

# **СУД И ПРОКУРАТОРА КАК ВЕДУЩИЕ СУБЪЕКТЫ ПРАВООЩИТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ ЛИЧНОСТИ<sup>1</sup>**

**Е.Д. ПРОЦЕНКО<sup>1</sup>  
И.С. ЧАЛЫХ<sup>2</sup>**

*<sup>1</sup>Московский университет МВД  
Российской Федерации*

*e-mail: Info@mosu-mvd.ru*

*<sup>2</sup>Белгородский государственный  
национальный исследовательский  
университет*

*e-mail: Chalyh@bsu.edu.ru*

В статье рассмотрена специфика субъектного состава правозащитной деятельности, аргументировано выделение основных ее субъектов в сфере обеспечения экологических прав человека и гражданина, представлена содержательная характеристика результатов такой деятельности в современной России.

Ключевые слова: правозащитная деятельность, субъект, суд, прокуратура, экологические права личности, обеспечение, защита.

---

В отечественной юридической науке вопросы правозащиты до сих пор не потеряли своей актуальности. Подтверждает данный тезис наличие доктринальных разработок в данной сфере применительно к различным отраслям права, где одно из центральных мест занимает конституционное право. Учеными уделяется внимание разноаспектным категориям правозащиты, однако, как представляется, наибольшей устойчивостью и перспективностью в исследовании отличается правозащитная деятельность.

Так, раскрывая данное понятие, М.В. Мархгейм отмечает, что «под деятельностью обычно подразумевается работа, систематическое приложение своих сил в какой-либо области. Систематическая работа различных субъектов правозащитной структуры России (публичных (государственных и муниципальных органов) и непубличных (институтов гражданского общества)), направленная на защиту прав и свобод человека и гражданина, представляет собой правозащитную деятельность»<sup>2</sup>. Солидаризируемся с автором, что такая деятельность должна ориентироваться на положительный правозащитный результат, осуществляться определенными средствами, характерными для ее конкретных субъектов, а в целом – предполагать сам процесс правозащиты. В данной связи содержание правозащитной деятельности предстает как «целесообразное положительное изменение ситуации с нарушениями прав человека и преобразование ее в интересах человека, общества и государства»<sup>3</sup>.

Учитывая вышеизложенное, логично предположить, что правозащитную деятельность следует рассматривать в непосредственной связи с субъектами ее осуществления, представленными двумя основными группами – публичными органами и собственно гражданами, права которых подвергнуты негативному воздействию. Особое место в данном ключе занимает правозащитная функция, в общем трактуемая как специальное направление деятельности того или иного публичного субъекта, имеющее правозащитный характер. Вышеизложенное составляет концептуальные основы настоящего в контексте обеспечения такой группы прав человека и гражданина, как субъективные экологические права (экологические права личности).

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 45 Конституции Российской Федерации<sup>4</sup> государство гарантирует защиту прав и свобод человека и гражданина. Это подтверждает, что в рассматриваемом аспекте ведущая роль принадлежит государству, которое, с одной стороны, выступает как субъект, несущий закрепленные в Конституции обязанности, а с другой – в рамках соответствующих правоотношений «является управомоченной стороной, имеющей право требовать от всех остальных субъектов исполнения ими соответствующих

---

<sup>1</sup> Работа выполнена в рамках государственного задания; регистрационный номер 6.2962.2011

<sup>2</sup> Мархгейм М.В. Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дисс. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2006. – С. 84.

<sup>3</sup> См.: там же.

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции 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.

обязанностей»<sup>5</sup>. Следовательно, все государственные органы в рамках своей компетенции обязаны принимать меры по обеспечению соблюдения и осуществления прав и свобод<sup>6</sup>, в том числе, экологических. В данной связи в качестве основных субъектов, гарантирующих субъективные экологические права, выступают: Президент Российской Федерации, Федеральное собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, судебные органы, прокуратура Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека, а также органы государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. При этом четко обозначенная правозащитная функция присуща, как представляется, именно судебным органам и органам прокуратуры, что подтверждается характером их основной деятельности. как, а также специализированные общественные организации. С указанных позиций рассмотрение правозащитной деятельности в сфере обеспечения субъективных экологических прав будет осуществляться применительно к данным институтам.

Развивая заявленный подход, обратимся к рассмотрению такого вида субъектов правозащитной деятельности, как судебные органы. По нашему мнению, действующая в Российской Федерации судебная система в целом отвечает конституционно закрепленным требованиям. Так, ч. 1 ст. 46 Конституции Российской Федерации гласит: «Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод». Указанная гарантия усилена положением о возможности обжалования в судебном порядке решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных (ч. 2 ст. 46 Конституции России). Следовательно, деятельность судебных органов не ограничена восстановлением непосредственно нарушенного субъективного экологического права и носит разносторонний характер. При этом основной их функцией остается защита субъективных прав, в параллели с которой осуществляется превентивная функция судебных органов, функция восстановления нарушенных субъективных экологических прав, включая возмещение причиненного экологическим правонарушением вреда (ущерба), функция назначения наказания за совершенные экологические правонарушения и т.д.

Как свидетельствует ряд авторов, судебная практика по делам об экологических правонарушениях весьма обширна и демонстративна<sup>7</sup>. Однако это не есть показатель качественного действия судебных гарантий указанных прав: и здесь имеют место несовершенства и проблемные аспекты. Так, большинство дел об экологических правонарушениях, рассматриваемых в судах общей юрисдикции, возбуждено по инициативе правоохранительных органов, либо общественных организаций специально-экологической компетенции. Дела указанной категории, инициированные гражданами (физическими лицами) о нарушении субъективных экологических прав, находятся в значительном меньшинстве<sup>8</sup>. Отмеченный факт свидетельствует, с одной стороны, о том, что непосредственное указание на нарушение субъективных экологических прав, закрепленных в ст. 42 Конституции Российской Федерации, не всегда рассматривается правоохранительными органами (включая судебные) как основание для возбуждения дела, а с другой стороны – сами носители субъективных экологических прав не воспринимают их как реально действующие и не инициируют правозащитный процесс. В данной связи пути решения сложившейся ситуации могут развиваться по ряду направлений: повышение уровня экологического правосознания и культуры правообладателей; качественное изменение экологической квалификации должностных лиц, привлекающих к ответственности за совершение экологических правонарушений, а также непосредственно осуществляющих судебные функции; другие.

Иным проблемным аспектом в рамках судебной правозащитной деятельности выступает неоднозначность толкования соответствующими органами положений российской Конституции, экологического и иного законодательства, что приводит к противоречиям в

---

<sup>5</sup> Назарова И.С. Экологические права личности: конституционно-правовое преломление // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 9.

<sup>6</sup> См.: Югов А.А. Механизм реализации конституционных (основных) прав, свобод и обязанностей – ключевой компонент подлинного народовластия // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 7.

<sup>7</sup> См., напр.: Анисимов А.П. Право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду // Гражданин и право. – 2009. – № 2.

<sup>8</sup> См.: Ястребов А.Е. Актуальные проблемы судебной защиты конституционных экологических прав граждан // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 12.

судебных решениях<sup>9</sup>. Здесь следует особо отметить Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1998 г. № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения»<sup>10</sup>, в котором отражены базовые положения, влияющие на исследуемый вопрос. Однако, по нашему мнению, указанного документа недостаточно для качественного судебного гарантирования субъективных экологических прав и эффективной правозащитной деятельности в данной сфере.

Учитывая вышеизложенное, представляется возможным поддержать позицию ряда ученых и практиков, согласно которой позитивную роль в улучшении правозащитной практики в экологической сфере могли бы сыграть самостоятельные и дополнительные руководящие разъяснения высших судебных органов – Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации – относительно «применения ряда норм экологического, гражданского, уголовного и процессуального законодательства, изданные с целью адаптации существующих общих требований к доказыванию факта причинения или угрозы причинения вреда окружающей природной среде»<sup>11</sup>. Помимо этого, имеет место мнение о необходимости совершенствования судебной защиты субъективных прав посредством обобщения Верховным Судом Российской Федерации судебной практики по отдельным категориям дел в сфере экологии и вынесения данных вопросов на обсуждение Пленума Верховного Суда Российской Федерации<sup>12</sup>. Такой подход, как представляется, позволит в определенной степени снизить остроту правозащитных проблем в экологической сфере.

Заметим, что особое место в системе судебных гарантий субъективных экологических прав занимает Конституционный Суд Российской Федерации. В частности, согласно ч. 4 ст. 125 Конституции России, данная инстанция проверяет по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом. Следовательно, решения Конституционного Суда характеризуются особым влиянием на применение федерального законодательства. При этом, как отмечает ряд авторов, Конституционный Суд России «вправе принимать решения не по собственной инициативе, а по обращениям определенных органов и лиц при соблюдении ряда условий. Поэтому мониторинг законодательства Конституционным Судом обусловлен инициативой правомочных субъектов обращения и ограничен предметом рассмотренных им дел»<sup>13</sup>.

В аспекте приведения действующего законодательства, в том числе, экологического, в соответствие с положениями основного закона государства Конституционный Суд наделен полномочием по формулированию в своих решениях общеобязательных правовых позиций<sup>14</sup>. Дополним, что общеобязательны на территории российского государства как решения, так и включенные в них правовые позиции Конституционного Суда. В частности, законодатель не может принять закон без учета таких позиций. К примеру, Конституционный Суд в своих решениях нередко обязывал законодателя к принятию соответствующего закона, о чем в должной форме уведомляется Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. Однако, как показывает практика, данное правило не всегда соблюдается в реальности. Уточним, что Конституционный Суд России обладает полномочием формирования правовой позиции относительно любого вопроса, им рассматриваемого. При этом, основываясь на принципе разделения властей, в его решениях не раз подчеркивалось о недопустимости подмены Конституционным Судом законодателя, либо иных судебных

---

<sup>9</sup> См., напр.: Емельянов В.Ю. Конституционные правовые гарантии права граждан на возмещение ущерба, причиненного вследствие радиационных аварий и катастроф // Экологическое право. – 2008. – № 2.

<sup>10</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1998 г. № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения» (с посл. изм. от 6 февраля 2007 г.) // Российская газета. – 1998, 24 ноября; www.garant.ru

<sup>11</sup> См.: Васильева М.И. Концептуальные вопросы совершенствования экологической политики и законодательства об охране окружающей среды // Экологическое право. – 2007. – № 2.

<sup>12</sup> См.: Емельянов В.Ю. Конституционные правовые гарантии права граждан на возмещение ущерба, причиненного вследствие радиационных аварий и катастроф // Экологическое право. – 2008. – № 2.

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> См., напр.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 1996 г. по делу о проверке конституционности статей 1 и 21 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» в связи с жалобами граждан В.М. Гурджиянца, В.Н. Синцова, В.Н. Бугрова и А.К. Никитина // СЗ РФ. – 1996. – № 15. – Ст. 1768.

органов<sup>15</sup>. В частности, при возникновении коллизий правовых норм в процессе правового регулирования и защиты конституционных прав человека и гражданина бремя по их устранению ложится на законодательные и исполнительные органы власти.

Следует отметить, что практика реализации решений Конституционного Суда весьма противоречива. Как правило, большинство таких решений своевременно исполняются. Однако имеют место и противоположные факты. В качестве примера обратим внимание на проблему обеспечения права на возмещение вреда (здоровью) лицам, пострадавшим вследствие аварии на Чернобыльской АЭС и иных техногенных катастроф. Как отмечает А.Е. Ястребов, по данным независимых экспертов в настоящее время на территориях, подвергшейся радиационному загрязнению, проживает около 20 млн человек<sup>16</sup>. При этом, как указано в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1997 г. № 18-П, в результате аварии на Чернобыльской АЭС основные конституционные права и интересы граждан (в том числе, экологические) были ущемлены столь значительно, что причиненный вред оказался реально невозможным. При этом обязанность по его возмещению была возложена непосредственно на государство<sup>17</sup>. Однако длительный период государство не выполняло взятых на себя обязательств, предусмотренных Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»<sup>18</sup>, что повлекло предъявление ряда судебных исков к соответствующим органам исполнительной власти и местного самоуправления. Дополним, что в настоящее время государственная задолженность перед лицами, пострадавшими в результате аварии на Чернобыльской АЭС, до сих пор не погашена, о чем свидетельствуют периодические выступления и акции протеста со стороны пострадавших.

В целом следует отметить значимость и тенденционную позитивность судебной защиты субъективных экологических прав: действующая в Российской Федерации судебная система в большей степени отвечает предъявляемым (как на государственном, так и на международном уровне) требованиям. При этом, как представляется, имеет место необходимость совершенствования механизма гарантирования, особенно – субъективных экологических прав, и усиления правозащитной функции применительно к проблемным аспектам организации и деятельности судебной ветви власти в современной России.

Согласно вышеизложенной позиции, значимое место в правозащитной сфере занимают органы прокуратуры. Как отмечает П.А. Калинин, само признание субъективных экологических прав требует от государства не только разработки механизма их гарантирования, но и создания правового инструментария реализации, к которому следует относить и особые правовые институты<sup>19</sup>. В качестве таковых следует рассматривать и органы прокуратуры. Поясним, что одной из основных функций прокуратуры нами признается правозащитная функция, весьма неоднозначно рассматриваемая в научной среде. Так, ряд авторов в качестве указанного направления деятельности рассматривают аспекты совершенствования механизма природоохранной деятельности, включая превенцию экологических правонарушений, организации взаимодействия с иными государственными органами и общественными организациями<sup>20</sup> и т.д. Другие соглашаются с такой позицией частично и настаивают на большей самостоятельности органов прокуратуры в контексте принципа разделения властей и их баланса в государстве, невмешательства в компетенцию иных государственных органов, смещения акцента с организации взаимодействия между ними на его координацию, в частности, взаимодействия не со всеми государственными

---

<sup>15</sup> См.: Основные направления деятельности Конституционного Суда Российской Федерации по обеспечению реализации прав и свобод человека и гражданина в 2007 году // Журнал конституционного правосудия. – 2008. – № 2.

<sup>16</sup> См.: Ястребов А.Е. Актуальные проблемы судебной защиты конституционных экологических прав граждан // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 12.

<sup>17</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1997 г. № 18-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // СЗ РФ. – 1997. – № 50. – Ст. 5711.

<sup>18</sup> Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (с посл. изм. от 30 ноября 2011 г.) // ВСНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 21. – Ст. 699; [www.garant.ru](http://www.garant.ru)

<sup>19</sup> См.: Калинин П.А. Защита экологических прав в законодательстве Европейского сообщества // Экологическое право. – 2003. – № 2. – С. 55.

<sup>20</sup> См.: Винокуров Ю.Е., Сугробов А.С. Деятельность прокуратуры в сфере охраны окружающей среды. – М.: Знание, 1992. – С. 7.

органами, а именно с правоохранительными, усиления не превентивных направлений деятельности, а надзорных<sup>21</sup> и пр.

Усиливает эколого-правозащитную направленность в деятельности органов прокуратуры выделение в их структуре таких специализированных органов, как природоохранные прокуратуры. Следует отметить, что включение в наименование данных органов категории «природоохранная», по нашему мнению, отнюдь не указывает на исключительно охранительное направление их деятельности. Ими осуществляются полномочия по надзору за исполнением экологического законодательства, предупреждению, выявлению и пресечению экологических правонарушений, привлечению виновных лиц к ответственности, что более характерно для функции защиты. Так, В.Н. Бутылин, рассматривая надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, исполнением законов как одну из основных функций прокуратуры, раскрывает его содержание через процедуры рассмотрения и проверки жалоб о нарушении указанных прав и свобод, принятие мер по пресечению и предупреждению экологических правонарушений, привлечение к ответственности за их совершение, возмещение причиненного такими правонарушениями ущерба<sup>22</sup>.

Отмеченные позиции, как представляется, подтверждают точку зрения о реализации органами прокуратуры, в том числе, специализированными, правозащитной функции. Следовательно, в рамках заявленной проблемы деятельность прокуратуры можно рассматривать как правозащитную, направленную, в том числе, на обеспечение субъективных экологических прав.

### Список литературы

1. Мархгейм М.В. Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дисс. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2006.
2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции 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.
3. Назарова И.С. Экологические права личности: конституционно-правовое преломление // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 9.
4. Югов А.А. Механизм реализации конституционных (основных) прав, свобод и обязанностей – ключевой компонент подлинного народовластия // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 7.
5. Анисимов А.П. Право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду // Гражданин и право. – 2009. – № 2.
6. Ястребов А.Е. Актуальные проблемы судебной защиты конституционных экологических прав граждан // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 12.
7. Емельянов В.Ю. Конституционные правовые гарантии права граждан на возмещение ущерба, причиненного вследствие радиационных аварий и катастроф // Экологическое право. – 2008. – № 2.
8. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1998 г. № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения» (с посл. изм. от 6 февраля 2007 г.) // Российская газета. – 1998, 24 ноября; [www.garant.ru](http://www.garant.ru)
9. Васильева М.И. Концептуальные вопросы совершенствования экологической политики и законодательства об охране окружающей среды // Экологическое право. – 2007. – № 2.
10. Емельянов В.Ю. Конституционные правовые гарантии права граждан на возмещение ущерба, причиненного вследствие радиационных аварий и катастроф // Экологическое право. – 2008. – № 2.
11. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 1996 г. по делу о проверке конституционности статей 1 и 21 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» в связи с жалобами граждан В.М. Гурджиянца, В.Н. Синцова, В.Н. Бугрова и А.К. Никитина // СЗ РФ. – 1996. – № 15. – Ст. 1768.

---

<sup>21</sup> См., напр.: Осипов Г.И. Деятельность органов прокуратуры по реализации экологического права // Правовые проблемы охраны окружающей среды / Под ред. Э.Н. Жевлакова. – М.: Бизнес-школа «Интел-Синтез», 1998. – С. 174; Воробьев С.Д. Охрана природных ресурсов как принцип конституционного строя России // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 2.

<sup>22</sup> См.: Бутылин В.Н. Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод граждан // Право и власть. – 2002. – № 2.

12. Основные направления деятельности Конституционного Суда Российской Федерации по обеспечению реализации прав и свобод человека и гражданина в 2007 году // Журнал конституционного правосудия. – 2008. – № 2.

13. Ястребов А.Е. Актуальные проблемы судебной защиты конституционных экологических прав граждан // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 12.

14. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1997 г. № 18-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // СЗ РФ. – 1997. – № 50. – Ст. 5711.

15. Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (с посл. изм. от 30 ноября 2011 г.) // ВСНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 21. – Ст. 699; www.garant.ru

16. Калиниченко П.А. Защита экологических прав в законодательстве Европейского сообщества // Экологическое право. – 2003. – № 2.

17. Винокуров Ю.Е., Сутробов А.С. Деятельность прокуратуры в сфере охраны окружающей среды. – М.: Знание, 1992.

18. Осипов Г.И. Деятельность органов прокуратуры по реализации экологического права // Правовые проблемы охраны окружающей среды / Под ред. Э.Н. Жевлакова. – М.: Бизнес-школа «Интел-Синтез», 1998. – С. 174; Воробьев С.Д. Охрана природных ресурсов как принцип конституционного строя России // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 2.

19. Бутылин В.Н. Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод граждан // Право и власть. – 2002. – № 2.

## **THE COURT AND THE PROCURATOR AS THE LEADING ACTORS OF HUMAN RIGHTS ACTIVITIES IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL RIGHTS OF THE INDIVIDUAL**

**E.D. PROTSENKO<sup>1</sup>**  
**I.S. CHALYKH<sup>2</sup>**

*<sup>1</sup> Moscow University Russian Federation  
Ministry of Internal Affairs*

*e-mail: Info@mosu-mvd.ru*

*<sup>2</sup> Belgorod National Research University*

*e-mail: Chalyh@bsu.edu.ru*

The article deals with the specifics of subject-ended human rights activities, argued the selection of its main actors in the field of environmental human rights and citizen, will be visible substantial characteristic of the results of such activities in Russia.

Key words: advocacy, subject of the court, prosecution, environmental law, personal STI, provision and protection.