

Дисциплина. Правовое обеспечение профессиональной деятельности.

Лекция. Гарантии и защита экологических прав человека

В Конституции России предусмотрена система юридических гарантий экологических прав человека и гражданина. 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 п. 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. 46).

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.

5.1. Защита экологических прав человека административным способом и в общих судах

Для защиты экологических прав граждан применяются административный и судебный способы.

Нормативные основы регулирования защиты установлены Законом РФ "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" (в редакции Федерального закона от 14 декабря 1995 г.) и Федеральным законом от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации".

Закон "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" предусматривает возможность административного обжалования коллегиальных и единоличных действий, решений или бездействия государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений и должностных лиц, государственных служащих, в результате которых нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод; незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

В соответствии с Законом "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" гражданин направляет письменное обращение непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данного государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение. Закон при этом запрещает направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется.

Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, подлежит обязательному рассмотрению в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения.

Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо:

- обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости - с участием гражданина, направившего обращение;
- запрашивает необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия;
- принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;
- дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов;
- уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

Закон "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" 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.

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 имели право 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 природную среду и здоровье человека. Право граждан на предъявление исковых требований в суд было предусмотрено также в ст. 91 этого Закона и касалось прекращения экологически вредной деятельности, причиняющей вред здоровью и имуществу граждан, народному

хозяйству и окружающей природной среде. В действующем Федеральном законе "Об охране окружающей среды" установлено, правда, лишь право граждан предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде (ст. 11).

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 РФ "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.

Граждане вправе обжаловать также бездействие органов, предприятий, объединений, должностных лиц, государственных служащих, если оно повлекло за собой последствия, перечисленные выше. 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 представленные 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).

В соответствии с этим Законом 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. Однако подавляющее большинство российских граждан такими знаниями не обладает. 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 - слабо развитая область в России. Поскольку в практической деятельности ей уделяется второстепенное значение, это не могло не сказаться на уровне правовых экологических знаний работников юридических консультаций и адвокатских контор.

Думается, что в этих условиях большую полезную роль в представительстве в судах экологических интересов граждан могли бы сыграть специализированные юридические фирмы. В последние годы они стали появляться в России. Это Институт эколого-правовых проблем "Экоюрис" (Москва), общественная организация "Экозащита" (Калининград) и др.

Закон "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" предоставляет гражданам выбор суда, в который они могут обратиться для защиты своих прав. По усмотрению гражданина жалоба может

быть подана в суд по месту его жительства или в суд по месту нахождения органа, объединения, должностного лица, нарушившего его экологические права.

Закон определяет также сроки обращения в суд с жалобой. Если гражданин обжаловал в административном порядке решения или действия, нарушающие его экологические права, срок подачи жалобы в суд - один месяц со дня получения письменного уведомления об отказе вышестоящего органа, объединения или должностного лица в удовлетворении жалобы либо по истечении месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен письменный ответ на нее. 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.

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.

Исчерпав все законные средства защиты нарушенного права в России, ее граждане имеют право обращаться за защитой нарушенных экологических прав в Европейский суд по правам человека.

Контрольные вопросы:

1. Что понимается под экологическими правами граждан?
2. Каково значение признания экологических прав граждан в России?
3. Перечислите основные права и обязанности общественных формирований в области охраны окружающей среды?
5. Гарантии реализации экологических прав граждан?
6. Назовите основные способы защиты экологических прав граждан?