

путем незаконного предоставления им выгод (преимуществ) в целях осуществления указанными лицами своих должностных полномочий или использования своего служебного положения вопреки охраняемым законом интересам службы, общества и государства; идеология использования должностных полномочий и служебного положения вопреки публичным (государственным или общественным) интересам в целях извлечения выгод или преимуществ для себя или других лиц.

Коррупция – подкуп (получение или дача взятки и др.), любое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением выгоды (имущества, услуг и льгот, в том числе неимущественного характера) как для себя, так и для своих близких, вопреки охраняемым законом интересам личности, общества и государства, либо незаконное предоставление такой выгоды субъекту власти.

Опираясь на историко-правовые основания следует различать частное и публичное право, разграничивать частные и публичные интересы, проводить водораздел между бизнесом и властью. Управление делами государства и управление делами частного предприятия (учреждения, организации) – это разные типы управленческих отношений и по характеру, и по силовому воздействию, и по последствиям. Отсюда, целесообразно так выстраивать архитектуру института «коррупционных правонарушений», чтобы обеспечить строгую дифференциацию ответственности за разнородные по сферам проявления противоправные деяния и, тем самым, различать меры и объем уголовно-правового воздействия на частных управляющих и государственных (муниципальных) чиновников.

Велиева Джамиля Сейфаддиновна*,
*заведующая кафедрой конституционного и международного права
Поволжского института управления им. П.А. Столыпина
(филиал РАНХиГС),
доктор юридических наук, доцент
(г. Саратов)*

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В КОНСТИТУЦИОННО-ЦЕННОСТНОМ ИЗМЕРЕНИИ

Высшей ценностью современного российского государства является человек, его права и свободы. Право на благоприятную окружающую среду является основой экологических прав и выступает важнейшей конституционной ценностью. Реализация указанного права предоставляет человеку возможность пользоваться благоприятным состоянием окружающей среды,

* © Велиева Д.С., 2017

проживать в здоровой среде, не угрожающей его жизни и здоровью, способствует полноценному и свободному его развитию. Благоприятное состояние окружающей среды является обязательной составляющей права на достойный уровень жизни.

Исследование конституционно-ценностного содержания права на благоприятную окружающую среду обусловлено особенностями экологических проблем. Действующее законодательство не обеспечивает снижения негативного воздействия на окружающую среду. Отсутствие механизма компенсации причиненного вреда окружающей среде препятствует предотвращению экологического ущерба и восстановлению окружающей среды. Ценностный подход к изучению права на благоприятную окружающую среду позволяет определять пути и средства реализации национальных интересов в сфере социального, экономического, политического и культурного развития на основе приоритета природоохранных и оздоровительных мероприятий.

Нет сомнений в том, что в современную эпоху, связь между экологическими проблемами и правами человека становится все более очевидной. В наши дни состояние окружающей среды превратился в важнейший фактор качества жизни, здоровья и благополучия людей. Право на благоприятную окружающую среду – это своего рода показатель достойного уровня жизни человека, гарантия таких фундаментальных прав как – право на жизнь, на охрану здоровья, право собственности.

Вместе с тем в сфере реализации конституционных экологических прав существуют множество проблем, требующих решения на государственном уровне.

Прежде всего, это проблемы законодательного характера. Проблема здесь несколько в отсутствии законодательных актов, а столько в их качестве. За более чем 20-летний период действия Конституции РФ приняты большое количество нормативных актов, в той или иной степени регламентирующих реализацию конституционных экологических прав. Действует специальный Федеральный закон «Об охране окружающей среды».

Только за период VI созыва Государственной Думы Российской Федерации были приняты 56 законов в области охраны окружающей среды, использования и охраны природных ресурсов.

Здесь можно отметить следующие моменты:

- ряд принятых законов ослабляет требования к охране окружающей среды;
- в большинстве случаев законодательные акты для их реализации требуют принятия значительного числа подзаконных нормативных правовых актов;
- процесс разработки и принятия таких документов во многих случаях занимает несколько лет.

Реализация права на благоприятную окружающую среду очень сложный процесс. Его эффективность зависит не только от правовой регламента-

ции, но и от уровня правового сознания и правовой культуры субъектов правоприменения, эколого-правового образования и воспитания.

Сложная проблема – правоприменительная практика в области реализации экологических прав, поскольку надлежащее обеспечение данных прав заключается в обязанности государства в лице государственных органов, органов местного самоуправления, физических лиц и хозяйствующих субъектов принимать все возможные меры для сохранения окружающей среды.

В 2012–2016 гг. было проведено восемь заседаний Правительства России, посвященных реализации «Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», Стратегий сохранения редких видов, государственных программ «Охрана окружающей среды» и «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 гг.

По итогам заседания Государственного совета по вопросу «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений», состоявшегося 27 декабря 2016 года, Президент РФ В.В. Путин утвердил перечень поручений¹, включающих такие направления как развитие образования в сфере устойчивого развития, внедрение новых ресурсоэффективных технологий, использование эколого-экономических механизмов, применение «зелёных» финансовых инструментов и т.п.

Из 106 поручений Президента РФ в сфере экологии с 2013 года, проанализированных WWF России, было выполнено лишь около трети, в процессе выполнения находятся 50%, а 16% поручений не выполнены².

Такой же анализ был проведен и Комитетом Государственной Думы по экологии и охране окружающей среды. На заседании комитета 14 ноября был озвучен вывод: ни одно из поручений, срок реализации которых был установлен до 1 ноября, не выполнено полностью³.

Вполне очевидно, что игнорирование президентских поручений свидетельствует не только о неэффективности деятельности органов государственной власти, но и об отсутствии эффективной государственной экологической политики. В конечном итоге отсутствие политической воли отражается не только на решении экологических проблем, но и напрямую влияет на состояние экономической ситуации и социальной обстановки в стране.

Задача современной экологической политики, на наш взгляд, заключается в достижении социального, экономического, культурного и экологического благополучия личности, общества и государства. Отход от комплексного и системного подхода при решении экологических проблем, несомненно, ведет к нарушению прав и свобод человека и гражданина.

В соответствии со ст. 42 Конституции РФ каждый имеет право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды. Учеными и представителями практики данное право воспринимается как право на экологическую информацию. Вместе с тем, законодательное определение экологической информации отсутствует.

Федеральный закон от 27 июля 2006 г. «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁴ содержит лишь общее определение информации – это сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. Такой подход законодателя в полном объеме реализовать право на информацию о состоянии окружающей среды. Невозможно практическое осуществление права, если законодательно не определено содержание этого права. В этом случае оно приобретает декларативный характер. Его реализация требует от законодателя предусмотреть обязательность предоставления пользователям экологической информации достоверной, полной и своевременной информации в случае их обращения к соответствующим органам и к должностным лицам. Для эффективной реализации рассматриваемого права необходимо на законодательном уровне не только определить содержание экологической информации, но и разработать процедурные гарантии реализации права на экологическую информацию, регулировать процедуру принятия эколого-значимых решений с участием общественности.

Вместе с тем в российском отраслевом законодательстве называются и регламентируются различные виды информации применительно к конкретной сфере общественных отношений, что называется «ad hoc». По сути, действующее законодательство содержит, регламентирует различные виды экологической информации, но в систематизированном виде они не закреплены в федеральном законодательстве.

На необходимость совершенствования системы экологической информации обратил внимание и Президент РФ на заседании Госсовета по вопросу об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений⁵. Как отметил Глава государства данные о загрязнении окружающей среды фрагментарны и оседают в разных ведомствах, а так называемые сводные расчёты загрязнения воздуха проводятся в крупных городах всего лишь 12 регионов Российской Федерации.

В чем опасность такой ситуации?

Отсутствие законодательной регламентации не позволяет использовать потенциальные возможности экологической информации в решении социально-экономических и экологических противоречий. Более того экологическая информация – это эффективный способ обеспечения природопользования, охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Доступность и своевременность экологической информации – не только возможность реализации гражданами РФ своего конституционного права на благоприятную окружающую среду, но и возможность результативного решения экологических проблем при активном взаимодействии органов публичной власти, общества и бизнеса.

Открытость экологической информации позволяет знать реальную картину в сфере природопользования, охраны окружающей среды, экологической безопасности, санитарно-эпидемиологического состояния.

По результатам опроса ВЦИОМ, проведённого в сентябре 2015 года, данные о состоянии окружающей среды интересны более 80% россиян. Однако, как правило, доступ к этим данным можно получить лишь по запросу и только ограниченному кругу лиц. В связи с этим М. Абызов, возглавляющий Совет по открытым данным, рекомендовал Росприроднадзору и Росгидромету обеспечить раскрытие данных о состоянии окружающей среды из их информационных систем, а для координации этого процесса была создана специальная рабочая группа⁶.

Орхусская конвенция говорит о том, что общественность имеет право требовать информацию о любом принятии решения предварительно, если это решение будет воздействовать на окружающую среду.

Наличие экологической информации служит основой активности общественных объединений и граждан, надлежащей оценки воздействия хозяйственной деятельности. В конечном счете, определяет эффективность деятельности государственного управления в области охраны окружающей среды.

Отметим еще одно важное обстоятельство, а именно особенность права на экологическую информацию. Оно, как и право на благоприятную окружающую среду является не только индивидуальным, но и коллективным правом. В равной мере этим правом обладают и коллективные субъекты – общественные объединения, население муниципального образования, коренные малочисленные народы.

Судебная практика по спорам, связанным с экологической информацией, невелика. Такая тенденция продолжает оставаться устойчивой, несмотря на рост случаев нарушения прав граждан и других субъектов на экологическую информацию.

Конституционное право на возмещение ущерба, причиненного здоровью и имуществу граждан экологическим правонарушением – самое нарушаемое на практике. Это обусловлено объективными причинами, связанными со сложностью оценки экологического ущерба, с невозможностью выплаты компенсационных сумм, отсутствием правового механизма выявления виновных в причинении экологического ущерба, и, следовательно, принуждению их к его возмещению.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что экологический вред возмещается исключительно в рамках гражданско-правового института возмещения морального вреда. Это не соответствует публично-правовой природе такого вреда и в ряде случаев не позволяет гражданам добиваться эффективного восстановления своих прав.

Эффективная реализация и защита конституционного права на возмещение экологического вреда требует разработки и принятия специального нормативного акта.

Отметим, что ряд законов прямо предусматривают участие государства в возмещении вреда, причиненного в результате аварии гидротехнического сооружения (ст. 18 Федерального закона от 21.07.1997 «О безопасности

гидротехнических сооружений»)), что подтверждает ответственность Российского государства в возмещении экологического вреда. Вполне вероятно, что в случае крупномасштабной аварии речь пойдет не о гражданско-правовом возмещении вреда, а о выплатах, осуществляемых в рамках социального законодательства⁷. Это вполне соответствует позиции Европейского Суда по правам человека, высказанную по делу «Фадеева против России» (2005)⁸, «Ледяева и другие против России» (2006)⁹. Из решений, вынесенных по названным делам следует вывод субсидиарной ответственности государства.

Такой позиции придерживается и Конституционный Суд Российской Федерации. В постановлении от 05.03.2013 № 5-П особо подчеркнул, что публичная власть, также несущая конституционную ответственность за сохранение природы и окружающей среды, в свою очередь, обязана принимать меры, направленные на сдерживание загрязнения окружающей среды, предупреждение и минимизацию экологических рисков¹⁰. При этом ценность сохранения природы и окружающей среды, утвержденная на конституционном уровне, предопределяет возложение на государство в лице его органов соответствующих координирующих, контрольных и нормативно-регулятивных функций и конституционно-правовая ответственность за их выполнение¹¹.

Принимая на себя ответственность по возмещению вреда, государство обязано руководствоваться вытекающими из статей 2, 19 и 42 Конституции Российской Федерации требованиями, в основе которых лежит признание в качестве конституционной ценности жизни и здоровья, имеющих равное, одинаковое значение для всех граждан, пострадавших в результате чернойбыльской катастрофы¹².

Конституционно-правовая обязанность государства по возмещению вреда прямо закреплено в статье 53 Конституции Российской Федерации, закрепляющей обязанность возмещения государством вреда, связанного с осуществлением государственной деятельности в различных ее сферах, независимо от возложения ответственности на конкретные органы государственной власти или должностных лиц.

Иными словами, публично-правовой характер экологического вреда обусловлен самой Конституцией РФ.

Современное законодательство в области возмещения вреда, причиненного окружающей среде, не позволяет оперативно решать текущие проблемы, связанные как с обеспечением благоприятного состояния окружающей среды в целом, так и с восстановлением отдельных компонентов природной среды, нарушенных или загрязненных в результате хозяйственной деятельности природопользователей.

В завершении следует отметить, механизм реализации конституционных прав и свобод основывается на реальной возможности фактического пользования социальными благами, заложенными в конституционных нормах. Возможность пользоваться благоприятным состоянием окружающей

среды, качество которой способствует обеспечению достойного уровня и является мерилom ценности конституционных экологических прав.

¹ [Электронный ресурс]. – <https://vk.cc/6j261G>

² Анализ выполнения задач государственной политики в области экологического развития и соответствующих поручений Президента Российской Федерации-М.: Всемирный фонд дикой природы (WWF), Национальное информационное агентство «Природные ресурсы» (НИА-Природа), 2017. – 54 с. / [Электронный ресурс]. – <https://vk.cc/8gfCGD>

³ [Электронный ресурс]. – <https://vk.cc/8gfCRu>

⁴ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. – 2006. – № 31 (ч. 1). – Ст. 3448; № 25. – Ст. 3596.

⁵ Заседание Государственного совета по вопросу об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений / [Электронный ресурс]. – <https://vk.cc/61stU1>

⁶ Экологическое развитие России: поручения премьера / [Электронный ресурс]. – <https://vk.cc/6eK4dw>

⁷ Кодолова А.В. Особенности гражданско-правового статуса юридических лиц, эксплуатирующих экологически особо опасные объекты // СПС КонсультантПлюс, 2009.

⁸ Постановление Европейского Суда по правам человека от 9 июня 2005 г. по делу «Фадеева (Fadeyeva) против Российской Федерации» (жалоба № 55723/00) (вместе с «Извлечениями из доклада об экологической ситуации в г. Череповце») // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2006. – № 3.

⁹ Обзор решений Европейского Суда по правам человека по российским жалобам за октябрь 2006 г. (подготовлен юристами Центра содействия международной защите и Центра «Демос»). Общие сведения о принятых Европейским судом в октябре 2006 г. постановлениях и решениях / [Электронный ресурс]. – <https://vk.cc/8gfEAE>

¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 05 марта 2013 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Тополь» // СЗ РФ. – 2013. – № 11. – Ст. 1164.

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 2009 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружаю-

щей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан» // СЗ РФ. – 2009. – № 22. – Ст. 2752.

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 19 июня 2002 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакциях от 24 ноября 1995 года и от 12 февраля 2001 года), Федеральных законов от 12 февраля 2001 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», от 19 июня 2000 года «О минимальном размере оплаты труда» и от 7 августа 2000 года «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Октябрьского районного суда города Краснодара, жалобами граждан и общественных организаций чернобыльцев» // СЗ РФ. – 2002. – № 27. – Ст. 2779.

Демидов Михаил Васильевич*,
*заведующий кафедрой административного
и финансового права Чебоксарского кооперативного
института Российского университета кооперации,
доктор юридических наук
(г. Чебоксары)*

ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТЕ РФ КАК ОРГАН ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Согласно Конституции Российской Федерации права и свободы человека являются высшей ценностью. Основной Закон страны указывает на естественный характер основных прав и свобод, их неотчуждаемость, а также на то, что они определяют смысл и содержание как применения законов, так и деятельности публичных органов власти. Поэтому Конституция вменила в обязанность государства не только признавать и соблюдать права и свободы личности, но и обеспечить их защиту, используя различные средства и способы воздействия.

В числе из наиболее эффективных средств обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, на наш взгляд, является парламентский кон-

* © Демидов М.В., 2017