

**ПРАВОВАЯ
ЗАЩИТА
ЭКОЛОГИЧЕСКИХ
ПРАВ ГРАЖДАН
В ГОСУДАРСТВАХ-
ЧЛЕНАХ
ЕВРОПЕЙСКОГО
СОЮЗА**

Сегодня проблема взаимодействия человека и природы, проблемы окружающей человека среды все более становятся стыковой глобальной темой исследования. Общественное сознание все больше приходит к научно-обоснованному выводу, что рамки физического, химического, биологического существования человека не так уж широки и любое неправильное отношение к природе грозит серьезными последствиями.

Развитие под воздействием научно-технического прогресса различных производств, введение новых технологических процессов и т.п. было связано с увеличением использования природных ресурсов, с усилением воздействия человеческой деятельности на биосферу. Такое воздействие привело к ряду непредвиденных негативных последствий, касающихся как природных условий жизнедеятельности людей, биосферы, являющейся средой обитания человека, так и затрагивающих непосредственно самого человека, причиняющих вред его здоровью и угрожающих его генетическому развитию. Эти последствия угрожают нарушить объективно необходимое для жизнедеятельности человека экологическое равновесие, создать опасную дисгармонию между обществом и природой. Возникли такие явления, как уменьшение доли кислорода в атмосфере и нарушение ее озонового слоя; пресной воды, плодородия почвы, и разрушение красоты и ценных для жизнедеятельности людей качества пейзажа и т.п. В то же время загрязнение окружающей среды, превышающее допустимые нормы, шум, вибрации, излучения, электромагнитные поля и т.п., создают опасность для здоровья нынешних и будущих поколений людей.

Наука, поставленная на службу всему народу и используемая в созидательных целях, открывает широкие перспективы гармонического взаимодействия человека и природы. Новые виды энергии и более современные методы ее использования, новые материалы и дополнительные возможности их обработки, создание безотходной технологии, новые синтезированные продукты питания и новые пути их получения – все это расширяет возможности человека и в то же время меняет его отношение к природе, позволяет полнее понять ее многообразие и красоту, непреходящий характер ее ценности для жизни и процветания общества.

Научно-техническая революция, воплощая растущую интеграцию науки, техники и производства, влияет на все стороны жизни современного общества, включая управление производством, образованием, культурой, взаимоотношением между природой и обществом. Именно научные достижения, рекомендации науки позволяют обществу выработать и осуществить наиболее эффективные мероприятия, направленные на защиту экологических прав человека, рациональное использование природных ресурсов, предотвращение ошибок в природопользовании. Забота о последствиях их применения, в том числе юридические последствия – необходимый компонент современного научного мышления.

В последние десятилетия все более осознается настоятельная необходимость защиты экологических прав граждан как в рамках отдельных государств, так и в рамках международного сообщества; формируется понятие «экологическое право человека на благоприятную для его жизнедеятельности окружающую среду».

Современная экологическая ситуация заставляет все государства проводить определенные меры по охране и защите экологических прав граждан. В числе этих мер (экономических, биологических, медицинских и т.п.) важное место принадлежит праву, законодательному регулированию соответствующих общественных отношений. В законодательстве государств-членов Европейского Союза можно выделить самостоятельный институт экологических прав граждан. Элементами данного института являются: основные принципы; непосредственно экологические права и обязанности граждан; гарантии реализации экологических прав граждан; экологические обязанности государства; механизмы защиты экологических прав граждан.

Правовому регулированию вопросов, связанных с защитой экологических прав граждан, в государствах-членах Европейского Союза придается важное значение. Постоянно развивается и совершенствуется экологическое законодательство, осуществляется финансирование мероприятий, выдвигаются конструктивные предложения на международном уровне, своевременно выполняются требования по имплементации положений директив, регулирующих вопросы экологии в национальное законодательство. Так, конституции некоторых стран, как Финляндия, Королевство Бельгия, были дополнены статьями, закрепляющими экологические права граждан. Основной подход к системати-

зации экологических прав граждан государств-членов Европейского Союза делится на основное, фундаментальное экологическое право – право на здоровую окружающую среду и иные экологические права граждан, призванные обеспечивать первое.

Понятие экологических прав граждан по законодательству и в правовой доктрине государств-членов Европейского Союза зависит от понимания термина «окружающая среда» и приоритетов в ее охране. При этом основным подходом является понимание экологических прав граждан в узком смысле слова, как прав граждан в сфере охраны окружающей среды. Среди таких прав упоминаются: право на благоприятную окружающую среду и иные экологические права граждан, одновременно являющиеся его гарантиями – право на доступ к экологической информации, право на участие в принятии экологически значимых решений, а также право на обжалование этих решений. Закрепленное прямо или косвенно в конституциях или законодательных актах ряда стран фундаментальное экологическое право отдельно не выделяется. Терминология для обозначения этого права различна: право на здоровую окружающую среду (Бельгия, Финляндия), право на здоровую и экологически сбалансированную окружающую среду (Португалия), право на окружающую среду, способствующую развитию человека (Испания). Кроме того, данное право закреплено косвенно (через экологические обязанности государства) в конституциях Греции и Италии. Этот факт показывает, что понятие «экологическое право» неразрывно связано с понятием «экологические обязанности». Иные экологические права граждан также не выделяются в отдельную группу. Так, если речь идет о праве граждан на доступ к экологической информации, то оно не всегда прямо закреплено в законодательстве государств-членов Европейского Союза. Зачастую это право либо является частью общего права на информацию и отдельно не выделяется, либо об этом праве граждан говорится в рамках различных институтов и субинститутов права окружающей среды.

Анализ европейской научной юридической литературы указывает на различные подходы в вопросах рассмотрения экологических прав граждан. Научные труды зарубежных ученых по эколого-правовой тематике Дж. Меррилса [1], М. Андерсона и А. Бойла [2], Р. Черчилля [3], С. Дуглас-Скотта [4] и др. чаще всего рассматривают этот вопрос в аспекте правового статуса

личности как одно из основных, неотъемлемых прав человека и гражданина. К числу важнейших документальных источников, затрагивающих в той или иной степени экологические интересы и права граждан, которые были изучены авторами, следует отнести также документы и материалы специализированных учреждений и других органов Организации Объединенных Наций (ООН), прежде всего ЮНЕП (разрабатывает методологию оценки ресурсов окружающей среды и природных ресурсов), ПРООН (рассчитывает интегральные индексы человеческого развития, учитывающие наряду с макроэкономическими показателями экологические факторы, влияющие на продолжительность и качество жизни), ЮНЕСКО, МОТ, ВОЗ, ВМО, МАГАТЭ, ФАО, различных конференций и других мероприятий, проводившихся под их эгидой.

Начало современному этапу развития экологической деятельности международных организаций было положено принятием в 1968 году решения о проведении Конференции Организацией Объединенных Наций по окружающей человека среде. Именно на рубеже 60-х и 70-х годов XX в. произошло существенное качественное и количественное изменение функций большинства международных организаций в области экологических прав человека. Перерастание указанной проблемы в глобальную обусловило повышение роли международных мероприятий, осуществляемых различными международными организациями. Особое место здесь следует отнести широкомасштабной деятельности ООН и ряда ее органов. Число международных организаций, в той или иной мере, связанных с решением проблем экологии, непрерывно росло и к 1978 году достигло двухсот девяноста шести [5].

Вопросы защиты экологических прав человека приобрели глобальный характер. Во всех странах с различными социальными, экономическими системами возникает объективная необходимость гармонизации взаимодействия общества и природы, согласование человеческой деятельности с экологическими требованиями. Конференция по образованию в области окружающей среды, проведенная ЮНЕСКО совместно с ЮНЕП (Программа ООН по окружающей среде) в Тбилиси в 1977 году, уже конкретнее определила характер взаимодействия человека и природы [6].

Международно-правовая сторона является лишь одной, хотя и важной стороной глобальной экологической проблемы. Наряду с ней большого внимания заслуживает проблема организаци-

онного характера. Заметный шаг вперед в этом отношении был сделан, благодаря работе Стокгольмской конференции. Проведение в 70-х и 80-х годах XX в. целого ряда крупных международных конференций ООН по различным актуальным проблемам экологического характера, создание Программы ООН ЮНЕП подтвердили, что в Стокгольме было положено начало новому этапу международного экологического сотрудничества на глобальном уровне.

Впервые вопросы экологических прав граждан были закреплены в Стокгольмской Декларации по окружающей человека среде, Стокгольмской Конференцией Организации Объединенных Наций. Конференция ООН в Стокгольме проходила с 5 по 16 июня 1972 года. В ее работе приняли участие представители 113 стран, специализированных учреждений ООН, МАГАТЭ, других межправительственных и неправительственных организаций. В Декларации Стокгольмской конференции в принципах 1 отмечается право человека на благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и благополучную жизнь [7]. Попытка систематизации определения экологических прав граждан была предпринята подкомиссией Организации Объединенных Наций по правам человека и окружающей среды, который завершился принятием Проекта принципов «Права человека и окружающая среда» [8]. Основным в этом документе является выделение экологического права через общепризнанные фундаментальные права человека. Таким образом, Стокгольмская конференция сыграла существенную, гальванизирующую роль в международных движениях по закреплению экологических прав человека. Необходимо отметить, что перед проведением Стокгольмской конференции появился термин экологический мониторинг. Первые серьезные предложения по формированию принципов и структуре системы мониторинга были разработаны экспертами специальной комиссии Научного Комитета по проблемам окружающей среды в 1971 году. Согласно Международной программе ЮНЕСКО «Человек и биосфера», принятой в 1974 году, целью мониторинга является регулярное наблюдение, измерение и оценка состояния окружающей человека среды в соответствии с заранее подготовленной и научно-обоснованной программой, позволяющей прогнозировать на будущее изменение ее параметров, имеющих особенное значение для человечества. Обсуждение этой программы активизировалось перед

межправительственным совещанием, созванным в Найроби в феврале 1974 года Советом управляющих программы ООН по проблемам окружающей человека среды [9].

На Всемирной ассамблее здравоохранения в 1977 году было подчеркнуто, что здоровье человека является всемирной социальной целью, важным фактором, определяющим качество жизни. В соответствии с этим было установлено, что основная социальная задача, которую в предстоящие десятилетия необходимо решить совместными усилиями правительств и Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), должна заключаться в достижении всеми жителями Земли такого уровня здоровья, который позволит им вести продуктивный в социальном и экономическом плане образ жизни [10]. Глобальная стратегия достижения здоровья предусматривала широкий комплекс мер, в том числе и по экологическим правам человека.

Необходимость законодательного закрепления экологических прав граждан и гарантий их соблюдения и защиты отмечается в ряде универсальных и региональных международных документах. На общеевропейском уровне был принят ряд директив, закрепляющих экологические права граждан и гарантии их защиты. В государствах-членах Европейского Союза ведется процесс по приведению национального законодательства в соответствие с общеевропейским. Именно это дало нам возможность рассматривать европейские государства как единый блок.

Вопросы экологических прав граждан на общеевропейском уровне рассматриваются в Директивах Совета Европейского Союза о свободном доступе к экологической информации. Документам, посвященным специально экологическим правам человека, является Орхусская Конвенция о доступе к информации, участии в процессе принятия решений и о доступе к правосудию, а также экологические обязанности граждан и государства, принятые на четвертой Конференции министров в городе Орхусе (Дания) в июне 1988 года. С момента ратификации Орхусской Конвенции прошло уже несколько лет. В самой Конвенции много говорится о праве граждан на доступ к информации, но анализ опыта периода существования положений Орхусской Конвенции указывает на то, что в некоторых странах нет должного освещения, нет соответствующей информации о том, что у граждан есть доступ к информации, относящейся к вопросам охраны среды их обитания и обеспечения их экологических прав.

Вопросы, касающиеся экологических прав человека, были также закреплены в Декларации Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 году, в частности, необходимо отметить программу «Повестка дня на XXI век», принятую представителями 179 государств, которая представляет собой глобальную программу социального, экономического и экологического развития человечества [11].

В рамках государств-членов Европейского Союза правовое регулирование института экологических прав граждан осуществляется на разных уровнях. В так называемых «активных» государствах Королевство Нидерландов, Австрийская Республика, Федеративная Республика Германия, Королевство Дания, Финляндия, осуществляется инициативная экологическая политика, в том числе при активном участии общественности. В то же время в Греческой Республике, Ирландии, Королевстве Испании, Итальянской Республике, Португальской Республике вопросы правового регулирования, как указывают исследователи, в экологической области не достигают желаемого результата [12].

Вышеуказанные зарубежные исследователи по эколого-правовой тематике Дж. Меррилс, А. Бойл, М. Андерсон и др. полагают, что для целей защиты экологических интересов граждан могут служить: право на информацию, право на участие и право на доступ к правосудию.

Право граждан на экологическую информацию представляется как комплекс прав на информацию об экологическом соответствии продукции, производственных процессов, промышленных комплексов и их влияния на окружающую среду. Этому праву корреспондируют обязанности государства публиковать информацию о намечаемой деятельности и собирать информацию о деятельности частных производителей, что может происходить в форме лицензирования или в процессе проведения процедуры оценки воздействия на окружающую среду.

Право на участие рассматривается не только как правомочия граждан в сфере принятия экологически значимых решений, но также в аспекте участия населения в формировании экологической политики путем внесения законопроектов.

Таким образом, в государствах-членах Европейского Союза существует проблема эффективной реализации экологических прав граждан, которая зависит от политической культуры

государства, различные правовые положения, закрепленные в законодательстве. В случае нарушения экологических прав граждан возможна защита экологических прав в судебных органах. Особенно существенна роль судов в государствах-членах Европейского Союза системы общего права, где судебные прецеденты являются источниками права. Общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры являются частью правовой системы государств-членов Европейского Союза. Сейчас известно много случаев из судебной практики Европейского суда по правам человека и решений Европейской Комиссии по правам человека, основанных строго на конвенции. Большинство из этих случаев берут начало от индивидуальных обращений граждан Европы. Политическая культура является настолько высокой, что решение международного Европейского суда является для всех стран обязательным. Ни одна европейская демократия не отказалась выполнять ни одно значимое решение Европейского суда по правам человека. Международные права человека являются обязательными для всех государств-членов Европейского Союза.

В международном праве окружающей среды и экологических прав граждан особую роль играют рекомендательные международные документы. Они не накладывают обязательств на государств-участников, но оказывают существенное влияние на формирование как международного права окружающей среды, так и экологических прав граждан. Государства-члены Европейского Союза в большей степени, чем другие государства, учитывают согласованные оценки и рекомендации, выработанные международными организациями, например Европейской Экономической Комиссией ООН и др. Некоторые международные договоры в области охраны окружающей среды не употребляют терминологии экологических прав граждан. В то же время они имеют отношение к экологическим правам граждан: Рамочная Конвенция ООН об изменении климата от 9 мая 1992 года, Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер от 17 марта 1992 года и др. Общие для стран соглашения по атмосфере, внутренним водам и морским прибрежным зонам, токсическим веществам, о защите гражданина от вредных воздействий в производственной среде и многие другие могут быть выработаны и осуществлены с учетом международного опыта.

Представляется целесообразным рассмотреть еще один важный аспект, непосредственно связанный с экологической защитой прав человека и окружающей его среды. Речь идет о том, что в прошлом усилия, в основном эпизодического характера, были прежде всего направлены на борьбу с загрязнением окружающей среды. Лишь позднее возникла более широкая проблема защиты биосферы и составляющих ее экосистем. Поэтому в «Региональной стратегии», разработанной Европейской Экономической Комиссией ООН в 1988 году, основное внимание перенесено на взаимосвязи между качеством окружающей среды, использованием природных ресурсов, экономической деятельностью и социальным развитием. При этом учитывается, что как экономический рост, так и социальное развитие тормозятся с течением времени, если не уделяется внимание качеству окружающей человека среды, соблюдению и защите экологических прав гражданина. В то же время усилия по обеспечению надлежащей охраны окружающей человека среды и рациональному использованию природных ресурсов, в свою очередь, не дают отдачи, если сужается база экономического и социального развития.

Человечество в последние годы сталкивается со многими проблемами, связанными с вопросами экологической защиты. Происходят необратимые ускоряющиеся процессы, как снижение не восстанавливаемых энергетических источников, загрязнение окружающей человека среды, сокращение пресной воды и потеря биоразнообразия. В некоторой степени, каждая страна сталкивается с этими компонентами глобального экологического кризиса. Запасы природных ресурсов не могут больше удовлетворять растущие потребности промышленности и инфраструктуры. Поэтому необходимы международные программы по оказанию эффективного содействия рациональному использованию природных ресурсов в двух направлениях: охрана и, по мере возможности, восстановление и улучшение функционирования природных систем, являющихся источниками запасов возобновляемых ресурсов; упорядочение использования невозобновляемых ресурсов, включая разработку альтернативных источников или заменителей.

Заслуживает особого внимания опыт последних лет (как по конкретным странам, так и в целом по региону, в который, кроме стран Европы, входят Турция, Канада, США), представленный в исследовании «Стратегия окружающей среды

и рационального использования природных ресурсов в странах-членах ЕЭК на период до 2000 года и далее». В аналитическом обзоре «От единой Земли к единому миру» отмечалась возможность начала новой эры экономического роста, в основе которого должна лежать политика оптимального использования и расширения базы природных ресурсов. Авторы обзора указывают направления, по которым может расширяться международное сотрудничество. Подчеркивается также, что за последние годы в ряде промышленно развитых стран состояние окружающей человека среды заметно улучшилось. Однако в целом, сложные проблемы загрязнения, которые раньше были локальными, теперь становятся региональными или даже мировыми.

Защита экологических прав граждан также требует новых подходов, особенно с точки зрения факта, что в настоящее время ведущие страны мира не имеют единого подхода к экологическим проблемам, которые могли бы удовлетворять большинство государств. В июне 2012 года в Рио-де Жанейро прошла Ежегодная Конференция ООН по Устойчивому Развитию Рио+20. Прошло более 40 лет после Конференции по окружающей человека среде в Стокгольме (1972) и более 20 лет после исторического саммита «Планета Земля» в Рио-де-Жанейро (1992) по обсуждению прогресса, препятствий и действий на будущее, потребовавшихся для создания мира, основанного на принципах устойчивого развития и уменьшения риска кризиса окружающей человека среды.

Проблема сохранения окружающей человека среды и переход современного человечества к устойчивому развитию является сегодня одной из самых важных. Охрана окружающей человека

среды – это очень сложная и многогранная задача, которая требует для своего решения общих усилий стран и регионов – как глобальных, так и локальных. Однако сложившееся представление о том, что экологические проблемы сводятся лишь к борьбе с загрязнением среды, тормозит создание глобальной системы экологической безопасности. Только через совместный подход к решению экологических проблем мир может создать основу для глобальной защиты окружающей человека среды.

Охрана окружающей среды в общей и правовой экологической науке определяется как стержневой базис жизнедеятельности человека и от того, насколько эффективно в современных условиях будет обеспечена ее охрана и будет осуществляться рациональное использование природных ресурсов, зависит экологическое благополучие людей и степень экологической сбалансированности осуществляемой человеком деятельности. Законодательство об охране окружающей человека среды большинства государств-членов Европейского Союза признается одним из наиболее развитым. При этом оно продолжает совершенствоваться, в том числе в отношении института экологических прав граждан и его составляющих. Несмотря на имеющиеся недостатки правового, в том числе технико-юридического характера в законодательном регулировании отношений в области обеспечения защиты экологических прав граждан, отсутствие в законах единства в определениях экологических прав граждан, отсутствие эффективной ответственности за нарушение экологических прав граждан и др. субъектов, мы рассмотрели этот вопрос в целях изучения позитивного опыта государств-членов Европейского Союза.

Литература

- 1 Merrills J.G. Environmental protection and human rights: conceptual aspects. – Oxford, Clarendon press, 1998. – P.25-41.
- 2 Andersen M.R. Human rights approaches to environmental protection: an overview // Boyle A., Andersen M.R. – Oxford, Clarendon press, 1998. – P.46-63.
- 3 Churchills R.R. Environmental rights in existing human rights treaties. – Oxford, Clarendon press, 1998. – P. 89-108.
- 4 Douglas-Scott S. Environmental rights in the European Union–Participatory democracy or democratic deficit? – Oxford, Clarendon press, 1998. – P. 109-128.
- 5 Yearbook of International Organizations. – Brussels, 1978. – 17-th edition, Index 1.1., Code 27.
- 6 Межправительственная конференция по образованию в области окружающей среды, созданная ЮНЕСКО в сотрудничестве с ЮНЕП. Закл. докл. – Париж: ЮНЕСКО, 1978. – С.14.
- 7 Декларация по проблемам окружающей человека среды Стокгольмской конференции ООН. //Документ ООН A/CONF. 48/14. – Нью-Йорк, 1972. – P. 3-9.
- 8 Draft Principles on Human Rights and the Environment // UN Commission on Human Rights, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Human Rights and Environment, Final Report of the Special Rapporteur. UN Doc.ECN.4.Sub.2./1994/09.07.1994. – P. 74.
- 9 Ерахтина И.И. Экология и защита окружающей среды. – Караганда: КарГТУ, 2014. – С. 81-98.

- 10 Официальные документы ВОЗ. – Женева, 1978. – № 240, о.1. – С. 31.
- 11 Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию, 14.06.1992. Действующее международное право: в 3-х т. – М.: Изд-во Московского независимого института международного права, т.3, 2009. – С. 687-692.
- 12 Collier U., Golub J. Environmental policy and politics: developments in west European politics. – ed. By Rhodes M.et. al.Houndmills etc. – Macmillan press, 1997. – P. 226-243.

References

- 1 Merrills J.G. Environmental protection and human rights:conceptual aspects. – Oxford, Clarendon press, 1998. – P.25-41.
- 2 Andersen M.R. Human rights approaches to environmental protection: an overview // Boyle A., Andersen M.R. – Oxford, Clarendon press, 1998. – P.46-63.
- 3 Churchills R.R. Environmental rights in existing human rights treaties. – Oxford, Clarendon press, 1998. – P. 89-108.
- 4 Douglas-Scott S. Environmental rights in the European Union–Participatory democracy or democratic deficit? – Oxford, Clarendon press, 1998. – P. 109-128.
- 5 Yearbook of International Organizations. – Brussels, 1978. – 17-th edition, Index 1.1., Code 27.
- 6 Mezhpriatel'stvennaja konferencija po obrazovaniju v oblasti okružhajushhej sredy, sozvernaja JuNESKO v sotrudničestve s JuNEP. Zakl.dokl. – Parizh: JuNESKO, 1978. – S.14.
- 7 Deklaracija po problemam okružhajushhej čeloveka sredy Stokgol'mskoj konferencii OON. //Dokument OON A/CONF. 48/14. – N'ju-Jork, 1972. – P. 3-9.
- 8 Draft Principles on Human Rights and the Environment // UN Commission on Human Rights, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Human Rights and Environment, Final Report of the Special Rapporteur. UN Doc.ECN.4.Sub.2/:1994/09.07.1994. – P. 74.
- 9 Erahtina I.I. Jekologija i zashhita okružhajushhej sredy. – Karaganda: KarGTU, 2014. – S. 81-98.
- 10 Oficial'nye dokumenty VOZ. – Zheneva, 1978. – № 240, o.1. – S. 31.
- 11 Deklaracija Rio-de-Zhanejro po okružhajushhej srede i razvitiju, 14.06.1992. Dejstvujushhee mezhdunarodnoe pravo: v 3-h t. – M.: Izd-vo Moskovskogo nezavisimogo instituta mezhdunarodnogo prava, t.3, 2009. – S. 687-692.
- 12 Collier U., Golub J. Environmental policy and politics: developments in west European politics. – ed. By Rhodes M.et. al.Houndmills ets. – Macmillan press, 1997. – P. 226-243.