

УДК 341.1/8, 349.6

Алена Владимировна Кодолова
кандидат юридических наук,
младший научный сотрудник
Удмуртского филиала по исследованию проблем
этнополитики и государственного строительства
Учреждения Российской академии наук
Института философии и права
Уральского отделения РАН
г. Екатеринбург Alena_Kodolova@mail.ru

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В ДОКУМЕНТАХ «МЯГКОГО» МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Концепция статьи заключается в проведении всестороннего анализа рекомендательных международных документов, посвященных основополагающим экологическим правам человека.

Экологические права человека, коллективные экологические права, право на благоприятную окружающую среду, право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, право на доступ к принятию экологически значимых решений, право на возмещение вреда, причиненного экологическим правонарушением.

В юридической литературе была всесторонне исследована динамика отношений по защите прав человека. Наиболее удачной представляется следующая периодизация ее основных стадий: *первый этап* – зарождение идеи и формирование учения о правах человека (со второй половины V в. до н.э. до первой половины XVIII в.); *второй этап* – позитивное закрепление прав человека как системного образования (со второй половины XVIII в. до начала XX в.); *третий этап* – социализация прав человека (с начала до середины XX в.); *четвертый этап* – интернационализация прав (с середины XX столетия до 90-х гг. XX в.); *пятый этап* – глобализация прав человека (на рубеже XX–XXI вв.) [3, с. 128].

Отказ от догматизма, усвоение результатов действия прав в повседневных практиках позволили теории прав человека эволюционировать и включить в систему прав человека социально-экономические, а затем и экологические права. Еще П.И. Новгородцев писал, что «время от времени понятия должны переворачиваться, чтобы могла начаться новая жизнь» [8, с. 448].

Возможность говорить о расширении системы прав человека за счет включения в нее экологических аспектов появилась лишь со второй половины XX в. в период интернационализации общих прав

человека. Именно с этого времени вопросы охраны окружающей среды начали обсуждаться на международном уровне, возникла новая отрасль международного права, связанная с проблемами охраны окружающей среды. Происходящие в современном обществе новые глобальные процессы требуют иного подхода к оценке и закреплению статуса экологических прав личности. Эти вопросы находят отражение и в документах, посвященных правам человека, принятых на международном уровне [11, с. 46-47].

Особенностью международного права окружающей среды (МПОС) является наличие большого количества рекомендательных актов – хартий, деклараций и других документов, принимаемых на международных конференциях, конгрессах, совещаниях, либо международными организациями, которые не являются источниками международного права по формальному признаку – отсутствию обязательности их исполнения. При этом иностранными исследователями в области международного права окружающей среды рассматриваемые нормативные акты отнесены к источникам МПОС. Например, известный французский специалист в области международного права окружающей среды А. Кисс поделил все источники данной отрасли права на две большие категории [13, с. 24].

1. Источники «твердого», обязательного права, к которым А. Кисс отнес все виды источников, перечисленных в ст. 38 Статута Международного суда ООН, а также иные международно-правовые акты, имеющие обязательный характер и образующие право в подлинном смысле этого слова.

2. Источники «мягкого», то есть рекомендательного права, не предназначенные для прямого воздействия на поведение членов международного сообщества, но имеющие особую значимость, так как приняты на высоком международном уровне и нередко одобрены межправительственными организациями, в частности ООН. Поэтому необходимо признать, что значение источников «мягкого» права велико, так как они оказывают влияние на международные отношения своей квазиправовой сущностью.

Примерами источников «мягкого» права являются такие документы, как «Всеобщая декларация прав человека» (1948 г.), «Стокгольмская декларация по окружающей человека среде» (1972 г.), «Всемирная хартия охраны природы», 1982 г., «Декларация по окружающей среде и развитию» (1992 г.) и др. Как правило, документы «мягкого» права принимаются на международных конференциях, посвященных новым, малоизученным вопросам, а содержащиеся в таких международно-правовых актах принципы и нормы используются в дальнейшем государствами в качестве исходных положений международных договоров, являющихся источниками права в подлинном смысле этого слова.

Все международные документы, относящиеся к проблемам «мягкого» права, направленные на защиту экологических прав человека, можно подразделить на общие и специальные. В документах общего характера наряду с экологическими правами закреплены и иные виды прав человека – социальные, экономические, гражданские и политические. К специальным можно отнести документы «мягкого» права, посвященные исключительно вопросам охраны окружающей среды.

Наиболее значимым международно-правовым документом общего характера является Всеобщая декларация прав человека, принятая в 1948 г. Именно данная декларация положила начало закрепления на международном уровне гражданских, политических, социальных и экономических прав индивида и его основных свобод. Она явилась первым документом, составляющим Международный билль о правах человека, решение о принятии которого было закреплено в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 217 (III)E от 10 декабря 1948 г. Интересен вопрос о юридической силе Всеобщей декларации: несмотря на то, что формально декларация является документом «мягкого» права, то есть рекомендательным, не имеющим обязательной силы источником международного права, фактически ее положения приобрели обязательную силу. На сегодняшний день можно констатировать, что Всеобщая декларация стала своеобразной моделью, на которую ориентируются все страны мира и которой соответствуют многие внутригосударственные Конституции.

В.А. Карташкин приводит следующие сведения: «...не менее 90 национальных конституций, принятых после 1948 г., содержат перечень фундаментальных прав, которые или воспроизводят положения Декларации, или включены в них под ее влиянием» [5, с. 325]. По его мнению, положения Всеобщей декларации прав человека приобрели силу международного обычая, поскольку неоднократно применялись как общеобязательные нормы.

Фактически положения Всеобщей декларации в настоящее время уже вышли за рамки международного обычая: для международного суда ООН и других международных судов, а также для большинства государств положения Всеобщей декларации прав человека приобрели значение общих принципов права или императивных норм *jus cogens* – самостоятельного источника международного права, признанного ст. 38 (1) Статута Международного Суда справедливости ООН 1945 г., обладающего высшей юридической силой. Таким образом, отнесение Всеобщей декларации к источникам «мягкого» права весьма условно и основано на статусе утвердившего ее документа – Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН.

В содержании Всеобщей декларации прямо не упоминаются основные экологические права человека, что можно объяснить тем, что к моменту принятия Всеобщей декларации международное пра-

во окружающей среды находилось в стадии возникновения: появлялись первые международные договоры, связанные прежде всего с решением проблем рационального природопользования. Об экологических правах еще не задумывались ни на международном, ни на внутригосударственном уровнях.

Закрепление на общемировом уровне экологических прав индивида связано с двумя важными процессами, происходившими в обществе. Первым является экологизация, заключающаяся в признании охраны окружающей среды одной из приоритетных задач развития общества. Глобальными причинами экологизации стали следующие:

- высокие темпы промышленного развития и производства, и как следствие – усиление негативного антропогенного воздействия на природу и человека;
- изобретение и накопление различными странами оружия массового поражения, способного причинить значительный урон окружающей среде;
- появление глобальных экологических проблем, требующих скоординированных действий государств для их эффективного решения.

В конечном счете все это привело к осознанию государствами, межправительственными организациями и народами необходимости постановки на международном уровне вопросов охраны окружающей среды, обсуждению путей решения проблем, принятию международно-правовых актов в данной области, в том числе и международных договоров, имеющих обязательную для государств силу.

Важным процессом, затронувшим в той или иной мере все страны земного шара, является глобализация. На первый взгляд, она никак не может повлиять на реализацию экологических прав. Но именно благодаря процессам сближения стран и народов экологические проблемы были возведены на планетарный уровень. Кроме того, появились новые вопросы, требующие решения усилиями всего мирового сообщества, к которым наряду с проблемой обеспечения международной экологической безопасности относится и охрана основных экологических прав человека.

Вся история развития человечества подтвердила, что объективно существуют глобальные вопросы, непосредственно относящиеся к жизненным интересам всех стран и каждого человека. Это право на благоприятную окружающую среду, достойный уровень жизни, социальной защищенности, пользование достижениями культуры, образования, здравоохранения и др. Уже сегодня начинает формироваться сознание личности, ощущающей себя не только частью своего этноса, но и человечества в целом, обязанного строить цивилизацию третьего тысячелетия. Новый идеал существования всего мирового правопорядка должен выйти на общечеловече-

ский уровень демократии и гуманизма и отразить совершенно иные, гармоничные отношения между человеком, производством, наукой, техникой, природой. Без этого выживание человечества просто невозможно [4, с. 44-51]. Основные тенденции развития прав и свобод человека и гражданина должны быть направлены на усиление гарантий их реализации на уровне и внутригосударственных механизмов, и международно-правовых способов их обеспечения.

Непосредственное выделение экологических прав человека большинство исследователей связывает с решениями Стокгольмской конференции ООН по окружающей среде 1972 г. [9, с. 177-178]. На данной конференции было принято два значимых документа «мягкого права»: Декларация принципов и План мероприятий, в которых происходит закрепление экологических прав человека, а также мер, необходимых для принятия государствами в целях их обеспечения.

Своеобразие «Стокгольмской декларации принципов» как источника международного права состоит в том, что она, не оказывая прямого юридического действия на международные отношения, используется как исходное положение в ряде договоров и образует правовую основу многих весьма действенных решений международных организаций в области охраны окружающей среды, создавая таким образом определенную правовую атмосферу международной жизни.

В отличие от положений «Всеобщей декларации прав человека», которые, как было отмечено выше, обладают обязательной силой, принципы «Стокгольмской декларации» сами по себе не являются обязательными для выполнения нормами: практика применения международного права не признает за ними ни статуса норм *jus cogens*, ни международных обычаев. Тем не менее многие государства мира включили в свои конституции основополагающие экологические права человека, впервые закрепленные в «Декларации принципов». Таким образом, по примеру «Всеобщей декларации» можно предположить, что через несколько лет формально рекомендательный документ – «Стокгольмская декларация» 1972 г. приобретет обязательную силу.

Многие положения Декларации уже фактически стали обязательными путем закрепления их в международных договорах и внутригосударственном праве. В качестве примера реализации принципа 5 «Декларации», закрепляющего правило разработки невозобновимых природных ресурсов таким образом, чтобы обеспечить их защиту от истощения в будущем, можно привести установление в «Конвенции по морскому праву» 1982 г. особенностей международно-правового режима района морского дна (глубоководное морское дно, расположенное за пределами национальной юрисдикции). В Конвенции 1982 г. содержится положение о том, что ни одно государство не может претендовать на суверенитет или суверен-

ные права либо осуществлять их в отношении какой-либо части района или его ресурсов. Права на ресурсы района принадлежат всему человечеству, от имени которого действует Международный орган по морскому дну, включающий в качестве членов все государства – участники Конвенции. Ресурсы района не подлежат отчуждению, однако полезные ископаемые, добытые в районе, могут быть отчуждены.

Наиболее значимым правом человека, закрепленном в «Декларации принципов», является право на благоприятную окружающую среду. Принцип 1 Декларации гласит: «Человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь, и несет главную ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений. В связи с этим политика поощрения или увековечения апартеида, расовой сегрегации, дискриминации, колониального и других форм угнетения и иностранного господства осуждается и должна быть прекращена». Последующие принципы Декларации 1972 г. можно назвать гарантиями реализации данного основополагающего экологического права индивида.

Приоритет здоровья человека, его право проживать в экологически благоприятной среде прослеживается в качестве основной линии всех принципов «Стокгольмской декларации». Например, принципы 6 и 7 рекомендуют государствам ограничить или прекратить вредное антропогенное воздействие на природу: принцип 6 говорит о запрете поступления в окружающую среду токсических веществ в таких количествах или концентрациях, которые превышают способность окружающей среды обезвреживать их, с тем, чтобы это не наносило серьезного или непоправимого ущерба экосистемам; содержание принципа 7 заключается в принятии государствами всевозможных мер для предотвращения загрязнения морей веществами, которые могут поставить под угрозу здоровье человека, нанести вред живым ресурсам и морским видам. Данные принципы, закрепляя ограничение или запрещение вредного воздействия антропогенной деятельности, говорят не только о действиях государств по обеспечению на своей территории проживания людей в здоровой окружающей среде, но и о правах индивидов бороться против загрязнения.

Принципы 15 и 16 «Стокгольмской декларации» направлены на обеспечения права на благоприятную окружающую среду в крупных промышленных городах и иных населенных пунктах. Данные принципы, являясь предвестником идеи устойчивого развития городов, связывают градостроительное планирование с соблюдением права жителей населенных пунктов на благоприятную окружающую среду. Позднее в национальные законодательства было включено

понятие «устойчивое развитие территорий». Например, в российском праве оно означает обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущих поколений (ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

На первый взгляд, принцип 21 «Стокгольмской декларации», отражающий понятие международного суверенитета в сфере охраны окружающей среды несколько не соответствует всем предыдущим принципам декларации, так как из его содержания следует, что государства вправе использовать свои собственные ресурсы в соответствии со своей политикой в области охраны окружающей среды. У такого проявления суверенитета есть и обратная сторона – государства не должны злоупотреблять своими правами таким образом, чтобы деятельность в пределах их юрисдикции или контроля не причиняла ущерба окружающей среде других государств или районов, лежащих за пределами национальной юрисдикции. Содержание данного принципа подводит нас к вопросу о соотношении международных и внутригосударственных механизмов для определения благоприятной для человека окружающей среды. Руководствуясь рассматриваемым принципом, государства сами должны определять для себя критерии и содержание «благоприятности» окружающей среды, устанавливать свои нормативы ее качества и допустимого антропогенного воздействия на природу и человека.

По большому счету, страны, определяя такие нормативы качества, ограничены лишь недопустимостью вредного воздействия экологически опасной деятельности за пределами национальной юрисдикции, а в пределах своего государства могут вводить менее жесткие по сравнению с соседними государствами нормативы. Например, в России существует практика изменения гигиенических нормативов качества окружающей среды исходя из приоритета экономического развития, а не экологически ориентированного. Гигиенический норматив по российскому законодательству понимается как пороговое воздействие вредного вещества на организм человека, при котором не наступает для него вредных последствий. Следовательно, при превышении такой концентрации возможно возникновение заболеваний, мутаций и иных непоправимых изменений в организме человека. Определение предельно допустимых концентраций (ПДК) загрязняющих веществ в воздухе происходит опытным путем – проводятся эксперименты на животных, наблюдения за здоровьем людей, проживающих в экологически неблагоприятных зонах. Устанавливаются ПДК специальными нормативно-правовыми актами – гигиеническими нормативами (ГН), утверждаемыми Глав-

ным санитарным врачом РФ – руководителем Федеральной службы по надзору за защитой прав потребителей и благополучия человека. При этом такие, казалось бы, «неприкосновенные» пороговые значения вредных веществ в атмосфере часто изменяются. Так, в 2004 г. были внесены поправки в законодательство, существенно повышающие предельно допустимые концентрации вредных веществ в атмосферном воздухе, особенно по диоксиду азота. Причина таких изменений очевидна: если при превышении в фоновом (существующем) состоянии концентраций загрязняющих веществ функционирование опасных производств и строительство новых объектов по российскому законодательству запрещается, то при изменении (повышении) значений предельно допустимых концентраций в воздухе, существующее загрязнение атмосферы трактуется как воздействие в пределах нормы, и соответственно хозяйственная деятельность может осуществляться. Выход из ситуации в глобальном масштабе видится в установлении единых общемировых экологических стандартов, определяющих критерии благоприятности окружающей среды для человека. Очевидно, что в существующих условиях данная задача представляется трудно выполнимой, поскольку каждое государство находится на разных ступенях как экономического развития, так и осознания экологических проблем.

Важным событием на пути признания на международном уровне основополагающего права человека на благоприятную окружающую среду было и одобрение Генеральной Ассамблеей ООН «Всемирной хартии природы» (1982 г.). В данном документе были подтверждены 24 важнейших направления международного сотрудничества в области охраны окружающей среды, в соответствии с которыми должна оцениваться любая деятельность человека, затрагивающая природу. Пять основных принципов касались ненарушения основных природных процессов, сохранения генетического разнообразия, рационального использования природных ресурсов, защиты природы от разграбления в результате войны или иных враждебных действий [2, с. 49].

Во «Всемирной хартии природы» содержался принцип о необходимости воздерживаться от деятельности, способной нанести непоправимый ущерб природе. В соответствии с данным принципом все государства должны идентифицировать и оценивать вещества, технологии, производство и категории активности, которые влияют или могут влиять существенным образом на окружающую среду. Деятельность человека, способная оказать вредное воздействие на природу, должна контролироваться. При этом следует использовать наиболее подходящую технологию, которая может уменьшить масштабы опасности для природы. В качестве предварительного этапа осуществления хозяйственной деятельности, таящей в себе повышенную опасность для окружающей среды, должен предшествовать

глубокий анализ и оценка этой опасности, а также условия, при которых может быть эта деятельность разрешена. В случаях, когда возможное пагубное воздействие такой деятельности четко не установлено, она не должна предприниматься. Данный принцип был положен в основу «Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду» в трансграничном контексте 1991 г., предусматривающей сложную процедуру ОВОС с участием общественности государств, на окружающей среде которых могут негативно отразиться последствия планируемой хозяйственной деятельности. В соответствии со статьей 5 Конвенции стороны могут проводить консультации для определения возможных альтернатив планируемой деятельности, включая альтернативу непринятия никаких действий, и возможных мер по уменьшению значительного вредного трансграничного воздействия планируемой деятельности и мониторингу последствий осуществления таких мер за счет средств Стороны происхождения. Рассматриваемый международный договор не был ратифицирован многими странами с нестабильной экономикой, в том числе Россией, по причине значительных финансовых затрат, связанных с его реализацией.

Вопрос о необходимости поиска новой модели развития цивилизации был поставлен в 1972 г. в докладе «Наше общее будущее» Всемирной комиссией ООН по окружающей среде и развитию. Именно с 1987 г. в широкий оборот вводится термин «устойчивое развитие» – модель движения вперед, при которой достигается удовлетворение жизненных потребностей нынешнего поколения людей без лишения будущих поколений такой возможности. В декабре 1989 г. Генеральная ассамблея ООН приняла резолюцию 44/428, призывающую организовать на уровне государств и правительств специальную конференции, посвященной стратегии устойчивого, экологически приемлемого экономического развития.

Устойчивое развитие как нормативное понятие (концепция), с одной стороны, подвергает сомнению ориентацию на глобальную нерегулируемую экономику свободной внешней торговли без решения социальных или экологических проблем, с другой стороны, подчеркивает необходимость стремления государств к достижению социальных, экономических и экологических целей.

Устойчивое развитие можно понимать в различных контекстах. Практически в каждой науке есть свое определение такого развития.

Во-первых, устойчивое развитие понимается как экономическое развитие, целью которого является экономический рост, развитие производства и получение прибыли. В таком смысле оно означает отсутствие препятствий экономического роста, удовлетворение в полном объеме материальных человеческих потребностей, обеспечение реальной возможности для всего населения вести достойную жизнь.

Во-вторых, устойчивое развитие означает социально ориентированное развитие общества, направленность на реализацию политики по борьбе с бедностью, голодом, обеспечение населения чистой питьевой водой, медицинским обслуживанием, проведение грамотной демографической политики, реализацию возможностей на получение образования.

В-третьих, устойчивое развитие понимается как снижение экологических рисков и равноправное распределение не только потребительских благ общества, но и рисков, которые оно создает. В данном значении устойчивое развитие предполагает помощь странам с переходной экономикой, и в первую очередь в осуществлении ими экологической политики и проведении эффективных мероприятий по охране окружающей среды.

В-четвертых, устойчивое развитие является отправной точкой для разработки и реализации инновационных экологических проектов, поскольку очевидно, что вклад в устойчивость не может ограничиваться производством рыночной продукции, а должен начинаться с учета человеческих потребностей и изыскания самых жизнеспособных способов их удовлетворения, не нарушающих экологических прав индивидов. Такую цель можно достичь за счет экологически чистой продукции. Важными критериями экологического проекта становятся доступность и возможность приобретения продукции, услуг.

В-пятых, устойчивое развитие означает учет интересов будущих поколений, гарантию возможности удовлетворения ими своих потребностей. При этом необходимо исходить из того, что, вероятно, потребности будущих поколений будут отличаться от потребностей нынешнего, и наша задача – предоставить им возможность свободы выбора. Данное понимание устойчивого развития включает и необходимость сохранения природы и ее запасов с тем, чтобы будущие поколения имели достаточную базу для поддержания предпочтительного для них образа жизни.

На конференции в Рио-де-Жанейро было принято три рекомендательных документа, ставшие основой дальнейших действий всего мирового сообщества в сфере обеспечения устойчивого развития: «Декларация Рио по окружающей среде и развитию», «Повестка дня на XX век», «Заявление в отношении рационального использования лесов».

Декларация Рио развивает положения, содержащиеся в декларации конференции ООН по проблемам окружающей человека среды, принятой в Стокгольме 16 июня 1972 г. и содержит в себе 27 принципов экологически корректного поведения мирового сообщества. «Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию» является одним из основных источников международного «мягкого» права, содержащих основополагающие экологиче-

ские права человека. Именно в рассматриваемом документе была сформирована система основных экологических прав, применяемая во внутригосударственном законодательстве большинства стран мира.

Ключевой идеей декларации является утверждение на межгосударственном уровне принципов устойчивого развития как нового направления развития общества. В декларации концепция устойчивого развития находит отражение и в обеспечении экологических прав индивида.

Центральное место в системе экологических прав, закрепленных на международном уровне в Декларации Рио, занимает *право на благоприятную окружающую среду*. Субъектом данного права является человек, при этом необходимо отметить, что с позиции концепции устойчивого развития субъектом права на благоприятную окружающую среду признается человек как настоящего, так и будущего поколения. Цель такой по сути «фиктивной» правовой конструкции, закрепляющей статус субъекта права за «человеком будущего», является обеспечение возможности наших потомков удовлетворять свои потребности в отношении природных ресурсов и проживать в окружающей среде, отвечающей требованиям экологического благополучия. В Декларации 1992 г. рассматриваемому экологическому праву посвящены следующие положения:

1. *Принцип 1* Декларации Рио закрепляет центральную роль заботы о людях в усилиях по обеспечению устойчивого развития, право человека на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой. Данные положения по своему содержанию близки к принципу 1 Стокгольмской декларации, поскольку оба рассматриваемых принципа направлены на обеспечение права человека на благоприятную окружающую среду. Их основное различие состоит в том, что принцип 1 Декларации Рио говорит об обеспечении благоприятной для человека окружающей среды при достижении устойчивого развития, так как в 1992 г. именно такая модель общественного развития была утверждена государствами. На момент принятия Стокгольмской декларации 1972 г. концепции устойчивого развития еще не существовало, но сам факт закрепления на международном уровне основополагающего экологического права человека имел большое значение для развития как международного, так и национального права окружающей среды.

2. *Принципы 3, 4 и 8* Декларации Рио связаны между собой: государства должны реализовывать свое право на развитие с целью обеспечения справедливого удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений в областях развития и охраны окружающей среды (принцип 3), при этом для достижения устойчивого развития защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от

него (принцип 4), следовательно, политика государств должна быть направлена на ограничение и ликвидацию государствами нежизнеспособных моделей производства и потребления (принцип 8).

4. *Принцип 7* Декларации направлен на поддержание сотрудничества государств в духе глобального партнерства в целях сохранения, защиты и восстановления здорового состояния и целостности экосистемы Земли. Вследствие своей различной роли в ухудшении состояния глобальной окружающей среды государства несут общую, но различную ответственность. Позднее принцип общей но дифференцированной ответственности государств был положен в основу Конвенции об изменении климата 1992 г., в которой признается, что основную ответственность за антропогенные изменения климата несут промышленно развитые страны. В Киотском протоколе также можно проследить реализацию рассматриваемого принципа в механизме «чистого развития». Указанный механизм предусматривает осуществление проектов по сокращению выбросов парниковых газов, выполняемых на территории стран, не входящих в Приложение 1 (развивающихся стран) за счет инвестиций государств, указанных в Приложении 1, в которое включены экономически развитые страны, взявшие на себя основные обязательства по Киотскому протоколу.

6. Содержание *принципа 11* Декларации 1992 г. является многоплановым. В части обеспечения права на благоприятную окружающую среду в него включается правило о принятии государствами законодательных актов в области окружающей среды, экологические стандарты, цели регламентации и приоритеты которого должны отражать экологические условия и условия развития, в которых они применяются.

7. *Принцип 15* Декларации Рио получил название «принцип предосторожности», он гласит: «...в тех случаях, когда существует угроза серьезного или необратимого ущерба, отсутствие полной научной уверенности не используется в качестве причины для отсрочки принятия экономически эффективных мер по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды». Цель данного принципа – оперативное решение экологических проблем, требующих скоординированных действий государств, таких, например, как предотвращение изменения климата. Именно поэтому принцип предосторожности был положен в основу Киотского протокола 1997 г.

8. В *принципах 20-22* Декларации подчеркивается особая роль женщин, молодежи, коренного населения и его общин в достижении устойчивого развития и улучшения окружающей среды.

На наш взгляд, принцип 20, определяющий жизненно важную роль женщин в рациональном использовании окружающей среды, был включен в текст декларации вследствие частых случаев нарушения (особенно в странах с переходной экономикой) прав человека

в отношении женщин и в том числе экологических прав. Суть данного принципа заключается в важности вовлечения женщин в процессы принятия решений по экологическим проблемам на всех уровнях, учета гендерных проблем и аспектов в стратегиях и программах устойчивого развития, а также укрепления и создания на национальном, региональном и международном уровнях механизмов оценки последствий политики в области развития и окружающей среды для женщин. Данный вопрос в настоящее время актуален и активно обсуждается на уровне ООН. К примеру, 11-13 октября 2004 г. ЮНЕП организовала в своей штаб-квартире в г. Найроби (Кения) первое совещание Глобальной ассамблеи женщин по вопросам окружающей среды «Голос женщин в защиту окружающей среды» (WAVE). Параллельно с ассамблеей проходило совещание женщин-министров экологии под названием «Женщины в ответе за окружающую среду» [7]. На Ассамблее WAVE был составлен манифест и выработаны рекомендации, а также комплекс конкретных идей по осуществлению экологически значимых проектов. В частности, участники предложили, чтобы ЮНЕП оказала поддержку проекту по обеспечению учета экологических аспектов Конвенции о ликвидации всех форм дискриминаций в отношении женщин.

Роль коренного населения и общин в рациональном использовании и улучшении окружающей среды состоит в том, что представители коренного населения имеют свои особые и имеющие важное значение взгляды на взаимосвязи между народонаселением и развитием, которые зачастую значительно отличаются от взглядов того населения, с которым они взаимодействуют в рамках национальных границ [10, п. 6.21]. Коренное население сельских населенных пунктов обладает знаниями об окружающей среде и традиционной практикой по ее сохранению и воспроизводству, во многом утраченной жителями городов. При достижении устойчивого развития в соответствии с принципом 20 Декларации Рио государства должны признавать и поддерживать их самобытность, культуру и интересы и обеспечивать эффективное участие в достижении устойчивого развития.

Следующим экологическим правом человека, закрепленным в Декларации Рио, является *право на доступ к достоверной информации о состоянии окружающей среды и участие в принятии экологически значимых решений*. В декларации подчеркивается, что экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан. Каждый человек должен иметь соответствующий доступ к информации, касающейся окружающей среды, которая имеется в распоряжении государственных органов, включая информацию об опасных материалах и возможность участвовать в процессах принятия решений (принцип 10 Дек-

ларации Рио). В соответствии с содержанием данного принципа государства должны обеспечить реализацию рассматриваемого права путем расширения информированности населения о состоянии окружающей среды, включения в законодательство процедур по общественному участию в проектировании опасных объектов и принятии экологически значимых решений, в том числе путем проведения общественной экологической экспертизы, а также общественно-экологического контроля за состоянием окружающей среды и экологически опасной деятельности. Право человека на информацию и участие в процессе принятия решений обеспечивается также с помощью судебных и административных процедур, в том числе путем установления административной ответственности и обжалования в суде действий (бездействий) государственных органов и должностных лиц.

Третьим экологическим правом человека, содержащимся в Декларации Рио является *право на возмещение экологического ущерба*. В соответствии с принципом 13 Декларации 1992 г., государства должны разрабатывать национальные законы, касающиеся ответственности и компенсации жертвам загрязнения окружающей среды и другого экологического ущерба. При этом декларируется и обязанность возмещения трансграничного экологического вреда. С этой целью государства должны сотрудничать и принимать обязательные международные документы, касающиеся ответственности и компенсации за негативные последствия экологического ущерба. Близким по содержанию к рассматриваемому положению декларации является международно-правовой принцип «загрязнитель платит», являющийся основой конвенций о предотвращении трансграничного загрязнения, в соответствии с которым расходы, связанные с мерами по предотвращению загрязнения и ликвидации его последствий, покрываются загрязнителем. К таким международным договорам относятся, например, Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г., Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г., Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий 1992 г. и др. Под трансграничным загрязнением понимается негативное антропогенное воздействие на человека и окружающую среду, физический источник которого находится на территории одного государства, а вредные последствия наступают на территории другого (или других) государств. Субъектами такого загрязнения являются «сторона происхождения», то есть государство-загрязнитель и так называемые «затрагиваемые стороны» – страны, на территории которых наблюдаются негативные последствия трансграничного загрязнения. Реализация принципа «загрязнитель платит» заключается в том, что, во-первых, вредное воздействие на окружающую среду является финансово наказуемым, во-вторых,

что основную ответственность за трансграничное загрязнение должно нести государство-загрязнитель.

При характеристике международно-правовых актов «мягкого» права с позиции охраны экологических прав человека, необходимо уделить внимание еще одному документу, принятому на конференции в Рио – «Повестке дня на XXI в.». Данный документ сыграл большую роль в понимании основополагающих экологических прав человека, поскольку в нем содержится обоснование нового их содержания через призму концепции устойчивого развития. В главе 6 рассматриваемого документа весьма убедительно обоснован тезис о неразрывной связи вопросов здоровья, состояния окружающей среды и развития. Основной парадокс заключается в том, что как недостаточное экономическое развитие, ведущее к росту нищеты, так и «бурное» нерациональное экономическое развитие в конечном счете приводят к одним и тем же проблемам – ухудшению санитарного состояния окружающей среды как в развитых, так и в развивающихся странах. При решении вопросов обеспечения благоприятной окружающей среды требуется проведение не только природоохранных мероприятий, но и эффективных действий в социально-экономической сфере: образование, медицинское обслуживание, жилищное строительство должны быть поставлены на качественно иной уровень. При этом в Повестке дня особый упор предлагается сделать на мероприятия, предупреждающие причинение вреда окружающей среде и здоровью человека, поскольку любой вред гораздо проще и дешевле предотвратить, чем ликвидировать его последствия. Государствам предлагается разработать планы приоритетных мероприятий, составленных на основе совместного планирования с участием органов государственной власти, местного самоуправления и общественных организаций. В Повестке дня выдвигается предложение координации действий государств по формированию данных планов на международном уровне. При этом основные функции по координации предложено возложить на Всемирную организацию здравоохранения (ВОЗ). Помимо вопросов охраны различных компонентов окружающей среды, составляющей основное содержание «Повестки дня на XXI в.», данный документ делает акцент на необходимости изменения процессов производства путем внедрения экологически чистых технологий (раздел 4, гл. 34).

Экологически чистые технологии являются малоотходными или безотходными «технологиями переработки и получения готового продукта» и благодаря этому предотвращают загрязнение природы, способствуют обеспечению права человека на благоприятную окружающую среду. Они представляют собой комплексные системы, предполагающие наличие специальной научно-технической информации, процедур, товаров, услуг и оборудования, а также методики соответствующей организационной и управленческой деятель-

ности. В Повестке дня ставится вопрос о необходимости создания благоприятных условий для обеспечения доступа развивающихся стран к экологически чистым технологиям. Основная идея передачи технологий заключается в инвестировании развитыми странами экологически чистого производства в странах с переходной экономикой. Такая идея, закреплённая в рекомендательном документе, требует закрепления в международном договоре для придания ей обязательной силы. В настоящее время ситуация складывается таким образом, что развитые страны в большинстве своем не торопятся принимать на себя такие экономически невыгодные обязательства. Исключением стал Киотский протокол и закрепление в нем механизма «чистого развития», о котором говорилось выше.

В настоящее время концепция устойчивого развития подвергается критике, при этом критикуется как сам термин, так и отсутствие действенных прогрессивных изменений в мировом развитии. По поводу термина необходимо заметить, что определений устойчивого развития существует множество, но ни в одном из них не подразумевается устойчивость в буквальном смысле этого слова. Всегда имеется в виду неопределённо долгое развитие, не вступающее в конфликт с природой, учитывающее экологическую составляющую. Различия же в определениях понятия устойчивое развитие обусловлены еще недостаточно сформированной теоретической базой концепции.

В критике устойчивого развития в настоящее время образовались два течения. Сторонники первого определяют саму идею экологически ориентированного экономического развития юридической фикцией, недостижимым идеалом, к которому, безусловно, надо стремиться. Вторая группа скептиков утверждает, что устойчивое развитие означает стагнацию технократического развития общества, или, иными словами, направляет человечество назад в каменный век. Данные суждения вызваны прежде всего некоторыми терминологическими противоречиями внутри концепции устойчивого развития, что говорит о необходимости дальнейших теоретических и практических разработок в рассматриваемой области, в противном случае можно будет говорить о полном фиаско новой модели развития общества.

Определённая «брешь» в концепции устойчивого развития появилась после Саммита ООН по устойчивому развитию 2002 г. в Йоханнесбурге. Еще на этапе его подготовки стало очевидно, что государства ставят разные задачи своего участия в саммите. Страны Евросоюза планировали принятие юридически обязательных международных документов по охране окружающей среды и снижению антропогенной нагрузки на природу, в том числе по применению возобновляемых источников энергии. США, Австралия и некоторые другие примкнувшие к ним государства, наоборот, высказывались в

пользу принятия документов «мягкого» права, на основе которого возможно будет осуществлять внутригосударственное правотворчество. Наиболее многочисленная группа развивающихся стран, или считающих себя таковыми, составили группу под названием «77 и Китай», которая ставила на первое место вопросы экономического развития. Такая позиция на первый взгляд вполне оправдана в силу систематического пренебрежения социальной справедливостью и равноправием в мировой политике. Но если при этом пренебрегать вопросами охраны окружающей среды, то вследствие такого «однобокого» понимания устойчивого развития существует реальная опасность нарушения экологических прав человека в развивающихся странах. Необходимо отметить, что без соблюдения экологических стандартов невозможно поднять уровень жизни населения и искоренить бедность. На современном этапе можно с уверенностью констатировать, что экологически ориентированная экономика, основанная на инновациях, – это наиболее эффективный способ выйти из тени развитых государств и обеспечить своим гражданам достойное существование в благоприятной окружающей среде. Развитие экономики государств, ориентированное на добычу ископаемого топлива и ресурсов, можно признать устаревшим, давно изжившим себя явлением. Страны, идущие по такому пути, давно пересмотрели свои позиции, и в настоящее время вкладывают средства в инновации (пример – Объединенные Арабские Эмираты, переориентовавшие свою экономику на туризм, строящие искусственные острова, особняки и отели).

Результаты саммита все мировое сообщество оценило как «шаг назад» от идей Рио-де-Жанейро. В отличие от Конференции в Рио, открывшей для подписания две конвенции, до сих пор считающиеся «прорывом» в защите природы (Конвенция об изменении климата и Конвенции по биологическому разнообразию), на саммите 2002 г. не было принято ни одного юридически обязательного документа. Принятые на саммите рекомендательные документы (Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию и План выполнения) ориентированы в основном на выполнение социально-экономических задач, а вопросы окружающей среды отошли на второй план. Ничего не сказано в данных документах и об обеспечении основополагающих экологических прав человека. Результаты саммита говорят о том, что мировое сообщество, за исключением некоторых наиболее «продвинутых» стран, еще не готово брать на себя какие-либо серьезные обязательства по снижению антропогенной нагрузки на окружающую среду.

В современном международном праве экологические права признаются не только за индивидами. Например, в Декларации ООН о правах коренных народов, принятой резолюцией 61/295 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 сентября 2007 г., за коренными

народами признается право на сохранение и охрану окружающей среды и производительной способности их земель, территорий и ресурсов. Насколько корректна такая формулировка декларации? Может ли народ быть носителем прав и обязанностей и соответственно субъектом права? По мнению ряда исследователей, права народов относятся к коллективным правам, основанным на солидарности людей, и являются правами «третьего поколения». Такими правами являются право на развитие, на мир, на здоровую окружающую среду, на общее наследие человечества, а также право на коммуникацию [14, с. 19; 6 с. 43].

Тем не менее, вопрос о существовании коллективных прав является дискуссионными и не имеет на сегодняшний день однозначного ответа. По общему правилу, которое вытекает из ст. 55 Устава ООН, народ или нация имеют право на самоопределение. Тем не менее не всякий народ рассматривается как субъект международного права: международная правосубъектность признается за нацией, осуществившей борьбу за независимость, создавшей определенные властные структуры, объединенные единым центром, способным выступать от имени нации или народа в межгосударственных отношениях. Данные обстоятельства позволяют утверждать, что этот народ или нация – не просто население той или иной территории, некая сумма индивидов, на ней проживающих, а как минимум определенная экономическая и культурно-историческая целостность, осознающая свое единство. Если речь идет о нации, сюда добавляется и языковая общность. Таким образом, коренные народы не являются полноправными субъектами международного права, и международной правосубъектностью в традиционном ее понимании они не обладают. Декларация, являясь документом «мягкого» права, по сути определяет лишь общие стремления человечества по признанию прав коренных народов, содержит рекомендательные для государств положения, которые они вправе включить в свое национальное право.

Во внутригосударственном праве народ является субъектом только конституционного права. Особенности народа как субъекта права заключаются в том, что народ обладает учредительным правом и состоит только в одном правоотношении – с государством, в то же время обязанностей перед государством у народа нет и быть не может.

В настоящее время ведутся научные исследования по определению народа как субъекта права. Так, М.П. Фомиченко [12, с. 11] обосновывает три базовых значения правовой категории «народ»: народ как политическая общность, источник и субъект публичной власти; как территориальная общность, население определенной территории; как наднациональная политико-территориальная общность, обладающая правом на равноправие и самоопределение. В нашем случае обладателем экологических прав, собственником земли

и иных природных ресурсов является народ как наднациональная политико-территориальная общность, обладающая правом на равноправие и самоопределение, закрепленная в конституциях различных государств в качестве многонационального народа страны [1, с. 69-71].

При разрешении проблемы о признании права собственности коренного народа на природные ресурсы возникает вопрос о народе как субъекте права собственности. Используя лишь известные цивилистические концепции, определить природу права собственности конкретного народа невозможно. Традиционно субъектами права собственности признаются индивиды и их коллективные образования – юридические лица, а также государства и муниципальные образования. Один из путей решения проблемы заложен в международном праве. Существующие международно-правовые учения содержат концепцию «общего наследия человечества». На данной концепции основана международно-правовая охрана культурных ценностей, а также района морского дна и космического пространства. За районом морского дна, находящимся за пределами национальной юрисдикции, статус «общего наследия человечества» был официально закреплен Генеральной Ассамблеей ООН в 1970 г., определяющей общим наследием дно морей и океанов и его недра за пределами действия национальной юрисдикции. Позднее он нашел отражение и в Конвенции по морскому праву. Этот термин был с некоторыми нюансами применен и в Соглашении 1979 г. о деятельности государств на Луне и других небесных телах. В теории международного права общим наследием человечества считается наряду с космосом и морским дном материк Антарктида и открытое море. Суть концепции «общего наследия человечества» заключается в том, чтобы совместными усилиями мирового сообщества защитить объекты общего наследия человечества для блага будущих поколений людей. При этом «общее наследие человечества» не означает общей собственности, это лишь возможность равнодоступного, но строго контролируемого на согласованных условиях пользования.

Несмотря на то, что природные объекты общего наследия человечества находятся за пределами национальной юрисдикции, общую идею установления особого правового режима территорий для сохранения ресурсов на благо будущих поколений можно интерполировать и в национальное право. Право народов на природные ресурсы не тождественно праву собственности, поскольку право народов владеть, пользоваться и распоряжаться своими естественными богатствами включает в себя не только правомочия по управлению и использованию, но и право на национализацию, экспроприацию земель и других природных ресурсов. Различны и объекты этих прав. Например, если в состав государственной собственности включаются земельные участки, находящиеся на территории иностранных государств, то эти же участки не могут являться одновре-

менно объектом права собственности двух народов. В связи с этим для определения природных ресурсов и естественных богатств как объектов права собственности народов возможно использование термина «достояние народа». Данный особый правовой режим природных ресурсов не означает запрета установления на них права собственности как государственной, так и частной, но при этом в национальное законодательство должен быть включен действенный механизм общественного контроля за их использованием, предусматривающий возможность защиты, в том числе и судебной, общего достояния народов с целью его сохранения на благо будущих поколений.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Анисимов А.П., Мелихов А.И.* «Достояние народов» как правовая категория // Евразийский юридический журнал, 2008, № 6. С. 69-71
2. *Высторобец Е.А.* Экологическое право – мотивации в международном сотрудничестве. М., 2006. 450 с.
3. *Глухарева Л.И.* Права человека в современном мире (социально-философские основы и государственно-правовое регулирование). М.: Юрист, 2003. 304 с.
4. *Кашкин С.Ю.* Переосмысление сущности конституции и основные тенденции развития права Европейского союза // Журнал российского права, 2003. № 4. С. 44-51.
5. *Карташкин В.А.* Международное право (глава 9). Учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. / отв. ред. В.И. Кузнецов, Б.Р. Тузмухамедов. М.: Норма, 2007. 944 с.
6. *Карташкин В.А.* Права человека в международном и внутригосударственном праве. М., 1995. 132 с.
7. Материалы 23-й сессии Совета Управляющих ЮНЕП. Найроби, 21-25 февраля 2005 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://UNEP/GC/23/1> (проверено 25.06.2010 г.).
8. *Новгородцев П.И.* О своеобразных элементах русской философии права // Сочинения. М.: Раритет, 1995. 448 с.
9. Права человека как фактор стратегии устойчивого развития / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: НОРМА, 2000. 315 с.
10. Программа действий по народонаселению и развитию, Каир, 1994 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.r-komitet.ru/s_i_d/Kair1.htm (проверено 24.06.2010 г.).
11. *Урсул А.Д.* Стратегия устойчивого развития и права человека // К пятилетию вступления России в Совет Европы. Ежегодник / Отв. ред. К.Х. Каландаров. М., 2001. С. 46-47
12. *Фомиченко М.П.* Права народов в Российской Федерации (конституционно-правовые аспекты). Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. 48 с.
13. *Alexandre Kiss, Dinah Shelton.* International environmental law. N.-Y. 684 p.
14. *Vazak K.* A 30-year Struggle // UNESCO Courier, 1977. P. 17-23.

RESUME

Alena Vladimirovna Kodolova, Candidate of Law, junior researcher, Udmurt Branch of Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of Russian Academy of Sciences, Alena_Kodolova@mail.ru

Basic Environmental Human Rights in the Documents of “Soft” International Law

The concept of the article includes comprehensive analysis of the recommendatory international documents, devoted to the protection of the basic environmental human rights.

Environmental human rights, the human right to favorable environment, the human right to the access to environmental information, public participation in environmental decision making, the human right to the compensation of the injured or property losses due to environmental law violation.

Материал поступил в редколлегию 19.07.2010 г.