

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СУБЪЕКТИВНЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ: УРОВНЕВЫЙ ПОДХОД

Конституция Российской Федерации [1] в своих положениях закрепила основные экологические права человека – на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42), которые консолидируются в категории субъективных экологических прав, а также корреспондирующую им обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58). При этом сложившаяся (негативная) экологическая ситуация требует акцентуации внимания на вопросе конституционно-правового обеспечения указанных прав. Нормативное подтверждение данного вывода находит и в положениях ст. 2 Конституции России, согласно которым признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина есть обязанность государства.

В современной юридической науке и практике проблеме обеспечения субъективных прав уделяется определенное внимание, однако так и не сформирован действенный механизм такого обеспечения, что влечет снижение эффективности предпринимаемых в данной сфере мер.

Так, конституционно-правовые гарантии субъективных экологических прав можно систематизировать по объектно-функциональному критерию, что позволяет выделить такие их группы, как общие и специальные, акцентировать внимание на специальных видах – юридические, институциональные и факультативно-векторные гарантии в контексте национального и международного правового пространства. Дополнительно в каждом из видов обозначен функциональный срез, позволяющий выделить гарантии реализации, охраны или защиты субъективных экологических прав, в целом относимых к категории правообеспечения [11, с. 83-194].

Также следует уточнить, что соотношение конституционно-правового характера

указанных гарантий с выделением внутригосударственного и международного аспектов правообеспечения обусловлено активной включенностью Российской Федерации в международные отношения. Как отмечает А.П. Морозов, в современный период развития данные права не ограничены лишь внутренней компетенцией государства и активно регулируются на международном уровне. Такой подход обосновывает формирование соответствующих международных стандартов, которые должны оказывать позитивное влияние на законодательный процесс и правоприменительную практику в конкретном государстве [8, с. 120]. В свою очередь ст. 15 Конституции России обязывает законодателя и правоприменителя руководствоваться принципами и нормами международного права. В данной связи следует признать, что международные гарантии занимают особое место в отечественной системе специальных гарантий субъективных экологических прав, находясь с ней в непосредственной взаимосвязи и взаимозависимости.

Между тем, отмеченные научные результаты выступают лишь ориентиром построения соответствующего обеспечительного механизма. В данной связи в качестве следующего этапа исследования заявленной проблемы предлагается рассмотреть конституционно-правовые основы уровневого подхода к обеспечению субъективных экологических прав. Так, с указанных позиций в качестве базовых (консолидированных) предполагается рассматривать внутригосударственный и международный уровни. При этом каждый из них содержит относительно самостоятельные (дифференцированные) подуровни правообеспечительного характера. В современном российском государстве в качестве таковых можно выделить федеральный, региональный и местный (муниципальный) подуровни, а в рамках международного правового пространства – универсальный, региональный и локальный подуровни. Обозначенная концепция обеспечительного механизма также допускает правовые

(юридические и институциональные) элементы межуровневого характера, выступающие в качестве «связок» и направленные на динамизацию и эффективное применение на практике соответствующих юридических институтов. Учитывая ранее полученные результаты, предполагается, что основное содержание уровней обеспечения субъективных экологических прав будут составлять юридические и институциональные гарантии, а факультативно-векторная их разновидность может применяться как в рамках отдельного уровня (подуровня), так и в сфере межуровневого взаимодействия.

Так, федеральный уровень (подуровень) обеспечения субъективных экологических прав в российском государстве представлен весьма обширной нормативно-правовой базой и достаточно развитой системой взаимосвязанных и взаимодействующих институтов. Между тем, уже на этом уровне присутствует ряд юридических и организационных проблем, снижающих, как представляется, результативность правообеспечительной деятельности в рассматриваемой сфере. Относительно юридических гарантий следует отметить, что в действующих нормативных правовых актах общего и экологического профиля имеет место несогласованность правовых норм, их дезактуализация, дублирование и т.д. В данной связи предлагается, в частности, критерий экологичности для оценки законодательства со стороны правотворческих и правоприменительных органов. Содержание такого критерия раскрывается через: соотношение разрабатываемой или применяемой правовой нормы с уже действующими юридическими нормами экологической направленности с позиций презумпции верховенства Конституции; сопоставление разрабатываемой или применяемой правовой нормы с международными нормами и принципами экологической направленности с учетом специальных документов рекомендательного характера; соизмерение разрабатываемой или применяемой правовой нормы с фактором приоритета экологической безопасности. На рассматриваемом уровне (подуровне) имеют место несовершенства и в институциональной сфере. Следует пояснить, что в качестве институциональных гарантий субъективных экологических прав понимаются позитивно направленные средства, условия и факторы, влияющие на реализацию, охрану

и защиту субъективных экологических прав в конкретном государстве посредством организации и деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, включая их должностных лиц, институтов гражданского общества. Таким образом, в качестве субъектов институциональных гарантий выступают: Президент, Федеральное собрание, Правительство Российской Федерации, судебные органы, а также органы государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления. Особое место среди субъектов институционального гарантирования занимает прокуратура Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека, а также специализированные общественные организации. Учитывая несомненную значимость и результативность функционирования соответствующих институтов, представляется необходимым также выделить некоторые направления их оптимизации. В частности, предполагается: более активное включение в процесс обеспечения субъективных экологических прав таких значимых политико-правовых инструментов, как послания Президента Федеральному Собранию Российской Федерации и доклады Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (ежегодные и специальные); учреждение при Президенте Российской Федерации специального координационно-совещательного органа – Общенационального Экологического Совета; систематизация Конституционным, Верховным и Высшим Арбитражным судами Российской Федерации судебной практики по делам с экологическим содержанием [11, с. 12-13]. В целом можно резюмировать, что система федеральных (общероссийских) нормативных правовых актов и действующих на их основе публично-правовых институтов составляет «ядро» механизма обеспечения субъективных экологических прав, не только формируя фундамент правообеспечительной деятельности, но и определяя направления и перспективы ее дальнейшего осуществления, а также аспекты взаимодействия с иными уровнями (подуровнями) механизма правообеспечения.

Региональный уровень (подуровень) обеспечения субъективных экологических прав может быть структурирован по схеме, аналогичной федеральному уровню, с учетом юридической (нормативно-правовой) и институциональной спе-

цифики. Так, согласно ст. 72 Конституции России в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся следующие вопросы, непосредственно связанные с обеспечением рассматриваемой категории прав: защита прав и свобод человека и гражданина; вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий; административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды. По указанным вопросам принимаются федеральные законы и на их основе – законы субъектов Федерации. Следовательно, с позиций юридического гарантирования субъекты Российской Федерации могут выступать эффективным звеном механизма обеспечения субъективных экологических прав, ориентированным на специфику экологической, в том числе, правообеспечительной ситуации на собственной территории. Между тем, следует согласиться, что, наряду с широким использованием права издания правовых актов по соответствующим их статусу вопросам отдельные субъекты Российской Федерации в поисках реальной помощи обращаются в федеральные органы власти, самостоятельно не принимая решительных мер по устранению возникающих проблем, включая правообеспечение. Это свидетельствует об инфантилизме властей субъектов Федерации, их стремлении переложить ответственность за возможные последствия на федеральный центр. Причем вопросы и проблемы возникают уже на стадии подготовки соответствующего акта. Единой методики нет, сферы, подлежащие контролю, определены не четко, различны и субъекты принятия решений [5, с. 34], что существенно снижает региональный правозащитный потенциал. Следовательно, необходима конкретно определенная схема координации и стимулирования регионального правотворчества в сфере обеспечения субъективных экологических прав со стороны федеральной власти, которая в механизме такого обеспечения будет играть роль связующего (межуровневого) элемента.

В частности, в качестве юридической основы такой схемы может выступить Федеральный закон «Об основных принципах правотворческой деятельности по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов». Относительно институциональной составляющей регионального уровня обеспечения субъективных экологических прав следует отметить, что она представлена публично-правовыми институтами как общего, так и специально-экологического характера. К первой группе можно отнести законодательный орган, главу исполнительной власти, высший орган исполнительной власти и ведомственные структуры, регионального уполномоченного по правам человека, общественные объединения регионального уровня, в функции которых входит правозащитная деятельность, и т.д. Во вторую группу логично включить государственные (региональные) органы и должностных лиц, а также общественные объединения со специально-экологической компетенцией, включающей правообеспечительное направление. Между тем, как представляется, системное постоянство и реальный правозащитный потенциал в большей степени присущ именно первой группе институтов. В данной связи предлагается использовать уже имеющийся опыт в организации экологического управления на уровне субъектов Российской Федерации, дополнительно применив методику функциональной модернизации государственного аппарата. Речь идет о создании (оптимизации) экологических комиссий с учетом расширения управленческой компетенции правозащитными полномочиями. В частности, приданию системности и финансовой обеспеченности таким институтам будет способствовать федеральная рекомендация об их включении в структуру исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (к примеру, в рамках федерального законодательства по вопросам организации государственной власти в регионах).

Муниципальный уровень (подуровень) обеспечения субъективных экологических прав в современный период остается одним из наименее организованных, что обусловлено рядом факторов политико-правового и социально-экономического характера. Между тем, сложно представить завершенность и сбалансирован-

ность механизма обеспечения субъективных экологических прав без включенности в него института местного самоуправления. Об этом свидетельствует ряд положений Федерального закона Российской Федерации «Об охране окружающей среды» [2] и Федерального закона Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3], согласно которым органы местного самоуправления обладают определенной компетенцией в области охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности, а также обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Отсюда же логично сделать вывод, что с институциональных позиций основным субъектом обеспечения субъективных экологических прав выступают именно органы местного самоуправления, хотя это не исключает участия населения муниципального образования в соответствующих мероприятиях посредством иных форм осуществления самоуправления на местах. Однако, несмотря на наличие формальных оснований, данный уровень правообеспечения выступает малоэффективным и несистемным. В данной связи следует согласиться с мнением ряда ученых о том, что одной из основных проблем здесь выступает экологическая компетенционная составляющая муниципальной власти [9, с. 26-28]. Так, в настоящее время объем полномочий органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды является незначительным и не учитывает возможности отдельных крупных муниципальных образований. Хотя формально Федеральный закон «Об охране окружающей среды» дифференцирует полномочия органов местного самоуправления на несколько групп в зависимости от типа муниципального образования, фактически они сводятся к сферам обращения с отходами и организации мероприятий по охране окружающей среды. А применительно к муниципальным районам мероприятия в области охраны окружающей среды должны носить межпоселенческий характер. Но даже установленная в законе дифференциация указанных полномочий не позволяет отразить все экологические отличия городов с населением порядка 1 000 000 человек от городов с населением 500 000 человек, а последних от населенных пунктов с населением 100 000 человек и т.д. Различаются и территории, занимаемые указанными населенными пункта-

ми, и объем негативного воздействия, например, образования отходов. Дифференцируются также финансовые возможности муниципалитетов, количество муниципальных служащих, структура администрации: в небольших муниципальных образованиях вопросами охраны окружающей среды занимаются один-два специалиста, очень часто – наряду с другими полномочиями. В крупных муниципалитетах созданы отдельные управления и отделы по охране окружающей среды. С одной стороны, это позволяет им быть более самостоятельными в правовом регулировании проведения соответствующих мероприятий, с другой стороны, муниципалитеты находятся в правовом вакууме без поддержки федерального и регионального законодательства [7, с. 28]. Учитывая, что охрана окружающей среды является одной из составляющих обеспечения субъективных экологических прав, аналогичная ситуация имеет место и в последнем случае. То есть, достаточно самостоятельным (в организационном и финансовом аспектах) муниципалитетам не хватает специально-экологических полномочий, а менее обеспеченные муниципальные образования не справляются с уже предоставленными полномочиями. В данной связи следует согласиться с точкой зрения, что одним из основных недостатков муниципального уровня в экологической сфере выступает «отсутствие гибкости, полная унификация полномочий, хотя муниципальные образования отличаются друг от друга количеством жителей, территорией, финансовыми возможностями, экологической ситуацией... Указанные различия обуславливают необходимость, с одной стороны, дифференциации полномочий, а с другой – более гибкого подхода к наделению полномочиями органов местного самоуправления» [7, с. 30]. Представляется, что решением указанной проблемы может выступить перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, концептуальные основы которого формализованы в ст. 132 Конституции Российской Федерации. При этом такое перераспределение может осуществляться в двух формах: посредством передачи специально-экологических полномочий с государственного на муниципальный уровень на постоянной основе с учетом финансирования из муниципального бюджета, а также

в порядке делегирования осуществления части полномочий субъектов Российской Федерации муниципальным образованиям, которое осуществляется на основе финансирования из бюджета субъекта Российской Федерации. При этом обязательными критериями указанных форм должны выступать: равная правовая оценка инициативы передачи (делегирувания) полномочий; согласование такой передачи (делегирувания) на паритетных началах, как со стороны государственной, так и со стороны муниципальной власти; реальная финансовая обеспеченность; эффективность с позиций обеспечения субъективных экологических прав и экологической безопасности в целом.

Далее следует обратиться к краткому анализу юридических и институциональных аспектов международного уровня обеспечения субъективных экологических прав. Как отмечает И.В. Ганичев, на современном этапе международное сотрудничество России в экологической сфере становится все более активным и действенным. Его основой выступают принципы и подходы, вытекающие из национальных задач страны и положений, изложенных в таких известных документах, как: доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию «Наше общее будущее», «Региональная стратегия охраны окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов в странах – членах Европейской экономической комиссии ООН на период до 2000 г. и далее», «Итоговый документ венской встречи представителей государств – участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе», «Повестка дня на XXI век», Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, а также в ряде других международно-правовых актов [6, с. 215]. Указанные и иные акты в целом также характеризуют с юридических позиций универсальный и локальный уровни (подуровни) обеспечения рассматриваемой категории прав, определяя правовые основания включенности российского государства в международный правообеспечительный процесс. С институциональных позиций основную роль здесь играют, как представляется, на универсальном уровне – ООН и ее структурные подразделения, а на региональном – соответствующие европейские организации, в первую очередь, Европейский суд по правам человека. На локаль-

ном уровне для Российской Федерации особое значение имеют юридические и институциональные аспекты взаимодействия с государствами – членами СНГ [4, с. 8-9]. Данное направление правообеспечительной деятельности, хотя и находится на стадии развития, обладает определенным потенциалом, требующим поступательной реализации. Помимо указанного, в международном правообеспечительном ключе особую актуальность приобретают вопросы межуровневого взаимодействия, в частности, эффективного сотрудничества между пограничными государствами, не включенными в какую-либо локально-правовую систему. В частности, как отмечает Ю.Н. Платонов, в рамках пограничного экологического пространства «для упрочения добрососедских отношений и развития сотрудничества сопредельных государств в области охраны окружающей среды важное значение имеет своевременное урегулирование между ними инцидентов экологического характера» [10, с. 118]. К таковым, в частности, можно отнести и Украину, не являющуюся членом СНГ, что влечет отсутствие системности в экологических и правообеспечительных отношениях. Представляется, что именно в таких случаях логично выстраивать межгосударственные отношения в сфере обеспечения субъективных экологических прав с учетом внутригосударственного уровня подхода. То есть, в зависимости от политико-правового или территориального характера экологической проблемы привлекать к ее разрешению на межгосударственном уровне не только федеральные органы государственной власти (Российской Федерации), но и органы государственной власти субъектов Федерации, и органы местного самоуправления (или непосредственно население в законодательно установленных формах).

Резюмируя, следует подчеркнуть, что залогом действенности механизма обеспечения субъективных экологических прав будет выступать реализация на практике принципа взаимодействия и взаимообусловленности его уровней и подуровней. Помимо указанного, логично предположить, что эффективной мерой поддержания такой действенности будут выступать институты гражданского общества и международные (неправительственные) организации правозащитного и специально-экологического профиля, создание и функци-

онирование которых формально определено на соответствующем уровне (подуровне) правового регулирования. В свою очередь «связующими» элементами такого механизма, в том числе, межуровневого характера, могут выступать факультативно-векторные гарантии субъективных экологических прав программно-и нравственно-экологического характера.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции и Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. 1993, 25 декабря; 2009, 21 января.; 2. Федеральный закон Российской Федерации от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133; [www.garant.ru](http://www.garant.ru); 3. Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» //

Парламентская газета. 2003, 8 октября; [www.garant.ru](http://www.garant.ru); 4. Декларация глав государств-участников СНГ о международных обязательствах в области прав человека и основных свобод от 24 сентября 1993 г. // Бюллетень международных договоров. 1994. № 9.; 5. Алехнович С.О. Национальная безопасность – региональное обеспечение // Безопасность бизнеса. 2007. № 1.; 6. Ганичев И.В. Роль России в международном экологическом сотрудничестве // Общество и право. 2011. № 1.; 7. Кичигин Н.В., Хлуденева Н.И. Правовая охрана окружающей среды на местном уровне // Экологическое право. 2011. № 4.; 8. Морозов А.П. Конституционное право человека и гражданина на свободу и личную неприкосновенность в Российской Федерации: дисс. ... к.ю.н. Саратов, 2002.; 9. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. СПб: Статут, 2007.; 10. Платонов Ю.Н. Экологическая сфера и ее международно-правовой статус // Журнал российского права. 2010. № 3.; 11. Чалых И.С. Конституционно-правовые гарантии субъективных экологических прав: дисс. ... к.ю.н. Белгород, 2010.

Шеметова О.Ю.

*соискатель кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета НИУ «БелГУ», Россия*

### ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ КОНСТИТУЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ПРОКУРАТУРЫ (НА ПРИМЕРЕ СТРАН СНГ)

В становлении правовых систем государств-участников и членов СНГ заметную роль играют центробежные процессы, государственно-правовое устройство в совокупности со стремление стран-участниц дистанцироваться от всего того, что каким-либо образом напоминает модель прежней советской системы. При этом каждое независимое государство старается сформулировать свою концепцию как органов местного самоуправления, так и системы органов прокуратуры; создать собственную модель их построения и функционирования. В какой-то степени на выбор модели оказала влияние бывшая советская модель, в какой-то мере модели других стран, а также в меньшей степени исторические досоветские традиции [10, с. 67].

С учетом норм российской конституции, которые касаются взаимодействия органов местного самоуправления и прокуратуры, проведем анализ на наличие в учредительных актах СНГ подобного рода норм (уточним, что такая формулировка отсутствует в основном законе российского государства).

Итак, осуществленный анализ позволил сделать некоторые выводы о наличии следующих вариантов отражения в конституциях государств СНГ норм, перспективных для взаимодействия органов местного самоуправления и прокуратуры.

Сделаем ремарку, что напрямую о взаимодействии заявленных субъектов ни в одной из рассмотренных конституций не говорится; об имеющемся взаимодействии мы можем судить