

К ВОПРОСУ О СОЗДАНИИ РЕАЛЬНО ДЕЙСТВУЮЩИХ КОНСТИТУЦИОННЫХ МЕХАНИЗМОВ ЗАЩИТЫ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН РОССИИ

*Работа представлена кафедрой государственного права
Санкт-Петербургского гуманитарного университета профсоюзов.
Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Ю. Е. Аврутин*

В статье путем анализа мнений юристов, источников международного права и судебной практики рассмотрена проблема определения содержания системы прав и связанной с ней системы обязанностей по защите экологических прав человека.

In the article have viewed problem of definition of the content of the system of rights and concerned with it system of obligations in ecological human rights protection by analysis of lawyers' opinions, international laws and justice precedents.

Все чаще в средствах массовой информации и учебной литературе употребляется фраза: «Право человека на благоприятную экологическую среду». Проведенный правовой анализ показывает, что использование подобной фразы в большинстве случаев теоретически необоснованно¹. Чаще всего используемая формулировка является лишь абстракцией того, что на самом деле понимается под этим специалистами в сфере экологии и права.

В настоящее время в среде специалистов-международников более распространенным является термин «экологические права человека», под чем, очевидно, подразумевается определенная совокупность прав.

Дискуссионная проблема конституционного права состоит сегодня в том, что существует множество точек зрения по вопросу выделения конкретного содержания совокупности экологических прав человека.

Правоведы разных уровней (Г. А. Аксененко, С. Б. Байсалов, Ю. А. Вовк, М. М. Бринчук, А. А. Третьякова) определяют эту совокупность по-своему в основном из-за того, что по своей структуре экологические права тесно переплетены с сис-

темой прав человека в целом. Такая ситуация затрудняет не только их выделение из системы, но и не позволяет найти им достойное место в сложившейся иерархии неотъемлемых и гарантированных прав человека.

За множеством подходов и пониманий трудно разглядеть что-либо определенное, что можно было бы взять за образец для дальнейшего развития института гарантированности именно экологических прав человека.

По мнению преподавателя кафедры права Европейского союза МГЮА А. П. Калиниченко: «несмотря на отсутствие закрепления самих экологических прав, обеспечение защиты этих прав полностью соответствуют целям и принципам деятельности Европейского союза в области окружающей среды...».²

Наиболее авторитетная концепция содержания понятия экологических прав человека основывается на мнении ряда известных европейских правоведов (Эндрю Джордан, У. Лафферти, Р. Булард, Б. Эванс и др.), которые, используя получившую широкое распространение в Европе Концепцию оценки влияния на природную сре-

ду, предлагают «вернуться к первоисточнику, приводя в качестве образца для определения совокупности экологических прав положения десятого принципа Декларации Рио об окружающей среде и развитии»³.

Следует заметить, что конституции европейских стран восприняли и ввели различные природоохранные нормы прежде всего через европейские концепции прав и свобод человека и гражданина, провозглашая соответствующие естественные экологические права граждан, включая их в так называемые права второго поколения⁴.

В ходе интерпретации данного принципа и была сформулирована концепция, имеющая множество сторонников среди правоведов-международников Европейского союза.

Концепция состоит из следующего ряда экологических прав человека:

1. Право на информацию экологического характера, под которым понимают не только право на доступ граждан к экологической информации, но и одновременно общественный контроль за действиями правительств и крупных промышленных предприятий, а также право истребования информации экологического характера в судебном порядке. Это право без сомнения признано как в международном праве, так и в национальных правовых системах и в настоящее время основывается в ЕС на неотъемлемых правах на свободу слова и на доступ к информации, которые закреплены в Универсальной декларации прав человека, Конвенции Европейского суда по правам человека, а также ряде международных договоров экологического характера⁵. В ходе правоприменительной практики и интерпретации международных договоров⁶ данное право получило уточненное содержание и стало включать в себя:

- а) гарантированность доступности информации о химическом и пестицидном загрязнении для широкой общественности;
- б) признание обязательств государств и частных организаций по информированию

граждан об экологических опасностях, связанных с транспортировкой топлива и радиационных материалов;

в) подтверждение права граждан, групп и организаций на получение, публикацию и распространение информации экологического характера по сфере их деятельности.

2. Право на общественное участие в принятии решений по вопросам экологического характера, которое тоже является одним из общепризнанных прав и получает свою трактовку в концепции оценки влияния на природную среду, а также в повестке дня 21, которая признает данное право одной из основополагающих предпосылок достижения устойчивого развития, и исходя из которой данное право включает в себя совокупность гарантированных возможностей:

1) на осуществление данного права женщинами, детьми, национальными меньшинствами, некоммерческими организациями и другими негосударственными институтами;

2) принятие во внимание государственными структурами устных и письменных комментариев указанных лиц по экологическим вопросам;

3) права на проведение в ряде случаев общественных слушаний по наиболее важным вопросам, в том числе и по заключению межправительственных и международных соглашений экологического характера;

4) права оспаривания уже действующих соглашений и договоров, если их применение оказывает негативное влияние на природную среду.

Помимо этого, право на общественное участие выражено, в частности, в таких инструментах защиты прав человека, как интерпретация признаваемого всеми права на участие в политической жизни государства как непосредственно, так и через своих представителей, подчеркивая при этом главенствующую роль неправительственных организаций при осуществлении данного экологического права граждан⁷.

3. Право на судебную и административную защиту нарушенных экологических прав, которое основывается в ЕС на Декларации ООН о гражданских и политических правах, на Европейской конвенции прав человека⁸, а также, естественно, на уже не раз упомянутом десятом принципе Декларации Рио. Данное право включает в себя следующие права:

1) на защиту права на свободный доступ к информации экологического характера;

2) требования общественности эффективности средств и методов восстановления нарушенных прав со стороны государств и правительств;

3) право на обращение в любые правительственные и надправительственные организации и структуры за защитой нарушенных экологических прав независимо от национальной принадлежности и гражданства подающего жалобу лица.

В отличие от права на судебную защиту в целом, которое определено достаточно аморфно, данное право, несомненно, требует более тщательного определения в рамках процедур, средств и методов его осуществления, что в настоящее время является наиболее слабым местом в вопросе гарантированности экологических прав в ЕС⁹.

4. Европейские правоведы также выделяют и право на качество окружающей среды, что практически подходит по смыслу под упомянутое в начале «право человека на благоприятную экологическую среду». Именно это право, несмотря на упоминание его в ряде конституций европейских стран, принятых после 1970 г.¹⁰, и актах региональных властей, в настоящий момент фактически на международном уровне нигде не закреплено, и право его осуществления целиком зависит от правоприменительной практики, что является основой для множества судебных прецедентов¹¹. Впервые данное право на международном уровне было упомянуто в Африканской Хартии прав человека и народов в 1989 г. В ЕС это право косвенно основывается на праве на

адекватное качество жизни и праве на здоровье, хотя в ходе судебного прецедента Европейский суд по правам человека не смог выявить достаточной связи между этими правами и правом на чистую и здоровую окружающую среду¹². Поэтому ряд правоведов ЕС, опираясь на прецедент суда Непала (*Kedar Bhakta Shrestha & Others v. HMG, Department of Transportation Management & Others, Writ No. 3109*), основывают данное право на положениях Декларации Рио об окружающей среде и развитии, а также на Венской конвенции по защите озонового слоя. Также существует точка зрения, что право на качество окружающей среды может быть обоснованно выделением из права на жизнь права на защиту и сохранение природного и экологического баланса, свободного от загрязнения воды и воздуха¹³. В то же время Американское соглашение по правам человека (ст. 11) прямо включило в себя право каждого жить в здоровой окружающей среде, из чего можно сделать вывод, что распространенность указанного термина определена не теоретической обоснованностью, а влиянием правовой доктрины США¹⁴.

Вместе с определением системы экологических прав человека и гражданина в настоящее время все большее место завоевывает доктрина обеспечения прав соответствующими обязанностями как граждан, так и должностных лиц, муниципальных и государственных органов¹⁵.

В соответствии с рассматриваемой европейской концепцией, существенным является то, что осуществление подобных прав должно подразумевать существование и ряда когерентных обязанностей, которым в настоящее время не уделяется должного внимания¹⁶.

В частности, обязанностей:

а) государств и межгосударственных образований гарантировать общественности:

1) закрепление системы экологических прав в главенствующих нормативных актах и по возможности отдельном документе;

2) возможность беспрепятственного получения информации экологического характера как через государственные органы экологического контроля, так и в судебном порядке;

3) права участия всех заинтересованных сторон в принятии решений по экологическим вопросам и организации государством диалога между сторонами;

4) создание эффективной системы законных средств и механизмов для защиты нарушенных экологических прав как на государственном уровне, так и на уровне органов ЕС;

б) местных органов власти не препятствовать, а также по возможности оказывать содействие осуществлению экологических прав граждан путем поощрения создания локальных программ экологически устойчивого развития;

в) судебных органов на справедливое рассмотрение дел о нарушениях упомянутых экологических прав граждан в соответствии с общепризнанными принципами судопроизводства;

г) административных органов всех уровней на эффективное использование предусмотренных законом средств и механизмов для восстановления нарушенных экологических прав.

Закрепление данной совокупности обязанностей в международных нормативных актах, а также на национальном уровне несомненно принесет только положительный эффект для создания реально действующего механизма защиты экологических прав человека.

Но, несмотря на кажущуюся стройность и законченность подобной системы прав и обязанностей, она не так гармонична, как следовало бы ожидать. Как видно из примера определения права на качество окружающей среды, благодаря широкому развитию в странах Европейского союза прецедентного права, в ходе судебного рассмотрения дел о нарушениях экологических прав выявляются все новые пробелы в эко-

логическом законодательстве как Европейского союза в целом, так и стран – его участниц. Это создает предпосылки к уточнению содержания понятия экологических прав человека.

Принятие Амстердамского договора позволило значительно усилить степень защиты прав и свобод человека на европейском уровне. Можно с полным основанием назвать «переломным» принятое государствами-участниками решение о санкциях, налагаемых на нарушителей принципов, лежащих в основе Европейского союза. Государства-члены могут теперь быть даже исключены из Союза за серьезные и постоянные нарушения, к которым относятся нарушения основных прав и свобод человека¹⁷.

Несомненным преимуществом российского законодательства является закрепление в Конституции триады основополагающих экологических прав гражданина РФ. Однако подобное закрепление явилось предпосылкой к подавлению тенденций к их дальнейшему более основательному конституционному обеспечению, которое бы позволило быть уверенным в реальной защите прав человека и безопасности природной среды наряду с устойчивыми темпами экономического развития страны.

Общепризнано, что в случае отсутствия четкого конституционного обеспечения, а также эффективных законодательных постановлений для обеспечения гарантий экологических прав груз гарантированности ложится на суды в рамках обычной активности судебной системы, в ходе чего происходит развитие механизмов гарантированности и защиты этих прав.

Важнейшее значение для формирования эффективного механизма защиты экологических прав человека имеет так и не ратифицированный Российской Федерацией открытый для подписания еще 13 мая 2004 г. Протокол № 14 к Конвенции, в соответствии с которым Комитет министров совета Европы наделяется правом возбуждения

дела в Европейском суде по правам человека в тех случаях, когда государство – член Совета Европы отказывается исполнить постановление Европейского суда по правам человека¹⁸.

Закрепление доказавшего свою эффективность европейского механизма защиты прав человека в международных нормативных актах, а так же на национальном уровне в конституциях и других основополагающих актах отдельных государств, несомненно, будет одним из решающих шагов на пути создания реально действующих национальных механизмов защиты экологических прав граждан. Более того, уже само членство России в Совете Европы обязывает ее реализовать многие рекомендации Совета Европы по механизмам защиты прав человека.

Однако, несмотря на закрепление и определение многих, ранее не признаваемых прав человека, рассмотренные документы по-прежнему, как и ранее принятые, не содержат перечня экологических прав человека, что свидетельствует о нарастающей актуальности рассматриваемой темы и ее широкой правовой перспективе. Именно поэтому наблюдается устойчивая тенденция к повышению роли судебных органов как основы для поддержания эффективности регуляторных механизмов по защите природной среды¹⁹.

По сей день ни учредительные договоры Союза, ни Хартия об основных правах – составная часть проектируемой Конституции для Европы, ни текущее законодательство Европейского Союза не содержат экологических прав личности, как таковых²⁰. В то же время нельзя сказать об отсутствии в Евросоюзе экологической политики и эффективных природоохранных механизмов, которые могут быть взяты российскими властями за образец.

Декларация Рио подтвердила важность законов, которые отражают и оформляют социальные нормы, призванные обеспечить устойчивое развитие. Благодаря им

устойчивое развитие становится ключевым понятием для интерпретации социального правосудия. В этом контексте получает свое обоснование подход к экологическим проблемам, ориентированный на всесторонний учет соблюдения прав человека²¹.

Благодаря такому подходу не остается сомнений в том, что все люди имеют право на здоровую окружающую среду и сопутствующую ему обязанность государства обеспечивать условия, при которых данное право может оставаться. Поэтому можно со всей ответственностью говорить о главенствующей роли закона при формировании инструментов защиты экологических прав человека.

Большинство стран, где нормы, напрямую закрепленные в конституции, не могут обеспечить эффективной работы механизма защиты экологических прав человека и гражданина, находят выход в совершенствовании первичного и вторичного законодательства, а также в внесении поправок в существующие законодательные акты, традиционно ассоциируемые в национальном законодательстве с охраной окружающей среды и защитой экологических прав.

Общепризнано, что в случае отсутствия четкого конституционного обеспечения, а также эффективных законодательных постановлений для обеспечения гарантий экологических прав груз гарантированности ложится на суды в рамках обычной активности судебной системы, в ходе чего происходит развитие механизмов гарантированности и защиты этих прав²².

Таким образом, для достижения наилучшего результата в целях формирования более эффективных механизмов защиты провозглашенных Конституцией РФ прав граждан необходимо продолжать поиск новых подходов построения и обоснования целостной системы экологических прав гражданина РФ. Положительный эффект будет нести ратификация недавно принятых важнейших международных докумен-

тов, таких как Протокол № 14 к Европейской конвенции по правам человека, «Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» и ряда других.

Проведенные с учетом сложившейся судебной практики историко-теоретические исследования, несомненно, должны стать отправным моментом в поиске более эффективных путей решения актуальных проблем в области конституционных механизмов защиты экологических прав человека.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См. предыдущие работы автора, в частности: *Яковлев Э. Ю.* Возрастание роли судебной практики в защите экологических прав человека. // Проблемы защиты прав: история и современность: Материалы междунар. науч.-практич. конф., 18 мая 2007 г. / Отв. ред. А. И. Иванчак. СПб.: ЛГУ им. А.С. Пушкина, 2007. С. 163.

² Дословный перевод из: *Fairbrass J.* Environmental governance and the dispersal of decision-making, The Centre for Social and Economic Research on the Global Environment University of East Anglia Norwich, NR4 7TJ, UK, 2005. P. 6.

³ Дословный перевод из: *Tilbury D., Wortman D.* Engaging People in Sustainability, Commission on Education and Communication, IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 2004. P. 53.

⁴ *Боголюбов С. А.* Конституционные основы охраны окружающей среды в государствах Европы // Журнал российского права. 2003. № 6. С. 32.

⁵ Судебная практика подтвердила право на информацию в общем и на информацию экологического характера в частности, например в прецеденте *Bombay Environment Action Group Shaym H K Chainani Indian Inhabitant, Save Pune Citizen's Committee v. Pune Cantonment Board, High Court of Bombay, Writ Petition No. 2733 of 1986* было подтверждено право групп активистов на получение экологической информации, которое было связано с общепризнанным правом на свободу слова и выражения, гарантированных конституцией, а в ходе судебного решения *Van Huyssten & Others v. Minister of Environmental Affairs & Tourism & Others 1996 (1) SA 283* было реализовано право на получение документов по проекту строительства железорудной шахты.

⁶ Показательными в этом плане стали решения *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway (ECHR, May 20, 1999)* и *Thoma v. Luxembourg (ECHR, March 29, 2001)*, в которых нашло выражение права частных лиц на проведение расследований и экспертиз с целью оценки степени вреда экономической деятельности на природную среду. В то же время в приведенных в качестве примеров решениях судов было указано на то, что необходимо стимулировать государственное участие при проведении подобных инициатив.

⁷ На национальном уровне право на общественное участие основывается на судебном прецеденте *Save the Vaal v. The Director of Mineral Development Gauteng Region*, дающем основание для предварительного открытого общественного обсуждения решений, касающихся лицензирования экологически вредных сфер деятельности. Также имеется ряд прецедентов, подтверждающих обоснованность оспаривания принятых и вступивших в силу решений органов государства, затрагивающих благополучие природной среды, в частности: *Leatch v. National Parks and Wildlife Service and Shoalhaven City Council, 81 LGERA 270 (1993)*; *Bombay Environment Action Group Shaym H K Chainani Indian Inhabitant, Save Pune Citizen's Committee v. Pune Cantonment Board, High Court of Bombay, Writ Petition No. 2733 of 1986*; *Kajing TUBFK and ORS v. OEkran BHD and Others*.

⁸ Статья 13, которая устанавливает гарантии средств и механизмов защиты права на доступ к информации.

⁹ Несмотря на включение в повестку дня 21 положения об обязательности для правительств и законодательных органов определения и установления процедур для гарантированности обеспечения индивидам, группам и организациям средств законного восстановления нарушенных прав, напрямую затрагивающих вопросы экологии.

¹⁰ Например, данное право упоминается в ст. 50 Конституции Украины, ст. 42 Конституции РФ.

¹¹ К примеру, в судебном прецеденте *Tanner v. Armco Steel Corp., 340 F.Supp. 532 (SD Tex. 1972)* не была признана юридически обоснованной судебная защита упоминаемого в конституции права на здоровую окружающую среду.

ОБЩЕСТВЕННЫЕ И ГУМАНИТАРНЫЕ НАУКИ

¹² Дело Flores v. Southern Peru Copper Corporation, 343 F.3d 140 (2d Cir. 2002) из обзора судебной практики Shelton D. and Kiss A. Judicial handbook on Environmental Law, United Nations Environment Programme, Hertfordshire SG14TP United Kingdom, 2005. P. 31.

¹³ С учетом прецедента Dr. Mohiuddin Farooque v. Bangladesh, represented by the Secretary, Ministry of Irrigation, Water Resources and Flood Control and Others.

¹⁴ Дословный перевод из: *Stephens C., Bullock S., Scott A.* Environmental justice. Rights and means to a healthy environment for all, ESRC Global Environmental Change Programme, UK, Special Briefing No 7, November 2001. P. 8.

¹⁵ *Боголюбов С. А.* Указ. соч. С. 31.

¹⁶ Европейские стандарты права на справедливое судебное разбирательство и российская практика / Под общ. ред. А. В. Деменевой. Екатеринбург: Чароид. 2003. С. 44.

¹⁷ Весьма существенно, что Амстердамский договор установил процедуру назначения такого рода санкций, в договоре также получили развитие положения о защите фундаментальных прав человека в суде.

¹⁸ *Обухова Е. С.* Постановления Европейского суда по правам человека: знаковость участия России как правового государства в процессах отправления международного правосудия // Право и общество. 2006. № 3. С. 64.

¹⁹ В нашумевших «экологических» делах *Фадеева против России* и *Ледяева против России* Страсбургский суд указал на недостаточность принятых государством мер: поставленные цели так и не были достигнуты, исследования и санкции не возымели никакого эффекта, а какая-либо осмысленная экологическая политика отсутствовала.

²⁰ *Калиниченко П. А.* Совершенствование механизма защиты экологических прав в Европейском Союзе // Европа. 2004. № 2(36). Спецвыпуск «Экология и экономика». С. 7.

²¹ *Яковлев Э. Ю., Стремоухов А. В.* Перспективы формирования национальной концепции устойчивого развития // Актуальные проблемы теории и истории государства и права в трудах молодых ученых: Сборник научных статей / Под ред. Б. П. Белозерова. СПб., 2007. С. 143.

²² *Яковлев Э. Ю.* Возрастание роли судебной практики в защите экологических прав человека. С. 292.