



УДК 342.4:502.1

DOI 10.55346/27825647_2022_5_30



Гаджиев Х. И.,

главный научный сотрудник Центра судебного права
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ, д. ю. н.,
г. Москва, Россия

© 2022

Дата приема:
24.08.2022

ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВА В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В КОНТЕКСТЕ ЗАЩИТЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

В Декларации Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей среды провозглашено, что человек имеет основополагающее право на свободу, равенство и адекватные условия жизни в окружающей среде такого качества, которая позволяла бы вести достойную и благополучную жизнь; он несет ответственность за защиту и улучшение окружающей среды перед нынешним и будущим поколениями. Современные вызовы по своему характеру настолько неоднозначны и сложны, что требуют не только эффективного функционирования институтов государства, но и надлежащего выполнения ими обязательств по защите прав человека на здоровую экологию. Также обязательства включают необходимость принятия конкретных мер по защите и предотвращению вреда окружающей среде и пострадавшим от него лицам, соблюдения национальных и международных стандартов проведения справедливого и быстрого расследования для выявления причин произошедшего и возмещения ущерба, обеспечения граждан полной информацией и гарантированием их участия в выяснении реальных обстоятельств произошедшего, наличия механизмов судебной и внесудебной защиты прав человека.

Ключевые слова: *окружающая среда; обязательства государства; права человека; частная и семейная жизнь; возмещение вреда; получение информации, судебная защита.*



Среди исследователей проблемы защиты окружающей среды и обязательств государства не существует единого мнения: большинство из них часто воспринимают их как двойное, а порой сходятся во мнении о наличии трех различных типов обязательств государства. Вместе с тем обычное разделение обязательства государства двойное. Наряду с ситуациями, в которых государства должны воздерживаться от вмешательства в права, которые гарантированы национальными конституциями и международными договорами, существуют об-

стоятельства, когда государствам следует действовать надлежащим образом, выполняя свою миссию по защите прав человека. Для определения обязательства второго порядка в правовой доктрине Германии, к примеру, разработано понятие «обязанность защищать». Более того, в названной правовой культуре наличествует концепция «обязанности выполнять или совершать», которая считается отправной точкой в понимании того, что считается «позитивными обязательствами» государства в соответствии с национальными концепциями и международными договорами. Относительно разделения обязательств государства по защите прав человека на три группы (это мнение можно встретить в известной монографии Хадриса о'Бойла и Уорбрика¹) можно отметить, что содержательно эти обязательства заключаются в уважении, защите и осуществлении прав человека. Согласно пониманию, близкому к приведенной выше идее, обязательства различаются по требованию уважать, защищать и имплементировать². Заметим также, что Европейский суд по правам человека (далее — ЕСПЧ или Суд) сам не выступал никогда за разработку общей теории позитивных обязательств, то есть это не входило в его задачи. Постановления же его легли в основу плодотворных усилий ученых, разрабатывавших доктрину об обязательствах государства в отношении защиты прав человека и иных видов государственных обязательств. Аналогичное рассуждение можно высказать и в отношении других международных судов, разрабатывающих и выдающих позитивные начала, которые служат дальнейшему развитию законодательства и углублению научных исследований.

Заметим также, что дихотомия государственных обязательств берет свое начало в разграничении двух видов прав: гражданских и политических, с одной стороны, и социально-экономических, с другой. Обычно отмечают, что гражданские и политические права относятся к защите индивидов от вмешательства со стороны государства, тогда как социально-экономические права подразумевают право на защиту со стороны государства отношений, связанных с потребностями, желаниями и необходимостью. Различие двух типов, основанное на существовании прав, носит между тем в основном доктринальный характер, поскольку справедливо считается, что существуют гражданские и политические права, требующие от государства совершения определенных действий, — к примеру, организовать судебную систему таким образом, чтобы она обеспечивала справедливое судебное разбирательство каждого дела.

В начале хотелось бы рассмотреть практику комитета ООН по правам человека. Комитет несколько раз упоминал право на жизнь как средство защиты окружающей среды. Он также рассматривал иск о защите окружающей среды (в соответствии с правом на жилище и семью) от произвольного или незаконного вмешательства; иски не были удовлетворены³. В то же время во многих делах истцы ссылались на нарушение ст. 27 Международного пакта о гражданских и поли-

¹ D. J. Harris, M. O'Boyle, C. Warbrick. *Law of the European Convention on Human Rights*. Oxford, 2009, 19.

² См. J.-F. Akandji-Kombe. *Positive obligations under the European Convention on Human Rights*, Strasbourg, 5.

³ В исках ссылались на нарушение ст. 17 Международного пакта о гражданских и политических правах.

тических правах (далее — Пакт). Посредством положения, касающегося существа вопроса культуры, Комитет рассматривал вопросы экологического воздействия. В деле Илмари Лансман против Финляндии Комитет принял во внимание меры, принятые государством, для сведения к минимуму воздействия на оленеводство, и счел, что таких позитивных действий достаточно, чтобы не обнаружить нарушения. Он также подчеркнул обязательство государства обеспечить эффективный доступ к судам и средствам правовой защиты для коренных народов и национальных меньшинств, пострадавших от эксплуатации природных ресурсов на принадлежащих им землях. Согласно делу Априана Махуика и других против Новой Зеландии, где, хотя формально и не рассматривался вопрос об ущербе окружающей среде, Комитет всё же ясно указал, что в свете требований ст. 27 Пакта государству следует поощрять развитие и разрешать экономическую деятельность. Более того, государства обязаны минимизировать негативное воздействие хозяйственной или иной активности на окружающую среду, в особенности на коренные народы и национальные меньшинства.

В соответствии с практикой ЕСПЧ критерий для разграничения процессуальных и материальных позитивных обязательств заключается в содержании действия, ожидаемого от государства. Материальные позитивные обязательства — это те, которые требуют принятия государством мер, позволяющих людям пользоваться своими основными правами, гарантированными Европейской конвенцией по правам человека (далее — Конвенция).

Такой пример можно наблюдать в деле *Omeryildiz v. Turkey*, где вопрос состоял в следующем: было ли обязанностью органов государственной власти принять меры по предотвращению взрыва газа в трущобном квартале. Большая палата ЕСПЧ подчеркнула в 101-м постановлении, что органы публичной власти имели позитивные обязательства в соответствии со ст. 2 Конвенции принимать меры превентивного характера, необходимые и достаточные для защиты людей¹.

Процессуальное позитивное обязательство государства существует в ситуациях, в которых требуется процессуальное действие. Это может быть в случаях, когда государство обязано провести надлежащее расследование для выяснения реального положения дел и установления причин, виновных в загрязнении окружающей среды и привлечения их к ответственности.

Важно отметить, что подразумеваемые позитивные обязательства были более многочисленными, чем прямо выраженные. В то же время именно такого рода обязательства в наибольшей степени способствовали развитию всей концепции позитивных обязательств, а также пересмотру основополагающего подхода ЕСПЧ к защите прав человека. С учетом этого, особый интерес представляют истоки возникновения позитивных обязательств в практике суда.

По мнению Фредерика Судре, истоки позитивных обязательств в основном заключаются в действенном характере прав, гарантированных Конвенцией. Поскольку данные права обязательно должны быть эффективными, этим правам присущи позитивные обязательства государства. По его мнению, такое обяза-

¹ См. *Omeryildiz v. Turkey*, ECH Theory and practice of the European Convention on Human Rights. Autwerpen — Oxford, 2005, 363.

тельство определенным образом дополняет право, гарантированное Конвенцией, и без него сложно представить механизм осуществления прав¹.

Названный подход ЕСПЧ к защите прав человека (и на него обращает внимание Ф. Судре) был сформирован в постановлении Судьи в деле *Airey v. Ireland*. Основной вопрос заключался в определении степени влияния Конвенции на реализацию социальных и экономических прав в государствах континента. Суд подчеркнул в § 26 своего постановления, что Конвенция предназначена для реальной и практической защиты личности в отношении тех областей, на которые она оказывает воздействие. В то время как Конвенция устанавливает то, что, по существу, выступает гражданскими и политическими правами, многие из них имеют последствия социального и экономического характера... Не существует четкого водораздела, отделяющего эту сферу от области, охватываемой Конвенцией². Упомянутое решение было отступлением от традиционного отношения к Конвенции со стороны составителей данного международного договора. Таким образом, Суд в 70-х годах прошлого столетия ввел, благодаря творческому и эволюционному отношению к тексту Конвенции, доктрину позитивных обязательств, широко применяя ее для повышения эффективности предусмотренных Конвенцией прав, включая позитивные обязательства государства в сфере защиты окружающей среды. Изложенное напрямую связано со стремлением побудить государство действовать должным образом для того, чтобы люди могли надлежащим образом пользоваться своими правами. Указанный процесс представляет собой деятельность, связанную с глубокой трансформацией и фактическим переосмыслением фундаментального подхода к защите прав человека. Публичной власти просто не разрешается оставаться пассивным наблюдателем, когда на карту поставлены права человека. Напротив, власть обязана исполнять свои обязанности в этом отношении. В деле *Guerra and Others v. Italy* ситуация определялась тем, что заявители жили в одном километре от химического завода, производящего удобрения. Ранее на заводе происходили аварии, но самая серьезная случилась в 1976 году, когда взорвалась колонна для очистки синтез-газов аммиака, в результате чего несколько тонн раствора карбоната калия и бикарбоната, содержащего триоксид мышьяка, попали в окружающую среду. Сто пятьдесят человек были госпитализированы с острым отравлением мышьяком. Заявители, в частности, утверждали, что отсутствие практических мер по снижению уровня загрязнения и опасности крупных аварий, возникающих в результате эксплуатации завода, нарушали их право на уважение их жизни и физической неприкосновенности. Они также жаловались на неспособность властей информировать общественность об опасностях и о процедурах, которые задействуются в случае крупной аварии, что нарушило их право на свободу информации. Суд нашел нарушения ст. 8 Конвенции, установив, что государство не выполнило свое обязательство по обеспечению права заявителей на защиту частной и семейной жизни. Он, в частности, напомнил, что масштабное загрязнение окружающей среды может повлиять на благосостояние граждан и препятствовать пользованию жилищем, воздействуя на их частную и семейную

¹ См. Frédéric Sudre. *Droit européen et international des droits de l'homme*. Universitaires de France. 2012. P. 236–237.

² См. *Airey v. Ireland*. Judgment and Decisions A32 (1979).

жизнь. Заявители имели законные ожидания (вплоть до прекращения производства удобрений в 1994 году) получения важной информации, которая позволила бы им оценить риски, которым их семьи могут подвергнуться, если они продолжат жить в городе, в особенности в случае аварии на заводе¹.

В деле *Tatar v. Romania* заявители, отец и сын, утверждали, в частности, что технологический процесс (включающий использование цианида натрия на открытом воздухе), применяемый компанией в деятельности по добыче золота, подвергал их жизни опасности. Часть работы компанией производилась вблизи жилища заявителей. В январе 2000 года на этом промышленном объекте произошла экологическая авария. В исследовании Организации Объединенных Наций сообщалось, что была прорвана плотина, в результате чего в окружающую среду попало около 100 тыс. м³ загрязненных цианидом сточных вод. Заявители также жаловались на бездействие властей, несмотря на угрозу жизни, окружающей среде и здоровью. Суд усмотрел нарушение ст. 8 Конвенции, установив, что органы государственной власти не выполнили свою обязанность по оценке степени риска, который мог последовать в результате деятельности компании, эксплуатирующей шахту; не принял надлежащих мер для защиты прав заинтересованных лиц на неприкосновенность их частной жизни и жилища, и в более общем плане, их права пользоваться здоровой и защищенной окружающей средой. Суд также напомнил, что загрязнение способно оказывать негативное воздействие на частную и семейную жизнь человека, нанося ущерб его благополучию, и государство обязано обеспечивать защиту своих граждан путем регулирования процедуры выдачи разрешений, а также осуществляя надзор за созданием, эксплуатацией, обеспечением безопасности и мониторинга промышленной деятельности, особенно при выполнении работ, опасных для окружающей среды и здоровья человека. В постановлении отмечалось, что компания продолжила свою деятельность после аварии в январе 2000 года в нарушение принципа предосторожности, согласно которому отсутствие определенности в отношении текущих научно-технических знаний не оправдывает никаких задержек со стороны государства в принятии эффективных и соразмерных мер. По мнению Суда, власти должны были обеспечить доступ общественности к выводам расследований и исследований, и государство обязано гарантировать право представителей общества на участие в процессе принятия решений по вопросам экологии².

В 1972 году Конференция ООН по проблемам окружающей среды, состоявшаяся в Стокгольме, была, по существу, первым мероприятием планетарного масштаба, принявшим Стокгольмскую декларацию и План действий, в которых были изложены основные принципы сохранения и улучшения окружающей среды. Ровно через двадцать лет состоялся известный «Саммит Земли» в Рио-де-Жанейро, который имел целью помочь государствам найти новые подходы с целью сокращения загрязнения планеты и истощения её природных ресурсов. В принятой Декларации особо подчеркивается ответственность государства на своей территории, за деятельность, наносящую ущерб окружающей среде в других странах. В ней также указывается на необходимость наращивать эффективность природоох-

¹ См. *Guerre and Others v. Italy*, постановление от 19 февраля 1998 года.

² См. *Tatar v. Romania*, постановление от 27 января 2009 года.

ранного законодательства, обеспечить правовое регулирование ответственности за нанесение ущерба экологии и предусмотреть компенсацию тем, кто пострадал в результате таких событий.

Хотелось бы особо отметить один из главных принципов Стокгольмской декларации, согласно которому человек обладает фундаментальным правом на свободу, равенство и адекватные условия существования в окружающей среде, качество которой должно позволять ему вести достойную и благополучную жизнь. Многие вопросы из рассмотренных на этих и последующих конференциях, в том числе отмеченные, как принятые в статусе документов, всё ещё ждут своего разрешения, которое зависит от выполнения государствами возложенных на них (в первую очередь национальными конституциями) обязательств. Один, к примеру, из сложных аспектов — право дышать чистым воздухом; такая обязанность, на наш взгляд, заслуживает включения в периодическое обязательство государства.

В этом отношении представляется интересным положение Основного закона Германии, предусматривающее ответственность государства перед будущими поколениями за охраняемую окружающую среду как основу жизни на Земле в рамках конституционного строя и в соответствии с законом и правом с помощью исполнительной власти и правосудия.

Обязательства государства в Российской Федерации выводятся из ст. 42 Конституции РФ о праве каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровьем или имуществу экологическим правонарушением.

Нельзя не отметить важную характеристику правопорядка Германии, рассматривающего многие правовые проблемы через призму принципа защиты человеческого достоинства, в том числе права дышать чистым воздухом, воспринимая его с точки зрения настоящего и будущего. И это очень важно, поскольку современные люди чувствуют уязвимость будущих поколений, не сосредотачиваясь при рассмотрении дискурса прав человека исключительно на правах только существующих людей. Сегодня можно встретить судебные решения со ссылкой на обязательства государства перед будущими поколениями людей.

Верховный Суд Филиппин, рассмотрев положение сорока четырех детей, выступивших против вырубки лесов, подчеркнул, что их утверждение права на здоровую окружающую среду представляет собой выполнение обязательства государства перед будущим поколением. По мнению Суда, истцы вправе представлять свое еще не родившееся поколение и его права на сбалансированную и здоровую экологию¹.

Доктрина законных ожиданий касается главным образом отношений между органами государственной власти и обществом, а также отдельными лицами. Она направлена на разрешение возникающих вопросов между целью публичной власти, ориентированной на поддержание доверия к своей деятельности и необходимости выполнения обязательств по защите права человека на здоровую окружающую среду. Только последовательная деятельность государственных органов, исполняющих свои обязательства, формирует у граждан чувство справедливости и доверия к власти.

¹ См. International Legal Materials The Philippines: Supreme Court Decision in *Minors Oposa v. Secretary of the Department of Environment and Natural Resources*. Cambridge University Press, 2017

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. D.J. Harris, M. O'Boyle, C. Warbrick. Law of the European Convention on Human Rights. Oxford, 2009, 19.
2. Frédéric Sudre. Droit européen et international des droits de l'homme. Universitaires de France. 2012, p. 236–237.
3. International Legal Materials The Philippines: Supreme Court Decision in Minors Oposa v. Secretary of the Department of Environment and Natural Resources. Cambridge University Press, 2017
4. J.-F. Akandji-Kombe. Positive obligations under the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 5.
5. Omeryildiz v. Turkey, ECH Theory and practice of the European Convention on Human Rights. Autwerpen — Oxford, 2005, 363.

Gajiyev H. I.,
*chief researcher of the Center of Judicial Law of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation (ILCL), Doctor of Law,
Moscow, Russia*

STATE OBLIGATIONS IN HUMAN RIGHTS IN THE ENVIRONMENTAL PROTECTION CONTEXT

The Declaration of the UN Stockholm Conference on Environmental Problems states that man enjoys a fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life within an environment of a quality that would permit to live a decent trouble-free life; man is responsible for the protection and improvement of the environment to both the present and future generations. Contemporary challenges are so complex and elaborate in their nature that they require not just efficient work of state institutions but also appropriate execution of their obligations concerning the human right for sound environment. In addition to this, the said obligation presupposes a need to take definite measures aimed at the protection and prevention of wrong treatment of the environment and those who have suffered, observation of national and international standards in fair and quick investigation in uncovering the cause factors and reparation, people's provision with full info and ensuring their participation in finding the true facts concerning what has happened, availability of the mechanisms of judicial and extrajudicial protection of human rights.

Key words: environment; state obligations; human rights; private and family life; reparation; info acquisition, judicial protection.

