

ДИСКУССИИ И ОБСУЖДЕНИЯ

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ КОНСТИТУЦИЯ ЗЕМЛИ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ

© 2008 г. Ю. С. Шемшученко¹

В 1992 г. в нью-йоркском университете “Хофстра” состоялась Международная научная конференция по проблемам федерализма, в которой среди других приняли участие правоведы России и Украины. Представители украинской делегации подняли вопрос о целесообразности разработки и принятия Всемирной экологической конституции. После проведенной дискуссии идея была в целом поддержана, в том числе известным российским правоведом-экологом О.С. Колбасовым.

В июне 1997 г. тогдашний Президент Украины Л.Д. Кучма с трибуны 19-ой специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН заявил: “Уже сегодня следует начинать разработку глобального международно-правового акта, призванного гарантировать экологическую безопасность всех стран мира. Такого акта, который бы определял допустимые нормы экологического поведения всех государств в интересах выживания и процветания цивилизации в 21-ом столетии”².

В последние годы данная идея стала предметом научных исследований, проводящихся в Институте государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины. Получены первые результаты, касающиеся цели, структуры и содержания будущей Экологической конституции Земли³.

Дело, конечно, не в именовании предлагаемого акта. Его можно назвать и Экологической конституцией Земли, и соответствующим Кодексом, и Конвенцией ООН о безопасной окружающей среде. Но перспектива принятия указанного акта в рамках ООН предполагает обоснование его необходимости и полезности, а также выработку концепции данного акта как его методологической основы.

Необходимость разработки и принятия Экологической конституции Земли обусловлена тем, что на сегодня мировым сообществом не сформирован надежный организационно-правовой меха-

низм обеспечения глобальной экологической безопасности.

Причина здесь не в количестве соответствующих международно-правовых актов. По состоянию на 2003 г. в списке многосторонних международных договоров в области охраны окружающей среды, который ведет ЮНЕП, значилось 238 названий⁴. Кроме того, сейчас действует несколько тысяч двухсторонних международно-правовых актов экологического характера.

При всей разветвленности международного экологического права нельзя не заметить, что оно не имеет консолидирующего и систематизирующего данную отрасль нормативного акта. Эту проблему не снимают действующие эколого-правовые акты общего характера – Стокгольмская декларация по окружающей среде (1972), Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (1992), Всемирная хартия природы (1982). Эти акты не имеют обязательной юридической силы, а поэтому отраженные в них принципы природопользования являются, по сути, общими рекомендациями для соответствующих стран. Кроме того, из этих актов выпало немало вопросов, в частности относящихся к обеспечению глобальной экологической безопасности.

Другие международные эколого-правовые акты не имеют универсального характера. Они отличаются между собой предметом регулирования, масштабом действия, принявшими их субъектами, уровнем обеспечения. Немало из этих актов содержат существенные противоречия и не вписываются в современную доктрину международно-правовой охраны окружающей среды.

Экологическая конституция Земли призвана стать основополагающим актом кодификации международного экологического права, вершиной его пирамиды. Она будет способствовать формированию системы этого права как комплексной отрасли в контексте его развития на принципах, выработанных современной теорией и практикой.

Ключевой методологической идеей для определения содержания и структуры будущей Экологической конституции Земли, на наш взгляд,

¹ Директор Института государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины, академик НАН Украины, иностранный член РАН.

² Правительственный курьер. 1997. 26 июня.

³ См.: Екологічне право України. Академічний курс / Под ред. Ю.С. Шемшученко. Киев, 2005. С. 763.

⁴ См.: Trade and Environment Review, 2003. Chapter 1. United Nations. New-York and Geneva, 2004. P. 2.

должна стать доктрина права человека на безопасную окружающую среду и другие экологические права человека. Особое значение при этом имеет первое из названных прав. Парадокс, однако, состоит в том, что это одно из важнейших для жизни и здоровья людей право до сих пор прямо не закреплено в международном праве. О нем ничего не говорится в Общей декларации прав человека (1948), Европейской конвенции о защите прав и основных свобод человека (1950), международных Пактах о гражданских, политических, экономических, социальных и культурных правах (1966).

Такое положение можно объяснить тем, что в период формирования прав человека первого поколения экологические проблемы в мире не имели той остроты, которые они приобрели впоследствии. Но в плане официального закрепления права человека на безопасную окружающую среду мировое сообщество ограничилось полумерами. В частности, в Стокгольмской декларации по окружающей среде говорится о праве человека на “благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь”. Это понятие близкое, но не адекватное понятию права человека на безопасную окружающую среду.

Еще более размытой является формула права человека на безопасную окружающую среду в Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию, Всемирной хартии природы и Конвенции о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 1992).

В вопросе закрепления права на безопасную окружающую среду более продуктивным оказался национальный опыт. Это тот случай, когда национальное законодательство опередило международное право.

Немало сделала для этого советская экологическая наука. В 70–80-х годах прошлого столетия совместными усилиями ученых-юристов России, Украины, Белоруссии и Казахстана (О.С. Колбасов, В.В. Петров, М.М. Бринчук, С.А. Боголюбов, Н.Р. Малышева, Н.В. Сторожев, С.Б. Байсалов и др.) была теоретически разработана концепция права человека на безопасную (благоприятную) окружающую среду⁵. Она получила практическую реализацию в конце 80-х годов в виде включения в законы об охране окружающей природной среды России, Украины и некоторых других союзных республик специальных статей о праве граждан на безопасную (благоприятную) окружающую среду. Тогда же соответствующая статья была включена и в проект союзного Закона “Об охране окружающей природной среды”.

⁵ Более подробно об этом см.: Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии. Киев, 1989. С. 17–30.

После распада СССР право человека и гражданина на безопасную (благоприятную) окружающую среду получило отражение в конституциях новых независимых государств, возникших на постсоветском пространстве. В частности, ст. 50 Конституции Украины гласит: “Каждый имеет право на безопасное для жизни и здоровья окружение и на возмещение причиненного нарушением этого права вреда. Каждому гарантируется право свободного доступа к информации о состоянии окружения, о качестве пищевых продуктов и предметов быта, а также право на ее распространение”.

В соответствии с ст. 42 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на компенсацию вреда, причиненного здоровью и имуществу экологическим правонарушением.

Статья 46 Конституции Республики Беларусь зафиксировала соответствующее право в следующей редакции: “Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду и на возмещение вреда, причиненного нарушением этого права”.

Конституция Республики Казахстан в редакции 2005 г. определяет право граждан на благоприятную окружающую среду через соответствующую обязанность государства. В соответствии со ст. 31 Конституции “государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека”.

Можно спорить о том, какой термин в данном случае лучше, – “безопасная” или “благоприятная” окружающая среда. Но ясно, что в эти термины законодатели России, Украины, республик Белоруссии и Казахстана вложили один и тот же смысл. Нам представляется все же более точным термин “безопасная окружающая среда”. И не с точки зрения национального патриотизма. А ввиду того, что данный термин обусловлен принятой и в Украине, и в других соответствующих государствах политической доктриной обеспечения экологической безопасности как составной части национальной безопасности.

Как прогрессивная новелла, концепция права человека и гражданина на безопасную (благоприятную) окружающую среду сейчас широко принята в плане конституционного закрепления и другими странами, в частности Центральной и Восточной Европы. Об этом праве, к примеру, говорится в новых конституциях Болгарии (ст. 55), Македонии (ст. 43), Хорватии (ст. 69), Словакии (ст. 44), в чешской Хартии основных прав и свобод 1992 г. (ст. 35). Так, в Конституции Республики Болгария закреплено право граждан на здоровую и благоприятную окружающую среду “в соответствии с установленными стандартами и нормативами”.

В то же время в “классических” конституциях, принятых 20 и более лет тому назад указанное право граждан еще не нашло своего должного отражения. Во многом это связано с международно-правовой неопределенностью в решении данного вопроса.

Возникает, однако, вопрос: почему наблюдается такая осторожность к праву на безопасную окружающую среду на международном уровне? Здесь существуют как объективные, так и субъективные причины. Дело в том, что формирование прав человека третьего поколения, к которому относится и право на безопасную окружающую среду, находится “на марше”. Не все воспринимается с ходу, идея, так сказать, должна “овладеть массами”.

С другой стороны, этот вопрос не следует откладывать в “долгий ящик”. Слишком большая цена такого промедления. В этой связи, на наш взгляд, право человека на безопасную окружающую среду следует четко закрепить именно в Экологической конституции Земли. Возможная редакция соответствующей нормы: “Каждый человек Земли имеет право на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду. Это право обеспечивается политическими, экономическими, экологическими, социальными, медицинскими, научно-техническими, организационно-правовыми и другими гарантиями как на национальном, так и международном уровнях”.

После этого фундаментального права в Конституции целесообразно отразить и другие экологические права человека. Это в частности, права: пользования природными ресурсами как общим наследием человечества; свободного доступа к информации о состоянии окружающей среды; участия в принятии решений по экологическим вопросам и проведении экологической экспертизы; объединения в общественные экологические организации; получения экологического образования и др.

На обеспечение этих прав должна быть направлена экологическая политика государств и мирового сообщества в целом. Эффективность этой политики во многом зависит от ее универсальных принципов. Сейчас они “разбросаны” по разным международно-правовым актам и достаточно образом не классифицированы.

Поэтому в Экологической конституции Земли следует закрепить систему соответствующих принципов. Речь идет, в частности, о принципах: рационального и бережного использования природных ресурсов; недопустимости загрязнения окружающей среды; комплексной оценки ее состояния; обеспечения экологической безопасности и стабильного развития экономики; обязательной экологической экспертизы проектов строительства; сохранения биологического раз-

нообразия; запрещения военного или иного враждебного использования средств влияния на окружающую среду; международного сотрудничества в экологической сфере; свободного обмена экологической информацией; предотвращения экологического вреда и решение международных эколого-правовых споров мирными средствами; применение международно-правовой ответственности государств за причиненный экологический вред и нарушения права человека на безопасную окружающую среду. Важными также являются принципы регионализма в этой сфере.

Указанные принципы на международном уровне реализуются прежде всего в процессе международного экологического сотрудничества государств и соответствующих международных организаций. Экологическая конституция Земли должна стимулировать такое сотрудничество, стать фактором повышения его эффективности. Под этим углом зрения в Конституции целесообразно закрепить формы и методы международного экологического сотрудничества применительно к конкретным его видам. Речь идет, в частности, о международном сотрудничестве государств, касающегося: согласования мер по предотвращению загрязнения окружающей среды, ликвидации природных и техногенных катастроф, обеспечения безопасной для жизни и здоровья человека окружающей среды, проведения экологического мониторинга и экологической экспертизы проектов строительства; обмена экологической информацией; осуществления совместных образовательных и научных программ экологического характера и др.

Отдельно следует выделить международное сотрудничество в области развития международного и национального экологического права. Здесь важное значение имеют вопросы: унификации эколого-правовой терминологии; разработки международных и согласованных с ними национальных стандартов качества окружающей среды; гармонизации международного права и соответствующих национальных правовых систем; изучения опыта реализации норм международного и национального экологического права, применения юридической ответственности в этой сфере и др.

Теперь в отношении организационных механизмов обеспечения реализации Экологической конституции Земли. Формально эту функцию можно было бы возложить на ЮНЕП. Но в настоящее время эта организация переживает серьезный кризис. О ее недостаточной эффективности неоднократно говорилось на различных экологических форумах и с трибуны ООН.

В этой связи обсуждается вопрос об изменении формата этой международной организации или создании вместо нее нового соответствующего

органа. В частности, на уже упоминавшейся 19-ой специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН было оглашено совместное Заявление Бразилии, Германии, Сингапура и Южной Африки. В нем содержался призыв радикально реформировать и усилить экологическую программу ООН и образовать новый орган ООН по вопросам окружающей среды.

На наш взгляд, таким органом мог бы стать Совет Экологической Безопасности ООН по типу Экономического и Социального Совета ООН для экономической и социальной сфер. Этот Совет можно было создать путем реформирования нынешнего ЮНЕП. Совету Экологической Безопасности следовало бы придать статус международной специализированной организации и наделить его широкой компетенцией по обеспечению безопасной окружающей среды, координации международного экологического сотрудничества, а также контроля за выполнением Экологической конституции Земли.

Составной частью механизма обеспечения реализации конституции должна стать ее судебная защита. Сейчас международные судебные споры экологического характера рассматриваются преимущественно общими судами. Это, в частности, Международный Суд ООН, Международный арбитражный суд, Европейский Суд по правам человека. Действуют также некоторые специализированно-отраслевые судебные органы – Международный трибунал по морскому праву, Международный морской и речной арбитражный суд и некоторые другие.

В 1994 г. была предпринята попытка создания Международного экологического суда. По инициативе ученых-экологов на международной учредительной конференции в Мехико был основан судебный орган под названием “Международный суд экологического арбитража и примире-

ния”. В его состав вошли ученые-экологи из 24 стран.

Но из этого ничего не вышло. Суд фактически оказался недееспособным. Идея, однако, осталась. Ее реализация в настоящее время связана с созданием специализированного Международного экологического суда под эгидой ООН. Это способствовало бы повышению эффективности применения международной ответственности за экологические правонарушения, в том числе и за нарушение требований Экологической конституции Земли.

Таким образом, предлагаемая концепция Экологической конституции Земли может решить ряд важных на сегодня для мирового сообщества и каждого его члена общих проблем: сформировать систему экологических прав человека и закрепить его право на безопасную окружающую среду; определить направления мировой экологической политики, а также экологического сотрудничества государств и международных организаций; устранить пробелы в международно-правовом регулировании экологических отношений и сделать более системной отрасль международного экологического права; создать дополнительные международные организационно-правовые и судебные гарантии обеспечения экологического правопорядка в мире; способствовать согласованному развитию национальных систем экологического законодательства.

Принятие Экологической конституции Земли – дело, конечно, не простое. Но разве просто было принять Конвенцию ООН по морскому праву (1982)? Потребовалось более 10 лет для разработки ее проекта в рамках специальной Конференции ООН по морскому праву. На наш взгляд, уже назрел вопрос о созыве специальной конференции ООН для разработки и принятия Экологической конституции Земли.