом для суждения, высказанного в Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2010 год: «даже несколько запоздалое пробуждение общественной активности в защиту конституционного права граждан Российской Федерации на благоприятную окружающую среду следует рассматривать как свидетельство зрелости, постепенно обретаемой нашим гражданским обществом»[[10]](#footnote-11).

Экологический интерес развивался и отражался в праве именно как интерес общего уровня и публичного характера, постепенно облекаемый в форму субъективных прав и законных интересов граждан либо общественных интересов. Созданные нормы о субъективных правах органично дополняют правовой статус личности и вместе с тем несут в себе функцию защиты всеобщего экологического интереса, поскольку в силу особенностей этого интереса, и в первую очередь его территориального характера, реализация и защита субъективных прав каждого одновременно дает социально значимый, общественно полезный эффект. Однако существующие здесь взаимозависимости имеют и обратную сторону, связанную с тем, что пассивное отношение каждого отдельно взятого гражданина к своим экологическим правам формирует общий негативный фон для реализации публичного экологического интереса. О том, нарушено ли его субъективное право и если нарушено, то надо ли его защищать, волен судить сам субъект. Внутреннее отношение граждан к своим экологическим правам, то место, которое им отводится в личной иерархии ценностей, – все это, безусловно, влияет на юридическую судьбу совокупного общественного интереса. Степень же эколого-правового нигилизма в обществе сейчас такова, что граждане часто молчаливо соглашаются с ущемлением их экологических прав, и общественный интерес остается просто не заявленным, не известным, а значит и не реализованным.

Однако исходя из того, что отношения по сохранению пригодной для жизни настоящего и будущих поколений окружающей среды имеют общественно значимый характер, экологический интерес не может, в отличие от субъективного права на благоприятную окружающую среду, считаться исключительно уделом самих граждан. Органы государственной власти во всех ситуациях должны выполнить возложенную на них обязанность по соблюдению экологических требований, обеспечивающих и охрану окружающей среды, и интересы населения. В случаях, установленных законодательством, эти органы обязаны выявить наличие и содержание общественного мнения и учесть его при принятии решений. Таким образом, экологический интерес, составляющий основу субъективных экологических прав личности, пользуется (должен пользоваться) государственной защитой не только при активности самих граждан, но также и по инициативе органов власти, призванных осуществлять те или иные управленческие функции в области охраны окружающей природной среды.

Реализация общественного экологического интереса предполагает такой тип социального поведения субъектов права, который направлен преимущественно на *использование* тех правовых возможностей, которые предоставляются законодательством. Другие формы – соблюдение (запретов) и исполнение (обязанностей) – имеют для реализации интереса значение необходимых условий. Применение как способ реализации права в процессе реализации субъектами своего общественного интереса имеет ограниченное значение, поскольку применительная деятельность в целом им не присуща, и можно только обсуждать ее принадлежность в какой-либо части другим, помимо государственно-властных органов, субъектам.

Использование права как главная содержательная часть процесса реализации общественного экологического интереса включает в себя два типа экологически значимого поведения граждан. Во-первых, это *фактическая* реализация экологического интереса – проживание в незагрязненных, пригодных для человека естественных условиях, потребление не вредных для здоровья естественных благ, и во-вторых, *юридическая* реализация – волевая деятельность субъектов, направленная на предотвращение ограничения возможностей фактической реализации, то есть на сохранение, поддержание или улучшение существующего качества окружающей среды как важнейшего и незаменимого условия жизни. Фактическая реализация – это непосредственное, действительное получение того блага, на которое направлен общественный экологический интерес (результат), юридическая реализация – движение к фактической (процесс). Если фактическая реализация имеет место в сфере, подчиняющейся и не подчиняющейся праву, то юридическая реализация экологического интереса происходит исключительно в правовом поле. Пробелы в позитивном праве не должны исключать реализацию экологических интересов, которые пока остаются за пределами законодательства, но потенциально составляют его резерв, поддаются юридизации, не противоречат общим началам права, требованиям правового равенства и справедливости, приоритетам национальной экологической политики. Реализация экологического интереса осуществляется преимущественно в регулятивных отношениях и частично – в охранительных отношениях превентивной направленности. Принудительное исполнение права, обеспечивающего экологический интерес, производится путем применения мер защиты.

1. В виде гипотезы возможна постановка вопроса о частичной капитализации государственных доходов от эксплуатации природных богатств непосредственно в пользу населения, однако это не вписывается в существующие экономические отношения.

   Как известно, в некоторых странах с ресурсодобывающим типом экономики существует система персональных счетов граждан, на которые зачисляется определенная часть доходов от экспорта ресурсов. [↑](#footnote-ref-2)
2. Так, например, на заседании президиума Государственного совета РФ 27 мая 2010г. высказывалось мнение о необходимости создания правовых механизмов возмещения экологического вреда здоровью населения, о мероприятиях по обеспечению конституционных прав граждан на получение объективной информации о состоянии окружающей среды. – См.: Стенографический отчёт о заседании президиума Государственного совета по вопросам совершенствования государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды <http://www.kremlin.ru/transcripts/7872> [↑](#footnote-ref-3)
3. См. об этом: *Васильева М.И. О* методах, средствах и способах правового регулирования экологических отношений // Экологическое право. 2009. № 2–3. С. 56–67. [↑](#footnote-ref-4)
4. Экологическое право России / Под ред. *В.Д. Ермакова* и *А.Я. Сухарева.* – М., 1997. С. 229, 236–237. [↑](#footnote-ref-5)
5. Встречается мнение о наличии у предпринимателей экологических интересов, но обычно оно никак не мотивируется (см., напр: *Козырин Н.* Природоохранные вопросы предпринимательской деятельности // Хозяйство и право. 1997. № 6). [↑](#footnote-ref-6)
6. Социологи определили отношение россиян к экологии // <http://rpn.gov.ru/node/3753> 6 июня 2011г. [↑](#footnote-ref-7)
7. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2009 году» – <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=98694> [↑](#footnote-ref-8)
8. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. – М.: Общественная палата Российской Федерации, 2007. С. 37. [↑](#footnote-ref-9)
9. # В докладе министра природных ресурсов и экологии РФ на заседании президиума Государственного совета РФ по экологии 9 июня 2011 г. «О мерах по обеспечению экологической безопасности и ликвидации накопленного ущерба» было, в частности, сказано, что «нормативы качества окружающей среды абсолютно недостижимы с учетом технологических возможностей российских предприятий». <http://www.mnr.gov.ru/mnr/minister/statement/detail.php?ID=126466>. Скопировано 14.06.2011г.

   [↑](#footnote-ref-10)
10. Российская газета, 13 мая 2011 г. [↑](#footnote-ref-11)