

**ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА**

**Понятие и виды экологических прав человека**

Можно утверждать, что вопрос об экологических правах индивида является центральным в современном праве окружающей среды России. При этом имеются в виду не антропоцентристские концепции охраны окружающей среды, основанные на идее решения экологических задач в интересах человека, а собственно право каждого на благоприятную окружающую среду, реализация которого будет отвечать не только экологическим интересам человека, но и, что самое важное, сохранению и восстановлению благоприятного состояния окружающей среды. Человек, его права и свободы являются высшей ценностью (ст. 2 Конституции России).

**Под экологическими правами человека понимаются признанные и закрепленные в законодательстве права индивида, обеспечивающие удовлетворение разнообразных потребностей человека при взаимодействии с природой.**

По уровню правового регулирования эти права подразделяются на основные и иные права в области окружающей среды.

Основные права часто называются конституционными и фундаментальными. В Российской Федерации они закреплены Конституцией, а также международно-правовыми документами по правам человека, которые в соответствии со ст. 15 Конституции РФ являются составной частью правовой системы России. К международным документам относятся, в частности, Всеобщая декларация прав человека (1948 г.), Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.), Европейская социальная хартия (1961 г.).

Так, **основными конституционными** являются право частной собственности на землю (ст. 36), право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42). Прямое отношение к рассматриваемой разновидности прав имеет право каждого на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены (ст. 37), а также право каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41) и др. Перечень прав дается в гл. 2 Конституции РФ.

В соответствии с ч. 2 ст. 17 Конституции РФ основные экологические права относятся к категории неотчуждаемых, естественных прав человека. Квалифицируя их как неотчуждаемые, Конституция подчеркивает невозможность и недопустимость лишения человека таких прав. Они являются правами субъективными и естественными, поскольку природа наделяет ими человека в момент рождения.

К категории **иных экологических прав человека** относятся права в области природопользования и охраны окружающей среды, установленные в законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации и ее субъектов. Примерами разновидности таких прав являются право граждан на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды (ст. 11 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»), право граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории Российской Федерации, на радиационную безопасность (ст. 22 Федерального закона «О радиационной безопасности населения»), право граждан на пребывание в лесах (ст. 65 Лесного кодекса РФ) и др.

Выделение в предлагаемой классификации категории «иных экологических прав» вовсе не означает, что они юридически менее значимы, чем основные. Эти права также подлежат государственному обеспечению и защите.

Наряду с представленной выше классификацией, экологические права могут быть подразделены также по видам регулируемых ими интересов или сторон деятельности. Как в Российской Конституции, так и в Международных пактах по правам человека выделяются гражданские (личные) права; политические права; культурные права; социальные и экономические права. Очевидно, что как самостоятельные по содержанию экологические права, так и юридически значимые экологические интересы граждан проявляются в большей или меньшей степени в каждом из названных видов прав.

Так, гражданские (личные) права определяют защищенность человека, его здоровья и имущества от какого-либо незаконного вмешательства (к примеру от вредного воздействия окружающей среды).

Политические права граждан выражают возможности индивида на участие в осуществлении государственной власти (посредством проведения референдума по вопросам охраны окружающей среды, участия в процессе подготовки и принятия экологически значимых решений и др.), установления контроля за властью (путем судебного обжалования решений и действий государственных органов и должностных лиц, а также их бездействия, нарушающих экологические права граждан).

Культурные права позволяют обеспечивать рост уровня экологической культуры человека.

Социальные и экономические права призваны обеспечить человеку достойный жизненный уровень с учетом экологических характеристик, право на труд в экологически безопасных условиях, защиту здоровья от вредного воздействия загрязненной окружающей среды, право на экологическое образование.

С учетом важности экологических интересов для человека, общества и государства, уровня развития экологических прав человека они должны быть выделены в качестве самостоятельной разновидности прав.

**Состояние правового регулирования экологических прав человека**

Признание и регулирование экологических прав граждан - одна из наиболее существенных новаций развивающегося российского законодательства. Поэтому особенно важно то, что эта разновидность прав признана Конституцией России, в соответствии с которой граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю (ст. 36), каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42). Прямое отношение к данной разновидности прав имеет право каждого на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены (ст. 37), и на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41).

К решению вопросов в сфере взаимодействия общества и природы вполне могут быть применимы также некоторые другие конституционные права - свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ст. 29), на объединение для защиты своих интересов (ст. 30), собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31), обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33). Гарантируя государственную защиту прав и свобод человека и гражданина в России, Конституция предусматривает в тоже время, что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ст. 45).

Конституция РФ развивает и конкретизирует экологические права граждан, закрепленные в международных документах в области охраны окружающей среды. Конституционное право каждого на благоприятную окружающю среду- одно из фундаментальных и всеобъемлющих субъективных прав человека и гражданина, затрагивающее основы его жизнедеятельности, связанные с поддержанием нормальных экологических, экономических и эстетических условий его жизни. Лишь немногие, преимущественно новые конституции зарубежных государств в разных формах закрепляют право своих граждан на благоприятную окружающую среду.

Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» не только закрепил право граждан на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды, но и предусмотрел ряд важных полномочий граждан, способствующих обеспечению его защиты. В частности, он предоставил гражданам право:

а) создавать общественные объединения по охране окружающей природной среды;

б) принимать участие в собраниях, митингах, пикетах, шествиях и демонстрациях, петициях, референдумах по охране окружающей природной среды, излагать свое мнение, обращаться с письмами, жалобами, заявлениями по вопросам охраны окружающей природной среды, требовать их рассмотрения;

в) требовать от соответствующих органов предоставления своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей природной среды и мерах по ее охране;

г) требовать в административном или судебном порядке отмены решений о размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, эксплуатации экологически вредных объектов, а также возмещения экологического вреда;

д) ставить вопрос о привлечении к ответственности виновных юридических лиц и граждан, предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан экологическими правонарушениями (ст. 12).

Ряд существенных прав граждан в области охраны окружающей среды установлен иными законодательными актами России. Так, по Закону РСФСР «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ст. 5) граждане имеют право:

* на благоприятную среду обитания (включаяокружающуюприродную среду, условия труда, проживания,быта, отдыха, воспитания и обучения, питание, потребляемую или используемую продукцию народного хозяйства), факторы которой не должны оказывать опасного и вредного влияния на организм человека настоящего и будущих поколений;
* на своевременное возмещение в полном объеме ущерба от вреда, причиненного их здоровью в результате нарушений санитарных правил, повлекших за собой возникновение массовых инфекционных и (или) неинфекционных заболеваний и отравлений людей, а также профессиональных заболеваний;
* при обращении на предприятия и в организации - на получение от них в пределах их компетенции полных и достоверных сведений: а) о состоянии среды обитания и здоровья населения, эпидемиологической обстановке, действующих санитарных правилах; б) о принимаемых мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия и их результатах; в) о качестве выпускаемых товаров народного потребления, в том числе пищевых продуктов, а также питьевой воды;
* непосредственно или через своего представителя, или через общественные объединения участвовать в разработке, обсуждении и принятии органами государственной власти и управления решений, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

С учетом высокой социальной и экологической опасности радиационного загрязнения окружающей среды Федеральным законом «О радиационной безопасности населения» также установлен ряд прав граждан. В разд. IV.1. уже обращалось внимание на ст. 22 этого Закона, согласно которой граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации, имеют право на радиационную безопасность. Граждане и общественные объединения имеют также право на получение объективной информации от организации, осуществляющей деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, в пределах выполняемых ею функций о радиационной обстановке и принимаемых мерах по обеспечению радиационной безопасности (ст. 23). Представителям общественных объединений предоставлено право доступа в организацию, осуществляющую деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, в порядке и на условиях, установленных законодательством Российской Федерации (ст. 24). Согласно ст. 26, граждане имеют право на возмещение вреда, причиненного их жизни и здоровью, и (или) на возмещение причиненных им убытков, обусловленных облучением ионизирующим излучением сверх установленных данным Федеральным законом основных пределов доз, в соответствии с законодательством Российской Федерации. А в случае радиационной аварии граждане имеют право на возмещение вреда, причиненного их жизни и здоровью, и (или) на возмещение причиненных им убытков в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Законом «О защите прав потребителей» (в редакции Федерального закона от 9 января 1996 г.) установлено право потребителей на просвещение в области защиты прав потребителей (ст. 3). Это право обеспечивается посредством включения соответствующих требований в государственные образовательные стандарты и общеобразовательные и профессиональные программы, а также посредством организации системы информации потребителей об их правах и о необходимых действиях по защите этих прав. Под потребителем понимается гражданин, имеющий намерение заказать или приобрести либо заказывающий, приобретающий или использующий товары (работы, услуги) исключительно для личных (бытовых) нужд, не связанных с извлечением прибыли. Закон устанавливает другое важное экологически значимое право потребителя - на безопасность товара (работы, услуги) (ст. 7). Потребитель имеет право на то, чтобы товар (работ, услуга) при обычных условиях его использования, хранения, транспортировки и утилизации был безопасен для жизни, здоровья потребителя, окружающей среды, а также не причинял вред его имуществу.

В системе экологических прав граждан можно выделить права на природопользование, т.е. на использование природных ресурсов для удовлетворения разнообразных потребностей человека - экономических, оздоровительных, рекреационных, эстетических, научных, культурных. Права граждан на природопользование регулируются природоресурсными актами законодательства - Земельным, Водным, Лесным кодексами, законами «О недрах», *«О* животном мире» и др. Состояние правового регулирования, виды права природопользования, основания возникновения, изменения и прекращения права природопользования рассматриваются в специальном разделе учебника (см. разд. VI).

В какой степени Российская Конституция и экологическое законодательство в целом отвечают современным международным требованиям или представлениям о регулировании экологических прав граждан? Чтобы ответить на этот вопрос, нужно сравнить их положения с положениями международных документов. Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 г., не выделяет права человека на благоприятную окружающую среду непосредственно. Опосредованно оно выражено через закрепление права человека на жизнь, провозглашенного в ст. 3 Декларации. Декларация предусматривает также право каждого человека на такой жизненный уровень, который необходим для поддержания его здоровья и благосостояния (ст. 25).

Положения Всеобщей декларации прав человека получили развитие в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и Международном пакте о гражданских и политических правах, принятых Генеральной Ассамблеей ООН в 1966 г. Согласно ст. 6 Международного пакта о гражданских и политических правах, право на жизнь является неотъемлемым правом человека. Оно охраняется законом. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах устанавливает право каждого на достойный жизненный уровень и на непосредственное улучшение условий жизни (ст. 11).

На Стокгольмской конференции ООН по окружающей человека среде в 1972 г. впервые на международном уровне была обсуждена как самостоятельная проблема права человека на благоприятную окружающую среду. Принцип 1 Стокгольмской декларации гласит: Человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь, и несет главную ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений.

Конференция ООН по окружающей среде и развитию, проведенная в Бразилии в июне 1992 г., через 20 лет после Стокгольмской конференции, провозгласила как принцип 1 Декларации Рио-де-Жанейро: «В центре внимания непрерывного развития находятся люди. Они имеют право на здоровую плодотворную жизнь в гармонии с природой».

В связи с принятием России в Совет Европы принципиально важно обратиться к международным документам о правах человека этой организации. Известно, что одним из основных условий принятия нового члена в состав Совета является не только гармонизация национального законодательства в части регулирования прав, но и обеспечение прав в конкретных сферах. В рамках Совета Европы действует ряд документов, регулирующих отношения в данной сфере. Основные из них - Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (вступила в силу 3 сентября 1953 г.) и Европейская социальная хартия (вступила в силу 26 февраля 1965 г.). Важно также обратить внимание на то обстоятельство, что в них не только закрепляются права граждан, но и предусматривается международный правовой механизм их защиты, который будет рассмотрен в рамках данной темы. Положения этих документов являются юридически обязательными для России как члена Совета Европы.

Как и во Всеобщей декларации прав человека, в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод права граждан в области охраны окружающей среды не выделены в качестве самостоятельной разновидности субъективных прав. В той мере, в какой экологические права и интересы связаны со здоровьем человека, они охватываются правом на жизнь. Статья 2 Конвенции устанавливает, что право каждого человека на жизнь охраняется законом. Для национального законодателя такая формулировка означает обязанность создавать правовые механизмы охраны жизни человека, включая охрану от неблагоприятных воздействий окружающей среды на его здоровье.

Некоторые дополнительные права, имеющие отношение к рассматриваемому нами предмету, установлены Европейской социальной хартией. Хотя среда рабочей (производственной) зоны по концепции российского права окружающей среды не является частью окружающей природной среды, следует указать на предусмотренное Хартией право на условия работы, отвечающие требованиям безопасности и гигиены (ст. 2). Чрезвычайно важно то, что Хартия возлагает на государства - члены Совета Европы проведение мер по обеспечению эффективного осуществления права на охрану здоровья (ст. 11). Эти меры включают: а) устранение в максимально возможной степени причин ухудшения здоровья; б) обеспечение консультативных услуг и учебной базы для укрепления здоровья и поощрения личной ответственности в вопросах здоровья; в) предотвращение в максимально возможной степени эпидемических, эндемических и других заболеваний.

Хартия установила также обязанности государств по эффективному осуществлению права на социальную и медицинскую помощь, что можно рассматривать как элемент возмещения вреда, причиненного здоровью граждан в результате неблагоприятного воздействия окружающей среды. В соответствии со ст. 13 Хартии государства обязаны обеспечить, чтобы любое лицо, которое не имеет достаточных средств и не может добыть такие средства своими усилиями или из других источников, в частности, за счет льгот в рамках системы социального обеспечения, получало необходимую помощь, а в случае болезни - уход, необходимый в его состоянии.

При характеристике отмеченных статей Хартии следует иметь в виду, что в соответствии со ст. 20 (обязательства) они носят различный правовой характер: если ст. 11 является в основном рекомендательной, то ст. 13 имеет обязательную силу.

Таким образом, объем и содержание экологических прав граждан, предусмотренных в Конституции РФ, не только соответствует объему этой разновидности прав, содержащихся в специальных международных конвенциях и иных документах, но и устанавливает более широкие права граждан в области охраны окружающей среды.

Знание экологических прав граждан, предусмотренных в международных документах, как и механизмов их защиты, имеет важное практическое значение. Оно связано, во-первых, с тем, что в соответствии с ч. 1 ст. 17 Конституции РФ в России признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Во-вторых, с вступлением Российской Федерации в Совет Европы Россия должна ратифицировать Конвенцию о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и ряд протоколов к ней, в частности, Протокол № 2 (о наделении Европейского суда по правам человека компетенцией выносить консультативные заключения) от 6 мая 1963 г., Протокол № 4 (об обеспечении некоторых иных прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и Протокол № 1 к ней) от 16 сентября 1963 г., Протокол № 11 к Конвенции, вносящий структурные изменения в созданный на ее основе контрольный механизм, от 11 мая 1994 г., и др.

Вступление в Совет Европы означает для России также признание в законодательном порядке права на индивидуальные обращения в Европейскую комиссию по правам человека и обязательную юрисдикцию Европейского суда по правам человека; совместимость обязательств РФ по конвенциям в области защиты прав человека в рамках Совета Европы и СНГ, что вытекает из Распоряжения Президента РФ *«О* первоочередных мероприятиях, связанных с вступлением Российской Федерации в Совет Европы» от 13 февраля 1996 г.

**Политическое и юридическое значение признания экологических прав**

В условиях сложной экологической ситуации в стране, крайне низкой эффективности природоохранительной деятельности государства законодательное, особенно конституционное, закрепление экологических прав имеет для России большое политическое и юридическое значение.

Значение признания и юридического закрепления экологических прав определяется ролью, которую институт прав индивида играет в развитии современного общества и государства. В соответствии с общей теорией прав человека права индивида, по-существу, нормативно формулируют те условия и способы жизнедеятельности людей, которые объективно необходимы для обеспечения нормального функционирования индивида, общества и государства\*.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\* Общая теория прав человека. М., 1996. С. 1.

Признание человека, его прав и свобод высшей ценностью означает с политической и юридической точек зрения изменение подходов к взаимоотношениям государства и гражданина и изменению ориентиров в деятельности органов государственной власти. С учетом связанности органов законодательной, исполнительной и судебной власти в правовом государстве правами человека и гражданина, признающем приоритет прав человека, это означает, что основным ценностным ориентиром при принятии законов, административных и судебных решений становятся не интересы государства, его органов и должностных лиц, а естественные неотчуждаемые права человека.

Признав экологические права граждан, российское государство сделало шаг в направлении создания правового государства, подтвердило намерение построить его. Достаточно широкое регулирование субъективных экологических прав в формируемом законодательстве является свидетельством демократизации права. Признание прав стимулирует рост самосознания граждан, экологическое сознание и культуру. Оно будет способствовать вовлечению граждан в охрану окружающей среды, стимулирует деятельность госудрства в данной сфере, так как реализация права на благоприятную окружающую среду, других экологических прав предполагает возможность требовать соответствующего поведения от других субъектов, прежде всего от государственных органов. В то же время регулирование экологических прав способствует укреплению авторитета государства, его выходу на международную арену, вхождению в европейское и мировое правовое пространство.

Столкнувшись в конце 60-х гг. с трудностями реализации экологического законодательства с помощью традиционных, принудительных правовых средств, в США была осознана необходимость введения новых механизмов контроля общества и его отдельных членов за соблюдением природоохранительного законодательства. При совершенствовании законодательства об охране атмосферного воздуха в начале 70-х гг., в результате продолжительных дискуссий в Конгрессе США гражданам было предоставлено право обращаться в суд с иском о несоблюдении требований Закона о чистом воздухе.

Юридическое значение признания этого рода прав предопределено их содержанием и возможностями гражданина как обладателя права.

Признание и правовое регулирование экологических прав человека и гражданина важно не только для самого индивида, но и для общества и государства. Так, социально ответственное государство, устанавливая те или другие права, может рассчитывать на то, что граждане, реализуя эти права, будут способствовать повышению эффективности природоохранительной деятельности самого государства. Например, предоставляя гражданам право участвовать в процессе подготовки и принятия экологически значимых хозяйственных и иных решений, в процедуре оценки их воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы, можно ожидать повышения эффективности соответствующей деятельности органов исполнительной власти.

Соответственно общество и государство не остаются безразличными к тому, как гражданин реализует свои права. Они должны быть заинтересованы в активности граждан.

Таким образом, при последовательной реализации экологические права имеют существенное правовое значение как основа для постепенного восстановления благоприятного состояния окружающей среды в стране, призваны обеспечить нормальную жизнедеятельность человека.

**Право на благоприятную окружающую среду**

Это одно из естественных основных прав человека.Оно, как и право на жизнь, признанное ст. 20 Конституции России, - право, данное самой природой. Право каждого на благоприятную окружающую среду, как и право на жизнь, впервые закреплены в России в Конституции 1993 г. Как отмечалось выше, на международном уровне право на жизнь было закреплено во Всеобщей декларации прав человека, а позже и в Международном пакте о гражданских и политических правах.

Право на жизнь объединяет с правом на благоприятную окружающую среду то, что первое, несомненно, связано с качеством окружающей среды, в которой проживает человек. Жизнь людей не должна укорачиваться из-за игнорирования экологических требований\*. По имеющимся данным, состояние здоровья человека на 20-30% определяется условиями среды его обитания. Как сообщает Госкомстат, средняя продолжительность жизни мужчин в России в 1997 г. составляла 57 лет. Есть основания предположить, что продолжительность жизни укорочена, наряду с другими причинами, деградацией окружающей среды.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

*\* Топорнин Б.Н.* Вступительная статья // Конституция Российской Федерации. Комментарий. М., 1994. С. 17.

В той части, в какой право на жизнь связано с охраной природной среды, оно может защищаться способами и средствами, предусмотренными законодательством о защите экологических прав граждан. Право на жизнь объективно будет обеспечиваться и защищаться посредством обеспечения реализации и защиты права на благоприятную окружающую среду.

Субъектами права на благоприятную окружающую среду являются граждане России и иностранные граждане, находящиеся на территории РФ.

Для обеспечения наиболее эффективного соблюдения и защиты права на благоприятную окружающую среду большое теоретическое и практическое значение имеет определение его содержания.

Российское законодательство не определяет понятие «благоприятная окружающая среда», хотя в данном контексте в нем имеются юридически значимые критерии. Прежде всего они выражены системой нормативов охраны окружающей среды и лимитов природопользования. Система таких нормативов и лимитов, а также общие требования к их разработке определены Законом «Об охране окружающей природной среды». В систему нормативов качества окружающей природной среды входят нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ (ст. 26), нормативы предельно допустимых уровней шума, вибрации, магнитных полей и иных вредных физических воздействий (ст. 28), нормативы предельно допустимого уровня радиационного воздействия (ст. 29), предельно допустимые нормы нагрузки на окружающую природную среду (ст. 33), нормативы санитарных и защитных зон (ст. 34). Перечисленные нормативы выражают качественные характеристики состояния природной среды и направлены преимущественно на обеспечение ее чистоты, что является лишь одной, хотя и важной характеристикой благоприятного состояния окружающей среды.

Другая его важнейшая характеристика касается ресурсоемкости (неистощимости) природных богатств. Учет экологических требований при регулировании использования природных ресурсов сцелью удовлетворения экономических интересов и потребностей человека обеспечивается в соответствии с названным Законом путем лимитирования природопользования. Лимиты на природопользование являются системой экологических ограничений по территориям и представляют собой установленные природопользователям на определенный срок объемы предельного использования (изъятия) природных ресурсов (ст. 19). Конкретные предельные нормы на использование, потребление природных ресурсов регулируются на основе земельного, горного, водного, лесного и иного природоресурсного законодательства.

Благоприятная окружающая среда означает также способность удовлетворять эстетические и другие потребности человека, сохранять видовое разнообразие. Поддержание благоприятного состояния окружающей среды с целью удовлетворения этих потребностей и сохранения способностей природы обеспечивается созданием и регулированием режима особо охраняемых природных территорий и объектов, рекреационных зон и иных территорий.

**Окружающая среда является благоприятной, если ее состояние соответствует установленным в законодательстве об окружающей среде критериям, стандартам и нормативам, касающимся ее чистоты (незагрязненности), ресурсоемкости (неистощимости), экологической устойчивости, видового разнообразия и эстетического богатства.**

Право на благоприятную окружающую среду - одно из фундаментальных и всеобъемлющих субъективных прав человека и гражданина, затрагивающее основы его жизнедеятельности, связанные с поддержанием нормальных экологических, экономических, эстетических и иных условий его жизни. Другие экологические права граждан - требовать предоставления своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране, на возмещение вреда, причиненного здоровью или имуществу человека экологическими правонарушениями, требовать в административном или судебном порядке отмены решений о размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, эксплуатации экологически вредных объектов, - предусмотренные Конституцией РФ и иными законами, по существу, служат средствами реализации права на благоприятную окружающую среду.

В Российской Федерации соблюдение права на благоприятную окружающую среду должно обеспечиваться в рамках экологической функции государства и природоохранительной деятельности природопользователей на основе последовательного осуществления системы правовых, организационно-управленческих, технических, хозяйственных, научных, воспитательных и иных мер по охране природы и рациональному природопользованию.

**Права общественных экологических формирований**

Возможности граждан обеспечивать соблюдение и защищать свои экологические права возрастают при объединении усилий путем создания экологических организаций, наделенных более широкими полномочиями, чем отдельные граждане.

Полномочия общественных экологических объединений в области охраны окружающей природной среды предусмотрены рядом законодательных актов. Наиболее концентрированно они выражены в ст. 13 Закона «Об охране окружающей природной среды».

Экологические и иные общественные объединения, выполняющие экологические функции, имеют право:

а) разрабатывать, утверждать и пропагандировать свои экологические программы, защищать экологические права и интересы населения, развивать экологическую культуру населения, привлекать на добровольных началах граждан к активной природоохранительной деятельности;

б) за счет своих средств и добровольного трудового участия населения выполнять работы по охране и воспроизводству природных ресурсов и улучшению окружающей природной среды, оказывать всемерное содействие государственным органам в борьбе с нарушениями природоохранительного законодательства, создавать общественные фонды по охране окружающей природной среды и расходовать их на проведение экологических мероприятий;

в) рекомендовать своих представителей для участия в государственной экологической экспертизе по вопросам размещения и проектирования объектов, проводить общественную экологическую экспертизу, требовать в административном или судебном порядке отмены решений о размещении, строительстве, эксплуатации экологически вредных объектов, об ограничении, приостановлении, прекращении или перепрофилировании их деятельности;

г) требовать предоставления своевременной достоверной и полной информации о загрязнении окружающей природной среды, мерах ее охраны;

д) организовывать собрания, митинги, пикеты, шествия, демонстрации, петиции, сбор подписей, входить с предложениями опроведении обсуждения проектов, референдумов;

е) требовать назначения государственной экологической экспертизы, выступать с изложением экологической платформы в средствах массовой информации;

ж) ставить вопрос о привлечении к ответственности виновных должностных лиц, предъявлять в суде или арбитражном суде иски о возмещении вреда здоровью и имуществу граждан, причиненного экологическими правонарушениями.

В России создано более 1000 общественных экологических формирований, осуществляющих многообразную полезную деятельность.

Одним из примеров реализации прав общественных объединений в области охраны окружающей среды может служить опротестование Российским социально-экологическим союзом в Вологодском областном арбитражном суде решения вологодских властей о строительстве на территории Национального природно-исторического парка «Русский Север», образованного Правительством РФ в марте 1992 г., полигона для хранения твердых отходов. В марте 1996 г. суд удовлетворил иск общественной организации.

По иску партии «зеленых» к Правительству Ленинградской области суд признал незаконным выделение участка под садоводческие хозяйства на территории, прилегающей к заказнику «Линдуловская роща». Эти земли, полученные ПО «Союз» с благословения областных правителей, оказались по соседству со знаменитой корабельной рощей, находящейся под охраной ЮНЕСКО, где сохранились сибирские лиственницы, посаженные еще в 1738 г. Партия «зеленых», на чьей стороне было общество охраны природы, указывала на факты варварского уничтожения ценных деревьев под будущие дачи под удобным предлогом «сантехнических вырубок»\*.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\* Известия. 1996. 19 янв.

Успешно для российского отделения Гринпис и населения Красноярского края завершилось рассмотрение иска его представителей к Президенту России о признании незаконным пункта Указа «О государственной поддержке структурной перестройки и конверсии атомной промышленности в г. Железногорске Красноярского края» от 25 января 1995 г., противоречащего российскому природоохранительному законодательству, разрешающего горно-химическому комбинату принимать из-за границы отработавшее ядерное топливо АЭС, построенных по зарубежным проектам. Президент разрешил ввоз в Россию такого топлива под предлогом «временной выдержки». Фактически это означало ввоз на хранение зарубежных радиоактивных отходов, что противоречит ч. 2 ст.50Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды».

Ответчик в судебном заседании признал, что строительство завода РТ-2 стоимостью 4 млрд. долларов практически невозможно без импорта зарубежного ядерного топлива. Такимобразом, Минатом РФ планировал зарабатывать на нарушении природоохранительного законодательства\*.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\* Спасение. № 5-6. 1996. Апр.

**Гарантии и защита экологических прав граждан**

В соответствии со ст. 80 Конституции РФ Президент России является гарантом прав и свобод человека и гражданина. Однако ни в Конституции, ни в других законодательных актах не определяются формы, в которых глава государства реализует соответствующие полномочия.

Содействовать реализации главой государства его конституционных полномочий гаранта прав и свобод человека и гражданина, признаваемых и гарантируемых в России согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ, призвана Комиссия по правам человека при Президенте РФ. Как совещательный и консультативный орган при Президенте Комиссия осуществляет свою деятельность на основании Положения, утвержденного Указом Президента РФ от 18 октября 1996 г.

Однако статус Комиссии не высок. Она не является даже самостоятельной структурой в системе органов Президента РФ, а включена в структуру Управления по работе с обращениями граждан.

Таким образом, в действующем государственно-правовом механизме пока отсутствует механизм последовательной реализации полномочий Президента РФ как гаранта экологических прав человека.

В Конституции России предусмотрена система юридических гарантий экологических прав граждан. В частности, определяются юридические процедуры, в рамках которых может осуществляться охрана таких прав:

* судебная защита прав и свобод;
* право обжалования в суд решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц;
* право на получение квалифицированной юридической помощи;
* право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностными лицами;
* право обращения в межгосударственные органы по защите прав и свобод, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Как гарантию права на достоверную информацию о состоянии окружающей среды можно рассматривать положение ч. 3 ст. 41 Конституции РФ об ответственности должностных лиц за сокрытие фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей.

Гарантируя судебную защиту прав и свобод человека и гражданина, Конституция РФ устанавливает, что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ст. 45). При этом важно, что могут быть обжалованы в суд не только неконституционные, противоречащие экологическим правам граждан решения и действия органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, но и бездействие этих органов и лиц (ст.26).

Наличие механизмов и процедур защиты экологических прав граждан - необходимое условие для того, чтобы провозглашенные права стали реальностью. Наличие механизмов создает юридические гарантии, обеспечивающие соблюдение, охрану и защиту экологических прав граждан.

Анализ действующего законодательства в области охраны окружающей среды и прав человека и гражданина позволяет выделить два основных способа защиты экологических прав граждан:

а) самозащиту и б) защиту с помощью государственных институтов или государственную защиту. Удельный вес каждого из этих способов в реальных механизмах защиты экологических прав граждан в стране может зависеть от многих факторов, в том числе от степени демократизации в области охраны окружающей среды, реального участия граждан в подготовке и принятии экологически значимых решений и контроле за их реализацией.

**Способы защиты экологических прав в сфере деятельности органов исполнительной власти**

Весьма актуальный вопрос о конкретных способах и средствах защиты прав и законных интересов граждан государственными органами исполнительной власти приобретает особую значимость и остроту в условиях, когда реализация гражданином экологических прав зачастую зависит от усмотрения администрации, а отдельные должностные лица, чинящие произвол в этой сфере, не несут за это ответственности. К таким средствам и способам защиты относятся:

а) судебный контроль за деятельностью администрации (имеются в виду полномочия общих судов по рассмотрению административных споров, а также возможная организация административной юстиции);

б) административный (внутриведомственный и подведомственный) контроль и надзор, осуществляемый в рамках самой исполнительной власти. Сюда следует отнести и президентский контроль за деятельностью подчиненной ему системы государственных органов;

в) организация приема и рассмотрения обращений (заявлений и жалоб) в органы исполнительной власти;

г) прокурорский надзор (общий надзор прокуратуры) за законностью деятельности отдельных структур исполнительной власти (министерств и ведомств), а также за органами местного самоуправления;

д) контроль со стороны представительных органов власти за аппаратом управления в рамках, определенных законом, и с учетом принципа разделения властей\*.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

*\* Салищева Н.Г.* О некоторых способах защиты и охраны прав, свобод и законных интересов граждан в сфере деятельности исполнительной власти в Российской Федерации // Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека. М., 1994. С. 74.

Административный способ обжалования решений и действий, нарушающих экологические права граждан, регулируется Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (в редакции Федерального закона от 14 декабря 1995 г.).

Закон предоставляет истцу возможность выбора органа, в который он может обратиться для обеспечения защиты нарушенного экологического права. Он может обратиться либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию или объединению, должностному лицу. Вышестоящие в порядке подчиненности орган, объединение, должностное лицо обязаны в соответствии с Законом рассмотреть жалобу в месячный срок. Если в удовлетворении жалобы гражданину отказано или он не получил ответа в течение месяца со дня ее подачи, он вправе обратиться с жалобой в суд.

Процедуры рассмотрения жалоб в органах исполнительной власти практически отсутствуют, так как действующие до сих пор процедуры, существовавшие в бывшем СССР, по оценкам специалистов, крайне несовершенны и защищают более административную власть от граждан, чем права и интересы последних. Назрела необходимость принятия закона об обращениях граждан, регулирующего процедуры их рассмотрения таким образом, чтобы они способствовали эффективной защите экологических прав человека.

Перспективы совершенствования механизмов защиты экологических прав граждан в сфере деятельности органов исполнительной власти могут быть связаны с развитием системы административной юстиции, предусмотренной ст. 118 Конституции РФ. Такая система может развиваться на основе: создания административных судов и обособления их от системы общего судопроизводства; сочетания органов административной юстиции и судопроизводства по административным делам; совершенствования правосудия по административным делам путем выделения специализированных палат в рамках общих судов.

**Защита экологических прав граждан в общих судах**

Конституционное закрепление принципа разделения властей и выделение в структурах власти судебной предполагает качественное изменение роли, авторитета и влияния судов в сфере решения государственных дел, в частности, в области охраны окружающей среды, с одной стороны, и открывает для граждан новые юридические пути защиты своих экологических прав и интересов - с другой.

Российская Конституция гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод (ст. 46). Важнейшую роль при этом играет право граждан на судебный иск - один из новейших инструментов российского законодательства в сфере охраны окружающей среды. В соответствии со ст. 12 Закона « Об охране окружающей природной среды» граждане вправе требовать в административном или судебном порядке отмены решений о размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, эксплуатации экологически вредных объектов, ограничении, приостановлении, прекращении деятельности предприятий и других объектов, оказывающих отрицательное влияние на окружающую среду и здоровье человека. Право граждан на предъявление исковых требований в суд предусмотрено также в ст. 91 этого Закона и касается прекращения экологически вредной деятельности, причиняющей вред здоровью и имуществу граждан, народному хозяйству и окружающей природной среде. В Законе имеется общая норма, согласно которой споры об охране окружающей природной среды с участием граждан подлежат рассмотрению в судебном порядке (ст. 78).

Право гражданина на судебный иск в качестве универсального юридического средства защиты позволяет отстаивать не только интересы истца, но в конечном счете и всего общества, содействуя тем самым обеспечению законности и правопорядка. Одновременно это право служит действенной формой контроля за деятельностью аппарата, средством борьбы с бюрократией и злоупотреблениями властью. Судебная защита прав и свобод предусмотрена во многих действующих конституциях экономически развитых государств.

Порядок судебного обжалования регулируется Законом «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Закон определяет также круг действий (решений), которые могут быть обжалованы в суд. В качестве таковых он называет коллегиальные и единоличные действия (решения) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений, должностных лиц, государственных служащих, в том числе представление официальной информации, ставшей основанием для совершения действий (принятия решений), в результате которых: а) нарушены права и свободы гражданина; б) созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод; в) на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Ответственность государственного служащего наступает в связи с его обязанностью признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина в соответствии со ст. 5 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации»\*. Действие данного Закона в отношении государственных служащих распространяется также на муниципальных служащих, если федеральное законодательство приравнивает их к государственным служащим.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\*СЗ РФ. 1995. №31. Ст. 2900.

Граждане вправе обжаловать также бездействие органов, предприятий, объединений, должностных лиц, государственных служащих, которое повлекло за собой перечисленные выше последствия. Для сферы охраны окружающей среды возможность обжалования бездействия государственных органов и иных субъектов, деятельность которых связана с охраной окружающей среды, потенциально является мощным правовым средством повышения эффективности природоохранительной деятельности государства.

Гражданин вправе обжаловать как названные выше действия (решения), так и послужившую основанием для совершения действий (принятия решений) информацию либо то и другое одновременно. При этом к официальной информации относятся сведения в письменной или устной форме, повлиявшие на осуществление прав и свобод гражданина и предоставленные в адрес государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих, совершивших действия (или принявших решения), с установленным авторством данной информации, если она признается судом как основание для совершения действий (принятия решений).

Обжалование допускается, если нарушены лишь права, свободы и интересы истца. При этом гражданин не имеет права обжаловать в суд действия или бездействие, имеющие неблагоприятные экологические последствия для общества в целом. Между тем порой трудно доказать, что явно незаконное решение или действие (бездействие) нарушает экологические права истца. Но в случае признания решения незаконным обеспечивается защита права на благоприятную среду не только гражданина, который обжаловал этот акт, но и более широкого круга лиц, подпадающих под его действие.

Жалоба может быть подана как самим гражданином, права которого нарушены, так и его представителем, а также - по просьбе гражданина - надлежаще уполномоченным представителем общественной организации, трудового коллектива.

Для обращения с жалобой в суд по поводу неправомерных экологически значимых действий или решений государственного органа необходимо обладать некоторым минимумом правовых и экологических знаний. Подавляющее же большинство российских граждан такими знаниями не обладают. С учетом этого, а также значительной потенциальной роли права гражданина на иск по поводу невыполнения требований природоохранительного законодательства, должно быть обеспечено представительство и защита в суде экологических прав и интересов отдельных граждан. Согласно Конституции РФ, каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48). Ее оказывают в основном юридические консультации, адвокатские конторы. Однако и эти организации едва ли способны оказать действительно квалифицированную юридическую помощь по экологическим вопросам, так как правовая охрана окружающей среды в России слабо развита. Поскольку в практической деятельности ей уделяется второстепенное внимание, это не могло не сказаться на уровне правовых экологических знаний работников юридических консультаций и адвокатских контор.

Думается, что в этих условиях весьма полезную роль в представительстве экологических интересов граждан в судах могли бы сыграть специализированные юридические фирмы, которые уже стали появляться в России. Это - юридические фирмы «Экоюрис» (Москва), «Экозащита» (Калининград) и др.

Гражданам предоставляется право выбора суда, в который они могут обратиться для защиты своих прав. По усмотрению гражданина жалоба может быть подана в суд либо по месту его жительства, либо по месту нахождения органа, объединения, должностного лица, нарушившего его экологические права.

Закон определяет также сроки обращения с жалобой в суд. Если решения или действия, нарушающие экологические права гражданина, были обжалованы им в административном порядке, срок подачи жалобы в суд - один месяц со дня получения письменного уведомления об отказе вышестоящего органа, объединения или должностного лица в удовлетворении жалобы; если же гражданином не был получен письменный ответ на жалобу, то срок обращения в суд наступает по истечении месячного срока после подачи жалобы. Если же гражданин избирает непосредственно судебный порядок защиты своих прав, для обращения с жалобой установлен срок три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права. Закон наделяет суд правом восстановления пропущенного по уважительной причине срока подачи жалобы. Уважительной причиной считаются любые обстоятельства, затруднившие получение информации об обжалованных действиях (решениях) и их последствиях.

Отличительной особенностью рассмотрения судом жалобы гражданина является то, что на государственные органы, органы местного самоуправления, учреждения, предприятия и их объединения, общественные объединения, на должностных лиц, государственных служащих, действия (решения) которых обжалуются, возлагается процессуальная обязанность документально доказать законность обжалуемых действий (решений). Гражданин при этом освобождается от обязанности доказывать их незаконность, но обязан доказать факт нарушения своих прав и свобод (ст. 6).

Рассмотрев жалобу, суд выносит решение. Если жалоба обоснованна, он признает обжалуемое действие или решение, приведшее к нарушению прав гражданина, незаконным, обязывает удовлетворить требования гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы. Более того, на стадии принятия жалобы к рассмотрению по просьбе гражданина либо по своей инициативе суд вправе приостановить исполнение обжалуемого действия или решения.

В отношении государственных служащих, совершивших действия (принявших решения), признанные незаконными, суд определяет меру предусмотренной Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации», другими федеральными законами ответственности государственного служащего, вплоть до представления об увольнении. Ответственность может быть возложена как на лиц, чьи действия (решения) признаны незаконными, так и на лиц, представивших информацию, ставшую основанием для незаконных действий (решений).

Суд может принять решение о возмещении убытков, морального вреда, нанесенных гражданину незаконными действиями (решениями), а также представлением искаженной информации.

Важным является вопрос о том, могут ли суды не только отклонять, но также изменять обжалуемое решение. С учетом принципа разделения властей решение суда должно содержать только заключение о законности обжалуемых действий и решений и их отмене в случае обоснованности жалобы.

**Защита экологических прав граждан в Конституционном Суде РФ**

Важная роль в механизме защиты экологических прав граждан принадлежит Конституционному Суду РФ. В связи с закреплением в Конституции РФ права каждого на благоприятную окружающую среду особую остроту приобретает проблема обеспечения соответствия российских законов, других нормативных правовых актов, заключаемых договоров Конституции РФ. Поскольку, согласно Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти (ст. 18), Конституции должны соответствовать не только новые законы и иные нормативные акты, но в соответствие с нею должны быть приведены и все действующие акты.

Статья 125 Конституции РФ определяет круг нормативно-правовых актов, конституционность которых проверяет Конституционный Суд РФ. Это - федеральные законы, нормативные акты Президента РФ, Совета Федерации , Государственной Думы, Правительства РФ; конституции республик, уставы, а также законы и другие нормативные акты субъектов Российской Федерации; договоры между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации; не вступившие в силу международные договоры Российской Федерации.

Конституционный Суд РФ осуществляет проверку конституционности указанных актов, однако не по собственной инициативе, а по запросам. Правом на обращение в Конституционный Суд с запросом имеют Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, одна пятая членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации.

Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» допускает запрос о проверке конституционности законов и иных нормативных актов РФ или договоров между органами государственной власти, если заявитель считает их не подлежащими действию из-за неконституционности либо подлежащими действию вопреки официально принятому решению федеральных органов государственной власти, высших государственных органов субъектов РФ или их должностных лиц об отказе, применять эти акты как не соответствующие Конституции РФ (ст. 85).

Что касается проверки конституционности нормативного акта субъекта РФ, то она допускается, в частности, если нормативный акт издан по вопросу, относящемуся к совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов Федерации. Согласно ст. 72 Конституции России природопользование, охрана окружающей среды и законодательное регулирование в этих сферах отнесены к предметам совместного ведения.

Если в отношении новых нормативных актов и договоров между органами государственной власти соответствие их Конституции устанавливается: по содержанию норм; по форме акта; по порядку подписания, заключения, принятия, опубликования или введения в действие; с точки зрения установленного Конституцией разделения законодательной, исполнительной и судебной власти и другим показателям и характеристикам (ст. 87), то проверка конституционности таких актов, принятых до вступления в силу Конституции РФ, производится только по содержанию норм.

Признание по итогам рассмотрения дела нормативного акта или договора, отдельных их положений не соответствующими Конституции РФ влечет отмену не только данного акта (договора, положения), но и является основанием для отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, основанных на акте (договоре, положении), признанном неконституционным.

Конституцией РФ предусмотрена также возможность проверки конституционности законов по запросам судов. При рассмотрении дела в любой инстанции, придя к выводу о несоответствии Конституции РФ закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, суд обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности закона. С момента вынесения решения суда об обращении в Конституционный Суд и впредь до принятия постановления этого суда производство по делу или исполнение вынесенного судом решения в соответствии с Законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» приостанавливается.

Порядок и пределы проверки Конституционным Судом актов, принимаемые им по результатам рассмотрения запроса решения аналогичны установленным для рассмотрения жалоб на нарушение законом конституционных прав и свобод.

При обращении в Конституционный Суд должны быть, в частности, указаны конкретные основания для обращения, определенные ст. 36 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»; позиция заявителя по поставленному им вопросу и ее правовое обоснование со ссылкой на соответствующие нормы Конституции РФ; требование, обращенное в связи с запросом, ходатайством, жалобой к Конституционному Суду.

Наряду с проверкой конституционности законов и других актов, защита экологических прав граждан в рамках Конституционного Суда связана с реализацией права граждан на конституционную жалобу. В соответствии с Законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» правом на обращение в Конституционный Суд с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, и объединения граждан. Таким правом обладают также иные лица и органы, указанные в федеральном законе (ст. 96).

Жалоба на нарушение законом конституционных прав и свобод допустима, если закон затрагивает конституционные права и свободы граждан, а также если закон применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон.

Наряду с другими документами, к жалобе прилагается копия официального документа, подтверждающего применение либо возможность применения обжалуемого закона при разрешении конкретного дела. При этом Закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» вменяет в обязанность должностного лица или органа, рассматривающего дело, выдать заявителю копию такого документа по его требованию.

Приняв к рассмотрению жалобу на нарушение законом конституционных прав и свобод, Конституционный Суд уведомляет об этом суд или иной орган, рассматривающий дело, в котором применен или подлежит применению обжалуемый закон. Уведомление не влечет, однако, приостановления производства по делу, хотя оно может быть приостановлено по воле суда или органа.

Закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ст. 86) устанавливает широкие пределы проверки конституционности оспариваемого закона, как и в случае рассмотрения дел о конституционности нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними.

По итогам рассмотрения жалобы на нарушение законом конституционных экологических прав принимается одно из двух решений: о признании закона либо отдельных его положений соответствующими Конституции РФ; о признании закона либо отдельных его положений не соответствующими Конституции РФ или создающими возможность не соответствующего Конституции истолкования судом или иным органом. В случае признания закона, примененного в конкретном деле, не соответствующим Конституции, это дело подлежит пересмотру соответствующим органом в обычном порядке.

**Защита экологических прав Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации**

Нарушенные экологические права человека и гражданина могут быть защищены и Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации. Эта должность учреждена в соответствии со ст. 103 Конституции РФ в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмена), существующий в более чем 100 государствах, помогает, дополняет и расширяет традиционные контрольные функции парламента в отношении других государственных органов с позиций соблюдения и защиты прав граждан\*. Он назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой в порядке, предусмотренном Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Учреждение должности Уполномоченного по правам человека способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства России о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

*\* Хаманева Н.Ю.* Контроль омбудсмена за соблюдением прав и свобод граждан // Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека. С. 141.

К компетенции Уполномоченного отнесено рассмотрение жалоб на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе. При этом Закон устанавливает, что Уполномоченный не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (ст. 16). Закон оговаривает условия подачи жалобы относительно сроков. Она должна быть подана Уполномоченному не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении.

Согласно ст. 20, Уполномоченный, получив жалобу, вправе:

* принять ее к рассмотрению;
* разъяснить заявителю средства, которые тот может использовать для защиты своих прав и свобод;
* передать жалобу государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится ее разрешение по существу;
* отказать в принятии жалобы к рассмотрению.

О принятом решении Уполномоченный в десятидневный срок уведомляет заявителя. В случае начала рассмотрения жалобы Уполномоченный информирует также государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, решения или действия (бездействие) которых обжалуются.

При определенных обстоятельствах Уполномоченный по собственной инициативе имеет право принять меры в пределах своей компетенции по защите интересов людей. К таким обстоятельствам относятся: наличие информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан, а также случаи, имеющие особое общественное значение или связанные с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты (ст. 21).

Для эффективного выполнения своих функций Уполномоченный наделен рядом существенных прав. При проведении проверки по жалобе он вправе:

* беспрепятственно посещать все органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения;
* запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления и у должностных лиц и государственных служащих сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы;
* получать объяснения должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;
* проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц;
* поручать компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;
* знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе:

* обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;
* обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;
* обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;
* изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;
* обращаться в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

**Защита экологических прав и Европейский суд по правам человека**

С момента, когда Россия стала членом Совета Европы,ее граждане получили право обращаться за защитой нарушенных экологических прав в Европейский суд по правам человека. Рассмотрим процедуру реализации этого права.

Обращение направляется заявителем лично либо через адвоката в Европейскую комиссию по правам человека (Страсбург), где проходит отбор на право быть принятым к рассмотрению, или непосредственно в суд. В обращении указывается заявитель, правительство, ответственное за нарушение, объект претензии и статьи Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, которые, по мнению заявителя, были нарушены. Кроме того, им должны быть представлены документы, подтверждающие, что в России он исчерпал все доступные средства правовой защиты. Такими документами могут быть ответы Генеральной прокуратуры РФ, Верховного Суда РФ и др. При этом обращение в Европейскую комиссию должно быть направлено в течение шести месяцев со времени получения отрицательного ответа из последней инстанции.

Европейская комиссия по правам человека, изучив обращение, принимает решение о его рассмотрении по существу, если удостоверится, что исчерпаны все доступные внутригосударственные средства правовой защиты и не истек шестимесячный срок после принятия решения на национальном уровне. Комиссия устанавливает юридические факты, относящиеся к делу. Одновременно она предпринимает усилия к дружественному разрешению спора. Если они не приводят к положительному результату, Комиссия готовит доклад, в котором указываются нарушения положений Конвенции, допущенные правительством. Доклад поступает в Комитет министров Совета Европы, который решает вопрос о том, была ли нарушена Конвенция. В случае утвердительного ответа он обязывает соответствующее государство принять в течение определенного времени предписанные ему решением Комитета меры. По истечении этого периода в случае невыполнения государством вынесенных предписаний Комитет министров решает вопрос о том, какие дополнительные меры должны быть приняты для выполнения его первоначального решения. Это решение Комитета принимается большинством в две трети голосов его членов. Комитет министров рассматривает жалобы лишь в том случае, если они не были переданы в Европейский суд по правам человека. Дела в суд передаются Комиссией по правам человека.

11 мая 1994 г. члены Совета Европы приняли Протокол № 11 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, который предоставил права индивиду, неправительственным организациям и группам лиц направлять петиции непосредственно в суд. Для рассмотрения дела Суд учреждает комитеты из трех судей, палаты из семи судей и большие палаты из семнадцати судей. Вопросы о приемлемости жалоб решаются комитетами из трех судей. Сами же дела решаются палатами. Решения Суда обязательны для государств-участников, а за их осуществлением наблюдает Комитет министров Совета Европы\*. Судебные издержки с момента подачи жалобы и до ее разрешения несет заявитель.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\* Общая теория прав человека. С. 478-482.

**Обязанности каждого по охране природы и бережному отношению к природным богатствам**

Инструментами обеспечения нормальной жизнедеятельности индивида и общества служат не только субъективные экологические права, которые могут быть эффективными, разумеется, лишь при соблюдении иных условий, связанных с функционированием государства и общества, в частности, при наличии и надлежащем исполнении соответствующих обязанностей индивидов в данной сфере. Очевидно, что мы можем рассчитывать на соблюдение принадлежащего нам от рождения права на благоприятную окружающую среду, лишь если сами будем охранять природу и беречь ее богатства. Без соответствующих обязанностей права и свободы «зависают», не будучи обеспечены должными действиями других лиц, организаций, государства, от которых зависит нормальная реализация этих прав и свобод. Принимая на себя обязательства по обеспечению прав граждан, государство вправе требовать от них правомерного поведения, которое соответствовало бы эталонам, зафиксированным в юридических нормах\*.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\* Общая теория прав человека. С. 28, 37.

В ст. 58 Конституции России установлена обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду и бережно относиться к природным богатствам. Важно обратить внимание на субъекта этой обязанности. Каждый человек и гражданин соприкасается с природой (окружающей средой) в процессе своей жизнедеятельности будучи в разных качествах - как житель города и другого населенного пункта и как работник, в том числе должностное лицо. Соответственно, как житель, в быту и на отдыхе каждый должен исполнять данную конституционную обязанность. Одновременно и прежде всего обязанность сохранять природу и окружающую среду возлагается Конституцией также на каждого, чья трудовая деятельность сопряжена с природопользованием и воздействием на окружающую среду. Именно от этой категории граждан зависит возможность обеспечения благоприятного состояния окружающей среды в процессе принятия экологически значимых решений, выполнения обычных трудовых обязанностей, связанных с охраной окружающей среды.

Обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду и бережно относиться к природным богатствам можно рассматривать как правовую и как моральную. Каждый человек и гражданин, если его жизнедеятельность связана с вредным воздействием нa окружающую среду и использованием природных богатств, обязан соблюдать соответствующие, адресованные им требования законодательства, нарушение которых влечет правовые последствия. Юридическая ответственность выполняет функцию гарантии исполнения гражданами возложенных на них обязанностей. В то же время в цивилизованном обществе забота о природе, охрана окружающей среды является проявлением культуры общества и нравственным долгом его членов. Забота о природе - моральный долг каждого и по отношению к экологическим интересам последующих поколений.

Юридическим критерием соблюдения обязанностей сохранять природу и окружающую среду и бережно относиться к природным богатствам служит осуществление человеком деятельности, связанной с вредным воздействием на окружающую природную среду и природопользованием, в соответствии с требованиями экологического законодательства.

Конституционные обязанности сохранять природу и окружающую среду и бережно относиться к природным богатствам конкретизируются в действующем законодательстве РФ. Статья 12 Закона «Об охране окружающей природной среды» устанавливает, что граждане обязаны: принимать участие в охране окружающей природной среды, соблюдать требования природоохранительного законодательства и установленные нормативы качества окружающей природной среды, своим личным трудом оберегать и приумножать природные богатства, постоянно повышать уровень своих знаний о природе, экологическую культуру, содействовать экологическому воспитанию подрастающего поколения.

Наиболее полно обязанности по охране природы и бережному использованию природных богатств граждан как природопользователей определены в природноресурсном законодательстве.

Так, в соответствии со ст. 53 Земельного кодекса РСФСР собственники земельных участков, землевладельцы, землепользователи и арендаторы обязаны: эффективно использовать землю в соответствии с целевым назначением, повышать ее плодородие, применять природоохранные технологии производства, не допускать ухудшения экологической обстановки на территории в результате своей хозяйственной деятельности; осуществлять комплекс мероприятий по охране земель в порядке, установленном ст. 100 и 101 Кодекса.

Более конкретные обязанности собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов по охране земель предусмотрены в ст. 101 ЗК РСФСР. Они, в частности, обязаны осуществлять восстановление и повышение плодородия почв, а также других полезных свойств земли; защиту земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства, химическими и радиоактивными веществами, от других процессов разрушения; защиту от заражения сельскохозяйственных угодий и других земель карантинными вредителями и болезнями растений, зарастания сорняками, кустарником и мелколесьем, других процессов ухудшения культуротехнического состояния земель; рекультивацию нарушенных земель, восстановление их плодородия и других полезных свойств земли и своевременное вовлечение в хозяйственный оборот; снятие, использование и сохранение плодородного слоя почвы при проведении работ, связанных с нарушением земель.

Обязанности лесопользователей определены ст. 83 Лесного кодекса РФ. Обязанности пользователей недр предусмотрены в ст. 22 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах». Обязанности водопользователей установлены ст. 92 Водного кодекса РФ.

Федеральным законом от 24 апреля 1995 г. «О животном мире» установлены следующие обязанности пользователей животным миром: осуществлять только указанные в лицензии виды пользования; соблюдать установленные правила, нормы и сроки пользования; применять при пользовании животным миром способы, не нарушающие целостности естественных сообществ; не допускать разрушения или ухудшения среды обитания объектов животного мира; осуществлять учет и оценку состояния используемых объектов животного мира, а также оценку состояния среды их обитания; проводить необходимые мероприятия, обеспечивающие воспроизводство объектов животного мира; оказывать помощь государственным органам в осуществлении охраны животного мира; обеспечивать охрану и воспроизводство объектов животного мира, в том числе редких и находящихся под угрозой исчезновения; применять при пользовании животным миром гуманные способы (ст. 40).

Иными актами природоохранительного законодательства определены другие обязанности природопользователей сохранять природу и окружающую среду и бережно относиться к природным богатствам.

Нарушение установленных в законодательстве обязанностей влечет применение мер юридической ответственности.