

**ПРАВА И СВОБОДЫ
ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА, ПРИЧИНЯЕМОГО
ЗДОРОВЬЮ ГРАЖДАН НЕБЛАГОПРИЯТНЫМ ВОЗДЕЙСТВИЕМ
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ¹**

© 2008 г. М. И. Васильева²

*Понятие экологического
вреда здоровью человека*

Право на возмещение вреда, причиненного здоровью неблагоприятным воздействием окружающей среды, является способом реализации и защиты права граждан на благоприятную окружающую среду.

Право граждан на возмещение ущерба, причиненного их здоровью экологическим правонарушением, провозглашенное в ст. 42 Конституции РФ, имеет несколько значений: это гарантия конституционного права на благоприятную окружающую среду; составная часть института экологических прав граждан; гарантия права граждан на охрану здоровья и мера ответственности за причинение вреда здоровью граждан (ст. 17, 66 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан); часть и гарантия прав граждан на благоприятную среду обитания (ст. 8 Федерального закона “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения”); разновидность личных неимущественных и имущественных гражданских прав.

Отношения, возникающие вследствие причинения экологического вреда здоровью, представляют собой межотраслевой комплекс правоотношений гражданского, а также конституционно-правового и административного типа, возникающих, соответственно, по факту совершения экологического правонарушения и всякого иного причинения вреда. “Иное” причинение – все те ситуации, которые не укладываются в состав правонарушения. В реальной жизни экологический вред часто является результатом функционирования экологически вредного производства в его обычном режиме или сочетанного воздействия множества факторов, определяющих состояние окружающей среды на конкретной территории. Нередко вред возникает в связи с природными явлениями стихийного и чрезвычайного характера, разрушающими какие-либо хозяйственные объекты и ведущими к аварийным загрязнениям.

Очевидно, что основания возмещения вреда и, соответственно, источники возмещения – различные. В разных ситуациях может наступать ответственность хозяйствующих субъектов, государства, органов власти. Возникающие у граждан убытки и потери могут компенсироваться в судебном (по искам) и внесудебном порядке (периодические бюджетные выплаты, разовая материальная помощь пострадавшему населению из бюджетных резервных фондов, выплаты страховых сумм страховщиками в случае предварительного страхования рисков и др.).

В экологическом праве возмещение вреда здоровью граждан составляет неординарную правовую проблему, что объясняется исключительными характеристиками самого вреда.

Согласно официальным данным, примерно одна шестая часть территории страны, где проживает более 60 млн. человек, является экологически неблагоприятной. Под воздействием высокого загрязнения атмосферного воздуха в Российской Федерации находится более 50 млн. человек. Каждый второй россиянин вынужден пить воду, качество которой по ряду показателей не соответствует гигиеническим требованиям. Последствия радиационного загрязнения в России испытывают не менее 9 млн. человек. Сверхнормативному воздействию шума подвергаются более 10 млн. человек. В центры государственного санитарно-эпидемиологического надзора поступают жалобы населения на различные недомогания, связанные с влиянием электромагнитного излучения.

Исходя из того понимания, которое содержится в Уставе Всемирной организации здравоохранения, здоровье – это не просто отсутствие болезней или физических недостатков, а состояние полного физического, душевного и социального благополучия. С точки зрения медицинских аспектов экологии, здоровье понимается как сбалансированность между приспособительными возможностями организма и состоянием окружающей среды. Ухудшение качества окружающей среды нарушает этот баланс, и как следствие, возникает расстройство здоровья. Доказано достоверное увеличение заболеваемости населения,

¹ Данная статья написана при информационной поддержке компании “КонсультантПлюс”. (Статья представлена в редакцию в августе 2007 г.)

² Профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, доктор юридических наук.

проживающего на наиболее загрязненных территориях.

Вклад только лишь загрязнения атмосферного воздуха в суммарную заболеваемость взрослого населения составляет примерно 10%, а в заболеваемость детей – более 30%, причем в болезни органов дыхания – около 50%. В литературе приводятся данные о доле заболеваемости, обусловленной загрязнением окружающей среды, в общей заболеваемости и ее вкладе в ухудшение здоровья: от 7–10% до 40–60%. По большинству известных оценок, *примерно 20% заболеваемости населения обусловлено действием факторов окружающей среды* (природно-климатические факторы и качество окружающей среды), а на отдельных территориях этот процент существенно выше. Специалисты отмечают, что в настоящее время все большее распространение получают хронические заболевания тех органов и систем, которые в основном выполняют барьерные функции между внешней и внутренней средой организма – дыхательной, иммунной систем, кожи и др.³

Вред здоровью, причиняемый неблагоприятным воздействием окружающей среды, имеет медико-биологические, экономические, юридические характеристики.

Субъективно (для самого пострадавшего) вред выражается в заболевании, ином расстройстве здоровья, негативных генетических эффектах, нравственных и физических страданиях, снижении работоспособности. Экологическое воздействие может выступать как в роли катализатора, ускоряя и усиливая течение многих неспецифических болезней, так и быть непосредственной причиной их возникновения. Иногда могут возникнуть специфические заболевания, связанные исключительно или преимущественно с загрязнением окружающей среды: например, в случае проживания в месте техногенной аварии, сопряженной с сильным загрязнением воздуха, водоемов, почв, либо проживания вблизи опасных объектов (флюороз под влиянием выбросов алюминиевых производств; поражение гептилом в районах падения отделяющихся частей космических ракет; аллергические и кожные реакции в местах случайных взрывов или плановых уничтожений боеприпасов и т.д.).

В масштабах общества экологически обусловленная заболеваемость является одной из причин роста общей заболеваемости, снижения продолжительности жизни, фактором ухудшения демографической ситуации. “Цена” экологического неблагополучия России измеряется ежегодно в

десятках миллионов дополнительных заболеваний и сотнях тысяч жизней. При этом экологически зависимая заболеваемость повсеместно и постоянно растет, обнаруживая высокую корреляцию со степенью загрязнения среды обитания человека.

В экономическом аспекте вред здоровью населения от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды выражается как вред личности (индивидуальный) и как вред обществу (общественный). Вред для отдельного пострадавшего определяется совокупностью возникших лично у него убытков и потерь. Эти расходы довольно значительны. Например, по экспертной оценке, проведенной для Кемеровской области, ежегодно население Кузбасса из личных доходов компенсирует ущерб своему здоровью от промышленного загрязнения в размере 750–1261 млн. руб.

Экономический ущерб для общества от заболеваемости населения включает в себя: дополнительные затраты органов здравоохранения на лечение пострадавших, затраты органов санэпиднадзора на проведение гигиенических и профилактических мероприятий, затраты на оплату пособий и пенсий, потери национального дохода от снижения производительности труда и некоторые другие составляющие. По экспертным оценкам, в структуре общественного ущерба от загрязнения окружающей среды ущерб от повышенной заболеваемости населения составляет около 40%, а в целом экономический ущерб от загрязнения эквивалентен 7–10% внутреннего валового продукта.

С правовых позиций, различается *вред индивидуальный, групповой (территориальный) и макроэкономический*.

Юридических механизмов для компенсации потерь общества от ухудшения здоровья населения по причине загрязнения окружающей среды не существует. Для правоведения создание таких механизмов – дело будущего, поскольку постановка вопроса о законодательном регулировании предполагает, как минимум, наличие соответствующих предпосылок в виде методик экономической оценки ущерба, однако исследования в данном направлении находятся на начальных этапах⁴. В свою очередь, экономические методики должны основываться на достаточных данных о существе взаимосвязей в системе “экология – здоровье”. Однако по признанию специалистов в данной области знаний, выявление и оценка таких взаимосвязей, а также выраженности долевого вклада отдельных видов загрязнений окружа-

³ См.: Гичев Ю.П. Загрязнение окружающей среды и здоровье человека. Новосибирск, 2002. С.15, 34 и др. См. также: Ревич Б.А., Авалиани С.Л., Тихонова Г.И. Основы оценки воздействия загрязненной окружающей среды на здоровье человека. М., 2004.

⁴ Один из немногих источников: Бобылев С.Н., Сидоренко В.Н., Сафонов Ю.В., Авалиани С.Л., Струкова Е.Б., Голуб А.А. Макроэкономическая оценка экологических издержек для здоровья населения России. М., 2000.

ющей среды в развитие основных форм патологии человека является трудной задачей.

На уровне индивида возможности и способы компенсации вреда различаются в первую очередь от того, какого рода вред причиняется: происходит ли рост общей, неспецифической заболеваемости и каков этот рост или же формируется устойчивая тенденция какой-либо специфической заболеваемости под влиянием определенной эколого-значимой деятельности либо возникла специфическая болезнь, иное расстройство здоровья, причинно связанное с каким-либо определенным моментом загрязнения окружающей среды⁵. В первых двух случаях вред может быть связан с постоянным, относительно длительным воздействием природного окружения, иначе говоря, с самим фактом проживания в экологически неблагоприятных условиях. Очевидно, что компенсация эколого-обусловленного вреда здоровью не всегда реально возможна. Так, компенсация той его формы, которая представляет собой часть общей неспецифической заболеваемости, имеет, учитывая существующие возможности экологической эпидемиологии в сфере установления зависимостей в системе “окружающая среда – здоровье” и известную консервативность права, наименьшие перспективы (по крайней мере, в обозримом будущем).

С юридической точки зрения различается порядок компенсации тех потерь здоровья, которые возникают одновременно или за сравнительно короткое время, и тех потерь, которые накапливаются у человека длительное время в силу постоянного и относительно равномерного экологического отравления организма. Если в первом случае можно предполагать факт совершения экологического правонарушения, приведшего к видимому, вычлняемому из общего ряда расстройству здоровья, и ставить вопрос о принудительном (судебном) возмещении вреда⁶, то при отсутствии скачкообразных изменений здоровья от какого-либо обособляемого во времени и в пространстве события (загрязнения окружающей природной среды) общее ухудшение состояния здоровья на фоне проживания в экологически неблагоприятных условиях исключает возмож-

ность получения компенсации через суд, здесь действуют иные правила, и для населения получение компенсаций в таких ситуациях связывается с решением более общего вопроса – о придании территории проживания особого статуса. На таких территориях компенсационные мероприятия осуществляются в бесспорном, плановом порядке, который можно называть административным (не судебным).

Фактически Конституция гарантировала населению право на возмещение лишь части реального экологического вреда, а именно – вреда, причиняемого экологическими правонарушениями. Аналогичный подход в Федеральном законе “Об охране окружающей среды”: специально посвященная этому вопросу норма говорит о возмещении вреда, причиненного здоровью граждан “в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды” (ст. 79). Однако это вовсе не означает того, что ко всякому другому экологическому вреду право толерантно. Законодательство позволяет гражданам взыскивать, а государственным органам, соответственно, компенсировать и тот вред, который причиняется деятельностью, не обладающей всеми признаками правонарушения. По особенностям происхождения и возмещения можно выделить три вида такого вреда: причиняемый в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; связанный с проживанием на территориях, где существует повышенный риск радиационного, химического или иного загрязнения окружающей среды; связанный с проживанием на экологически неблагоприятных территориях. Законодательство никак не исключает компенсацию экологического вреда, причиняемого вне (за рамками) экологических правонарушений, и речь может идти лишь об уровне гарантий прав граждан в разных ситуациях.

Возмещение вреда, причиняемого в связи с проживанием на экологически неблагоприятных территориях

Административный порядок возмещения вреда характеризуется следующим: компенсация выплачивается на основании прямого указания закона и при наличии решения (нормативного или ненормативного акта) уполномоченных органов законодательной или исполнительной власти об отнесении определенных категорий населения к сфере действия соответствующего закона; выплаты производятся в одинаковом размере для всех граждан и могут носить единовременный (в чрезвычайных ситуациях) или повременный характер; компенсационные мероприятия проводятся на соответствующей территории в связи с приданием ей особого статуса. Плановое возмещение вреда имеет форму своеобразного экологического пособия и осуществляется в комплексе

⁵ Пример: по сообщениям СМИ, в 2004 г. в Екатеринбурге около 60 детей отравились выбросами цитрамона и аскорбиновой кислоты с фармацевтического завода. На территории дошкольного учреждения был снят слой ярко-желтого снега, пахнущего химикатами. В январе 2007 г. территорию нескольких районов Омской, Томской и Тюменской областей покрыл оранжевый снег.

⁶ Возмещение экологического вреда здоровью в исковом порядке весьма проблематично, сопряжено с трудностями доказывания причинности, объема вреда и другими процессуальными проблемами. См. об этом: *Васильева М.И.* Судебная защита экологических прав (Правовые вопросы возмещения и предупреждения экологического вреда). М., 1996. С. 10–97.

с другими мероприятиями по реабилитации населения и восстановлению нормальных условий жизнедеятельности.

Общих вопросов социальной защиты, в том числе возможности возмещения вреда, причиняемого в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, касается Федеральный закон “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера”: граждане имеют право на защиту жизни, здоровья в случае возникновения чрезвычайных ситуаций; на возмещение ущерба, причиненного их здоровью вследствие чрезвычайных ситуаций; на медицинское обслуживание, компенсации и социальные гарантии за проживание и работу в зонах чрезвычайных ситуаций. Порядок и условия, виды и размеры компенсаций и социальных гарантий, предоставляемых гражданам, устанавливаются законодательством РФ и законодательством субъектов РФ. В развитие этой нормы уточняющих актов пока не принималось.

Второе основание компенсации вреда в административном порядке связано с проживанием на территориях, где существует повышенный риск радиационного, химического или иного загрязнения окружающей среды.

В соответствии с Законом РФ “О закрытом административно-территориальном образовании” проживание (или работа) граждан в условиях особого режима закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) подлежат общей социальной компенсации, которая включает повышенный уровень бюджетной обеспеченности населения, меры социальной защиты, льготы в оплате труда, государственном страховании и гарантии занятости. Кроме того, в случае установления вредного воздействия предприятий и (или) объектов, расположенных в ЗАТО, на прилегающие территории, этим территориям в соответствии с положением, утверждаемым Правительством РФ, присваивается статус зоны воздействия. Такой документ должен включать в себя перечень зон воздействия, их границы, режим землепользования, экологические мероприятия (примеров нет). Право граждан, проживающих в зонах воздействия, на социальные гарантии и компенсации, было исключено так называемым Законом о монетизации льгот (Федеральный закон от 22 августа 2004 г.).

Согласно Федеральному закону “О радиационной безопасности населения” граждане, проживающие на территориях, прилегающих к организациям, которые осуществляют деятельность с использованием источников ионизирующего излучения и в которых существует возможность превышения установленных основных пределов доз, имеют право на социальную поддержку. По-

рядок предоставления социальной поддержки устанавливается законом. (Закон не принят.)

Права граждан, проживающих в зонах защитных мероприятий вокруг объектов по хранению или уничтожению химического оружия (в пределах этой территории осуществляется специальный комплекс мероприятий, направленных на обеспечение коллективной и индивидуальной защиты граждан, защиты окружающей среды от возможного воздействия токсичных химикатов вследствие возникновения чрезвычайных ситуаций⁷) установлены Федеральным законом “Об уничтожении химического оружия”. Право на получение социальных льгот и компенсаций, направленных на улучшение социально-бытовых условий проживания в зонах защитных мероприятий, было исключено “законом о монетизации льгот”.

Аналогичным образом утратила силу соответствующая статья Федерального закона “Об использовании атомной энергии”, регулировавшая меры по социальной защите граждан в районах расположения ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения (на устанавливаемую в целях защиты населения зону наблюдения, где осуществляется контроль за радиационной обстановкой, распространялось действие мер социальной-экономической компенсации за дополнительные факторы риска).

Третье основание компенсации вреда представлено законодательством о социальной защите населения, проживающего на экологически неблагоприятных территориях. Действует ряд законов, устанавливающих право граждан на экологически обусловленные льготы и компенсации, связанные с проживанием в местностях, подвергшихся радиоактивному загрязнению: Закон РФ “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”, Федеральный закон “О социальной защите граждан РФ, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении “Маяк” и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча”, Федеральный закон “О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне”.

⁷ См.: постановление Правительства РФ “Об утверждении Положения о зоне защитных мероприятий, устанавливаемой вокруг объектов по хранению химического оружия и объектов по уничтожению химического оружия” от 24 февраля 1999 г. // Собрание законодательства РФ. 1999. № 10. Ст. 1234. Постановлениями Правительства РФ утверждены площади зон и перечни населенных пунктов, включаемых в зоны защитных мероприятий вокруг объектов по хранению и уничтожению химического оружия в 6 регионах страны.

В 90-е годы были приняты и в разной степени реализованы несколько программ по оздоровлению экологической обстановки и населения в ряде регионов страны: в Уральском районе и Тюменской области, Кемеровской, Оренбургской, Тульской, Самарской областях, городах Череповец, Карабаше Челябинской области, Каменск-Уральском и Нижнем Тагиле Свердловской области, Братске Иркутской области, Чапаевске Самарской области. Программы не устанавливали каких-либо конкретных компенсационных выплат населению, но предусматривали проведение различных мероприятий по улучшению условий жизни: переселение жителей из санитарно-защитных зон; озеленение городских территорий; устранение дефицита питьевой воды; перенос в экологически более благоприятные районы детских учреждений и поликлиник; строительство лечебных и профилактических учреждений; вынос предприятий из жилых зон; профилактику заболеваний, связанных с загрязнением окружающей среды; совершенствование социально-гигиенического мониторинга; проведение санитарно-эпидемиологического анализа состояния здоровья и т.д.

По смыслу Федерального закона «Об охране окружающей среды» предполагается принятие специального закона о зонах экологического бедствия, который бы определял порядок объявления и установления режима зон экологического бедствия. По существу, этот же закон должен устанавливать и содержание режима таких зон. Соответствующий законопроект был разработан («О статусе зон экологического бедствия и регулировании хозяйственной и иной деятельности на их территории»), но пока не принят.

Обязанность государства по возмещению вреда здоровью населения, проживающего на экологически неблагоприятных территориях, имеет конституционно-правовой характер, следует из его экологической функции, его особой роли в экологических правоотношениях. Рассматривая дела о конституционности законов, регулирующих право граждан на возмещение вреда, связанного с чернобыльской катастрофой, Конституционный Суд РФ указывал, в частности, на то, что «признание и обеспечение права на возмещение вреда здоровью, являющемуся для каждого неотчуждаемым благом, – конституционная обязанность Российской Федерации как социального правового государства». Значительная ущемленность многих конституционных прав граждан и реальная невозможность вреда порождает, по мнению Конституционного Суда, «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»⁸. Несомненно, данная правовая позиция, высказанная применительно к «чернобыльскому» вреду, должна приниматься во внимание и при обсуждении вариантов защиты прав граждан в других зонах экологического бедствия.

Особой разновидностью экологически неблагоприятных территорий являются санитарно-защитные зоны. Санитарно-защитные зоны устанавливаются в целях охраны атмосферного воздуха и других природных объектов в местах проживания населения, отделяют территорию промышленной площадки от жилой застройки, ландшафтно-рекреационной зоны, зоны отдыха, курорта с обязательным обозначением границ специальными информационными знаками. По нормам санитарного, строительного и жилищного законодательства, санитарно-защитные зоны не предназначены для проживания. Существует прямой запрет санитарного законодательства: в санитарно-защитных зонах не допускается размещение объектов для проживания людей; санитарно-защитная зона не может использоваться для расширения промышленной или жилой территории без соответствующей обоснованной корректировки границ зоны⁹. В предпроектной, проектной документации на строительство новых, реконструкцию или техническое перевооружение действующих предприятий должны быть предусмотрены мероприятия и средства на организацию и благоустройство санитарно-защитных зон, включая в случае необходимости переселение жителей.

В современных условиях всякое новое строительство в обязательном порядке связывается с возможностью соблюдения режима таких зон. При отсутствии такой возможности – два варианта. Либо размещение объекта исключается, либо предприятиям, которым в установленном порядке отводится земельный участок под санитарно-защитную зону, предписывается производить снос жилых домов (помещений), находящихся на этих участках, за счет собственных средств с предоставлением собственникам сносимых жилых домов компенсаций, предусмотренных законодательством РФ. Проблема санитарно-защитных зон существует, главным образом, примени-

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. № 18-П // Собрание законодательства РФ. 1997. № 50. Ст. 5711; Постановление Конституционного Суда РФ от 19 июня 2002 г. № 11-П // Собрание законодательства РФ. 2002. № 27. Ст. 2779.

⁹ Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов. СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03. Утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 30 марта 2003 г., зарегистрир. в Минюсте РФ 29 апреля 2003 г. N 4459.

тельно к сложившейся застройке, где жилые дома в прошлом попали в санитарно-защитные зоны и не были расселены, либо таковые зоны определялись без должного учета реального влияния источника загрязнения на окружающую среду. Согласно официальным данным, на таких территориях проживают примерно 2,7 млн. человек или около 2% населения страны¹⁰. Известно, что, например, в Череповце около половины населения проживает в санитарно-защитной зоне (ОАО «Северсталь»). В той или иной степени вопросы расселения санитарно-защитных зон актуальны для всех городов страны. Но решаются они повсеместно очень медленно или не решаются вовсе.

С точки зрения права граждан на благоприятную окружающую среду можно ставить вопрос о прекращении экологически опасной деятельности, если оно не противоречит общественным интересам в смысле ст. 1065 ГК РФ, либо о плановом переселении жителей за счет средств бюджета и самого хозяйствующего субъекта. Однако этого не происходит по причине невыделения соответствующих средств. Дополнительные проблемы уже юридического свойства могут возникнуть в связи с приватизацией, если она была проведена без учета экологического фактора, в частности, без перехода к новому собственнику обязательств по переселению жителей. Если по ряду причин радикально решить вопрос не удается, то можно обсуждать его и в иной плоскости. Очевидно, что сам факт проживания в санитарно-защитной зоне свидетельствует о нарушении права на благоприятную окружающую среду и составляет основание для компенсации вреда, если в пределах санитарно-защитной зоны реально превышены нормативы качества окружающей среды или иным образом нарушено ее состояние. В случае принятия закона о зонах экологического бедствия к сфере его действия следует отнести вопросы компенсаций жителям санитарно-защитных зон. В настоящее время вред не компенсируется никак, и граждане, решившие отстаивать свои права, обращаются в суд.

Примеры. Районный суд г. Ижевска в 1998 г. рассмотрел иск четырех семей, проживающих в санитарно-защитной зоне Северно-восточного промышленного узла, о переселении и возмещении морального вреда в связи с тем, что промышленные объекты расположены в 20–100 м от жилья. Суд принял доказательства физических и нравственных страданий, но, приняв решение о переселении граждан, отказал им в возмещении морального вреда.

В 2001 г. Сахалинский областной суд обязал ОАО «Роснефть-Сахалинморнефтегаз» предоставить соот-

ветствующее санитарным нормам жилье гражданину, более 20 лет проживающему в санитарно-защитной зоне предприятия (нефтяные скважины в поселке на расстоянии нескольких десятков метров от жилых домов). Решение было исполнено не сразу, но впоследствии предприятие выплатило компенсацию на приобретение однокомнатной квартиры.

Несколько лет (с конца 90-х) занял судебный процесс по иску жителей г. Липецка к Новолипецкому металлургическому комбинату о предоставлении жилья за пределами санитарно-защитной зоны комбината или соответствующей денежной компенсации. В пределах санитарно-защитной зоны, которая определена шириной в один километр, более 20 лет назад был установлен запрет на жилищное строительство. Начавшееся в конце 80-х годов переселение людей было вскоре приостановлено. В отношении некоторых истцов суд принял положительное решение о предоставлении другого жилья. Рассмотрение большинства дел закончилось выплатами незначительных сумм. В возмещении морального вреда, связанного с проживанием на неблагополучной территории, отказывалось. В 2000 г. прошел другой судебный процесс по искам граждан, проживающих в санитарно-защитной зоне комбината о переселении и возмещении морального вреда за проживание в опасных условиях. Суд не удовлетворил иски о переселении, а моральный вред определил в размере от 500 до тысячи руб. на человека.

При этом жители санитарно-защитных зон по общему правилу доказывают в судах, что у них возник конкретный материальный или моральный вред, который является следствием воздействий соответствующего предприятия. Очевидно, что судебный способ защиты эколого-жилищных интересов лиц, проживающих в санитарно-защитных зонах, отнюдь не лучший, а всего лишь вынужденный. Статистика соответствующая: по данным Роспотребнадзора, в период 2000–2005 годов в судах рассмотрено 119 обращений граждан на проживание в санитарно-защитных зонах. Вполне очевидно, что защита интересов населения наилучшим образом может быть обеспечена путем организации переселения. Так, например, в Липецкой области была принята Программа переселения граждан г. Липецка из санитарно-защитной зоны предприятия ОАО «Новолипецкий металлургический комбинат» на период 2004–2007 годов; программа «О переселении из экологически неблагоприятного и аварийного жилья» действует в Ханты-Мансийском автономном округе. Есть и другие примеры такого рода, однако за последние 10 лет количество жителей, переселенных из санитарно-защитных зон, составило около 5% от числа подлежащих переселению.

В 2005 году Европейский Суд по правам человека вынес решение по делу российской заявительницы, проживающей в г. Череповце в пределах санитарно-защитной зоны ОАО «Северсталь», отметив, что российское законодательство не содержит прямых указаний на то, какие меры можно предпринять в отношении тех граждан,

¹⁰ Письмо Роспотребнадзора «Об организации санитарно-защитных зон на территории Российской Федерации» от 17 апреля 2006 г.

которые проживают в пределах санитарно-защитной зоны, в ситуации, когда загрязнение окружающей среды превышает предельно допустимые нормы, и согласившись с тем, что единственным решением для властей было поставить заявительницу в очередь на жилье¹¹.

В 1995 г. заявительница обратилась в суд с иском, добиваясь переселения на новое место жительства вне пределов санитарно-защитной зоны и утверждая, что концентрация токсичных элементов и уровень шума представляли собой угрозу для жизни и здоровья человека. Городской суд со ссылками на нормативный акт 1974 г. постановил, что власти обязаны были переселить всех лиц, проживающих в пределах санитарно-защитной зоны, на новое место жительства, однако они этого не сделали. Конкретного указания о переселении в решении суда не содержалось; суд указал, что местные власти должны поставить заявительницу на “приоритетную” очередь в списках на получение жилья и что переселение на новое место жительства зависит от наличия квартир в жилом фонде. Однако исполнительное производство было прекращено на том основании, что “приоритетной” очереди для переселения жителей санитарно-защитной зоны не существует. Заявительница была поставлена в общую очередь на жилье.

Европейский Суд пришел к выводу, что здоровье заявительницы ухудшилось в результате длительного воздействия на нее производственных выбросов металлургического комбината, и эти выбросы отрицательно сказались на качестве жизни в ее квартире в степени, достаточной, чтобы ее жалоба могла бы рассматриваться в контексте положений ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Суд поставил вопрос об ответственности государства, которое допустило эксплуатацию предприятия-загрязнителя в центре города и не приняло эффективных мер по учету интересов местного населения и снижению загрязнения окружающей среды до приемлемых уровней. Европейский Суд постановил: выплатить заявительнице компенсацию в размере 6 тысяч евро в возмещение причиненного ей морального вреда.

Из решения Европейского Суда есть несколько следствий: *жители санитарно-защитных зон имеют право на получение другого жилья от государства* (проживание в экологически неблагоприятных условиях является таким же основанием, как и, например, необеспеченность нормативами жилой площади), но это право не является приоритетным по отношению к правам на жилье других лиц, возникшим по другим основаниям; *проживание в санитарно-защитной зоне причиняет вред* (как минимум, моральный), и *этот вред должен компенсироваться*.

¹¹ По материалам Постановления Европейского Суда по правам человека от 9 июня 2005 г. // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2005. № 11.

Особенности гражданско-правовой ответственности

Судебная практика возмещения экологического вреда, причиненного здоровью граждан, начала формироваться в России с середины 90-х годов. Однако количество дел по-прежнему невелико, и еще меньше положительных решений. Есть общие объяснения такой ситуации, относящиеся к сфере экологической политики, культуры, правосознания, но есть и специфические причины, и о них тоже известно: сложность доказывания причинной связи, назначение судами множества экспертиз, длительных и дорогостоящих, высокие судебные расходы и ряд других проблем гражданско-процессуального характера. Между тем, реализация права граждан на компенсацию ущерба, нанесенного экологическими правонарушениями, способствовала бы улучшению состояния окружающей среды, поскольку предъявление исков – потенциально эффективный способ воздействия на загрязнителей.

Согласно Федеральному закону “Об охране окружающей среды” вред, причиненный здоровью граждан негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, подлежит возмещению в полном объеме. Определение объема и размера возмещения вреда, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется в соответствии с законодательством.

Правоотношения, возникающие вследствие причинения вреда противоправным загрязнением окружающей среды, должны рассматриваться не только в рамках института экологических прав граждан, но также как разновидность деликтных обязательств. В случае причинения экологического вреда здоровью правонарушением как одномоментным, экстраординарным событием (обычно авария с экологическими последствиями) либо продолжающейся деятельностью, содержащей признаки противоправности, появляются основания для обращения в суд. Вред, наступивший вследствие экологического правонарушения, возмещается по правилам гражданского и экологического законодательства. Вред здоровью человека, причиняемый неблагоприятным воздействием окружающей природной среды, по источнику своего происхождения экологический (а точнее, с позиций словообразования, – экогенный), и значит, ему присущи все юридически значимые особенности экологического вреда, а по характеру проявления этот вред – антропологический (т.е. относящийся к человеку), и в этом смысле его возмещение строится на общих положениях о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью (§ 1 гл. 59 и § 2 гл. 59 ГК РФ “Общие

положения о возмещении вреда” и “Возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина”).

Действующая общая норма о возмещении вреда, причиненного здоровью граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, отличается отсутствием каких-либо особенностей возмещения такого вреда. Ранее действовало правило, что при невозможности установления причинителя вреда сумма денежных средств за причиненный здоровью граждан вред взыскивается за счет средств соответствующих государственных экологических фондов. Ликвидация в начале текущего десятилетия системы таких фондов не исключает проведения в соответствующих случаях выплат прямо из бюджета, однако государство “по умолчанию” сняло с себя эту обязанность (субсидиарную ответственность). Можно согласиться с Уполномоченным по правам человека в том, что “государство, взявшее на себя обязательство контролировать экологическую ситуацию, обязано выявить загрязнителя, коим является тот или иной субъект хозяйственной деятельности, найти виновника экологического правонарушения, добиться его ответственности, либо должно само компенсировать нанесенный людям материальный и моральный ущерб”¹². Нет в законе и прямого указания на компенсацию морального вреда, как это было ранее. В целом, возможности получения гражданами компенсации своих убытков значительно снижены.

Декларированное законом возмещение вреда в полном объеме имеет, скорее, характер принципа, устремленного в будущее, нежели реального механизма, поскольку добиться компенсации материального ущерба, причиненного повреждением здоровья, в полном объеме практически невозможно. Причиной тому трудности всесторонней и объективной оценки собственно объема ущерба, сложность определения конкретного виновного лица, особенно при одновременном воздействии не одного а, как реально бывает в жизни, нескольких загрязнителей, процессуальная слабость истца и ряд других факторов.

Перечень условий наступления гражданской ответственности за экологический вред включает наличие вреда и причинной связи между поведением ответчика и вредом в качестве постоянных и важнейших оснований. Исходя из гражданско-правового принципа генерального деликта, потерпевший не обязан доказывать противоправность действий причинителя, но должен доказать, что у него возник конкретный материальный или моральный вред, и что этот вред является след-

ствием поведения ответчика. Последнее обстоятельство наиболее трудно доказуемо.

Весь комплекс причинности можно условно разложить на несколько составляющих. Во-первых, надо подтвердить экологический характер возникшего вреда (причинная связь между вредом здоровью и загрязнением окружающей среды), для чего необходимо установить вредное вещество (или фактор), вызвавшее заболевание или иное расстройство здоровья, и медико-биологические аспекты его действия, а также определить возможные пути и момент его проникновения в организм. Во-вторых, надо определить принадлежность этого вещества какому-либо источнику эмиссии (причинная связь между загрязнением окружающей среды и деятельностью конкретных субъектов). В-третьих, надо уточнить степень участия данного загрязнителя в формировании вреда (причинная связь между экологическим правонарушением и размером причиненного вреда). Очевидно, что гражданину сделать все это крайне непросто.

Существенно осложняет положение пострадавших то, что причинение экологического вреда здоровью часто растягивается во времени, когда момент причинения размывается и не может быть определенно увязан с фактом конкретного экологического правонарушения на каком-либо объекте. Часто возникают сочетанные эффекты, когда от взаимодействия выбросов образуются новые вредные вещества, и это может видоизменить либо прервать причинность, и, соответственно, воспрепятствовать установлению ответчика.

Основные сложности доказательств причинности связаны с трудностями получения необходимой информации. Остается острой проблема открытости и доступности экологической информации. Существует пробелы в правовом регулировании: нет должного закрепления обязанности по предоставлению населению экологической информации хозяйствующими субъектами; отсутствуют приемлемые для судебной практики критерии размежевания государственной тайны и экологической информации; не установлены разумные сроки получения (предоставления) экологической информации; не урегулированы чисто технические, процедурные моменты в предоставлении информации, что способно свести на нет даже имеющиеся нормы. Есть и другая сторона информационных проблем. До сих пор находится в стадии становления социально-гигиенический мониторинг, не сформирована достаточная для принятия судебных решений база данных о влиянии факторов окружающей природной среды на здоровье населения.

Доминирующие в гражданском процессе принципы диспозитивности и состязательности сторон

¹² Экология и нарушение прав человека. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. М., 2002.

по сути своей, конечно, законные и справедливые, применительно к искам о возмещении экологического вреда здоровью граждан фактически ставят этих граждан-истцов в заведомо невыгодное положение по сравнению с ответчиками. Учитывая особенности эктогенного вреда и неразвитость эколого-информационных отношений, доказать на достаточном для суда уровне все обстоятельства, на которые ссылается сторона в обоснование своих исковых требований, как того требует закон, крайне непросто. В этой связи есть смысл обсудить возможность внесения изменений (уточнений, дополнений) в гражданский процесс с целью *облегчения установления причинной связи в делах о причинении экологического вреда здоровью населения*. Для этого может быть заимствован имеющийся зарубежный опыт «поворота бремени доказывания».

Например, в германском праве экологической ответственности (Umwelthaftungsgesetz, 1990 г.) действует презумпция причинности: если по условиям отдельного конкретного случая вред мог быть причинен данным объектом, то считается, что вред был причинен именно этим объектом. Способность к причинению вреда в конкретном случае оценивается по технологии производства, применяемым сооружениям и устройствам, виду и концентрации используемых веществ и отходов производства, метеорологическим условиям, по времени и месту наступления вреда, по содержанию вреда, а также по иным условиям, которые в каждом конкретном случае свидетельствуют «за» или «против». Данное положение не применяется, если объект используется в соответствии с установленными нормами и правилами. Факт соответствия производства установленным нормам и правилам является обстоятельством, исключающим презумпцию причинной связи, и, следовательно, он должен быть доказан ответчиком. Закон предусматривает всего два случая, когда презумпция причинности исключается. В случаях, когда отдельные обстоятельства дела остаются невыясненными, от истца не требуется принятия мер к поиску новых доказательств: все неразрешимые сомнения толкуются в пользу потерпевшего. В свою очередь, ответчик имеет возможность защиты своих законных интересов посредством представления доказательств того, что в данном конкретном случае нет оснований для применения к нему мер ответственности.

Заслуживает внимания и опыт российских регионов. Редчайшая правовая норма есть в Законе Волгоградской области «О безопасности населения и охране окружающей среды при освоении месторождений нефти и газа, содержащих сероводород»: перечень экологозависимых заболеваний, связанных с действием углеводородного сырья, содержащего сероводород, утверждается администрацией Волгоградской области по представлению органов здравоохранения и госсанэпиднадзора.

Особенностью экологического вреда является то, что в большинстве случаев он носит территориальный характер, и потому право требования возмещения вреда возникает одновременно у нескольких или многих лиц. В связи с этим встает

вопрос о возможности преюдициального установления причинной связи между всеми случаями повреждения здоровья и деятельностью одного и того же объекта.

Еще одна группа проблем связана с квалификацией сопричинения, когда вред наступает в результате деятельности нескольких загрязнителей окружающей среды. Солидарная ответственность сопричинителей должна наступать, когда бы без участия хотя бы одного из них вредные последствия не наступили. Несколько сложнее установить долевую ответственность.

Заслуживает внимания также проблема субъективной стороны – виновности загрязнителей. По общему правилу вина причинителя вреда презюмируется, но ответственность может наступить и при отсутствии вины в случае признания его деятельности повышенно опасной. Однако установление вины осложняется в ситуациях загрязнения окружающей среды производствами, построенными несколько десятилетий назад, до принятия современного природоохранного законодательства.

Сложность доказательства причинной связи между загрязнением окружающей среды и наступлением конкретного ущерба вызвала к жизни использование норм о компенсации морального вреда. Иски о возмещении морального вреда более перспективны, поскольку нет необходимости в получении экспертного заключения о наличии эколого-обусловленной заболеваемости и в доказывании размера материального ущерба. В то же время реализовать это право тоже не просто, и судебная практика по делам о компенсации морального вреда в связи с загрязнением окружающей среды немногочисленна.

Примеры: В 2002 г. районный суд Чувашской Республики рассмотрел иск Чебоксарского межрайонного природоохранного прокурора к Управлению Горьковской железной дороги МПС РФ о компенсации морального вреда гражданам, проживающим вблизи станции, где в 1996 г. произошло крушение поезда со сходом с рельсов цистерн, содержащих фенол и дизельное топливо. В результате пролива и возгорания цистерн были загрязнены почвы, атмосферный воздух, подземные и поверхностные воды, нефтепродукты и фенол попали в колодцы. Территория, прилегающая к месту аварии, была объявлена зоной чрезвычайной ситуации. Причиной аварии послужила вина работников вагонного депо.

По мнению прокурора, моральный вред жителям нанесён в результате длительного нахождения в неблагоприятной экологической обстановке. Последствия аварии ощущались жителями и в период рассмотрения дела в суде, т.е. спустя 6 лет. В суде истцы мотивировали свой моральный вред нарушением их прав на благоприятную природную среду, ограничением их прав на свободу передвижения, ухудшением здоровья и болезнями, связанными с каждодневными переживаниями. Представитель ответчика иск в суде не

признал и пояснил, что отсутствуют доказательства причинения вреда здоровью истцов.

Суд установил, что в деле имеются доказательства причинения вреда как окружающей природной среде, так и здоровью жителей данного населенного пункта. По заключениям судебно-медицинских экспертиз в отношении двух граждан не исключено воздействие паров ядовитого вещества на организм (по материалам дела – паров фенола), что явилось причиной их обращения за медицинской помощью. По мнению суда, данные заключения по существу преюдициальны, поскольку все истцы на день аварии находились дома, испытывали одинаковые симптомы, дискомфорт, расстройства и т.п. и до сих пор проживают на месте аварии. На основании территориальной медицинской статистики, результатов углубленных клинико-лабораторных осмотров и сравнительных медицинских обследований населения следует однозначный вывод о связи массовых заболеваний населения с происшедшей аварией.

Суд согласился с доводами истцов о причинении им морального вреда в результате аварии. Им пришлось претерпеть переживания, стрессы, нравственные страдания в связи с посягательством на совокупность нематериальных благ: здоровье, право на благоприятную окружающую среду, право на выбор места пребывания и жительства, в связи с отсутствием нормальной экосистемы, всевозможными мероприятиями, запретами, ограничениями. Суд взыскал в пользу несовершеннолетних по 15 тыс. руб., а в пользу взрослых по 12 тыс. руб.

Учитывая масштабы и продолжительность вредного экологического воздействия на здоровье жителей поселка, вряд ли можно считать решенной проблему возмещения причиненного им вреда. Истцы претерпели не только моральный вред, но и реальный, материальный вред, связанный с утратой здоровья и потерями в имуществе. Но все попытки предъявить иски о возмещении материального ущерба, обусловленного повреждением здоровья, по ряду причин (главным образом, из-за высокой стоимости судебно-медицинских экспертиз) не увенчались вынесением судебного решения.

В 2001 г. Томский областной суд рассмотрел иск граждан к Сибирскому химическому комбинату – о прекращении деятельности по захоронению жидких радиоактивных отходов и о возмещении морального вреда, а также к администрации Томской области – о возмещении морального вреда.

Требования к комбинату о компенсации морального вреда мотивировались тем, что захоронение жидких радиоактивных отходов в водоносные горизонты противоречит действующему законодательству, эта деятельность является экологически вредной, так как приводит к радиоактивному загрязнению местности, подземных вод, пригодных для питьевого водоснабжения, и посягает на право истцов на благоприятную и безопасную окружающую среду. Кроме того, авария 1993 г. явилась для истцов тяжёлой моральной травмой, поскольку вызвала радиоактивное загрязнение местности, в которой они проживают, нарушила их права на проживание в условиях окружающей природной среды, благоприятных для жизни и здоровья, о чем

свидетельствовали мероприятия, проводимые после аварии: дезактивация усадеб и огородов, проводимая на протяжении четырех месяцев, выставленные знаки радиационной опасности, запрещение сбора дикоросов, невозможность использования приусадебных участков. Требования о компенсации морального вреда к администрации области обосновывались тем, что она выдавала комбинату лицензию на использование недр для захоронения жидких радиоактивных отходов, а также тем, что не приняла мер к расселению жителей деревни после аварии.

Суд удовлетворил иск в части требований к Сибирскому химическому комбинату о возмещении морального вреда, причиненного в результате инцидента, произошедшего 6 апреля 1993 г. Размер компенсации был определен в размере 25 тыс. руб. для сельских жителей и 10 тыс. руб. для дачников, имеющих в радиационно загрязненном селе жилые дома. Определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда решение Томского областного суда было оставлено без изменения.

В 1997 г. городской суд Челябинской области принял решение о компенсации морального вреда, причиненного неблагоприятным воздействием окружающей среды, радиационно загрязненной в результате деятельности производственного объединения «Маяк». Моральный вред был причинен родителям и ребенку с тяжелыми врожденными пороками развития, что по заключению экспертизы произошло в результате длительного проживания двух поколений прямых родственников по восходящей линии на территориях, подверженных радиоактивному загрязнению. Иск был удовлетворен, решение исполнено, компенсация составила 50 млн. неденоминированных рублей.

В 2001 г. другой районный суд Челябинской области удовлетворил иск к производственному объединению «Маяк» о возмещении вреда, причиненного здоровью, и о взыскании компенсации морального вреда жителю области с врожденным иммунодефицитом, имеющему инвалидность. По заключению специалистов, причиной этого заболевания послужило влияние радионуклидов на несколько поколений прямых родственников истца, которые были эвакуированы с загрязненной территории в районе реки Теча после аварии 1957 г. Однако позднее областной суд отменил решение районного суда.

В 2005 г. в районный суд г. Перми был подан иск двумя жителями города о возмещении морального вреда в связи с противозаконной (по мнению истцов. – *М.В.*) утилизацией (сжиганием) в черте города межконтинентальных баллистических твердотопливных ракет, снятых с боевого дежурства.

В 2004 г. в районный суд Краснодарского края поступили иски от нескольких десятков жителей хутора, вблизи которого произошла авария на газодобывающей скважине; жители связывали ухудшение своего здоровья с последствиями техногенной катастрофы и требовали возмещения морального и материального вреда.

Отсутствие в действующем Законе об охране окружающей среды специального указания о компенсации морального вреда не исключает применение общих правил, установленных нормами гражданского законодательства (ст. 151, § 4

гл. 59 ГК РФ). Как указал Верховный Суд РФ, отсутствие в законодательном акте прямого указания на возможность компенсации причиненных нравственных или физических страданий по конкретным правоотношениям не всегда означает, что потерпевший не имеет права на возмещение морального вреда¹³. По общему правилу, требования о компенсации морального вреда вытекают из нарушения личных неимущественных прав и других нематериальных благ. В экологических правоотношениях – из нарушения права на жизнь, здоровье и благоприятную окружающую среду. Моральный вред может взыскиваться независимо от материального: как наряду с ним, так и отдельно. Фактически же взыскание морального вреда осуществляется в месте о реального.

Преодолеть, хотя бы частично, трудности, связанные с поиском ответчика, “привязкой” вреда к конкретному причинителю, взысканием убытков с установленной, но неплатежеспособной стороны, возможно по мере внедрения в систему возмещения экологического вреда здоровью граждан элементов страхования. Из двух форм личного страхования – добровольного и обязательного, с точки зрения защиты интересов граждан, подверженных вредным экологическим воздействиям, предпочтительнее обязательное, поскольку оно для них бесплатно и автоматически распространяется на все категории населения, указанные в соответствующем законе. Обязательное страхование жизни и здоровья граждан может осуществляться как за счет бюджета, так и за счет названных в специальном законе лиц, т.е. применительно к рассматриваемым отношениям – за счет природопользователей и иных субъектов хозяйственной деятельности. Такие гарантии экологических интересов населения могут быть введены на уровне федерального закона. Положительную роль может сыграть и страхование ответственности за причинение экологического вреда.

¹³ См.: абз. 2 п. 4 Постановление Пленума Верховного Суда РФ “Некоторые вопросы компенсации морального вреда” от 20 декабря 1994 г. // Росс. газ. 1995. 8 февр.

Анализ отмеченных здесь и некоторых других проблем показывает, что необходимо специальное законодательное регулирование отношений по возмещению вреда здоровью, причиненного экологическими правонарушениями. В то же время сложности института обязательств по возмещению экологического вреда вряд ли могут быть преодолены путем внесения поправок к нормам гражданского и гражданского процессуального права, поскольку приспособление частноправовых средств для регулирования возникающих здесь отношений публично-правового и смешанного характера может быть лишь ограниченно допустимым и столь же ограниченно результативным. Радикальным шагом законодателя в этом направлении стало бы *принятие специального закона о возмещении экологического вреда, причиняемого объектам окружающей природной среды и здоровью населения в виде своеобразного “свода исключений из правил”*¹⁴.

Итак, юридические особенности возмещения вреда здоровью, причиняемого экологическими правонарушениями, существуют, главным образом, в сфере установления причинной связи, определения объема убытков, территориального (группового) характера вреда. Возмещение экологического вреда здоровью населения выходит далеко за рамки гражданско-правового института деликтных обязательств, осуществляется по различным основаниям и регулируется несколькими отраслями права. По отношению к другим экологическим правам, право на возмещение вреда выполняет роль “гарантии гарантий”, является заключительным звеном в последовательной системе прав, соподчиненных праву на благоприятную окружающую среду и служащих его реализации.

¹⁴ Автором был разработан и передан в Комитет Государственной Думы РФ по экологии проект соответствующего федерального закона (см.: Васильева М.И. Концепция и структура Федерального закона “О возмещении вреда, причиненного здоровью граждан неблагоприятным воздействием окружающей природной среды” // Зеленый мир. 1997. № 9. С. 6–9).