

ционного суда и порядок судопроизводства, тем самым отсылает к конкретизирующему нормативному акту, который и регламентирует основы конституционного судопроизводства¹.

Чалых Ирина Сергеевна – ассистент
кафедры конституционного и муниципального права
юридического факультета НИУ «БелГУ»,
кандидат юридических наук

ПРОГРАММНЫЙ ПОДХОД К ОБЕСПЕЧЕНИЮ СУБЪЕКТИВНЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ²

Конституционно-правовое гарантирование субъективных экологических прав, ввиду масштабности затрагиваемой сферы общественных отношений, обладает определенной спецификой. Как представляется, данный процесс не исчерпывается средствами и способами непосредственно правового регулирования экологической значимой сферы и требует привлечения иных форм воздействия на личность, общество, государство, доктринально обоснованных и поддерживаемых государственной властью.

В данной связи речь идет о конституционно обусловленных направлениях обеспечения субъективных экологических прав, характеризующихся невозможностью отнесения ряда гарантий к категории исключительно юридических или институциональных. С указанных позиций представляется обоснованным выделение, наряду с таковыми, группы факультативно-векторных гарантий субъективных экологических прав, включающей в себя программный культурно-нравственный аспекты.

¹ См.: Моул Н., Харби К., Алексеева Л.Б. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Статья 6. Право на справедливое судебное разбирательство. Прецеденты и комментарии. – М.: РАП, 2001. – С. 74.

² Работа выполнена в рамках государственного задания; регистрационный номер 6.2962.2011.

Уточним, что под факультативно-векторными гарантиями субъективных экологических прав мы понимаем следующее: в формальном ключе их обязательным элементом является понятие «экология», или широко трактуемое «окружающая среда», а в содержательном – это есть совокупность политико-правовых и социально-ориентированных средств, нравственно-психологических факторов, имеющих место в государстве и обществе, положительно влияющих на обеспечение процесса реализации, охраны и защиты субъективных экологических прав. Особенностью указанных гарантий выступает тот факт, что элементарно они закреплены в подсистемах юридических и институциональных гарантий субъективных экологических прав. Их оформление в самостоятельную группу имеет в большей степени научно-исследовательский интерес, но дополняется практическим смыслом.

В данной связи предлагается сформулировать базовые задачи факультативно-векторных гарантий:

- формирование и конкретизация экологической политики государства;
- разработка концепции конституционно-правовых гарантий субъективных экологических прав;
- обеспечение экологического образования и просвещения;
- культивация экологического правопонимания, правосознания, необходимости осуществления субъективных экологических прав их обладателями.

С указанных позиций, учитывая комплексный характер предложенной группы факультативно-векторных гарантий субъективных экологических прав, предлагается акцентировать внимание на программно-экологическом направлении.

Представляется, программно-экологические гарантии субъективных экологических прав необходимо исследовать на основании документов в сфере обеспечения национальной

безопасности российского государства, инициированных и утвержденных Президентом Российской Федерации, а также соответствующих актов в сфере экологии, принятых Правительством Российской Федерации. Указанные документы не представляется возможным однозначно отнести ни к юридическим, ни к институциональным гарантиям ввиду неопределенности базовых (правовых) характеристик. Однако, по нашему мнению, в целом они носят достаточно выраженный обеспечительный характер, что позволяет включить их в рассматриваемый аспект гарантирования, используя аккумулированные в их содержании элементы института экологической безопасности.

Поясним, что в настоящее время институт экологической безопасности проходит путь становления и включения в систему гарантирования субъективных экологических прав. Подтверждается это тем, что определение экологической безопасности дано еще в Федеральном законе Российской Федерации «Об охране окружающей среды»¹, однако механизм обеспечения такой безопасности до сих пор нормативно не оформлен, что превращает его в декларацию. При этом экологическая безопасность есть необходимый элемент процесса гарантирования субъективных экологических прав, ибо являет собой позитивный вид состояния, определяющий как внутренние ощущения индивида («я» в себе), так и его отношение к внешнему миру («я» и государство, «я» и человечество). При отсутствии такой гармонии позитивно-экологических ощущений вариации признания и побуждения к реализации субъективных экологических прав со стороны конкретного индивида и общества, по нашему мнению, значительно минимизируются.

Следует отметить, что проблема экологической безопасности находила отражение в различных комплексных про-

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (с посл. изм. от 7 декабря 2011 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133; www.garant.ru

граммных документах, инициированных Президентом Российской Федерации. Так, утвержденная указом Президента Российской Федерации в 1997 г. и ныне утратившая силу Концепция национальной безопасности Российской Федерации¹ (далее – Концепция) содержала экологические элементы внутренней и внешней политики российского государства, включая соблюдение и реализацию субъективных экологических прав в контексте иных конституционных прав человека и гражданина. В документе отмечалось увеличение роли экологических факторов в процессе становления и развития мирового сообщества, а одной из перспектив деятельности России в его рамках предлагалось разрешение острых экологических проблем глобального характера, включая обеспечение ядерной и радиационной безопасности (разд. 1). В качестве обобщающего элемента обеспечительного характера сфере ставилась задача коренного улучшения экологической ситуации в стране (разд. 4), без уточнения механизма ее решения.

Отметим, что Концепция содержала основные приоритетные направления деятельности государства в экологической сфере (разд. 4). Сущность их выражена в рациональном использовании природных ресурсов, воспитании экологической культуры населения, предотвращении загрязнения природной среды посредством технологического совершенствования, возможной минимизации последствий такого загрязнения, иных аспектах природоохранной деятельности (в основном, применительно к военно-стратегической сфере). Как представляется, достаточно узкое закрепление в рассматриваемой Концепции позиций обеспечения экологической безопасности как части национальной безопасности не позволило осуществить полноценное регулирование в сфере экологии, а также обеспечить

¹ Концепция национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300) (Документ утратил силу) // Российская газета. – 1997, 26 декабря; www.garant.ru

гарантирование субъективных экологических прав (отдельным из них внимание не уделялось вообще).

В 2009 г. Указом Президента утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.¹ (далее – Стратегия), под которой следует понимать официально признанную систему стратегических приоритетов, целей и мер в области внутренней и внешней политики, определяющих состояние национальной безопасности и уровень устойчивого развития государства на долгосрочную перспективу (ст. 3 разд. 1). Рассмотрим ее положения, касающиеся перспективного, в нашем понимании, института обеспечения экологической безопасности. Так, уже в разд. 1 «Общие положения» данного документа указывается на тот факт, что в современном российском государстве реализуется политика в области устойчивого развития, к которой, согласно мнения ряда ученых, в первую очередь относится экологический аспект². При этом в качестве основных направлений обеспечения национальной безопасности Российской Федерации определены стратегические национальные приоритеты, в которые включено создание безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, то есть, и их гарантирование. Отметим, что рассматриваемая Стратегия существенно дополнена понятийным аппаратом, относимым к сфере субъективных экологических прав (ст.ст. 6, 7 разд. 1). При этом в разд. 2 исследуемого документа наблюдается отход от общеэкологических позиций и сведение проблемных тенденций развития мирового сообщества и современного российского государства в сфере экологии к проблемам окружающей природной среды (более

¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (утв. Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537) // Российская газета. – 2009, 19 мая.

² См., напр.: Урсул А.Д. Стратегия устойчивого развития и права человека // «Россия и Совет Европы: 5 лет вместе»: материалы международной конференции / Под редакцией К.Х. Каландарова. – М., 2002.

узкая категория), их влиянию на здоровье человека и нерациональному использованию отдельных природных ресурсов (ст.ст. 10, 12 разд. 2). Новеллой можно признать указание на создание и совершенствование механизмов решения проблем национальной безопасности (ст. 20 разд. 2). Однако из объектов такого регулирования почему-то исключены субъективные экологические права, незаслуженно лишенные, по нашему мнению, присущей им степени значимости в рамках обеспечения национальной безопасности российского государства.

К конституционным правам и свободам авторы документа обращаются при формулировании стратегических целей обеспечения национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности, причем лишь в аспекте их защиты (ст. 35 гл. 2 разд. 4), что представляется необоснованно узким подходом. Подтверждает такую позицию указание на дефицит ряда природных ресурсов как угрозу национальной безопасности государства (ст. 47 гл. 3 разд. 4). К позитивному аспекту можно отнести предложение юридических и институциональных механизмов решения задач, вытекающих из указанных выше целей, с некоторым расширением экологической области регулирования (ст. 43 гл. 2, ст. 52 гл. 3 разд. 4, ст.ст. 97, 98 разд. 5). При этом общее впечатление искусственного сужения сферы обеспечения национальной безопасности в рассматриваемой сфере остается. Косвенно обосновывает данный факт и тенденция включения в текст документа позиций относительно энергетической (ст. 60 гл.4 разд. 4) и технологической (ст. 68 гл. 5 разд. 4) безопасности без указания на экологическую безопасность как сферу обеспечения национальной безопасности российского государства.

Справедливости ради отметим, что отдельные вопросы обеспечения экологической безопасности выделены авторами Стратегии в отдельную главу 8 «Экология живых систем и ра-

циональное природопользование», объединяющую четыре статьи. Здесь присутствует указание на экологическую безопасность в совокупности с рациональным природопользованием как объект регулирования, но, как видно из названия главы, в целом речь сводится к отдельным элементам экологической сферы. При этом отсутствует указание на необходимость гарантирования и реального исполнения субъективных экологических прав как высшей в этой области ценности. В данной связи создается впечатление несистемного подхода к регулированию экологического аспекта национальной безопасности в качестве самостоятельного правового института, что порождает проблемы в достижении государством позитивного экологического результата в стратегическом плане.

В 2002 г. Правительством Российской Федерации совместно с Министерством природных ресурсов, при участии органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, местного самоуправления, общественных экологических организаций, деловых и научных кругов была разработана и одобрена Экологическая доктрина Российской Федерации¹ (далее – Экологическая доктрина), действующая до сих пор. Как представляется, данный документ имел целью развитие положений принятого в этом же году Федерального закона Российской Федерации «Об охране окружающей среды». Однако не избежал фрагментарности, присущей ранее утвержденным актам подобного рода, влекущей, в свою очередь, некоторую непоследовательность и нелогичность ряда положений. Так, несмотря на актуальность поставленных задач, базовым предметом рассмотрения с позиций Экологической доктрины выступают природные системы и включенные в них ресурсы. Основываясь на данном подходе, сформирован перечень негативных факто-

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р «Об одобрении Экологической доктрины Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2002. – № 36. – Ст. 3510; www.garant.ru

ров влияния на природную среду, не отвечающий, по нашему мнению, понятию и содержанию более широкой категории – экологии, – заявленной в наименовании документа. Узкий подход характерен и для формулирования основных направлений, целей и задач государственной политики в сфере экологии. Далее, не ясен замысел авторов в последовательности определения путей и средств реализации данной политики. В частности, на первое место поставлена сфера управления, а лишь затем указано на нормотворческий аспект; фактически приоритетной названа экономическая эффективность природопользования (ч. 5) и т.д. Также вызывают сомнения положения о научном обеспечении экологических процессов: во-первых, его предмет сужен до охраны окружающей среды, а во-вторых – перечень направлений такого обеспечения представляется ограниченным и не соответствующим наименованию документа – Экологическая доктрина. К положительным характеристикам в контексте рассматриваемого аспекта следует отнести попытку систематизации приоритетных направлений обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации (ч. 4). В целом действующая Экологическая доктрина России, по нашему мнению, носит декларативный характер, не отвечает реалиям и не учитывает современных тенденций государственной модернизации, в первую очередь, с позиций обеспечения субъективных экологических прав.

Как показывает практика, в документы такого уровня, как Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, Экологическая доктрина Российской Федерации, вполне допустимо внесение изменений и дополнений. Однако выход из обозначенных нами проблемных ситуаций видится в несколько ином.

Так, по инициативе Президента, помимо Концепций и Стратегий, могут приниматься и такие документы как Доктрины.

В частности, ряд доктрин в сфере обеспечения того или иного вида национальной безопасности российского государства иницируются и утверждаются именно Президентом¹. Данный факт признается нами одним из определяющих в процессе реализации положений таких документов ввиду самостоятельности института Президента в системе органов государственной власти Российской Федерации.

С содержательно-практических позиций следует отметить, что в под доктриной в качестве нормативного акта следует понимать совокупность официальных взглядов на цели, задачи, принципы и основные направления обеспечения соответствующего вида национальной безопасности государства². С теоретических же позиций рассматриваемое явление исследуется в системе «теория – концепция – доктрина – гипотеза», в частности, как структурный элемент науки конституционного права³. Как отмечает Н.А. Богданова, концепции, как и теории, основываются на принципах, но более конкретны и подвижны по сравнению с первыми, обладают ярко выраженным прикладным характером с допустимостью многозначности (в отличие от теорий, которые однозначны). Доктрина же выполняет функции утверждения и распространения идей, составляющих ее содержание, в целях их применения в практической деятельности. При этом, как теория, так и концепция могут приобрести черты доктрины в определенных условиях, но при этом должна быть специфическая связь с практикой. Помимо указанного, утверждение доктрины в научной среде обычно связано с позициями авторитетных ученых, а конституционно-правовые доктрины,

¹ См., напр.: Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президентом Российской Федерации от 9 сентября 2000 г. № Пр-1895) // Российская газета. – 2000, 28 сентября.

² См.: там же.

³ См.: Богданова Н.А. Система науки конституционного права. – М.: Юрист, 2001 – С. 180.

как отмечает автор, еще и обладают чертами историчности и национальности¹.

Также обратимся к объекту регулирования с позиций Доктрины. В данной связи акцентируем внимание на сфере обеспечения экологической безопасности, как элементе национальной безопасности государства и наиболее перспективном направлении гарантирования субъективных экологических прав. В данной связи, по нашему мнению, имеет место необходимость инициирования главой российского государства такого программно-экологического документа, как Доктрина экологической безопасности, теоретически и практически отвечающая требованиям реальной действительности в сфере гарантирования субъективных экологических прав.

Представляется, что именно в рамках такого документа возможно оптимальное сочетание позиций и взглядов, как специалистов-практиков, так и ученых в определенной сфере, в том числе, применительно к различным отраслям права. В данной связи для решения проблем обеспечения нормативного регулирования исследуемой нами экологической сферы требуется учет мнений разнопрофильных специалистов (в области конституционного, экологического, административного, уголовного и иных отраслей права) и выработка единой (или хотя бы общей) концепции обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации как значимой программно-экологической гарантии субъективных экологических прав.

Учитывая вышеизложенное, предлагается структурировать данный документ от субъективных экологических прав, закрепленных в Конституции Российской Федерации, с акцентуацией внимания на понятийном аппарате и институте гарантирования указанной категории прав. При этом оптимальным представляется использование деления таких гарантий по функцио-

¹ См.: там же. – С. 189-192.

нальному признаку – на гарантии реализации, охраны и защиты субъективных экологических прав. Применительно к каждому из элементов гарантирования видится обоснованным формулирование основ (принципов) механизма правового регулирования. В дальнейшем необходимо уточнение в рамках каждого вида гарантий наиболее проблемных аспектов, подлежащих регулированию и минимизации в первоочередном порядке.

Уточним, что предлагаемый документ видится логическим продолжением эколого-направленных положений утвержденной в 2009 г. Президентом Российской Федерации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, но условно выступает как самостоятельная программно-экологическая гарантия субъективных экологических прав.

Шпак Ксения Александровна – аспирантка
кафедры конституционного и муниципального права
юридического факультета НИУ «БелГУ»

СУБЪЕКТИВНАЯ СТОРОНА ТРЕТЬЕГО ПОКОЛЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

До сих пор нарушения прав человека остаются обычным явлением во многих уголках планеты. Это, впрочем, не означает, что положение с правами человека ничуть не изменилось. Необходимо учитывать постоянное развитие доктрины в отношении прав человека и их защиты, так как демократические процессы, происходящие во многих странах, выдвигают все новые и новые требования к государствам. Постепенно происходит признание новых прав, которые становятся «естественными и неотъемлемыми», растет количество общепризнанных прав человека, уважать и защищать которые обязаны все государства. При этом конкретизируется содержание как давно закрепленных, так и только что провозглашенных прав, различ-