

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Проблемы судебной защиты экологических прав граждан России на международном уровне

*Трудова О.В.**

*Яковлев Э.Ю.***

В последнее время появилось большое число монографий (включая диссертации), где в фокусе исследования оказываются те или иные проблемы, связанные с недостатками существующего механизма защиты экологических прав граждан России как на национальном, так и на наднациональном уровне¹. Данные проблемы неоднократно становились объектом научных исследований ряда ученых, в частности: С.И. Анисимовой, С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, А.К. Голиченкова, А.Н. Горбачева, Р.К. Гусева, М.И. Васильевой, О.Л. Дубовик, Н.А. Духно, Б.В. Ерофеева, Т.В. Злотниковой, И.А. Игнатъевой, О.С. Колбасова,

* Трудова Олеся Владимировна – юрист, представитель НП «Правовое бюро «ФЭ-ЛИКС».

** Яковлев Эдуард Юрьевич – преподаватель, аспирант кафедры государственного права СПб ГУП; зам. руководителя юридического отдела ЗАО «Санкт-Петербургская торгово-промышленная компания».

¹ См., напр.: Миняев А.О. Конституционные основы экологического права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; Алихаджиева А.С. Правовой механизм реализации права граждан на благоприятную окружающую среду: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003; Гасанов К.К. Основные права человека: свойства и конституционный механизм защиты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербургский университет МВД России. СПб., 2004; Тамодлин А.А.. Государственно-правовой механизм обеспечения информационной безопасности личности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006; Буркова Л.Н. Экологические права человека в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2005.

В.В. Круглова, С.Н. Кравченко, И.О. Красновой, Т.Г. Калиниченко, Н.А. Лопашенко, В.В. Петрова, Н.Т. Разгельдеева, Э.И. Равиловой, А.Г. Тарнавского, А.А. Третьяковой.

Анализируя достигнутый уровень научной разработки вопросов, касающихся механизма реализации и обеспечения экологических прав человека и гражданина, необходимо подчеркнуть, что многие аспекты по-прежнему носят дискуссионный характер либо требуют более углубленной проработки проблем, получивших позитивное признание в науке, или новых подходов к их познанию. В связи с тем, что обозначенные проблемы не только долгое время не утрачивают своей актуальности, но и по-прежнему являются одними из наиболее сложных и противоречивых в современном праве, авторами предлагается альтернативный взгляд на ориентиры для дальнейшей «гармонизации» системы экологических прав человека и гражданина, создания эффективных национальных механизмов их защиты.

Как отмечают в своей работе известные европейские правоведы Кисс и Шелтон, «подобная ситуация вызвана тем, что начиная с 60-х годов, когда в странах Евросоюза впервые появились тенденции к усилению внимания со стороны государства к решению экологических проблем и стали создаваться специализированные административные органы (министерства, агентства и т.д.), на международном и европейском уровне **не удалось сформировать общих подходов** ни к осуществлению и применению формирующегося **механизма защиты окружающей среды**, ни к связанной с этим **системе обеспечения качества жизни граждан**»².

Долгое время «необходимый набор» экологических прав граждан зависел только от воли национального законодателя. Доказательством справедливости данного тезиса является приведенная В.Н. Лопатиным позиция о том, что прогресс развития природоохранных механизмов на национальных уровнях шел параллельно с развитием международного экологического права, что обусловило важность достижения консенсуса при осуществлении различных подходов к решению экологических проблем³.

Постепенное налаживание диалога международного и национальных уровней привело к тому, что появилась комплексная система

² См.: Shelton D. and Kiss A. Judicial handbook on Environmental Law, United Nations Environment Programme, Hertfordshire SG14TP United Kingdom, 2005. С. 31.

³ Международные отношения: Учебное пособие. М.: Новая школа, 1996. С. 215.

широкого действия по защите экологических прав граждан, которая включила в себя тысячи правил. Такая ситуация, несомненно, усложнила задачу достижения эффективности при реализации подобного природоохранного механизма, став еще одной проблемой в ряду прочих существующих в этой сфере.

5 мая 1998 года после передачи ратификационных грамот Генеральному Секретарю Совета Европы Российская Федерация приняла на себя обязательства по соблюдению Европейской конвенции о защите прав человека наряду с ратифицированными одиннадцатью Протоколами⁴.

С ратификацией основополагающих документов Совета Европы актуальными стали проблемы определения компромиссной системы экологических прав граждан России с учетом правовых основ определения системы экологических прав человека в Европейском союзе, сложившейся под влиянием судебной практики, и в частности судебного прецедента действующего в рамках Совета Европы Европейского суда по правам человека.

По мнению М.Л. Энтина, определяющее значение для достижения стабильности в соответствующей сфере правового регулирования имеет такой институт права, как судебный прецедент⁵. К этому же выводу пришел Б.Н. Топорнин, который определил, что хотя судебная практика всегда считалась второстепенным источником определения международных норм, решения и толкования Международного суда и международных трибуналов всегда оказывали заметное влияние на развитие отрасли международного экологического права, часто воспринимаясь как подтверждение общеупотребительных норм международного права⁶. При этом, сталкиваясь с нарастанием количества проблем, связанных с осуществлением и защитой экологических прав, судебная система постепенно стала играть совершенно новую роль, связанную с усилением влияния судебной практики на определение вопросов экологической ответственности, как на правительственном уровне, так и в частном секторе.

К примеру, в странах Европейского союза общепризнанна роль судебных органов в качестве инстанции, не только разрешающей споры

⁴ Протоколы № 3, 5, 8, вносящие изменения в текст Конвенции, Протокол № 2 содержащий дополнения в Конвенцию и протоколы № 1, 4, 7, 9, 10, 11.

⁵ Энтин М.Л. Главные отличительные особенности европейской системы защиты прав человека // Московский журнал международного права. 2004. № 3. С. 112.

⁶ См.: Топорнин Б.Н. Европейское право: Учебник. М.: Юрист, 1998. С. 220.

по вопросам правоприменения, но и компенсирующей отдельные пробелы законодательства⁷. В ходе правоприменительной практики появился термин «судебное законодательство», который обоснован широкими полномочиями судебных органов при интерпретации и применении действующего законодательства.

Особого внимания заслуживает опыт, накопленный Европейским судом по правам человека, который в настоящее время является наиболее авторитетной инстанцией для разрешения споров экологического характера. Это подтверждает работа В.А. Туманова, в которой он заключает, что универсальность данного органа определяется тем, что деятельность Европейского суда способствует созданию системы ценностных правовых ориентиров и приоритетов, которые становятся основой для дальнейшего развития и совершенствования существующих механизмов защиты прав человека⁸.

Из вышесказанного напрашивается вывод о том, что с принятием Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод контроль за соблюдением прав человека перестал быть чисто национальным, внутренним делом европейских государств, которые добровольно подчинили себя юрисдикции независимого наднационального судебного органа, имеющего право принимать юридически обязательные для них решения. Более того, с учетом мнения А.И. Васильева и Г.В. Грачева, для национальных судов и правоохранительных органов является обязательным толкование Конвенции, даваемое Европейским судом⁹. Как правильно заметил М.Л. Энтин, ратифицировав конвенцию, государства-участники добровольно отказываются от права утверждать, будто бы защита прав человека является их внутренним делом, настаивать на том, будто бы это их заповедная зона¹⁰.

Несмотря на то, что существует вполне обоснованная точка зрения о том, что «решения Европейского суда по правам человека не могут

⁷ См.: Морщакова Т.Г. «Важно не утратить приоритет прав и свобод» // Сборник по результатам научно-практической конференции. СПб.: Изд-во Спб ГУП, 2005. С. 33.

⁸ См.: Туманов В.А. Европейский суд по правам человека: очерк организации и деятельности. М.: НОРМА, 2001. С. 12.

⁹ Конвенция о правах человека как составная часть правовой системы России // Российская юстиция. 2001. № 8. С. 60.

¹⁰ Энтин М.Л. Указ. соч. С. 105.

являться основанием для существования прецедентного права»¹¹, все же обоснованно утверждение о том, что российское законодательство признает обязательной для России юрисдикцию Суда по правам человека в вопросах толкования и применения Европейской конвенции по правам человека.

Анализируя современное состояние законодательства по данному вопросу, необходимо сделать несколько замечаний общего характера.

Во-первых, следует различать два способа действия Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней¹²:

1. Прямое действие (*ergo omnes*).

2. Опосредованное, через практику (толкования Европейской конвенции по правам человека) Европейского суда по правам человека.

Во-вторых, с учетом того, что Россия ратифицировала Конвенцию, нет препятствий для применения в российских судах толкования Конвенции, осуществляемого Европейским судом по правам человека. Следует всецело согласиться с М.Л. Энтиным в том, что фрагмент национального законодательства, причем фрагмент весьма существенный, во многом определяющий для национальной правовой системы, задается Европейской конвенцией, основывается на ней и не должен ей противоречить¹³. Этот вывод разделяет и А.В. Дементьева, которая указывает, что судебная практика Европейского суда по правам человека определено может быть постепенно трансформирована в российскую судебную практику¹⁴.

Теоретически нет отличия между Конвенцией и, например, Гражданским процессуальным кодексом РФ по их юридической силе для применения в судах России. И тот и другой закон должен применяться непосредственно при рассмотрении дел. Более того, следует согласиться с мнением А.Л. Буркова, что Конституция РФ в ч. 4 ст. 15 установила более благоприятные условия относительно Конвенции¹⁵. Как отмечает

¹¹ Зимненко Б.Л. Решения Европейского суда по правам человека и правовая система Российской Федерации // Московский журнал международного права. 2004. № 2. С. 83.

¹² См.: Труды юридического факультета СевКавГТУ: Сборник научных трудов. Выпуск 3. Ставрополь: СевКавГТУ, 2004. С. 128.

¹³ Энтин М.Л. Указ. соч. С. 105.

¹⁴ См.: Европейские стандарты права на справедливое судебное разбирательство и российская практика / Под общ. ред. А.В. Дементьевой. Екатеринбург: Чароид, 2003. С. 44.

¹⁵ См.: Применение Европейской конвенции о защите прав человека в судах России / Под ред. А.Л. Буркова. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2006. С. 20.

Л.Н. Буркова, согласно данной конституционной установке, правила международных договоров, нормы и принципы международного права обладают приоритетом по отношению к противоречащим им внутригосударственным законам¹⁶.

Однако эта позиция не безусловная, особенно если принимать во внимание мнение В.А. Карташкина о том, что при анализе данной конституционной нормы применительно к экологическим правоотношениям она является не более чем декларацией¹⁷. К сожалению, в настоящий момент конституционное положение о приоритете норм международного права над внутригосударственным требует уточненной регламентации, и следует согласиться с мнением Л.Н. Бурковой о том, что еще не стало практикой в судах принятие исков от граждан со ссылкой на международный договор, положения которого нарушены в правоприменительной практике¹⁸.

В связи с этим на современном этапе, по мнению Е.С. Обуховой, одной из первостепенных задач по приведению законодательной и правоприменительной практики России в соответствие с прецедентным правом Европейского суда по правам человека является необходимость применения постановлений Европейского суда по правам человека в российской судебной практике¹⁹. Более того, в некоторых случаях уже сам факт признания жалобы приемлемой и принятия ее к рассмотрению Европейским судом по правам человека косвенно свидетельствовал о нарушении положений Конвенции по правам человека и вынуждал страну, к которой предъявлялась жалоба, внести изменения в действующее национальное законодательство, в систему управления или правоприменительную практику судебных органов.

Исследуя юридические гарантии судебной конституционной защиты экологических прав человека, Н.С. Бондарь обоснованно обращает внимание на то, что судебная практика Европейского суда по правам человека приобретает все более существенное значение для определения тенденций развития механизмов защиты экологических прав

¹⁶ Буркова Л.Н., Чепурнова Н.М. Указ. соч. С. 115.

¹⁷ См: Карташкин В.А. Международное право и защита прав человека в условиях перехода к рынку // Социальное государство и защита прав человека. М., 1999. С. 49.

¹⁸ Буркова Л.Н. Чепурнова Н.М. Указ. соч. С. 116.

¹⁹ Обухова Е.С. Постановления Европейского суда по правам человека: знаковость участия России как правового государства в процессах отправления международного правосудия // Право и общество. № 3. 2006. С. 63.

человека²⁰. Это связано с тем, что именно судебная система может позволить себе принятие нестандартных решений в свете изменяющегося понимания сути природоохранных проблем и определения прав и обязанностей государства, общества и гражданина. Нельзя не согласиться с В.И. Круссом в том, что правопонимание Европейского суда «может быть определено как перманентно-конвенциональное... в отличие от конституционного его характеризуют не только транснациональная и наднациональная устремленность, но и «гиперисторическая» обусловленность, «комплекс современности», стремление безупречно соответствовать искусно инициируемой эволюции общественного сознания»²¹.

На основе проведенного авторами анализа соответствия российского законодательства действующим нормам Конвенции о защите прав человека и прецедентам судебной практики Европейского Суда по правам человека²² делается обоснованный вывод о том, что ряд закрепленных Конституцией и другими нормативными актами экологических прав гражданина России (например, право на благоприятную окружающую среду, право на экологическую безопасность и др.) пока не имеет четкого законодательного определения и обоснования, не установлено сколько-нибудь эффективно работающего механизма их обеспечения и реализации. Исходя из количества жалоб на нарушение экологических прав, поступающих в Европейский суд по правам человека, очевидно, что **по сей день отсутствуют эффективные национальные механизмы защиты этих прав**. И более того, учитывая специфику рассмотрения жалоб граждан Европейским судом по правам человека, можно сказать, что и **наднациональный механизм защиты экологических прав зачастую носит чисто «интуитивный» характер**.

Основной причиной подобной ситуации авторы считают несоответствие системы экологических прав гражданина России, закрепленной

²⁰ Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М.: ЗАО «Юстинформ», 2005. С. 233.

²¹ Крусс В.И. Теория конституционного правопользования. М.: Норма, 2007. С. 44.

²² См. работу, посвященную изучению истоков разделения экологических прав человека и экологических прав гражданина под влиянием судебной практики Международного суда Организации Объединенных Наций, Европейского суда по правам человека: Яковлев Э.Ю., Стремоухов А.В. Истоки разделения в Европейском союзе экологических прав человека и экологических прав гражданина // 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. 161.

в Конституции РФ и других национальных нормативных документах, системе экологических прав человека – международно признанной, теоретически и практически обоснованной актами ООН и Совета Европы, а также опирающейся на ряд прецедентов Суда ООН и Европейского суда по правам человека. Это вызвано тем, что большая часть экологических прав гражданина России рассредоточена в ряде слабо взаимосвязанных актов рекомендательного или локального характера и отсутствует их четкая общепризнанная иерархия²³.

Подобная ситуация отнюдь не способствует становлению должного авторитета экологических прав гражданина России. Остро встает вопрос о возможности судебной защиты россиянами на международном уровне закрепленного в ст. 42 Конституции РФ права на благоприятную окружающую среду, которое согласно выводам, сделанным в монографии А.А. Третьяковой, венчает «пирамиду» системы экологических прав человека в России²⁴. Ведь данное право не включено в перечень прав и основных свобод, закрепленных в Европейской конвенции по правам человека, на основании которого принимаются жалобы от граждан для разрешения в Европейском суде по правам человека.

Согласно мнению Г.П. Серова, В.В. Петрова и ряда других правоведов, до сих пор не появилось достаточно оснований (в том числе воплощенных в российском законодательстве), чтобы охарактеризовать право на благоприятную окружающую среду как общепризнанный принцип и норму международного права²⁵.

В то же время, несомненно, авторы согласны с позицией В.И. Круса, что применительно к экологическим правам человека и гражданина абсолютно верно положение, что «современные политические и правовые реалии и стандарты позволяют в ряде случаев проецировать идею конституционного правопользования на общенациональный, государственный уровень»²⁶.

²³ См.: 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.

²⁴ Петров В.В. Экологическое право России: Учебник для вузов. М., 1995. С. 41.

²⁵ См.: Петров В.В. Экологическое право России. М., 2002. С. 335; Серо Г.П., Злотников Т.В. Право человека на экологическую безопасность // Журнал российского права. 2003. № 1. С. 56; Чубуков Г.В., Духно Н.А. Экологическое право России. М., 2002. С. 40.

²⁶ Крус В.И. Указ. соч. С. 49.

Следует согласиться также с Г.П. Серовым и Т.В. Золотниковой в том, что процесс реализации права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду весьма динамичен и зависит от многих позитивных и негативных факторов²⁷. В связи с этим авторы считают обоснованной позицию о том, что уже довольно давно проявил себя яркий позитивный фактор: в результате постепенного накопления прецедентов при рассмотрении дел Европейским судом по правам человека наметились пути разрешения данной проблемы.

Результатом действия подобного позитивного фактора стало возникновение тенденции принятия Европейским судом по правам человека к рассмотрению жалобы на нарушение прав на благоприятную окружающую среду, руководствуясь за отсутствием более подходящей по смыслу нормы положениями ст. 8 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод: «1. Каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни, его жилища и его корреспонденции»²⁸.

М.И. Васильев правильно заметил, что нарушение права на благоприятную окружающую среду по такой статье обосновывается не просто²⁹. В целом из практики Европейского суда по правам человека следует, что защита права на благоприятную окружающую среду всегда осуществляется посредством защиты других прав, укрепляющих его в определенных случаях.

Одной из первых попыток выявить «экологическое измерение» Конвенции стало дело *«Пауэлл и Райнер против Соединенного Королевства»*³⁰. Заявители утверждали, что шум самолетов, взлетающих и садящихся в аэропорту Хитроу, нарушает их право на частную жизнь (ст. 8 Конвенции). Комиссия признала их жалобу приемлемой, но Суд единогласно не нашел нарушения Конвенции, обосновав это экономическими интересами государства (Постановление от 21 февраля 1990 года). Тем не менее это дело показало, как можно «пробить

²⁷ Серов Г.П., Золотникова Т.В. Право человека на экологическую безопасность // Журнал российского права. 2003. № 1. С. 56.

²⁸ Материалы сайта организации «Правозащитная сеть». Статья «Перечень прав и основных свобод, закрепленных в Европейской Конвенции по правам человека» // Электронный ресурс <http://www.hrgo.org> (01.10.2007).

²⁹ Васильева М.И. Экологические права граждан. М.: РЭФИА, 2002. С. 138.

³⁰ Материалы с сайта Санкт-Петербургского адвокатского бюро «Егоров, Пугинский, Афанасьев и Партнеры». Статья Голубок С. «Экологическое измерение права на уважение частной жизни» // Электронный ресурс <http://ad.adriver.ru> (01.10.2007).

брешь» в конвенционном режиме с целью защиты экологических прав человека³¹.

В 2003 году Большая палата Европейского суда, рассматривая дело «Хаттон и другие против Соединенного Королевства», вновь вернулась к вопросу о шуме самолетов в аэропорту Хитроу, на этот раз в ночное время, вновь не нашла нарушения ст. 8 Конвенции. Вместе с тем и двое судей палаты, заявивших особые мнения об отсутствии нарушения ст. 8 Конвенции, и сама Большая палата уже не отрицали самой возможности использования «экологического измерения» ст. 8 Конвенции. В частности, Большая палата Суда прямо указала: «В Конвенции нет непосредственно права на чистую и спокойную окружающую среду, но в случае, если индивид прямо и серьезно затронут звуковым или иным загрязнением, может возникнуть вопрос в порядке ст. 8 Конвенции» и обратила внимание на появление в конвенционном режиме термина «права человека в сфере окружающей среды»³².

Нельзя не обратить внимание также и на то, что при рассмотрении в российских судах дел, касающихся нарушения прав человека в сфере экологии, также часто обнаруживаются нарушения других прав человека, которые непосредственно отражены в Европейской конвенции. В результате рассмотрения в 2005 году дела *Фадеева против России*, ссылаясь на решения по делам *Лопез Остра против Испании*, *Хаттон и другие против Соединенного Королевства*, Европейский суд пришел к выводу, что вопросы проживания в загрязненных районах и влияния неблагоприятной экологической обстановки на здоровье заявителей подпадают под действие ст. 8 Конвенции. Суд пришел к выводу о вмешательстве в право заявительницы на уважение частной и семейной жизни, поскольку не был соблюден справедливый баланс между правом заявительницы и общественными интересами³³. Европейским стражем прав человека в очередной раз признано, что право на благоприятную

³¹ Материалы с сайта Санкт-Петербургского адвокатского бюро «Егоров, Пугинский, Афанасьев и Партнеры». Там же.

³² Материалы с сайта Санкт-Петербургского адвокатского бюро «Егоров, Пугинский, Афанасьев и Партнеры». Там же.

³³ Материалы с сайта правозащитного центра «Демос». Статья «Россия и Европейский суд по правам человека» // Электронный ресурс <http://www.demos-center.ru/reviews> (01.10.2007)

окружающую среду относится к числу фундаментальных и охраняемых Конвенцией прав человека³⁴.

Констатировав недостаточность представленных сторонами доказательств о наличии или отсутствии причинно-следственной связи между неблагоприятной экологической обстановкой в Череповце и заболеванием заявительницы, Суд признал наличие такой связи, обосновывая свой вывод «очень сильной комбинацией косвенных доказательств и презумпций»³⁵, фактически установив стандарт доказывания в подобных делах в будущем. При этом было указано, что **причиной появления данного дела в Европейском суде по правам человека и признания нарушения стало неприменение российскими судебными органами прецедентной практики Европейского суда.**

Статистика наглядно показывает позитивные результаты рассмотрения подобных коллизий. В частности, если взять в качестве наглядного примера прецедент Мирового суда *Tanner v. Armco Steel Corp.*, 340 F. Supp. 532 (SD Tex. 1972), для которого не была признана юридически обоснованной судебная защита упоминаемого в национальной конституции права на здоровую окружающую среду, и сравнить с недавней статистикой успешного разрешения дел против России в Европейском суде по правам человека (*дело Надежды Фадеевой* 2005 года и *дело Ледяевой* 2006 года), то «налицо наличие позитивной тенденции в этом направлении»³⁶.

Как было упомянуто выше, 5 мая 1998 года Российская Федерация, приняв Федеральный закон «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», признала действие Европейской Конвенции по правам человека, и россияне получили возможность обращаться в Европейский суд.

Спустя восемь лет после ратификации Конвенции Россия вышла на первое место по количеству обращений граждан в Европейский суд по правам человека. На начало 2007 года общее число жалоб (остающихся не рассмотренными Европейским судом), поданных в суд против Российской Федерации, составляло около 22% от общего

³⁴ Материалы с сайта Санкт-Петербургского адвокатского бюро «Егоров, Пугинский, Афанасьев и Партнерь». Там же.

³⁵ Материалы с сайта Санкт-Петербургского адвокатского бюро «Егоров, Пугинский, Афанасьев и Партнерь». Там же.

³⁶ Материалы сайта организации «Правозащитная сеть». Статья «Очередное экологическое дело против России: решение Европейского суда» // Электронный ресурс <http://www.hro.org/court> (01.10.2007)

числа обращений (в абсолютном выражении – около 20 тысяч)³⁷. Рост количества обращений против России в 2006 году составил 38%. Только несколько десятков из них признаны Судом приемлемыми. Подобная статистика красноречиво показывает практически полную невозможность реальной защиты россиянами права на благоприятную окружающую среду³⁸.

Однако, как уже было отмечено выше, в этой сфере заметны положительные тенденции, которые связаны с развитием в Евросоюзе прецедентного права при рассмотрении споров, касающихся защиты права на качество окружающей среды. Например, после успешного дела *Надежды Фадеевой* 2005 года Европейский суд по правам человека вынес 26 октября 2006 года решение по делу *Ледяева и другие против России*, в котором было признано нарушение ст. 8 Конвенции по правам человека, и указал, что власти Российской Федерации обязаны принять меры для улучшения ситуации³⁹. Страсбургский суд при этом указал на недостаточность принятых государством мер: поставленные цели по сокращению выбросов так и не были достигнуты, исследования и санкции не возымели никакого эффекта, а какая-либо осмысленная экологическая политика отсутствовала. По мнению Кирилла Коротеева, юриста московского правозащитного центра «Мемориал», центральным в решении Суда является вывод об отсутствии у России четкой экологической политики, и именно существование такой политики позволило британскому правительству доказать отсутствие нарушения Конвенции в деле *Хаттон и другие против Соединенного Королевства*⁴⁰.

Данное решение стало уникальным прецедентом, которое, по мнению представителей правозащитного центра «Мемориал», координировавших ведение данного дела, является важным этапом в защите экологических прав человека, оно должно послужить ориентиром для

³⁷ Зорькин В. Судебная защита: между глобализацией и суверенитетом // «Российская газета». Федеральный выпуск № 4416 от 18 июля 2007 г. С. 8.

³⁸ См.: Стандарты Европейского суда по правам человека и российская правоприменительная практика: Сборник аналитических статей / Под ред. М.Р. Воскобитовой. М.: Издательство «Анахарсис», 2005. С. 343.

³⁹ Материалы сайта организации «Правозащитная сеть». Статья «Очередное экологическое дело против России: решение Европейского суда» // Электронный ресурс <http://www.hro.org/court> (01.10.2007)

⁴⁰ Завойкина Н. Правосудие – лучше меньше, но лучше // «ЭЖ-Юрист». 2005. № 42. С. 52.

российских граждан, живущих в схожей ситуации [как Надежда Фадеева], и российских судов, разрешающих подобные дела⁴¹.

В упомянутом деле Европейский суд признал жалобу приемлемой по ст. 8 Европейской конвенции о правах человека (право на уважение частной жизни и жилища) и 1 июля 2004 года в Страсбурге прошли устные слушания по этому делу.

Европейские правоведы Кисс и Шелтон в своей работе заметили, что время, прошедшее после вынесенного решения, наглядно показало абсолютную неэффективность механизмов защиты экологических прав граждан в Российской Федерации, основанных на праве на благоприятную окружающую среду, занимающем главенствующее место в общей системе экологических прав гражданина РФ, поскольку осуществление остальных экологических прав фактически, в связи с отсутствием других источников, отталкивается от него как более четко закрепленного законодателем⁴².

Таким образом, исходя из современного состояния дел, авторы вынуждены подчеркнуть, что в **результате отсутствия четкой продуманной экологической политики со стороны России** и в ситуации «эколого-правовой неопределенности» в международном праве, **когда отсутствует четко работающий механизм гарантированности и защиты экологических прав граждан**, результаты подобных «успешных» судебных дел с трудом можно назвать даже удовлетворительными.

Известно, что российские власти до сих пор не предприняли абсолютно никаких мер по улучшению экологической ситуации в Череповце. И это при том факте, что за всю многолетнюю практику Европейского суда не было зафиксировано ни одного случая неисполнения государствами – членами Совета Европы решений Суда.

Следует заметить, что Российской Федерацией так и не ратифицирован открытый для подписания еще 13 мая 2004 года Протокол № 14 к Конвенции, в соответствии с которым Комитет министров 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 человека⁴³. Хотя это было предсказуемо: еще в 2005 году, когда только было вы-

⁴¹ Материалы сайта организации «Правозащитная сеть». Статья «Очередное экологическое дело против России: решение Европейского суда». Там же.

⁴² См.: Shelton D. and Kiss A. Указ. соч. С. 31.

⁴³ Обухова Е.С. Указ. соч. С. 64.

несено решение по этому делу, представители правозащитного центра «Мемориал» заявили, что «не сомневаются, что денежная компенсация будет выплачена заявительнице в предусмотренный Конвенцией 3-месячный срок. Однако исполнение решения требует принятия как индивидуальных мер в пользу заявительницы (переселение ее в экологически благоприятный район), так и мер общего характера (формирование экологической политики), к которым придется вынуждать правительство России в ходе процесса по надзору за исполнением решений в Комитете министров Совета Европы»⁴⁴.

На данный момент в Европейском суде рассматриваются еще несколько «экологических» дел граждан против России. Известно, что в Европейский суд была направлена жалоба Степана Аведикова, 80-летнего жителя Ростова-на-Дону, о Волгодонской атомной станции и нарушениях закона при ее строительстве. ЕС получил жалобу, но еще не рассматривал вопрос о ее приемлемости⁴⁵.

В целом намечающаяся тенденция разрешения дел против России в Европейском суде по правам человека ярко показывает, насколько велико расхождение норм внутреннего права Российской Федерации со стандартами Совета Европы.

Как правильно заметила в своей работе Л.Н. Буркова, юридические гарантии права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду – это целая система государственно-правовых условий и средств их осуществления⁴⁶. Как было сказано ранее, защищаемое россиянами право на благоприятную окружающую среду, несмотря на упоминание его в ряде конституций европейских стран, принятых после 1970 года (например, данное право упоминается в ст. 50 Конституции Украины, ст. 42 Конституции РФ), и актах региональных властей, в настоящий момент фактически на международном уровне теоретически нигде не закреплено, и право его осуществления целиком зависит от правоприменительной

⁴⁴ Материалы с сайта журнала «Экология производства». Статья «Череповчанке должны выплатить 6000 евро за проживание возле «Северстали» (Вологодская область)» // Электронный ресурс <http://www.ecoindustry.ru/news.html> (01.10.2007)

⁴⁵ Материалы с сайта организации «Международный социально-экологический союз». Статья «Добро пожаловать(ся) в Европейский суд!» // Электронный ресурс <http://www.seu.ru> (01.10.2007)

⁴⁶ В работе наряду с законами и подзаконными актами упоминается такое средство осуществления экологических прав человека, как деятельность различных государственных органов и учреждений, которые призваны обеспечивать реализацию и защиту прав и свобод человека и гражданина. (См.: Буркова Л.Н., Чепурнова Н.М. Указ. соч. С. 115.)

практики, что является основой для множества судебных прецедентов. Такая ситуация создает предпосылки для дальнейшего уточнения и определения содержания и наполнения понятия системы экологических прав человека как на международном, так и на национальном уровнях. Все это после ратификации Европейской конвенции по правам человека, несомненно, имеет огромное значение и для России.

Как отмечает М.Л. Энтин, «на основе Европейской конвенции по правам человека возникла стройная многоуровневая система защиты прав человека, включающая национальные и наднациональные этажи... В основе эффективности системы лежат судебное обеспечение прав человека, сочетание защиты на национальном и наднациональном уровнях и наличие международных органов принуждения, следящих за тем, чтобы государства исполняли решения Суда добросовестно и в полном объеме»⁴⁷.

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы»⁴⁸ и в большинстве своем служат основным источником, утверждающим экологические и природоохранные ценности. Как отмечает Е.А. Высторобец, их нормы не только помогают при трактовке терминов, временно не имеющих понятийной расшифровки в отечественном законодательстве, но и могут служить в качестве примера удачного решения вопросов, пока не решенных в России⁴⁹.

Ряд юристов (Г.А. Аксененок, С.Б. Байсалов, Ю.А. Вовк, Ю.Г. Жариков, Ю.И. Тютюкин) при этом замечают, что проблема не в несовершенстве отечественного законодательства, а в существовании возможности его ложной трактовки, в ослаблении коллегиальных, межведомственных форм принятия решения. По мнению Е.А. Высторобца, она состоит «в незнании иерархического положения конкретных норм в системе норм права и их ошибочном применении»⁵⁰.

⁴⁷ Энтин М.Л. Указ. соч. С. 108.

⁴⁸ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 25 декабря 1993 г. (№ 237).

⁴⁹ См.: Высторобец Е.А. Животный мир и право на благоприятную окружающую среду. Информ.-метод. материалы и справочный комплекс. Учеб.-метод. пособие по курсу «Экология, охрана природы, экологическая безопасность». МИРМОС. М.: Одна восьмая, 2005. 151 с., 11 илл., библиограф. 140 назв. (Зелёная книга Подмосковья; Вып. 2, серия осн. в 2004 г.). С. 14.

⁵⁰ См.: Высторобец Е.А. Там же. С. 8.

Нельзя не согласиться с Л.Н. Бурковой в том, что «экологические отношения изначально имеют публичный характер, и в этой связи экологические права граждан не могут считаться уделом только самих граждан... органы государственной власти во всех необходимых случаях должны выполнять возложенную на них обязанность...»⁵¹. В.И. Крусс при этом заявляет, что «при конституционном понимании права экологические интересы выступают разновидностью общенародных (публичных), что предполагает их гармоничное сочетание (соразмерную сбалансированность) с иными однородными ценностями»⁵².

В связи с этим авторы считают, что **закрепление доказавшего свою эффективность европейского механизма защиты прав человека в международных нормативных актах, а также на национальном уровне в Конституциях и других основополагающих актах отдельных государств, членов Совета Европы, в том числе и России, несомненно, будет одним из решающих шагов на пути создания реально действующего национального механизма защиты экологических прав граждан России.**

Необходимость данной инициативы для России, несомненно, исходит из того, что, согласно закону, в Российской Федерации основной целью правового регулирования отношений, возникающих по поводу реализации экологических прав, является в конечном счете обеспечение соблюдения, реализации и защиты важнейшего из них – а именно права на благоприятную окружающую среду. Подобной позиции придерживается и М.Л. Энтин, заявляя, что европейская система защиты прав человека стала неотъемлемой частью правовых систем всех европейских стран⁵³. Более того, как правильно заметила Л.Н. Буркова, конституционные основы защиты и охраны экологических прав в контексте конституционно установленных гарантий реализации прав и свобод личности предполагают рассмотрение, в частности, и специально установленного обеспечительного механизма⁵⁴.

Как утверждает в своей работе В.И. Крусс, суть проблемы заключается в том, чтобы наполнить реальным содержанием провозглашенные российским законодательством экономические, социальные, гражданские, политические, культурные и личные права, создать надежные меха-

⁵¹ Буркова Л.Н. Чепурнова Н.М. Указ. соч. С. 116.

⁵² Крусс В.И. Указ. соч. С. 30.

⁵³ Энтин М.Л. Указ. соч. С. 115.

⁵⁴ Буркова Л.Н. Чепурнова Н.М. Указ. соч. С. 118.

низмы их реализации, соотносить с той системой благ и с теми процессами (в том числе рыночного характера), которые протекают в обществе»⁵⁵.

Из всего вышеперечисленного видно, что в связи с неопределенным содержанием права на благоприятную окружающую среду и его слабой гарантированностью в качестве средства защиты данного права в настоящее время вынужденно выступают другие экологические права⁵⁶, которые, по сути, подкрепляют, дополняют, а в ряде случаев и фактически составляют право на благоприятную окружающую среду. Однако в этом случае налицо ряд существенных недостатков, в частности: бессистемность законодательства, зависимость реализации конституционных положений и законов от принятия подзаконных актов, наличие пробелов в праве, правовые коллизии между законами субъектов Федерации и федеральными законами, отдельные недостатки правового регулирования.

В связи с этим большого внимания заслуживает и затронутая авторами проблема устранения разрыва конкретного содержания экологических прав человека и прав гражданина, поскольку подобное несоответствие в настоящее время является отправным пунктом для различного рода судебных и законодательных коллизий не только в Российской Федерации, но и в большинстве стран Евросоюза и странах – членах Совета Европы.

Так, В.И. Крусс, анализируя существующие «теоретические разработки», посвященные раскрытию данного вопроса, в качестве основного недостатка отмечает, что они «не связаны какой-либо целостной (общеправовой) моделью, раскрывающей смысл фактического и (или) должного пользования правами человека»⁵⁷. Более того, он утверждает, что тревожной является тенденция, связанная с тем, что «формирующаяся система российского законодательства не демонстрирует отчетливой и последовательной связи с алгоритмом прав человека»⁵⁸. Это связано с тем, что в российской правовой реальности по-прежнему нет четкой тенденции к усилению позиций конституционных прав. Более того, ряд

⁵⁵ Крусс В.И. Указ. соч. С. 12.

⁵⁶ Например: право требования предоставления информации о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране, отмены решений о размещении, строительстве, эксплуатации экологически вредных объектов, право на возмещение вреда, причиненного здоровью или имуществу экологическими правонарушениями, и пр.

⁵⁷ Крусс В.И. Указ. соч. С. 12.

⁵⁸ Крусс В.И. Там же. С. 18.

документов по-прежнему приоритет оставляет за правами отраслевого характера⁵⁹.

С точки зрения отечественных специалистов-международников, в частности М.М. Бринчука и А.П. Калиниченко, очевидно, что это проблема чисто «формальная» и она должна исчезнуть с принятием единого международного документа, который бы систематизировал экологические права человека, придав им реальное и конкретное содержание, а также определил основания для создания универсального механизма защиты этих прав⁶⁰.

Нельзя не согласиться с А.П. Калиниченко в том, что нужно более активно влиять на законодательный процесс в рамках комиссий Совета Европы, отстаивая там позицию закрепления права на благоприятную окружающую среду в нормативном документе, который признавался бы всеми странами – членами Совета Европы. Помимо этого необходимы также встречные действия с нашей стороны: ратификация недавно принятых важнейших международных документов, 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 ряд других.

Как правильно замечает авторитетный теоретик европейского права М. Де Сальвич, «на международно-правовом уровне Европейский суд по правам человека постоянно подчеркивает, что права человека должны восприниматься и обеспечиваться не как теоретические или иллюзорные, а как конкретные и действительные»⁶¹. В связи с этим, учитывая опыт международного сотрудничества в правовой сфере, а также мнение Европейского суда по правам человека, авторы считают необходимым признать, что недостаточно только лишь положений, закрепленных в ст. 14 п. 5 Конституции РФ. **Наиболее эффективным средством** для реализации положений Конвенции о защите прав человека и основных

⁵⁹ Например, подобные положения содержатся в Гражданско-процессуальном кодексе, Трудовом кодексе, Федеральном законе от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2006. № 6. Ст. 636.).

⁶⁰ См.: Калиниченко П.А. «Защита экологических прав в законодательстве Европейского Сообщества» // Экологическое право. 2003. № 2. С. 55–60, Бринчук М.М. О головном акте экологического законодательства // Государство и право. 2001. № 11. С. 72.

⁶¹ Де Сальви М. Прецеденты Европейского суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящейся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. СПб., 2004. С. 90.

свобод при этом **становится их инкорпорация в российскую правовую систему**⁶². Более того, необходимо согласиться с позицией М.Л. Энтина о том, что в существующей европейской модели применительно для стран, ратифицировавших Европейскую конвенцию, «Европейский суд... указывает национальному судье, что есть право»⁶³.

Данная стратегия, используемая, в частности, странами – основателями Европейского союза, приносит свои плоды. Нельзя не упомянуть, что более конкретные положения, касающиеся основных прав и фундаментальных свобод человека, были закреплены в принятых не так давно декларациях и протоколах, приложенных к Амстердамскому договору. Принятие подобного рода положений позволило значительно усилить степень защиты прав и свобод человека на европейском уровне путем закрепления в Договоре о ЕС принципа экологической ориентированности деятельности ЕС (ст. 6).

Авторы считают, что можно абсолютно **обоснованно 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 человека⁶⁴. Весьма существенно, что Амстердамский договор установил процедуру назначения такого рода санкций. Но это **инициатива локальная**, так как юридическая сила документа распространяется только на страны – члены Евросоюза.

Более весомый вклад в становление механизма гарантий вышеперечисленных экологических прав вносит орхусская Конвенция о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, принятая в 1998 году под эгидой Европейской Экономической Комиссии ООН и ставшая продуктом процесса «Окружающая среда для Европы»⁶⁵.

⁶² То есть непосредственное включение европейских правовых норм в разрабатываемые внутригосударственные акты.

⁶³ Энтин М.Л. Указ. соч. С. 113.

⁶⁴ Топорнин Б.Н. Указ. соч. С. 220.

⁶⁵ Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (заключена в г. Орхусе 25 июня 1998 г.). Конвенция открыта для подписания в Орхусе 25 июня 1998 г., а затем в центральных учреждениях ООН в Нью-Йорке до 21 декабря 1998 г. Конвенция открыта для присоединения с 22 декабря 1998 г. Конвенция вступила в силу 30 октября 2001 г. Россия не участвует.

Но данных инициатив, по мнению авторов, явно недостаточно. Несмотря на включение ряда положений, касающихся многих, ранее не закрепленных прав человека, данные документы по-прежнему, как и ранее принятые, не содержат конкретного перечня экологических прав человека, что свидетельствует о нарастающей актуальности рассматриваемой нами темы и ее широкой правовой перспективе. Именно поэтому и наблюдается устойчивая тенденция к повышению роли судебных органов как основы для поддержания эффективности регуляторных механизмов по защите природной среды.

Активное привлечение к этому процессу судебных инстанций всех уровней позволяет увеличить чувствительность судебной системы, **сформировать новые подходы** к решению насущных экологических проблем, **создать теоретическую и практическую основу** для более осознанного понимания экологических концепций и принципов, а также путей, по которым идет развитие этой относительно новой отрасли международного права.

В заключение проделанной работы авторы статьи определили два основных подхода к улучшению функционирования механизма защиты экологических прав граждан России.

1. Совершенствование российского экологического законодательства в рамках одного из следующих вариантов:

а) признать право на благоприятную экологическую среду доминантным в иерархической системе экологических прав гражданина путем издания уточняющих нормативных актов, придать ему реальное наполнение, так как это позволит сформировать действующий национальный механизм его гарантированности;

б) пересмотреть существующую систему экологических прав граждан России с учетом согласования ее с более детально проработанным и перспективным, на наш взгляд, европейским аналогом, привнеся в числе прочего в российское законодательство и ряд неизвестных ранее экологических прав, таких как право на общественное участие в принятии решений по вопросам экологического характера.

2. Активное влияние на законодательный процесс в рамках комиссий Совета Европы с целью отстоять там позицию по ускорению закрепления права на благоприятную окружающую среду в документе, который бы был признан странами – членами Совета Европы. Однако данный вариант без соответствующих встречных инициатив Совета Европы и Евросоюза с большой степенью вероятности может оказаться тупиковым.

По мнению авторов, более перспективным направлением совершенствования экологического законодательства в сфере защиты прав человека сейчас должно стать внесение изменений в российское законодательство на внутринациональном уровне. Этот вариант в связи с текущим слабым теоретическим обоснованием основных экологических прав и механизмов их защиты представляется вполне возможным и наиболее рациональным. При этом с целью создания новых, более эффективных механизмов защиты прав граждан, провозглашенных Конституцией РФ, **необходимо продолжать поиск новых подходов построения и обоснования целостной системы экологических прав гражданина РФ.**

Нужно помнить, что выполнение Российской Федерацией обязательств, взятых на себя с ратификацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод, требует не только приведения российского законодательства в соответствие с нормами Конвенции и судебной практикой Европейского суда по правам человека путем принятия соответствующих законов, но и соблюдения их в правоприменительной практике как основного способа избежать санкций со стороны Совета Европы.

О сходной позиции заявил в своем недавнем обращении и Председатель Конституционного Суда России Валерий Зорькин, говоря, что «... задача России – как государства, лидирующего на сегодняшний день по количеству поданных обращений, – уделять максимальное внимание совершенствованию внутреннего законодательства, национальной судебной системы, для переноса основного бремени защиты прав наших граждан на национальные органы, что естественным и ни в коем случае не форсированным способом приведет к снижению потока жалоб в Страсбург»⁶⁶.

⁶⁶ Зорькин В. Указ. соч. С. 8.

Problems of Judicial Protection of Ecological Rights of Russians at International Level (Summary)

*Olesja V. Trudova**

*Edward U. Yackovlev***

Authors have undertaken initiatives aimed at actual problems of protection of ecological human and citizen rights by Russians which caused by a divergence of norms of the national legislation of the Russian Federation with standards of the Council of Europe.

Authors offer alternative sight at reference points for the further development, implementation and legislative definition of ecological human rights in Russian law and also at realization mechanisms of their protection intended to make contribution to respect for human rights in Russian courts.

On the basis of the analysis of judiciary practice of the European court of human rights as well as statistical data and the Russian legislation authors formulated practical recommendations of developing a coherent and consistent policy for human rights.

* Olesja V. Trudova – lawyer, activist of the NGO «FELIX».

** Edward U. Yackovlev – lecturer, post-graduate student of the state law faculty of Saint-Petersburg Humanitarian University of Trade Unions, deputy head of legal department of the «Saint-Petersburg Trade-Industrial Company» Ltd.