

Баранова Полина Олеговна
студентка 4 курса юридического факультета
МГУ им. М.В.Ломоносова

**Влияние решений Европейского Суда по правам человека
посредством реализации права граждан на защиту своих
экологических прав.**

Более шестидесяти лет международное право сконцентрировано на правах человека. Правовой подход к защите прав граждан в предметной области – области окружающей среды - был сформирован несколько позже¹. Европейское сообщество уже тридцать лет реализует собственную программу в области охраны окружающей среды, Россия же является частью европейского правозащитного механизма не многим меньше – с 1998 года².

Одним из основополагающих принципов экологического права является *принцип международного сотрудничества в охране окружающей среды*. Данный принцип отражает не только сущность экологического права, но и определяет тенденции развития данной отрасли. Экологические проблемы и связанная с ними необходимость в охране окружающей среды имеют **глобальный характер**. Пренебрежение решением экологических проблем одной страной неизбежно ведет к распространению проблем в ряде других стран. Именно поэтому урегулирование экологических вопросов должно осуществляться не на локальном уровне, а усилием нескольких стран³.

В Уставе Совета Европы указана основная цель - достижение большего единства между Членами Совета Европы. Такая задача может быть осуществлена «посредством рассмотрения вопросов, представляющих общий интерес, заключения соглашений и проведения совместных действий в экономической, социальной, культурной, научной, правовой и административной областях, равно как и путем поддержания и дальнейшего осуществления прав человека и основных свобод»⁴. Права человека в целом, равно как и права человека в области окружающей среды, рассматриваются

¹ Стокгольмская декларация 1972 года рассматривается как отправная точка правозащитного подхода к охране окружающей среды

² Европейская конвенция о правах человека вступила в силу для России 5 мая 1998 года

³ Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2008. // <http://www.consultant.ru/>

⁴ П. в ст. 1 Устава Совета Европы (ETS N 001) 05.05.1949 г. №001

как ограничение традиционного понимания государственного суверенитета с его автономией и независимостью.

Почему мы должны признавать право на благоприятную окружающую среду в качестве одной из важнейших составляющих прав человека? На наш взгляд, право на благоприятную окружающую среду – это основа для всего остального спектра прав человека. Каждый человек имеет право жить в такой окружающей среде, которая бы не наносила вред его здоровью и благополучию будущих поколений. Единый легальный подход к решению проблем в области охраны окружающей среды находится в полном соответствии с фундаментальными ценностями человека, в определенной мере превосходя законодательство каждого государства в отдельности. Такое понимание экологического законодательства позволит улучшить правоприменительную практику и повлиять на экологическое сознание, культуру. К тому же, если рассматривать право на благоприятную окружающую среду в точном правовом смысле, то оно будет являться сильным юридическим инструментом, позволяющим предотвратить негативное воздействие на природу и разрушение экологии. Если государства объединят усилия в области охраны окружающей среды, то совместный труд позволит защитить как окружающую среду, так и здоровье и жизнь миллионов людей. В таком смысле законодательная евроинтеграция просто необходима.

В настоящее время право на благоприятную окружающую среду не кодифицировано в качестве права человека в Европейской конвенции о правах человека. В связи с этим Европейский суд по правам человека (далее – ЕСПЧ), право на обращение в который возникло у российских граждан в 1998 году, рассматривает жалобы, касающиеся ущемления права на благоприятную окружающую среду, по ст. 8 Европейской Конвенции «О защите прав человека и основных свобод» - право на уважение частной и семейной жизни.

Экологическое законодательство Российской Федерации испытывает на себе влияние международного права окружающей среды, развиваясь в соответствии с международными обязательствами страны. Обострение кризисных тенденций в окружающей среде и постоянное усиление заинтересованности общества в природных ресурсах при их неизменном

истощении требуют правильного внутригосударственного и международного урегулирования глобальных проблем человечества.⁵

Существование общепризнанных принципов международного права так же оказывает воздействие на формирование российского экологического права. «Международные договоры Российской Федерации наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права являются в соответствии с Конституцией Российской Федерации составной частью ее правовой системы»⁶. В связи с этим гражданин Российской Федерации имеет право ссылаться на общепризнанные принципы международного права в случае отсутствия механизма урегулирования вопроса во внутригосударственном праве или же при коллизии норм отечественного и международного права. Устав ООН содержит в себе основные принципы международного права, затем их конкретизируют Международные пакты о правах человека, Венская конвенция о праве международных договоров и иные акты международного характера. Поскольку общепризнанные принципы обязательны для всех государств, то они имеют «определяющее значение для развития международного права, и, следовательно, для развития внутригосударственного права и законодательства в целом, в частности для международного права окружающей среды и экологического права и законодательства в России»⁷. И. А. Игнатьева приводит пример указанного вида интеграции международно-правовых норм в отечественное законодательство. Статья 13 Всеобщей декларации прав человека⁸, принятой резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года, закрепляет право каждого человека свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства. Данное положение находит отражение в ч. 1 ст. 27 Конституции РФ⁹, где указывается, что каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. И. А. Игнатьева относит это конституционное право к группе прав и обязанностей, которые благоприятствуют осуществлению экологической деятельности, поскольку «в современных условиях нарастания экологического кризиса у данного

⁵ Игнатьева И. А. Теория и практика систематизации экологического законодательства России. С. 231.

⁶ Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» // <http://www.consultant.ru/>

⁷ Игнатьева И. А. Указ. соч. С. 234.

⁸ https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

⁹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // <http://www.consultant.ru/>

права, имеющего самостоятельное социальное значение, существует также явно выраженный экологический аспект»¹⁰.

Несмотря на то, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы¹¹, они не включаются непосредственно в систему российского права. В данном случае вернее говорить о *воздействии* и «*согласованном развитии* национального экологического законодательства в рамках международного сообщества»¹². Собственно имплементация международно-правовых норм происходит тремя способами: принятием нормативного правового акта РФ о ратификации международного договора, о присоединении к нему; внесением изменений и дополнений в действующие акты национальной правовой системы; принятием нового нормативного акта с включением международных правовых норм.

Воздействие права и законодательства зарубежных стран заметно и на уровне понятийного аппарата. Одним из примеров является термин «оценка воздействия на окружающую среду» (ОВОС). По мнению некоторых ученых, механизмы, закрепленные в Федеральном законе «Об экологической экспертизе» 1995 года,¹³ не решали проблем нарастающего темпа урбанизации и все большего давления на ресурсы. Так, в ряде стран ЕС был разработан такой инструмент, как «стратегическая оценка окружающей среды» (SEA), а также процедура ОВОС, практически не отделяемая от SEA. Так, целью обоих механизмов является исследование экологических проблем, планирование и оценка состояния окружающей среды для дальнейшей ее защиты. В 1985 г. Европейская экономическая комиссия (ЕЭК) ООН приняла Директиву для стран-членов ЕЭС «Об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду»¹⁴. Основываясь на данной Директиве, страны ЕЭС приняли законодательные и административные акты о применении процедуры ОВОС в 1986 г. в Греции и Новой Зеландии, в 1987 г. в Испании и Нидерландах, в 1988 г. в Италии, в 1989 г. в Ирландии и Дании, в 1990 г.

¹⁰ Игнатъева И. А. Указ. соч. С. 235.

¹¹ Часть 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации // <http://www.consultant.ru/>

¹² Игнатъева И. А. Указ. соч. С. 240.

¹³ Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ // <http://www.consultant.ru/>

¹⁴ Директива Совета от 27 июня 1985 г. по оценке воздействий некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду (85/337/ЕЭС) // <https://eulaw.edu.ru/spisok-dokumentov-po-pravu-evropejskogo-soyuza/direktiva-coveta-ot-27-iyunya-1985-g-po-otsenke-vozdjeystvij-nekotoryh-gosudarstvennyh-i-chastnyh-proektov-na-okruzhayushuyu-sredu-85-337-ees-perevod-p-a-kalinichenko/>

в Германии (ФРГ) и Португалии. Через десятилетие, в 2000 г. в Российской Федерации был утвержден Приказ Госкомэкологии РФ «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации»¹⁵, который регламентировал процесс проведения указанной оценки и подготовки соответствующих материалов, являющихся основанием для разработки обосновывающей документации по объектам государственной экологической экспертизы. В США оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) была впервые законодательно урегулирована в Законе о национальной политике в области окружающей среды (National Environmental Policy Act, NEPA)¹⁶ 1970 года.

Таким образом, существуют различные виды и степень влияния международного права на российское законодательство. Мы предлагаем выделить еще один вид воздействия на отечественное право, а именно влияние посредством *реализации права граждан на защиту своих экологических прав*.

Решения международных судов не формируют для государств каких-либо обязательств. Одновременно в международных судебных разбирательствах спорящие стороны «руководствуются ожиданиями, сформированными под влиянием предыдущей международной практики разрешения соответствующих правовых вопросов»¹⁷. Как правило, ЕСПЧ акцентирует внимание на том, что Суд не связан своими решениями. Вместе с тем Суд отходит от сформулированных им правовых позиций путем пересмотра положений Конвенции о защите прав человека «в свете актуальных условий»¹⁸, часто приводя исчерпывающие причины такого отступления.

С 1 ноября 2019 г. вступает в силу Федеральный закон «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской

¹⁵ Приказ Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» // <http://www.consultant.ru/>

¹⁶ Закон о национальной политике в области окружающей среды (National Environmental Policy Act, NEPA) от 1 января 1970 г. // https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/ceq/NEPA_full_text.pdf

¹⁷ Смбалян А.С. Нормативная ценность правовых позиций международных судов: фактор стабильности или «узурпация» прав суверенов? // Российский юридический журнал. 2019. № 3. С. 9 – 11.

¹⁸ Case Stafford v United Kingdom No. 46295/99. Judgment of 28 May 2002. Paras. 67–69; Chapman v United Kingdom. Application no. 27238/95. Judgment of 18 January 2001; Case Goodwin v United Kingdom. No. 17488/90. Judgment of 11 July 2002. Paras. 74–75; Case Kudla v Poland. No. 30210/96. Judgment of 26 October 2000. Para. 146. // Смбалян А.С. Нормативная ценность правовых позиций международных судов: фактор стабильности или «узурпация» прав суверенов?

Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха»¹⁹ (далее – Закон). Как указано в ст. 1 Закона, с 1 января 2020 г. по 31 декабря 2024 г. будет проводиться эксперимент по квотированию выбросов загрязняющих веществ (за исключением радиоактивных веществ) в атмосферный воздух на основе сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха. В эксперименте примут участие Братск, Красноярск, Липецк, Магнитогорск, Медногорск, Нижний Тагил, Новокузнецк, Норильск, Омск, Челябинск, Череповец и Чита в целях обеспечения снижения уровня загрязнения атмосферного воздуха в отдельных городских поселениях и городских округах.

Закон указывает, что разрешениями будут установлены нормативы допустимых выбросов загрязняющих веществ и их допустимых сбросов, при соблюдении которых будут обеспечены требования в области охраны окружающей среды. Если соблюдение нормативов будет невозможным, то устанавливаются лимиты на выбросы загрязняющих веществ и сбросы загрязняющих веществ с учетом постепенного достижения установленных нормативов. В случае, когда предприятие не может соблюсти квоту, то юридическое лицо или индивидуальный предприниматель должны обеспечить компенсационные мероприятия по восстановлению окружающей среды (озеленение, очистка водоемов и близлежащей территории, обработка и рыхление земли).

Указанные в Законе города являются крупными центрами металлургической промышленности. В ЕСПЧ поступали заявления от жителей таких городов, как Череповец (Case of Fadeyeva vs. Russia) и Липецк (Страсбургский суд только коммуницировал жалобу). По делу Фадеевой Европейский суд вынес «знаковое решение по делу о загрязнении окружающей среды», о чем писали представители заявительницы из Европейского центра защиты прав человека (European Human Rights Advocacy Centre).

Фадеева (далее - заявительница) проживала в доме, который располагался в санитарно-защитной зоне на территории комбината ПАО «Северсталь». Концентрация токсичных элементов, уровень шума в санитарно-защитной зоне представляли собой угрозу для жизни и здоровья человека. Несмотря на удовлетворение судом иска заявительницы о

¹⁹ Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 195-ФЗ «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха» // // <http://www.consultant.ru/>

переселении на новое место жительства вне пределов санитарно-защитной зоны, местные органы власти и служба судебных приставов не исполнили предписания суда. После повторного обращения заявительницы суд второй инстанции отклонил ее исковые требования, установив, что она была надлежащим образом поставлена в общую очередь на жилье. Стороны обратились в Европейский Суд по правам человека.

В соответствии с предоставленными в Суд материалами, уровни загрязнения окружающей среды в городе (которые оценивались по ряду расчетных показателей) превышали допустимые по российскому законодательству предельные нормы концентрации вредных веществ. Исходя из того, что Российская Федерация (далее - ответчик) не предоставила необходимой документации, Суд пришёл к выводу, что «в определенные периоды экологическая ситуация могла быть даже хуже, чем это демонстрируется имеющимися данными». Факт признания государством-ответчиком права заявительницы на переселение на новое место жительства Суд охарактеризовал как вмешательство в сферу частной жизни заявительницы, что, по мнению Суда, «считалось на внутригосударственном уровне само собой разумеющимся обстоятельством». В резолютивной части Суд пришёл к выводу, что в результате производственных выбросов металлургического комбината ухудшилось здоровье заявительницы. Выбросы отрицательно повлияли на качество жизни заявительницы в квартире. Данные основания Суд признал достаточными, чтобы рассматривать жалобу в контексте ст. 8 Конвенции.

Суд также указывает, что несмотря на отсутствие в российском законодательстве точных указаний на то, какую процедуру следует проводить в отношении проживающих в санитарно-защитной зоне граждан, когда загрязнение превышает нормы, «единственным решением для властей было поставить заявительницу в очередь на жилье».

Суд поясняет, что законодательство Российской Федерации не разграничивает лиц, имеющих право на получение нового жилья по критерию обеспеченности жильем, и лиц, жизнь которых существенно ухудшена токсичным дымом, исходящим из предприятия.

Законодательство не проводит различий между теми лицами, которые имеют право на получение нового жилья по нормам обеспеченности жильем, и теми, повседневная жизнь которых серьезно ухудшена токсичным дымом, исходящим из близлежащего предприятия. Суд особо

подчеркивает, что никаких законодательных мер касательно устранения нарушений режима территории санитарно-защитной зоны принято не было, поэтому заявительница не могла рассчитывать на эффективное решение проблемы.

Одним из ключевых фрагментов данного дела является вывод Суда. Суд заключил, что *государство-ответчик не разработало эффективных мер, учитывающих интересы местного населения, которое страдает от загрязнения окружающей среды. В Российской Федерации отсутствуют методы, способные снизить загрязнение до приемлемого уровня.*

В связи с вышеизложенным Суд присудил заявительнице денежную компенсацию в возмещение причиненного морального вреда, связанного с нарушением требований Статьи 8 Конвенции.

С аналогичным обращением в ЕСПЧ обратились жители Липецка. Через десять лет после подачи жалобы Страсбургский суд коммуницировал жалобу двадцати двух жителей Липецка. В 2009 году граждане обратились в Советский районный суд с жалобой на отсутствие надлежащих мер по защите окружающей среды от загрязнений. В исковом заявлении жители Липецка также указали, что выбросы промышленных предприятий ставят под угрозу жизнь и здоровье проживающих в Липецке людей, поскольку концентрация вредных веществ в атмосферном воздухе и питьевой воде превышают предельно допустимые значения. К тому же вокруг предприятий отсутствовали санитарно-защитные зоны.

Районный суд отказал в удовлетворении жалобы граждан, сославшись на имеющуюся документацию, подтверждающую установление санитарно-защитных зон вокруг большинства предприятий, а также на ежегодно финансируемые местной властью мероприятия по охране окружающей среды, проверки воды и воздуха на наличие загрязняющих веществ.

Вместе с жалобой в ЕСПЧ граждане РФ предоставили доклад главного санитарного врача Липецкой области от 4 апреля 2006 года, в котором содержится указание на превышение в 1,1–4,2 раза двенадцатью загрязнителями ПДК. Заявители также сослались доклад Счетной палаты РФ 2007 года: «Липецк является одним из городов с наибольшим загрязнением воздуха, вызванным присутствием в воздухе формальдегида, бензопирена, фенола и диоксида азота... в 2001 году было обнаружено

избыточное количество диоксида азота, железа, меди и фенола в эксплуатационных сточных водах, удаляемых из НЛСП».²⁰

На наш взгляд, дело Фадеевой может стать прецедентным, если Страсбургский суд примет решение в пользу жителей Липецка и присудит гражданам компенсацию по аналогии с постановлением в пользу жительницы Череповца.

Соответственно, проблемы, вызванные отсутствием надлежащего правового регулирования в отечественном законодательстве и породившие обращения российских граждан в Европейский суд по правам человека, теперь решаются Федеральным законом от 1 ноября 2019 года «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха». Так, на основе сводных расчетов выполняются расчет и оценка риска для здоровья человека, по результатам которых с учетом заключения о проведении сводных расчетов определяется перечень приоритетных загрязняющих веществ для каждой территории эксперимента. Для квотируемых объектов с учетом допустимых вкладов в концентрацию устанавливаются квоты выбросов. В случае невозможности соблюдения установленных квот выбросов юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и иную деятельность на квотируемых объектах, обязаны разрабатывать и реализовывать планы мероприятий по достижению квот выбросов.

Таким образом, участие Российской Федерации в страсбургском контрольном механизме создает прецеденты, оказывающие воздействие на российское законодательство. Влияние решений Европейского Суда по правам человека посредством реализации права граждан на защиту своих экологических прав создает юридические последствия для российской правовой системы. Игнорирование движения судебной и законодательной систем России в сторону прецедентного права может привести к принятию судами неверных решений, нарушающих основные права и свободы человека и гражданина. В связи с вышеизложенным следует учитывать в правоприменительной и законодательной практике выводы Европейского Суда во избежание возможных выплат присуждаемых компенсаций и ограничений законных интересов граждан.

²⁰ <https://www.kommersant.ru/doc/3953858> (Дата обращения: 16.09.2019)

Список литературы

1. Игнатьева И. А. Теория и практика систематизации экологического законодательства России. С. 231.
2. Крассов О. И. Экологическое право: учебник. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. С. 45.
3. Лич Ф. Оставайтесь дома, если ветер дует в вашу сторону – сплетение экологических прав с правами человека. *Environmental Liability*. Том 13. 2005. № 4.
4. Смбатян А.С. Нормативная ценность правовых позиций международных судов: фактор стабильности или «узурпация» прав суверенов? // *Российский юридический журнал*. 2019. № 3. С. 9 – 11.
5. Интернет-источник: // <http://www.consultant.ru/>
6. Интернет-источник:
https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml
7. Интернет-источник: <https://www.kommersant.ru/doc/3953858>
8. Интернет-источник: <https://cyberleninka.ru/article/v/sravnitelnyy-analiz-protsedury-provedeniya-ekologicheskoy-ekspertizy-v-veduschih-ekonomicheski-razvityh-stranah>