



АИДА ИСКОЯН

Доцент кафедры гражданского процесса Ереванского государственного университета, кандидат юридических наук

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН И УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ: ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ

Состояние окружающей среды к концу XX началу XXI столетия - ее загрязнение в больших масштабах, истощение природных ресурсов и нарушение экологических связей и баланса вызывает тревогу; дальнейшее разрушение окружающей природной среды может иметь необратимые глобальные последствия.

Общепризнано, что охрана окружающей природной среды - одна из важнейших проблем современности. Обсуждению этой проблемы в последние годы придается большое значение во всем мире. Прилагается много усилий, чтобы в интересах всестороннего и, как это отражено в ряде международных правовых актов, устойчивого и экологически безопасного развития общества обеспечить рациональное использование природных ресурсов и охрану окружающей природной среды. Поиски оптимальных решений и оценка значения этой проблемы вызывают широкую дискуссию в мире на самых различных уровнях, в высоких правительственных, межгосударственных, общественных, неправительственных и международных организациях. Речь, прежде всего, идет о мерах охраны окружающей среды во всех ее аспектах.

Мы уже давно живем в процессе глобализации.

Концептуальное осмысление этого процесса началось еще в конце прошлого века. Эти процессы имеют сложный, комплексный характер и затрагивают основы существования человека, уменьшают многообразие флоры и фауны и т.д.

Вместе с тем процессы глобализации открывают перед личностью, обществом, человечеством невиданные в прошлом возможности, дают принципиально новые инструменты совместных действий во имя защиты общих ценностей и обеспечения устойчивого развития. Никогда еще потребность в эффективной регулятивной системе не ощущалась так остро.

Взаимоотношения общества и природы претерпели значительные изменения и в Армении. Эти изменения можно анализировать с позиции законодательства: с переходом республики на новую модель развития изменились и правовые аспекты регулирования взаимодействия общества и природы. В советское время экономические отношения строились на монопольном праве государственной собственности на землю и другие объекты природы - леса, недра, водные ресурсы и основные средства производства. Законодательство в данной сфере строилось по отраслевому принципу. Ведомства, управляющие природными ресурсами, сами же осуществляли контроль за их рациональным использованием и охраной. Это вызвало серьезные противоречия между плановой экономикой, где государственный план воспринимался как закон и над его исполнением осуществлялся жесткий контроль, и необходимостью рационального использования природных ресурсов. Вследствие этого план действительно был законом и исполнялся любой ценой, а охрана окружающей природной среды и рациональное

использование природных ресурсов оставались не более чем декларацией.

Национальные регулятивные системы в области охраны окружающей природной среды сделали ставку, на уровне конституции, на взаимное сближение, гармонизацию законодательства и творческое использование опыта развитых стран, в частности, Европы. Во многих странах законодательный процесс прямо ориентирован на такие формы работы. Государства стремятся к тому, чтобы, в рамках возможного, международное сотрудничество и право становились частью внутригосударственной нормативной системы. Пример тому положения ст. 6 Конституции РА: «Международные договоры вступают в силу только лишь после их ратификации или утверждения. Международный договор Республики Армения является частью ее правовой системы. Если ратифицированным международным договором установлены иные нормы, чем это предусмотрено законом, то применяются эти нормы. Международные договоры, противоречащие Конституции, не могут быть ратифицированы. Нормативно-правовые акты принимаются на основе Конституции и законов и с целью их осуществления».

Армения включилась в общеевропейский процесс в рамках программы «Окружающая среда для Европы». Для стран Европы - общность исторических судеб, близость культурных, правовых и политических традиций создают прочный фундамент для сотрудничества. Сам Евросоюз (ЕС) изначально был построен как правовое сообщество, находящееся на постоянно нарастающем нормативно-правовом фундаменте.

В зоне ЕС реализовано стремление международного права перейти от установления обязательств государств перед государствами к определению обязательств государств также и перед своими гражданами и любыми другими субъектами внутреннего права.

Начало процесса Европейского сотрудничества в

сфере охраны природы было заложено в Программе «Окружающая среда для Европы» встречей министров в замке чешского министра окружающей среды Йозефа Ваврушека в Добрише (1991). Далее были Люцерн (1993), София (1995). На софийской встрече были приняты «Руководящие принципы участия общественности в процессе принятия решений по окружающей среде». В 23-25 июня 1998г. в Орхусе (Дания) состоялась 4-ая паневропейская конференция министров по окружающей среде, где был принят окончательный документ, которым и завершился процесс, известный как «Дорога в Орхус».

Ярким примером указанного подхода является Орхусская конвенция ЕС ООН 1998 г. «О доступе к информации, участии общественности и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (Орхусская конвенция). Армения подписала ее на 4-ой министерской конференции.

Конвенция была ратифицирована Арменией 14 мая 2001 г и, как 16-ая страна, ее ратифицировавшая, способствовала ее вступлению в силу.

Если другие международные конвенции устанавливают ответственность Сторон конвенций перед другими Сторонами, то Орхусская конвенция устанавливает ответственность государства Стороны конвенции перед своими гражданами и иными лицами. Важность Орхусской конвенции как основополагающего международного документа заключается в том, что она содействует развитию экологической демократии, укрепляет связи между защитой, охраной и улучшением окружающей среды и правами человека и, тем самым, способствует устойчивому и экологически безопасному развитию.

В основу Орхусской конвенции заложены решения двух предыдущих конференций ООН по вопросам окружающей среды - Стокгольмской в 1972 г. и Рио де Жанейро в 1992 г. На этих конференциях были приняты Декларации принципов по окружающей среде и Планы действий. Основываясь на указанных принципах,

Орхуская конвенция подтвердила необходимость защищать и сохранять окружающую среду, улучшать ее состояние и обеспечивать устойчивое и экологически безопасное развитие и признала, что адекватная охрана окружающей среды необходима для обеспечения благосостояния человека и осуществления основных прав человека, включая само право на жизнь. Хотя эти документы являются источниками «мягкого» международного права, они весьма значимы. Во-первых, они служат ориентирами для природоохранной деятельности государства; во-вторых, критериями оценки достижений государства в развитии национального экологического права и решении экологических проблем.

В советский период в основном сформировался блок законодательства по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов, начало которому было заложено Постановлением Верховного Совета СССР от 20 сентября 1972 г. «Об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов».

Выполнение международных обязательств в период советского права было весьма низким. Причинами такого состояния были:

неинформированность общества о заключенных международных договорах;

декларативный характер самой внутренней национальной правовой нормы, в частности, в сфере охраны природы;

низкий уровень, а часто и просто отсутствие необходимой базы экономических, правовых, организационных, структурных механизмов для реализации правовой нормы;

совершенно иной смысл участия общественности как один из инструментов реализации правовой нормы (участие в общественных дружинах, общественных инспекциях и т.д.).

Уже в Конституции Союза ССР 1977 г. и Конституции Армении 1978 г. впервые была закреплена статья о необходимости «охраны природы и рациональном использовании природ-

ных ресурсов исходя из интересов настоящего и будущих поколений советских людей». Эта норма была взята из Декларации принципов 1972 г. (Стокгольм).

Если оценивать современный уровень развития экологического законодательства РА в контексте Декларации принципов по окружающей среде и развитию Рио, 1992г., то пока полноценно не узаконена концепция устойчивого развития. Эта концепция содержит инструментарий, методические основы для последовательного решения экологических проблем в контексте устойчивого развития.

С точки зрения оценки достижений РА в формировании экологического законодательства необходимо констатировать, что законодательство в целом уже сформировалось, однако уровень его реализации все еще низок. Нетрудно принять хороший закон, намного труднее обеспечить его эффективное исполнение. Исполнение законодательства - важное направление деятельности всех субъектов экологического права, особенно, государства и бизнес-сектора. В этом можно видеть одновременно условие не только улучшения состояния окружающей среды, но и обеспечения устойчивого развития, реализации права человека на здоровую и благоприятную окружающую среду. Основы законодательства Республики Армения об охране природы (1991) заложили принципиально новый подход к сфере взаимодействия общества и природы. Этот правовой акт был построен на взаимосвязи и взаимозависимости экономических и экологических законов и регулировал эти взаимоотношения юридическими и экономическими методами.

В Основах впервые была предпринята попытка разделить функции управления природными ресурсами и их охраны - дифференциация государственного управления в этой сфере. Основы не могли заменить собою закон об охране окружающей среды, тем более, что в 2007 г. Основы утратили свою силу. И это имеет место тогда, когда

взамен Основ не принят адекватный рамочный закон «Об охране окружающей среды» или Экологический кодекс, т.е. правовая пирамида осталась без своего «головного» закона.

В экологической ситуации, сложившейся в Армении, наиболее острой и социально значимой является задача повышения эффективности экологического законодательства (законодательства в области охраны окружающей природной среды и природопользования) и правоприменительной деятельности (реализация норм права). Часто требования указанного законодательства не выполняются, оставаясь, как и в прошлом, декларативными. Такое положение, на наш взгляд, является следствием отсутствия научно обоснованной экологической политики, возведенной в ранг закона, как это имеет место в наиболее развитых странах, таких, как, например, США, где законодательство в данной области оценивается как одно из наиболее развитых, эффективных и действенных, или в Германии, где оно определяется как конституционное.

В Армении в сфере законодательства по охране окружающей природной среды сложилась парадоксальная ситуация. С одной стороны, принят ряд законодательных и нормативных правовых актов, законодательная техника стала более совершенной (например, наличие в каждом законе поятийного аппарата); шире используется опыт других стран в этой области; ратифицированы международные конвенции по различным аспектам окружающей природной среды, положения которых имплементируются в нормы национального законодательства. С другой стороны, вряд ли можно говорить о целенаправленной и системной законотворческой политике в области охраны окружающей среды, так как все еще четко не сформулированы принципы правовой политики по охране окружающей среды, основные направления и просчитываемые (прогнозируемые) результаты.

По многим параметрам ситуация ухудшается: все более обостряется проблема соответствия ус-

тановленных в правовых нормах правил и поведения, которые эти правила должны были регулировать.

Специальная цель законодательства - обеспечение качества окружающей природной среды: социальные, экономические и экологические аспекты качества среды с точки зрения взаимодействия общества и природы. Именно под конкретные задачи определяются конкретные направления деятельности (функции), которые необходимо осуществить для достижения целей и, следовательно, специальных задач экологического законодательства. Необходимо отметить, что современное экологическое законодательство в Армении в значительной своей части противоречно, бессистемно, многие его нормы носят отсылочный характер, в нем почти отсутствует механизм реализации требований законодательства в этой области, кроме того, законодательство не приспособлено или недостаточно приспособлено к практическому использованию. Многие нормативно-правовые акты повторяют друг друга по существенным направлениям правового регулирования, причем их применение затруднено разной терминологией при описании одних и тех же правил.

Однако самой существенной проблемой является то, что между принятием закона, регулирующего отношения по использованию и охране окружающей природной среды и последующими шагами исполнительной власти по реализации требований закона (процедура, механизм реализации правовой нормы и т.д.), как правило, существует довольно долгий временной промежуток, измеряемый часто не только месяцами, но и годами. Например, закон РА «Об экспертизе воздействия на окружающую среду», принятый Национальным Собранием 20.11.1995 г. и подписанный Президентом РА 12.12.1995 г. (вступление в силу), закрепил очень ценный, совершенно новый демократический институт участия общественности в процессе осуществления ОВОС (оценка

воздействия на окружающую среду) посредством общественных слушаний (ст. 1, 8, 10, 15), однако процедура проведения общественных слушаний до сих пор не установлена. Проведение общественных слушаний является обязательным, однако, это требование Закона часто не выполняется. За этот период представлено немало профессиональных заключений по оценке воздействия на окружающую среду без проведения общественных слушаний или не по всем его стадиям, что также является нарушением требования закона.

Далее, значительная часть нормативно-правовых актов, в первую очередь, ведомственных актов, труднодоступна. Сам же законодательный процесс в этой области все еще не утратил элементов стихийности.

До сих пор решения как волеизъявление о разработке того или иного нормативно-правового акта в сфере охраны окружающей среды принимаются парламентом, правительством без недостаточного учета научных представлений о системности законодательства в сфере охраны окружающей среды, потребностей общества, особенностей социального и экономического развития и других реальных факторов, но зато под давлением ведомственных, групповых или региональных интересов. Еще более опасно то, что многие предписания, содержащиеся даже в последних законодательных актах, не учитывают современные экономические реалии, что, в конечном счете, ведет к дискредитации Права, его обесцениванию, формированию в обществе атмосферы правового нигилизма. Важное значение имеет оценка воздействия нормативно-правового-регулятивного акта RIA (Regulatory Impact Assessment) на его проектном уровне. В ЕС такой подход уже оправдал себя. Армения, стремясь «приблизиться» к европейским директивам, подготовила соответствующие изменения в законе «О правовых актах». Эти изменения касаются ст. 27 (1), 28(1), 36(7) указанного закона и затрагивают вопросы сферы экономического, социального и экологического

развития.

Таким образом, большое количество пробелов в правовом регулировании общественных отношений в сфере охраны окружающей среды и природопользования вызывает необходимость разработки пакета новых законов. На наш взгляд, было бы нереально рассчитывать на преодоление такого положения путем принятия «центрального» рамочного законодательного акта - закона «Об охране окружающей природной среды», который до сих пор не принят в Армении или «Экологического кодекса» - имеются и такие предложения. Важно другое. Законодательному процессу в этой области должна предшествовать детальная разработка критериев, каталога (т.е. перечня правовых средств) реализации экологического законодательства. Такой перечень следует подготовить на основе использования всего своего и международного опыта, особенно европейского законодательства, теоретических и методических разработок, судебной и административно-управленческой практики и проведения специальных социально-правовых исследований. Он должен включать в себя:

- а) обозначения объектов эколого-правового регулирования;
- б) создание единого понятийного аппарата (единая терминология);
- в) разработку составов экологически правомерного и противоправного поведения и его последствий;
- г) разработку круга субъектов экологических правонарушений и процедурных механизмов, детально опосредствующих материальные нормы;
- д) выделение принципов развития (формирования) нового экологического законодательства.

К таковым относятся:

- принцип конституционного развития экологического законодательства;
- принцип кодификации экологического законодательства (акт, завершающий процесс систематизации актов экологического законодательства на период его принятия);

- принцип приоритета законодательного регулирования (первичные правовые нормы могут формулироваться лишь в законодательных актах);
- принцип преемственности (развитие законодательства должно осуществляться преимущественно путем внесения дополнений и изменений в действующее законодательство, а не их замены новыми, с тем же предметом правового регулирования);
- принцип поэтапности кодификации экологического права (принципы отраслевой и межотраслевой кодификации);
- принцип развития экологического законодательства в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международного права окружающей среды.

В качестве основных тенденций развития права окружающей среды законодательства Армении в этой области можно отнести:

- признание экологических прав и обязанностей граждан, гарантий их защиты - реализация положений Конвенции UNECE О Доступе к информации, участии общественности по вопросам, касающимся окружающей среды и доступа к правосудию (Орхусская конвенция);
- усиление превентивной роли права в окружающей среде;
- развитие в условиях рыночной экономики экологического предпринимательства и экологического страхования, т.е. учет экологического фактора в экономических показателях;
- адекватный учет экологического вреда, наносимого здоровью и имуществу человека в результате хозяйственной и иной деятельности;
- необходимость реалистичной оценки потенциального ущерба в экологической экспертизе, экологическом страховании, проектном анализе, инвестиционной деятельности, экологическом аудите;
- совершенствование системы экологических налогов, платежей и штрафов.
- правовое обеспечение выполнения экологичес-

ких требований при приватизации объектов государственной собственности (природных объектов, предприятий и т.д.).

Среди проблем организации управления природопользованием и охраной окружающей среды надо отметить две:

1. способность существующей системы в этой области решать многоуровневые экономические, социальные, правотворческие, координационные и другие задачи;
2. контрольно-надзорные задачи переходного периода.

Чрезвычайно важное значение приобретает повышение роли общественности в формировании и реализации экополитики через институт общественного участия. Этот процесс включает в себя разработку и принятие отлаженной процедуры доступа общественности к экологической информации и участия общественности в принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды как по конкретным видам деятельности, так и в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики, связанной с окружающей средой (ст. 6,7,8 Орхусской конвенции).

В вопросах участия общественности важно подчеркнуть адекватное своевременное и эффективное информирование общественности на самом раннем этапе процедуры принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды. Речь идет о предусмотренном Законом РА «Об экспертизе воздействия на окружающую среду» (1995 г.) обязательном проведении общественных слушаний. Более подробно и расширенно это регулируется Орхусской конвенцией.

Право на доступ к правосудию заключается в следующем: любое лицо, считающее, что его просьба о доступе к информации не рассмотрена, неправомерно отклонена, будь то частично или полностью, неадекватно удовлетворена, имеет доступ к процедуре рассмотрения в суде или другом независимом и беспристрастном органе.

В контексте применения законодательных актов по охране окружающей среды предполагается, что у граждан и правительства одна цель - максимальное соблюдение законов для общего блага, сохранение и обеспечение качества окружающей природной среды. Эта презумпция общего интереса отражена в двояком значении существительного «общественность», когда оно используется в связи с функционированием демократической системы управления. В этом контексте «общественный» относится к гражданскому обществу в целом - имеется в виду «участие общественности», и к правительству, которое формирует и осуществляет «общественную политику» через соответствующие институты. И, наконец, привлечение общественности к выполнению требований законодательства по охране окружающей среды является следующим логическим шагом для демократических политических систем, поощряющих участие общественности в создании законодательных актов и инструкций по охране окружающей среды.

Совершенствование доступа к информации и участия общественности в процессе принятия решений повышает качество принимаемых решений и процесса их осуществления, способствует улучшению информированности общественности об экологических проблемах, предоставляет возможность общественности выражать свою озабоченность и позволяет государственным органам обеспечить должный учет таких интересов.

В последние годы за рубежом, в частности, в ФРГ, активно обсуждаются вопросы конституционной охраны окружающей среды и конституционной защиты экологических прав граждан.

Особый интерес представляет попытка построить модель конституционного экологического государства, т. е. дополнить классические его элементы (правовое, социальное, демократическое, гарант безопасности) пятым элементом - экологическим, что необязательно должно находить прямое выражение в тексте действующей конституции, но

может стать результатом интерпретации конституционных норм. Это особенно важно при закреплении обязанности государства защищать окружающую среду и нести ответственность за это перед своими гражданами.

Такой подход воспринят и реализован не только отдельными европейскими государствами, но и признается ЕС в целом. Различаются лишь формы защиты. В некоторых странах конституция закрепила обязанность защищать окружающую среду; в других - право граждан на здоровую окружающую среду; в третьих - защита окружающей среды провозглашается государственной целью.

Так, право граждан на благоприятную окружающую среду установлено в конституциях Португалии, ФРГ.

Обязанность государства защищать окружающую среду закреплена в конституциях Австрии, Греции, Швейцарии, Испании, Португалии, Германии, Польши, стран Балтии. В 1994 г. в Основной Закон ФРГ была введена ст. 20 «государственная цель - охрана окружающей среды», что свидетельствует о важном шаге на пути к построению конституционного экологического государства.

В конституциях многих европейских стран закреплён принцип участия общественности в охране окружающей среды (ООС), правда, в разных формах: в Нидерландах - как «участие населения», в Австрии - как привлечение общественности и полной ясности при проведении процедуры ОВОС, в Португалии - как участие населения в определении и проведении экополитики, в ФРГ - как участие населения в разрешительных процедурах и в планировании (принцип кооперации); в Греции - как принцип общественного экологического порядка, обозначающий обязанность государства планировать, регулировать и сохранять баланс между обществом и экосистемами, наряду с установлением обязанности граждан охранять окружающую среду.

Участие общественности в принятии экологически значимых решений регулируется в

зависимости от уполномоченных субъектов по-разному: в Италии такое право предоставлено лишь заинтересованным гражданам. В Бельгии оно обозначается как публичные исследования.

Несмотря на то, что Европейский Союз (или Европейское Сообщество) не является государством, Европейский Суд называет порой Договор о создании Европейского Сообщества ДоЕС конституцией Сообщества. Чтобы подчеркнуть параллели по разделам экологической политики ЕС, представляется уместным осветить Договор о создании Евросоюза (ДоЕС) как конституционно-правовые основы. В будущем эта ситуация может измениться в случае принятия конституции ЕС.

Ни Договоры Европейского Сообщества, ни Договоры Европейского Союза не содержат каталога права человека. Статья 6 ДоЕС, заключенного в 1992г., использовала формулировки из постоянной судебной практики Европейского Суда, которые сводятся к следующему: «Союз уважает права человека в том объеме, в каком они гарантированы подписанной Европейской конвенцией по защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950г. в Риме и как они (эти права) следуют в качестве основных принципов права Сообщества из конвенций стран-участниц».

Эту конвенцию подписали и страны участницы, и Сообщество как таковое, главным образом, по институциональным причинам.

В конце 2000г. Европарламент, Совет и комиссия провозгласили «Хартию основных прав Европейского Союза». Эта Хартия не подпадает ни под один предусмотренный в ст.24 ДоЕС инструмент и поэтому является не обязательным в юридическом смысле каталогом основных прав. Это следует также из преамбулы Хартии, в которой говорится: «Необходимо учитывать защиту основных прав, в том числе отразив их в Хартии...Эта Хартия усиливает и закрепляет права, которые следуют из Договора Евросоюза и Договора Сообщества». Даже если в правовом

смысле Хартия необязательна, следует ожидать, что указанные в ней права будут использованы в будущей судебной практике Суда при толковании права Сообщества. Кроме того, в случае принятия конституции Евросоюза, Хартия становится частью этой конституции и благодаря этому приобретает правовой характер, т.е. на конституционном уровне определяется политика Евросоюза в области охраны окружающей природной среды. В Хартии предусмотрен высокий уровень охраны окружающей среды: «меры по улучшению ее качества должны быть включены в политику Союза и обеспечены в соответствии с принципами устойчивого развития» (ст.37). Так как конечная цель охраны окружающей среды в современном мире рассматривается как сохранение и улучшение качества среды прежде всего, как незаменимой сферы жизнедеятельности, Хартия требует установления высокого уровня защиты прав потребителей (ст.38) и охраны здоровья (ст.35). Все указанные выше правила сформулированы так, что из них не могут быть выведены права отдельных лиц. В частности, из-за того, что неясно, что такое «высокий уровень», эти три правила можно рассматривать как декларативные и не имеющие своего четкого содержания, так как отдельные личности никаким образом не имеют «основного права» на чистую и здоровую окружающую среду. В Западной Европе дискуссия о праве человека на здоровую и благоприятную окружающую среду ведется в течении последних десятилетий. Авторы пришли к выводу, что формулировка основного права, которая предоставляет отдельному гражданину возможность требовать в суде чистую и здоровую окружающую среду, невозможна.

Даже в тех странах, в конституциях которых такая формулировка имелась, при практической реализации возникали трудности в формировании этого права - наделении ее реальными содержанием.

С целью укрепления права юридическая наука в Западной Европе интерпретировала право на здоровую и чистую окружающую среду как фор-

мализованнос и состоящее из трех частей: права на доступ к экологической информации; права на участие в принятии экологически значимых решений; права доступа к правосудию.

Орхусская Конвенция, как новый вид международного соглашения в области окружающей среды, провозгласила наши обязательства перед грядущими поколениями. Она подчеркивает, что устойчивое развитие можно обеспечить только путем привлечения к работе всех заинтересован-

ных сторон, увязывая подотчетность и транспарентность органов управления и охраны окружающей среды. Конвенция сосредоточена на взаимодействии между общественностью и государственными органами в условиях демократии и закладывает основу нового процесса участия общественности в реализации международных соглашений.

¹ Впервые: Европейский Суд, Решение 26/69, Решение 44/79, Stauder.SI г1969S.419, Решение 44/79

² Европейский Суд: Заключение (Gutachten) 2/94 о присоединении ЕС к Европейской конвенции по правам человека SLg. 1996.S.I-1759