

ГОСУДАРСТВО КАК СУБЪЕКТ КОМПЕНСАЦИИ ЭКОГЕННОГО ВРЕДА: ПРАКТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

© 2008 г. М. А. Князев¹

Дифференциация и взаимосвязь экогенного и экологического вреда

Сопоставление вынесенных в заглавие раздела научных понятий продиктовано желанием максимально четко обозначить пределы данной статьи, предотвратить возможные разночтения и терминологические споры. Это представляется тем более необходимым, чем чаще в юридической литературе такое разделение отсутствует². Для ряда представителей научной школы Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова характерно каждый из трех объектов, “природа – личность – имущество”, связывать с отдельным видом вреда: с “экологическим – антропологическим или антропогенным – экономическим”, в работах В. В. Петрова³; либо с “экологическим (в узком значении) – социальным – экономическим”, в соответствующих статьях юридического словаря А.К. Голиченкова⁴.

По-видимому, впервые в работах российских правоведов термин “экогенный вред” был использован М.И. Васильевой в конце 80-х годов прошлого века. Для целей своей диссертации она употребляла следующее определение: экогенный вред – вред здоровью граждан, причиненный загрязнением окружающей природной среды⁵. В конце 90-х годов соотношение этих понятий было уточнено М. М. Бринчуком: он расширил круг охраняемых благ, включив имущество физических и юридических лиц в состав объектов вреда первого вида. В его монографии 1998 г. используется формулировка, позволяющая допустить, что исследователь употребляет эти термины как синонимы – “вред, причиняемый нарушением правовых экологических требований, называется в доктрине экологического права экологическим или экогенным вредом”⁶. Одна-

ко во всех последующих изданиях в тексте соответствующего раздела эти категории четко разграничиваются: термин “экогенный” употребляется для обозначения охраны жизни и здоровья граждан, а также имущества любых субъектов; “экологический” – природной среды и ее составляющих⁷. Достаточно подробно ряд аспектов разграничения “экогенного” и “экологического” вреда изложен в специальном монографическом исследовании Г.А. Мисник⁸. Отдавая должное сильным сторонам ее аргументации, нельзя не заметить логического противоречия, содержащегося в этом разделе текста. Приводя несколько оснований дифференциации, автор одновременно утверждает, что деление не носит существенного значения, “поскольку экогенный вред не существует вне вреда экологического”⁹, и первый выступает составной частью второго. С такой позицией трудно согласиться.

Представляется, что в рамках юридического анализа описание двух самостоятельных видов вреда – экогенного и экологического – выглядит вполне обоснованным и с позиции этимологии, и с точки зрения отражения сущности этих явлений. При таком подходе точнее подчеркивается характер связи между одинаково важными элементами, входящими в механизм устранения последствий, причиненных негативным воздействием. Восстановление нарушенной природной среды в большинстве случаев может предотвратить причинение вреда личности и имуществу в будущем¹⁰. Тогда как компенсация только экогенного вреда – будет являться борьбой со следствиями, без воздействия на коренные причины. Стоит отметить, что употребление именно этих двух понятий вовсе не является самоцелью и вызвано, скорее, стремлением к упрощению изложения. Для решения задач статьи важно лишь наличие факта дифференциации этих видов вреда в зависимости от защищаемых благ, а не те термины, которыми это различие обозначается.

Экологический вред как ухудшение состояния окружающей среды характеризующееся превышением некоего условно определяемого масштаба загрязнения, можно считать первичным проявлением негативного антропогенного воздействия. Безусловно, последствия “второго уровня” (угроза личности, включая жизнь и здоровье, и имуществу), возникаю-

¹ Аспирант сектора экологического права Института государства и права РАН.

² См., например: *Краснова И.О.* Правовое регулирование возмещения экологического вреда // *Экологическое право*. 2005. № 4. С. 26; *Экологическое управление* / Под общ. ред. А.Д. Урсула. М., 2005. С. 95; *Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Черногорец А.Е.* Экологическое право России. Учебник для вузов / Под ред. А. П. Анисимова. Волгоград, 2005. С. 211–212; *Экологическое право*. Учебник / Под ред. С.А. Боголюбова. М., 2008. С. 158–162 и др. работы.

³ См.: *Петров В.В.* Экология и право. М., 1981. С. 147–149; *Его же.* Экологическое право России. Учебник для вузов. М., 1995. С. 332, 334–336, 533–534.

⁴ См.: *Голиченков А.К.* Экологическое право России. Словарь юридических терминов. М., 2008. С. 33–34.

⁵ См.: *Васильева М.И.* Право граждан СССР на здоровую окружающую среду. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1990. С. 5.

⁶ *Бринчук М.М.* Экологическое право (Право окружающей среды). Учебник для высших юридических учебных заведений. М., 1998. С. 376–377.

⁷ *Бринчук М.М.* Экологическое право. Учебник для высших учебных заведений (Основы наук). М., 2005. С. 294.

⁸ См.: *Мисник Г.А.* Возмещение экологического вреда в российском праве. М., 2007. С. 129–135.

⁹ Там же. С. 134.

¹⁰ Слово “экогенный” сформировалось в языке аналогично понятию “антропогенный”: *genesis* (греч.) – “рождение от”, “возникновение”. При такой трактовке *экогенный* – порожденный экологическим вредом.

щие одновременно с загрязнением среды или позднее, и сам результат негативного воздействия на природу (“первый уровень”) связаны между собой. Но это отношение вовсе не обязательно является прямой, неизменной последовательностью: “источник воздействия” – “компонент природной среды и / или природный организм” – “человек и / или его имущество”. В системе связей возможны любые сочетания, в том числе одновременная комбинаторика прямых влияний “источник” – “природа”, “источник” – “человек”, “источник” – “имущество” и даже их пересечение и обратное воздействие.

Действующее законодательство и практика его применения не содержат требований об обязательном одновременном применении всех элементов восстановительного механизма. То есть одинаково возможны ситуации: компенсации экологического вреда – без возмещения экогенного; возмещения экогенного – без экологического. Следовательно, если фактические проявления негативного воздействия могут устраняться вне связи друг с другом, если реализация компенсационных мероприятий регулируется различными группами юридических норм, то и теоретическое описание этих явлений как самостоятельных имеет существенное значение.

Дифференциация видов вреда может строиться на значительном количестве критериев, но основными из них являются особенности объектов охраны. Исходя из их социальной значимости, для защиты могут применяться разные правовые режимы: для имущества и личности более традиционными являются средства частного права (гражданско-правовые обязательства из причинения вреда), для восстановления природной среды – средства публичного права (возмещение вреда окружающей среде). В рамках данной статьи затрагиваются вопросы компенсации не экологического вреда, а ущерба, причиненного в результате негативного воздействия окружающей среды:

личности (включая жизнь или здоровье),
имуществу физических лиц и организаций.

Методика отбора прецедентов

В ст. 34, 35 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.¹¹ (далее – Конвенция) закреплён ряд критериев приемлемости, применяемых Европейским судом по правам человека (далее – Судом) при рассмотрении жалоб. Останавливаться на их анализе вряд ли необходимо. Для более подробного ознакомления можно обратиться непосредственно к тексту международного акта или к соответствующим разделам в специальной литературе¹². К середине 2008 г. число рассмотренных на основании Конвенции конфликтных ситуаций, связанных с возмещением экогенного вреда, приблизилось к трем десяткам. Исследованию подлежат любые акты Суда, если они содер-

жательно соответствуют одному из двух ниже приведенных условий или сразу обоим.

Во-первых, жалоба должна быть основана на фактических обстоятельствах, дающих основание предполагать причинение экогенного вреда. Поскольку работа посвящена проблемам толкования защищаемых Конвенцией прав, а не процедуре ее применения, постольку процессуальные результаты обжалования не влияют на относимость актов Суда к предмету анализа. Для целей статьи не имеет значения, в какой именно форме было выражено официальное мнение. В решениях о приемлемости или неприемлемости жалобы (decision); в постановлениях Суда признавших факт нарушения Конвенции или установивших отсутствие такого факта (judgment); в мировых соглашениях сторон (friendly settlements).

Во-вторых, в акте Суда должно содержаться толкование положений Конвенции, основанное на принципах экологического права. Статьями 34, 35 предусмотрено, что Суд может принимать и рассматривать жалобы на нарушение лишь тех прав, которые признаны в Конвенции, и уполномочен признать жалобу неприемлемой, если она несовместима с положениями Конвенции. А как известно, текст этого нормативного договора не содержит права на благоприятную окружающую среду, равно и права на возмещение вреда, причиненного гражданам и организациям в результате ее загрязнения или иного негативного воздействия. Более того, рассмотрев к тому времени уже около десятка дел этой категории, в п. 52 Постановления от 22 мая 2003 г. по делу *Kyrtatos v. Greece*¹³, Суд специально подчеркнул следующее – “Neither Article 8 nor any of the other Articles of the Convention are specifically designed to provide general protection of the environment as such” – ни одно положение Конвенции не направлено только и исключительно на общую охрану окружающей среды как таковой¹⁴.

Тем не менее обращения о возмещении экогенного вреда на основании Конвенции появились еще в конце 70-х годов прошлого века. Так, в делах *Arrondelle v. the United Kingdom* и *Baggs v. the United Kingdom*¹⁵, закончившихся мировыми соглашениями, государство-ответчик в итоге согласилось с существованием проблемы шумового воздействия аэропортов и ведущих к ним автодорог. Последующее принятие жалоб, рассмотрение дел и вынесение постановлений¹⁶ по этой категории дел стало возможным благодаря правилам, выработанным прецедентной практикой Суда на основании ст. 32 Конвенции (бывшая 23). Согласно этим нормам толкование Конвенции находится в исключи-

¹³ Для анализа применялись официальные тексты актов Суда на английском языке, размещенные в электронной базе данных на портале Суда: [Электронный ресурс, дата последнего обращения 1 мая 2008 г.]. Режим доступа: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>

¹⁴ Необходимость использования отдельных цитат на языке первоисточника вызвана отсутствием публикации актов Суда на русском языке, либо недостаточностью сокращенных переводов для целей юридического исследования.

¹⁵ Жалобы приняты в 1977 г. и 1981 г., признаны Комиссией приемлемыми в 1980 г. и 1985 г., соответственно.

¹⁶ Первое вынесенное Судом постановление по данной категории состоялось 21 февраля 1990 г. – дело *Powell and Rayner v. the United Kingdom*.

¹¹ Ратифицирована Федеральным законом “О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней” от 30 марта 1998 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.

¹² Например, см.: Обращение в Европейский суд по правам человека. Учебное пособие / Под общ. ред. Ф. Лича. М., 2006. С. 167–169 и след.

тельной компетенции самого Суда, что позволяет применять базовый нормативный договор при рассмотрении споров, в основе которых лежат эколого-правовые отношения.

Несмотря на отсутствие в тексте Конвенции обязанности государства охранять окружающую среду, развитие общественных отношений выявило необходимость модификации “традиционных” прав, сформулированных при ее разработке. И именно эти “нормы мягкого международного экологического права”¹⁷, содержащиеся в актах Суда, и представляют наибольший интерес для исследователя. Именно в них выражены принципы взаимодействия государства с частными лицами в ситуациях загрязнения окружающей среды. Как мы сможем убедиться далее, интерпретируя Конвенцию, Суд сформулировал и тем самым средствами международного права закрепил, обязанность государства не допускать причинения экогенного вреда. А также ряд подходов к его компенсации в случаях, когда власти не смогли предотвратить или смягчить негативные последствия.

Особенности механизма действия

Предметом анализа при подготовке данной статьи стали теоретические проблемы, выявленные в практике Суда. Рассмотренные прецеденты в сфере негативного воздействия промышленности и транспорта можно разделить на отдельные подгруппы.

Несомненно, проблема *обращения с отходами* является одной из острейших в современном обществе. Представляется, что и этот фактор мог сыграть свою роль в том, что именно разбирательство по вопросу, связанному с негативным воздействием предприятия по переработке отходов, было завершено первым вынесенным в пользу заявителя постановлением Суда по экологическим спорам: дело *Lopez Ostra v. Spain* (1994 г.). Также в рамках этой группы можно привести разбирательства *Moe and others v. Norway* (жалоба признана неприемлемой в 1999 г.) и *Giacomelli v. Italy* (завершено в 2006 г.). Негативное воздействие, вызываемое функционированием *транспорта* (в частности, с влиянием шума аэропортов на здоровье людей, проживающих в непосредственной близости от них), рассматривались Судом в ряде дел против Великобритании. В делах начала 80-х гг. *Arrondelle v. the United Kingdom* и *Baggs v. the United Kingdom*, споре *Powell and Rayner v. the United Kingdom*, *Hatton and others v. the United Kingdom* и *Ashworth and others v. the United Kingdom* (2004 г.).

В области споров, связанных с негативным воздействием *предприятий химической промышленности и использованием вредных химических веществ*, сравнивались два дела, рассмотренные Судом в 1998 г.: *Guerra and others v. Italy* и *Stockton and others v. the United Kingdom*. Негативное воздействие предприятий энергетики, рассматривалось Судом в процессах *Gronus v. Poland* и *Okyay and others v. Turkey*, 1999 и 2005 гг. Практика в отношении *металлургических предприятий* состоит из двух споров, проигранных Российской Федерацией (*Fadeyeva v. Russia* и *Ledyayeva and others v. Russia*), и признанной не подлежащей рассмотрению

жалобы *Asselbourg and others v. Luxembourg*. В сфере *горно-рудного (добывающего и обогащающего) производства* практика представлена двумя спорами. Завершенное в 2004 г. дело *Taskin and others v. Turkey* и признанное в 2007 г. допустимым, но пока не рассмотренное Судом дело *Tatar v. Romania*.

Значительный теоретический интерес представляет небольшая подкатегория дел о возмещении вреда, причиненного природными и техногенными катастрофами: в них ярко подчеркивается масштаб ответственности современного государства даже за те явления, которые 30–40 лет назад относились доктриной к воздействию непреодолимой силы¹⁸.

Во всех разбирательствах по экологическим спорам субъектом ответственности за неисполнение положений Конвенции выступает государство; оно же привлекается в процесс в качестве ответчика. Суд в одном из последних актов подчеркнул, что Конвенция применима как в случаях загрязнения, с которыми государство связано непосредственно, так и в ситуациях, когда негативное воздействие оказывают частные компании в результате отсутствия должного регулирования¹⁹. Наиболее часто применяемые в делах данной категории права содержатся в ряде статей. Заявители обращаются в Суд, отстаивая права: на жизнь – ст. 2; на уважение частной и семейной жизни (в том числе в части права на уважение жилища) – ст. 8; на уважение собственности (защита собственности) – ст. 1 Дополнительного протокола; на справедливое судебное разбирательство – ст. 6 Конвенции.

Можно констатировать, что из вышеприведенных, три первых следует отнести к “материальным правам национального уровня”. Их соблюдение в рамках внутренней правовой системы должно гарантироваться доступом к правосудию – “процессуальным правом национального уровня”. По замечанию руководителя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина: “Задача российских судов и в том числе Конституционного Суда – гарантировать права человека, будь то свобода прессы, гарантии собственности, неприкосновенность личности ...”²⁰. То есть приоритетным должно быть устранение нарушений в результате рассмотрения спора судебными органами государства – участника Конвенции без обращения к институту международного правосудия. Именно в этом выражается общепризнанный дополнительный (субсидиарный) характер решений Суда по отношению к внутригосударственным мерам компенсации.

¹⁸ Судом вынесены постановления по двум делам: *Budaeva and others v. Russia*, от 20 марта 2008 г. (сход селевых потоков в Кабардино-Балкарии), и *Önerildiz v. Turkey*, от 18 июня 2002 г., пересмотренное 30 ноября 2004 г. (взрыв метана, накопившегося в районе несанкционированной свалки бытовых отходов). В п. 111, 137, 141 Постановления по делу *Budaeva and others v. Russia* упоминается также третья жалоба – *Murillo Saldias and other v. Spain*. Однако в базе данных Суда это дело отсутствует (судя по тексту п. 141 речь в нем идет о последствиях внезапного наводнения).

¹⁹ ...may apply in environmental cases whether the pollution is directly caused by the State or whether State responsibility arises from the failure to regulate private-sector activities properly.

²⁰ Зорькин В.Д. Интеграция европейского конституционного пространства. Вызовы и ответы // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2006. № 12. С. 126.

¹⁷ См.: Копылов М.Н. К вопросу об эффективности норм “мягкого” международного экологического права // Экологическое право. 2006. № 6. С. 30.

Заслуживает внимания вопрос системы взаимосвязанных компенсационных мер “второго” (национального) и “третьего” (международного или “наднационального”) уровня, включенных в механизм действия Конвенции, которыми следует признавать права: на эффективное средство правовой защиты – ст. 13; на справедливую компенсацию – ст. 41. В случае ст. 13 Конвенции имеются в виду не только процессуальные, но и материальные гарантии (предусмотренные национальным законодательством способы восстановления нарушенных прав). Особенностью данных обеспечительных мер является то, что они должны быть предоставлены в случаях нарушения иных, кроме ст. 13, положений Конвенции²¹. Данная статья по общему правилу не может применяться самостоятельно²². Компенсация, предусмотренная ст. 41 Конвенции, также обладает рядом особенностей: ее выплата допускается лишь в случае признания факта нарушения Конвенции; условием применения является отсутствие возможности на основании национального права полностью устранить последствия этого нарушения; ст. 41 не закрепляет прямо ее форму. Обычно возмещение присуждается именно в виде обязанности выплатить денежные средства за причиненный нарушением Конвенции моральный вред (*non-pecuniary damage*). Однако потерпевший может требовать восстановления права в натуральной форме: например, путем возврата имущества²³.

Стоит подчеркнуть, что акты Суда субсидиарны: он не пересматривает и не может отменить состоявшиеся решения национальных органов исполнительной власти или судов; не признает законодательство недействительным; не может прямо требовать отмены или изменения внутригосударственных юридических норм. Случаи продолжающегося нарушения прав, наличие системных проблем законодательства и практики его применения будут учитываться Судом в качестве отягчающих обстоятельств при рассмотрении аналогичных жалоб против того же государства-ответчика. Но, тем не менее, Суд может только признать

факт нарушения Конвенции и присудить компенсацию потерпевшему. Лишь само государство-ответчик, обладая неограниченным суверенитетом на своей территории, может добровольно предпринять меры по компенсации экогенного вреда. Иные меры международного воздействия (отслеживание фактического устранения причин нарушения и выполнения решения о выплате компенсации) относятся к области так называемого стимулирующего международного воздействия.

Таким образом, хотя потенциал прямого воздействия Конвенции на государства – участники сравнительно высок, но, как и у любого другого инструмента международного общения, возможности этого нормативного договора не безграничны. В сфере же возмещения экогенного вреда они являются еще более скромными. Выплата денежной компенсации за моральный вред непосредственно потерпевшему безусловно важна. Но как таковая она не влияет на состояние окружающей среды: эффективно предотвратить продолжающееся вредное воздействие экологических факторов на личность и имущество можно лишь путем оздоровления природы.

Отсутствие формального закрепления в тексте Конвенции права на благоприятную окружающую среду и на возмещение экогенного вреда не стало препятствием для признания за публичными властями обязанностей в этой сфере даже в тех случаях, когда вред причиняется не имеющими прямой связи с государством субъектами экономической деятельности. Число зарегистрированных и рассмотренных жалоб по данной категории дел носит не единичный характер, а представляет собой множество, позволяющее анализировать развитие прецедентной практики.

Конвенция является одним из немногих действующих источников права, позволяющих осуществлять *наднациональную проверку* и давать *правовую оценку деятельности государства (или шире, публичной власти)* в части выполнения экологических обязанностей по отношению к частным лицам. На основании ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, российские органы власти и должностные лица обязаны руководствоваться положениями Конвенции и применять их с учетом прецедентного права Суда.

²¹ Подробнее см.: Обращение в Европейский Суд по правам человека. С. 54.

²² Исключение в рамках данной категории дел представляет Постановление Суда (Большая Палата) по делу *Hatton and others v. the United Kingdom*.

²³ См.: Обращение в Европейский Суд по правам человека. С. 69.