



В России нельзя недооценивать влияние прецедента на процессы правотворчества и правоприменения, а также на формирование юридической практики в целом. При современном уровне развития информационных технологий, с появлением справочно-правовых систем и доступности Интернет-ресурсов, решения высших судов приобретают такую черту источника права как общеизвестность. Существующая иерархическая судебная система диктует принцип единообразия практики, что автоматически влечет признание решений высших судов своеобразной моделью для нижестоящего звена судебной системы, а также признание таких правоприменительных актов со стороны государства. Таким образом, судебный прецедент в России обладает некоторыми схожими чертами с нормативно-правовыми актами.

Суды играют важную роль в регулировании общественных отношений так как, в рамках принципа разделения властей суды наделяются новыми полномочиями нормотворческого органа власти.

Так, в соответствии со ст. 46 Конституции РФ решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Отсюда следует, что нормативный акт любого уровня может быть обжалован в суд. Согласно Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд разрешает дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Федерации. При этом Конституционный Суд может признать акты неконституционными, что является основанием для их отмены. Решения других органов, нарушающие права и свободы граждан, могут быть обжалованы в суды (ст. 3 Федерального закона "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан". Решение суда о признании неконституционным и отмене того или иного нормативного акта порождает новые права и обязанности участников общественных отношений. По существу такое решение безусловно оказывается нормотворческим.

Конституцией РФ (ст.ст. 126, 127) закреплено право Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ давать разъяснения по вопросам судебной практики. Разъяснения Пленумов этих судов носят общий неперсонифицированный характер и, бесспорно, являются источником права.

Так, Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 21 декабря 1993 г. судам даны разъяснения по вопросам рассмотрения жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан, в том числе экологические права.

Судам предоставлено право непосредственного применения Конституции РФ. При осуществлении этого права суд может не применять тот или иной закон, если, по мнению суда, он противоречит Конституции (Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г.). Такое решение суда, по существу отменяющее закон, является источником права.

Наконец, при рассмотрении отдельных дел суды восполняют пробелы в праве, руководствуясь внутренним убеждением. Если такие решения апробируются Верховным Судом или Высшим Арбитражным Судом и публикуются, они становятся источником права.

Деятельность судебных и арбитражных органов играет весьма существенную роль в правовом регулировании экологических отношений. Особо важное значение имеют постановления высших судебных и арбитражных органов, в которых содержатся обобщения судебной и арбитражной практики и руководящие указания по вопросам применения действующего законодательства. Таково, например, Постановление Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 21 октября 1993 г № 22 «О некоторых вопросах практики применения Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», в котором указано, что при разрешении споров, связанных с применением названного Закона, необходимо иметь в виду, что установление дифференцированных ставок платы за загрязнение окружающей природной среды в соответствии с подпунктом «а» пункта 4 Постановления Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» отнесено к компетенции органов исполнительной власти республик в составе РФ, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономных образований, однако указанным органам не предоставлено право вводить дополнительные платежи за пользование природными ресурсами, загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия, не

предусмотренные законодательством РФ.

Судебная практика в области защиты экологических прав

Право отличается от других социальных явлений тем, что защищается государственным механизмом, возможностью наложения санкций за неисполнение требований закона, за ущемление прав граждан. До сих пор суды неохотно принимали к своему производству дела, связанные с защитой экологических прав; кроме того, обращений граждан за судебной защитой экологических прав было немного. Однако судебная практика постепенно накапливается.

Дело об экологической информации

Показательным является дело по иску г-на Р. к мэру Санкт-Петербурга о признании его действий, выразившихся в непринятии мер по обеспечению права граждан на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды, неправомерными и предоставлении надлежащей экологической информации.

Длительное время районные и городской суд Санкт-Петербурга отказывали истцу в приеме заявления и рассмотрении дела по существу. Основные доводы судов сводились к не подведомственности судам данного спора, расплывчатости права граждан на охрану здоровья, неконкретности форм обеспечения экологических прав граждан.

Частная жалоба на определение Санкт-Петербургского городского суда о прекращении дела производством рассматривалась в Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ. Обоснование жалобы было следующим: право на благоприятную среду обитания предусматривается ст. 5 Закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, право на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды предусматривается ст. 11 Закона РФ об охране окружающей природной среды; истец, как и тысячи жителей города, пользуется пляжами побережья для активного отдыха и спорта; в последние годы он лишается этой возможности из-за ухудшения экологической обстановки и многочисленных загрязнений в Финском заливе; это происходит из-за решения исполнительных органов города "О дополнительных мерах по предотвращению загрязнения водного бассейна города", которое мэр не отменил.

Это неправомерное решение и действия ущемляют права Р.; согласно ст. 32 Декларации прав и свобод человека и гражданина, утвержденной постановлением

Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г., каждому гражданину гарантируется судебная защита его прав и свобод; аналогичные гарантии предусматриваются Конституцией РФ, имеющей высшую юридическую силу и прямое действие; обжалуемые решения и действия не связаны с обеспечением обороноспособности страны и государственной безопасности.

Верховный Суд РФ согласился с основными доводами истца, предложил Санкт-Петербургскому городскому суду принять дело к производству и рассмотреть дело по существу. И хотя при рассмотрении дела по существу в иске отказано, оно характерно тем, что суды приступили к рассмотрению подобных категорий дел. В частности, небезынтересны некоторые обстоятельства, подлежавшие доказыванию в судебном заседании по данному делу.

Суд признал заявление о непринятии мэром экологических мер декларативным, необидительным: сам мэр действительно не может заниматься вопросами, требующими специальных познаний в данной области, однако по его поручению учеными Академии наук и другими специалистами разработана экологическая программа Санкт-Петербурга, находящаяся на утверждении. По этому поводу истцом убедительно было показано, что общественности о такой программе ничего не известно, что доказательств дачи поручения о ее разработке и о начале работы над ней не представлено, более того, экологическая программа города, утвержденная еще Ленгорисполкомом, забыта нынешним руководством города и не применяется.

Последующий иск уже не отвергался с порога и был принят Дзержинским районным судом Санкт-Петербурга к рассмотрению по существу. Истец требовал признать незаконной деятельность ответчиков по строительству и эксплуатации северного полигона по захоронению осадков сточных вод, ликвидировать сам полигон, обязать "Водоканал" за свой счет привести окружающий ландшафт в первоначальное состояние и выплатить компенсацию за нанесенный экологический ущерб в пользу государственного экологического фонда, предоставить соответствующую информацию. Таким образом, суды приступают к рассмотрению подобного рода дел в Санкт-Петербурге и некоторых других городах.

Иски к органам управления об отсутствии экспертизы

Члены общественного объединения "Юристы за экологию" обратились в Бауманский районный суд города Москвы с иском об отмене постановления

Правительства РФ № 1026 "Вопросы строительства атомных станций на территории Российской Федерации", которым планируется широкомасштабное мероприятие по развитию атомной энергетики в стране, в том числе строительство в городе Сосновый Бор Ленинградской области атомной станции нового поколения. Основанием иска стало отсутствие какого-либо заключения государственной экологической экспертизы по данной проблеме, хотя, согласно ст. 36 Закона об охране окружающей природной среды, государственная экологическая экспертиза является обязательной мерой, предшествующей принятию хозяйственного решения, осуществление которого может оказывать вредное воздействие на окружающую природную среду.

Истцы опирались на определение Верховного Суда РФ о подведомственности судам экологических исков к органам власти и управления*. О незаконности проектирования и строительства высокоскоростной магистрали Москва - Санкт-Петербург при отсутствии положительного заключения государственной экологической экспертизы заявлен иск в Конституционный и Верховный Суды РФ.

Земельные споры

Можно встретить иски экологического характера и содержания, в которых идет спор о земле. Так, жители Южного Бутова обратились в Московский городской суд с иском к Московскому комитету по охране природы по вопросу выделения земельного участка под строительство новых жилых домов и коллектора непосредственно вблизи зоны их проживания.

Специфика дела состоит в том, что, во-первых, граждане выступают против предоставления земли в качестве собственников домов и землепользователей, чьи интересы ущемлены без их согласия и не по решению суда, а, во-вторых, в том, что городской комитет по охране природы, принимая решение, не осуществил сам государственную экологическую экспертизу, рассматривая себя, не без оснований, специально уполномоченным государственным органом по охране окружающей природной среды. Мосгорсуд отклонил иск, рекомендуя подобрать иные мотивы, не основанные на защите права собственности. Возможно, перевод дела на чисто "экологические рельсы" уменьшил бы шансы истцов, однако Верховный Суд РФ вернул дело в Мосгорсуд для нового рассмотрения по заявленным требованиям*.

По иску партии "зеленых" Санкт-Петербурга и Ленинградской области к администрации Ленинградской области об отмене решения "Об утверждении акта выбора земельного участка в Кингиссепском районе для проведения проектно-

изыскательских работ под размещение портового комплекса и размещение инфраструктуры при нем" представители ответчиков систематически уклонялись от явки в суд.

Дело запрашивалось Верховным Судом РФ, наконец, иск областным судом был удовлетворен в связи с отсутствием положительного заключения специально уполномоченного органа в области охраны окружающей среды (органов санитарно-эпидемиологического надзора) на выбор земельного участка и разрешение АО "Компания Усть-Луга" проводить проектно-изыскательские работы, несоблюдением процедуры предоставления земли и нарушением прав граждан на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды *.

Загрязнение среды

Комаричский районный суд Брянской области, рассмотрев гражданское дело о нарушении экологических интересов тридцати пчеловодов совхозом "Марьинский", установил, что химической авиаобработкой садов грубо нарушена технология, не соблюдались границы санитарно-защитных зон, опыление производилось не в утренние и вечерние часы, в результате чего окружающая среда оказалась загрязненной, а отравление пчел приняло массовый характер.

Истцы преодолели ряд трудностей. Администрация совхоза уклонилась от выдачи документации о ядохимикатах, от подписей в протоколах и участия в обследовании; к отбору проб на каждой пасеке был привлечен представитель органов местного самоуправления, а идентификацию ядохимикатов произвела Брянская областная контрольно-токсикологическая экспертиза. Расчеты материального ущерба по каждому из истцов признаны судом правильными и обоснованными*.

Однако по указанному делу, решенному в соответствии с ГК РФ, остается ряд вопросов, трудно разрешимых судебной практикой в настоящее время.

Во-первых, почему суд не руководствовался статьей ГК РФ о причинении вреда источником повышенной опасности, и перенесении бремени доказывания на совхоз и авиапредприятие, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих (авиапредприятие, привлеченное в качестве ответчика, было по просьбе совхоза освобождено от ответственности)?

Во-вторых, размер вреда ограничился убытками, выразившимися в гибели пчел; между тем не могла не пострадать остальная часть фауны - различные насекомые,

в том числе бабочки, иные представители животного мира; каков вообще экологический ущерб от неправильного применения сильнодействующих ядов в сельском хозяйстве?

Наконец, в-третьих, каково влияние на человека систематического опыления его пестицидами? Вряд ли разбрасывание в течение месяца этих веществ не причинило вреда здоровью человека. Согласно ст. 89 Закона об охране окружающей природной среды, при определении величины вреда здоровью граждан должны учитываться необходимые затраты на восстановление здоровья, упущенные профессиональные возможности, затраты, связанные с необходимостью изменения образа жизни, профессии, потери, связанные с моральными травмами. Эти профессиональные вопросы не были поставлены ни в иске, ни в ходе судебного заседания, и в аналогичных делах их следует рассматривать.

Судебные требования граждан

Довольно часто вопросы охраны окружающей природной среды переплетаются в гражданском деле с другими исковыми требованиями, что еще больше усложняет рассмотрение дела. Гр-н А. и еще двести истцов, проживающие на Московском проспекте Санкт-Петербурга, обратились к концерну "Ленинец", выпускающему радиодетали, с требованием выполнить обещание о переселении жильцов из санитарно-защитной зоны концерна, застроенной очистными сооружениями, освобожденной от зеленых насаждений. Иск подкреплялся требованиями граждан о прекращении в соответствии со ст. 91 Закона РФ об охране окружающей природной среды экологически вредной деятельности концерна, причиняющей вред здоровью и имуществу граждан, народному хозяйству и окружающей природной среде: решение суда о прекращении экологически вредной деятельности является основанием для прекращения ее финансирования соответствующими банковскими учреждениями.

Московский районный суд Санкт-Петербурга, исследовав материалы дела, использовал многочисленные предусмотренные законом меры для урегулирования спора, которые затруднялись тяжелым финансовым положением предприятия, продажей на сторону обещанного жильцам дома, изменением организационно-правовых форм предприятия. В конце концов, дело закончилось заключением сторонами мирового соглашения и утверждения его судом в соответствии с п. 5 ст. 219 ГПК РСФСР, согласно которому ответчик дал письменное обязательство о предоставлении истцам новой жилой площади и в качестве гарантии - об оплате

покупки гражданами нового жилья, а истцы не настаивали на рассмотрении своего иска до конца. судебный экспертиза экологический

Более решительно поступил Санкт-Петербургский городской суд по делу о транспортировке радиационных отходов с приморской свалки через госзаказник Юнтоловский к Ольгино. Исковое заявление было подано гр. А. в городской суд, поскольку решение о перебазировании отходов принималось городской администрацией. Однако городской суд направил это дело на рассмотрение в Октябрьский районный суд Санкт-Петербурга - по месту совершения длящегося правонарушения.

Пока дело готовилось к слушанию, изучалось, вещества с ионизирующим излучением продолжали перевозиться, в том числе мимо мест проживания людей. Заявления и жалобы граждан, органов местного самоуправления, общественной организации снова поступили в городской суд, который принял дело к своему производству.

Выяснилось, что транспортировка свалки не имела проекта, который, соответственно, не мог быть подвергнут государственной экологической экспертизе согласно требованиям Закона об обязательности экспортирования всех предпроектных и проектных материалов по объектам и мероприятиям, намечаемым к реализации на территории Российской Федерации, независимо от их сметной стоимости и принадлежности. Не оценивалось и воздействие проводимого мероприятия на окружающую природную среду, и здоровье человека. В суде председатель экологического подразделения городской администрации пояснил, что проект на перевозку радиоактивных отходов не мог быть заказан ввиду отсутствия надлежащих средств у города, хотя регламент перевозки был составлен и в основном выполнялся.

При таких обстоятельствах Санкт-Петербургский суд отменил решение городской администрации о переносе свалки опасных отходов, а саму свалку законсервировал. Хотя выполненное требование Закона, как и в некоторых других случаях, не решило всех экологических проблем по данному вопросу, что потребовало бы еще больших капиталовложений, но все-таки приостановило наиболее опасное загрязнение окружающей природной среды - заражение местности провоза радиоактивным излучением.

Предметом другого спора стало согласие субпрефекта муниципального округа "Алтуфьевский" г. Москвы на строительство автостоянок на сорок автомобилей с

уничтожением 1800 кв. м зеленых насаждений.

В обоснование своего обращения в суд, истцы ссылались на нарушения Временного положения об органах управления в муниципальном округе Москвы, утвержденного распоряжением мэра Москвы 1 августа 1991 г., согласно которому надо контролировать экологическую обстановку в округе и вносить предложения по ее оздоровлению, а также ст. 28 ЗК РСФСР 1991 г., согласно которой при выборе участка учитываются экологические и иные последствия предполагаемого занятия земель, информируется население о возможном (предстоящем) предоставлении земель для размещения объектов, деятельность которых затрагивает его интересы, выясняется мнение граждан через собрания, сходы, иные формы непосредственной демократии, а граждане, общественные организации, объединения и органы территориального общественного самоуправления имеют право участвовать в рассмотрении вопросов, связанных с изъятием и предоставлением земельных участков, затрагивающих интересы населения.

Были нарушены: ст. 3 Закона РФ от 19 декабря 1991 г., в соответствии с которой при осуществлении хозяйственной и управленческой деятельности надо руководствоваться приоритетом охраны жизни и здоровья человека, обеспечения благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха населения, научно обоснованным сочетанием экологических и экономических интересов общества, обеспечивающих реальные гарантии прав человека на здоровую и благоприятную для жизни окружающую среду, гласностью в работе и тесной связью с общественными организациями и населением в решении природоохранных задач; ст. 41 Закона РФ об охране окружающей природной среды, в соответствии с которой при размещении сооружений должно быть обеспечено выполнение требований по охране окружающей природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, учету ближайших и отдаленных экологических, экономических, демографических, нравственных последствий деятельности указанных объектов при приоритете охраны здоровья человека и благосостояния населения.

В период судебных разбирательств истцы отстаивали принцип прямого действия Закона об охране окружающей природной среды, требовали привлечения в соответствии со ст. 14 этого Закона должностных лиц, препятствующих выполнению гражданами их экологических прав и обязанностей, вытекающих из Конституции и указанного Закона, к ответственности.

До вынесения решения по делу строительство было приостановлено, а затем и прекращено, разрешение на него аннулировано ввиду указанных выше оснований и отсутствия положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Развитие экологического законодательства.

Свой вклад в процессы, стимулирующие систематизацию экологического законодательства, вносит судебная практика. Она позволяет выявить недостаточность правовой регламентации конкретных общественных отношений, пробелы и противоречия в праве, чем активизирует правотворческий процесс, совершенствование действующего законодательства. Судебная практика влияет и на процесс создания экологического законодательства. С одной стороны, высшие судебные органы наделены правом инициирования внесения необходимых изменений и дополнений в законодательные акты. С другой 36 стороны, согласно действующим нормативным правовым актам, в концепциях проектов новых законодательных актов в разделе с общей характеристикой состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений должен быть дан анализ соответствующей российской и зарубежной правоприменительной практики (и следовательно, судебной практики, если она имеется, в том числе).

Ввиду разворачивающейся в современной литературе дискуссии о наличии у судебной власти правотворческих полномочий полагаем, что в процессе систематизации экологического законодательства особое значение приобретают не столько обоснование актов судебной практики в качестве источников права, сколько собственные ее правоприменительные функции - деятельность по надлежащему применению эколого-правовых норм в рассмотрении конкретных дел, способность преодоления пробелов и противоречий в экологическом законодательстве, влияние на правотворческие процессы посредством выявления слабых областей правового регулирования экологических отношений, глубокая и качественная работа с действующим экологическим законодательством. Судебная практика важна для систематизации экологического законодательства главным образом именно в этих аспектах.

Отдельно роль судебной практики в развитии законодательства. О экологической экспертизе.

При этом институт экологической экспертизы изучается не только учеными-юристами, но и в рамках иных научных направлений. Вместе с тем законодательство и правоприменительная практика не стоят на месте, а

развиваются, формируется объемная судебная практика по применению экологического законодательства, возникают предложения о совершенствовании законодательства, развиваются технологии, выявляются новые угрозы экологической безопасности.