

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.6.23>

Волкова Юлія Анатоліївна,

доктор юридичних наук, професор,

професор кафедри адміністративного права і процесу

Київського національного університету імені Тараса Шевченка,

дослідник (почесний співробітник) в University of Liverpool

ORCID ID: 0000-0002-2799-3933

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ЗДОРОВЕ ПРИРОДНЕ СЕРЕДОВИЩЕ: ДОСВІД ВЕЛИКОБРИТАНІЇ

ENFORCING THE RIGHT TO A HEALTHY ENVIRONMENT: GREAT BRITAIN'S EXPERIENCE

У статті досліджено досвід Великобританії щодо розробки та імплементації в національне законодавство права на здорове природне середовище. Констатовано, що з юридичної точки зору визнання права на здорове природне середовище має суттєві процесуальні наслідки. Беручи за орієнтир реалізацію права на здорове природне середовище національними юрисдикціями, більшість держав прийняли законодавство, що визначає процесуальні та матеріальні елементи, які дозволяють досить ефективно реалізовувати це право. Вказано, що з одного боку, визнання права на здорове природне середовище часто передбачає відстоювання процесуальних прав, таких як право на отримання інформації, на участь у прийнятті рішень з екологічних питань та на отримання доступу до правосуддя. Поряд з процесуальними правами право на здорове природне середовище містить і матеріальну складову. За визначенням, право на здорове природне середовище, незалежно від його точного формулювання, захищає елементи природного середовища, які забезпечують гідне життя. Воно передбачає збереження основних прав людини, таких як право на життя, чисту воду, їжу тощо.

Зроблено висновок, що ООН поставила знаменну перевагу у визнанні права на природу шляхом визнання права на здорове природне середовище. Безумовно це важливий юридичний чинник для відновлення природи заради неї самої. Уряду Великобританії доцільно визнати нову резолюцію та вживши заходів щодо внутрішньої імплементації. Ці кроки не просто визнають право на здорове природне середовище, а встановлять ціль та створять передумови для його реалізації. Вони дадуть підстави позиціонувати Великобританію, як одну з прогресивних країн, які вжили заходів для того, щоб кожен міг реалізувати право на здорове природне середовище.

Ключові слова: право, здорове природне середовище, міжнародний досвід, реалізація права, захист.

The article examines the experience of Great Britain regarding the development and implementation of the right to a healthy natural environment into national legislation. It was established that from a legal point of view the recognition of the right to a healthy natural environment has significant procedural consequences. Taking as a guide the implementation of the right to a healthy natural environment by national jurisdictions, most states have adopted legislation that defines the procedural and material elements that allow the effective implementation of this right. It is indicated that, on the one hand, recognition of the right to a healthy natural environment often involves the defense of procedural rights, such as the right to receive information, to participate in decision-making on environmental issues, and to obtain access to justice. Along with procedural rights, the right to a healthy natural environment also includes a material component. By definition, the right to a healthy natural environment, regardless of its precise wording, protects the elements of the natural environment that support a dignified life. It provides for the preservation of basic human rights, such as the right to life, clean water, food, etc.

It is concluded that the UN has set a significant advantage in recognizing the right to nature by recognizing the right to a healthy natural environment. This is certainly an important legal factor for restoring nature for its own sake. It is appropriate for the UK government to recognize the new resolution and take measures for domestic implementation. These steps will not simply recognize the right to a healthy natural environment, but will set a goal and create the prerequisites for its realization. They will give reasons to position Great Britain as one of the progressive countries that have taken measures so that everyone can realize the right to a healthy natural environment.

Key words: law, healthy natural environment, international experience, implementation of law, protection.

Право на здорове природне середовище розвивалося поступово з 1970-х років, фактично з моменту прийняття Стокгольмської деклара-

ції 1972 року, перший Принцип якої закріплює: «Людина має фундаментальне право на свободу, рівність і належні умови життя, в середовищі

якості, що дозволяє гідне життя і благополуччя».

Стокгольмська декларація стала каталізатором визнання права на здорове природне середовище на міжнародному та національному рівнях. Сьогодні, за словами спеціального доповідача ООН Девіда Бойда, право на здорове природне середовище «включено в регіональні договори з прав людини і екологічні договори, що є обов'язковими для понад 120 держав. Воно конституційно захищено більш ніж в 100 державах і включено в екологічне законодавство. Загалом 155 держав вже закріпили право на здорове природне середовище у національному законодавстві» [1]. На національному рівні Португалія була першою країною, яка закріпила це право у своїй конституції в 1976 році [2]. З тих пір право на здорове природне середовище швидко знайшло своє закріплення у конституціях інших держав.

Поряд з цими за допомогою різноманітних національних інструментів держави розробили важливу й регіональну правову базу, яка закріплює право на здорове природне середовище. Наприклад, Африканська хартія прав людини і народів (1981) передбачає, що «народи мають право на здорове природне середовище, сприятливе для їх розвитку». Варто зазначити, що Африканська хартія відрізняється від інших документів тим, що надає це право не окремим особам, а цілій групі. Аналогічний підхід закріплено статтею 38 Арабської хартії прав людини (2004), яка гарантує право кожної людини «на здорове довкілля». У Латинській Америці Протокол Сан-Сальвадору до Американської конвенції з прав людини (1998) визнає право кожного «жити в здоровому середовищі», а Угода Ескасу (2018) сприяє «захисту права кожної людини нинішнього і майбутніх поколінь на життя в здоровому середовищі».

У європейському регіоні визнання цього права менш чітке. Зокрема Оргузька конвенція (1998), яка еквівалентна Есказькій угоді, закріплює у першій статті «право кожної людини нинішнього і майбутніх поколінь жити в середовищі, адекватному її здоров'ю і благополуччю». Проте Європейська конвенція з прав людини (1950 р.) не закріплює права на здорове довкілля «як таке».

Екологічні питання розглядаються опосередковано через інноваційне та динамічне тлумачення Конвенції Європейським судом з прав людини, забезпечуючи обмежений захист через вже визнані права людини. Наприклад, ЄСПЛ розширив право на життя, гарантоване статтею 2, включивши право на захист від ризику, що виникає внаслідок небезпечної промислової діяльності [3]. Крім того

право на приватне та сімейне життя, закріплене в статті 8, включає право на захист від серйозної шкоди навколишньому середовищу [4].

У вересні 2021 року Парламентська асамблея Ради Європи запропонувала піти далі: вона рекомендувала прийняти додатковий протокол до Європейської конвенції з прав людини, який би закріпив, серед іншого, право на здорове природне середовище.

Варто вказати, що з юридичної точки зору визнання права на здорове природне середовище має суттєві процесуальні наслідки. Беручи за орієнтир реалізацію права на здорове природне середовище національними юрисдикціями, більшість держав прийняли законодавство, що визначає процесуальні та матеріальні елементи, які дозволяють досить ефективно реалізовувати це право.

З одного боку, визнання права на здорове природне середовище часто передбачає відстоювання процесуальних прав, таких як право на отримання інформації, на участь у прийнятті рішень з екологічних питань та на отримання доступу до правосуддя.

Поряд з процесуальними правами право на здорове природне середовище містить і матеріальну складову. За визначенням, право на здорове природне середовище, незалежно від його точного формулювання, захищає елементи природного середовища, які забезпечують гідне життя. Воно передбачає збереження основних прав людини, таких як право на життя, чисту воду, їжу тощо.

Варто вказати, що екологічне законодавство Великобританії походить від права Європейського Союзу (ЄС). Більше того більшість законів ЄС, які застосовувалися у Великобританії під час перехідного періоду, після виходу з ЄС, були введені в законодавство Великобританії як «Збережене право ЄС», перш за все через Закон про Європейський Союз 2018 року. У той же час Великобританія внесла значну кількість правок до чинного законодавства, які гарантували його належне функціонування й після перехідного періоду.

Угода про торгівлю та співробітництво (The Trade and Cooperation Agreement (далі – ТСА)), підписана між Великобританією та ЄС 30 грудня 2020 року, містила низку положень, які мають відношення до екологічного законодавства, включаючи зобов'язання сторін:

Не знижувати свій рівень захисту навколишнього середовища або клімату нижче рівнів, встановлених наприкінці перехідного періоду.

Імплементувати Конвенцію ООН про зміну клімату та Паризьку угоду, а також підтримувати ефективні системи ціноутворення на вуглець.

Вжити заходів щодо збереження біологічного різноманіття та боротьби з незаконними рубками.

Не зберігати антиконкурентні субсидії, за винятком певних обставин, у тому числі з міркувань охорони навколишнього середовища.

Не допускати субсидій на відновлювані джерела енергії, які заважають конкурентним ринкам тощо.

Закон про Європейський Союз 2020 року (The European Union (Future Relationship) Act 2020) передбачав, що до законодавства Великобританії мають вноситься такі зміни, які необхідні для виконання зобов'язань Великобританії за ТСА. В іншому випадку ТСА визнавало, що сторони вільні регулювати правовідносини (в тому числі у сфері навколишнього середовища) так, як вони вважають за потрібне. Відповідно очікувалося, що екологічне законодавство Великобританії поступово буде розходитися з правом ЄС.

У листопаді 2021 року було прийнято Закон про навколишнє середовище 2021 року [5], який закріплював реформи, спрямовані на захист навколишнього середовища, а саме:

Вимога до довгострокового плану поліпшення навколишнього середовища.

Постановка різних екологічних цілей.

Включення екологічних принципів у законодавство Великобританії.

Новий Офіс з охорони навколишнього середовища (OEP), який замінить наглядові функції ЄС.

Розширення схем відповідальності виробників за відходи та надання повноважень щодо боротьби з неефективним використанням ресурсів у продукції.

Запровадження умови «чистого приросту біорізноманіття» для надання дозволу на планування з відповідними повноваженнями для нових договорів про охорону природи.

Посилення законодавства про якість повітря та збільшення повноважень щодо дотримання стандартів якості повітря, з обов'язковим відкликанням транспортних засобів та обладнання, що не пройшли екологічних випробувань.

Встановлення контролю над підприємствами, які використовують сільськогосподарські товари, що походять від вирубки лісів.

У цьому аспекті варто наголосити, що уряд Великобританії приймає законодавство виключно для Англії, і тільки з деяких питань в Уельсі, де повноваження законодавчого органу має Національна асамблея Уельсу. Відповідно в Англії головним органом, який відповідає за розробку екологічної політики та екологічного законодавства, є Департамент навколишнього середовища,

продовольства та сільських справ (DEFRA), хоча Департамент з питань бізнесу, енергетики та промислової стратегії, як правило, займається питаннями, пов'язаними зі зміною клімату.

Окрім того, що уряд Великобританії має компетенцію щодо розробки окремих питань в Уельсі, Валлійський уряд (Welsh government) також розробляє екологічну політику для Уельсу.

Доцільно вказати, що основними екологічними режимами Великобританії є:

Режим екологічного дозволу (EPR), що поєднує режим запобігання та контролю забруднення (PPC) та ліцензування управління відходами та промисловими викидами.

Водні ресурси.

Відходи (щодо аспектів, які не розглядаються відповідно до EPR).

Забруднені землі.

Охорона дикого природного середовища.

Оцінки впливу на довкілля (EIAs).

Зміна клімату тощо.

Головним органом Великобританії, який регулює та координує процедурні питання екологічної політики є Агентство з навколишнього середовища (EA) (в Уельсі, Natural Resources Wales (NRW) та Валлійський уряд (Welsh government), який має повноваження законодавчо визначати напрями екологічної політики), хоча в деяких випадках ці функції виконують місцеві органи влади.

Агентство з навколишнього середовища (далі – EA) серйозно ставиться до наданих повноважень, утім не має достатніх ресурсів для забезпечення їх оптимальної реалізації і, тому, застосовує політику примусового виконання та судового переслідування. Наприклад, EA або місцевий орган влади можуть надіслати суб'єкту повідомлення-рішення про санацію, якщо виявить, що земля забруднена, за винятком випадків, коли санація може бути проведена добровільно.

В Уельсі регуляторну функцію в екологічній сфері виконує Natural Resources Wales (далі – NRW), яка з 1 квітня 2013 року унормовує питання правозастосування та санкцій відповідно до прийнятих EA.

Законом про навколишнє середовище 2021 року було створено нове Управління з охорони навколишнього середовища (Office for Environmental Protection (OEP) (далі – OEP), роль якого полягає в моніторингу імплементації екологічного законодавства (спрямованого в значній мірі на заміну наглядової функції Єврокомісії після виходу Великобританії з ЄС). До повноважень OEP віднесено розгляд скарг на органи публічної адміністрації

щодо недотримання екологічного законодавства, а також забезпечення нагляду за додержанням екологічного законодавства, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру.

Крім того, у Великобританії існує значна кількість неурядових природоохоронних організацій (зокрема ClientEarth, Greenpeace and Friends of the Earth), які мають особливий вплив на екологічну політику. Громадські організації та місцеві групи активістів, частіш за все у судовому порядку, намагаються оскаржити протиправні або шкідливі для навколишнього середовища рішення органів державної влади та ініціативи великих компаній.

Сьогодні, коли Великобританія більше не перебуває під наглядовою юрисдикцією Європейської комісії та Європейського суду можливо саме неурядові організації можуть виконувати функцію контролю за діями уряду та стояти на сторожі забезпечення вироблених стандартів охорони навколишнього середовища.

Варто також підкреслити, що прийнятий законодавцем після виходу Великобританії з ЄС Закон про навколишнє середовище 2021 року містить певні новели, спрямовані на реформування цієї галузі та захист навколишнього середовища в цілому.

Зокрема уряд Великобританії має намір удосконалити підходи щодо екологічних дозволів в Англії, крім того планує змінити умови отримання та відкликання ліцензій. Уряд підвищить мінімальний стандарт енергоефективності для нежитлового фонду до 2027 року. Крім того, уряд зобов'язався припинити вугільну генерацію до 2025 року та ввести ліміти викидів CO₂ на енергоблоках, що виробляють електроенергію.

Також заплановано прискорити введення заборони щодо продажу нових звичайних бензинових і дизельних автомобільних двигунів з 2030 року та забезпечити контроль за новими транспортними засобами (особливо вантажними) щодо підтримки нульового рівня викидів з 2040 року.

Разом з тим у березні 2021 року уряд Великобританії розпочав консультації з питань обов'язкового оприлюднення фінансової інформації публічних компаній та великих приватних компаній, пов'язаної з кліматом.

У цей же час урядом було проведено консультації з питань притягнення до відповідальності виробника за упаковку. Ключовим елементом вказаного є вимога до виробників покривати повні чисті витрати на відновлення побутової та споживчої упаковки. Пропозиції також включають заходи, спрямовані на заохочення підприємств до проектування вторинної переробки пакувальної

продукції. Уряд прагне, щоб реформована система повноцінно запрацювала у 2023 році.

Цікавим є те, що хоча Великобританія історично вела шлях розвитку міжнародних прав людини та екологічного права, на думку британських експертів, вона відстає, коли мова йде про право на здорове природне середовище. Фахівці вказують, що права, викладені в Конвенції про права людини, включені у національне законодавство Великобританії через Закон про права людини 1998 року.

Після міжнародного визнання права на здорове природне середовище, уряд Великобританії проголосував за резолюцію A/76/L.75. Проте зроблено це із застереженням, що воно не є юридично обов'язковим і що Великобританія вважає право на здорове природне середовище похідним від інших, існуючих прав. Великобританія запевнила, що «наше розуміння полягає в тому, що право на чисте, здорове та стійке довкілля випливає з існуючого міжнародного закону про економічні та соціальні права» [6]. На думку окремих дослідників, існує чітке право людини на чисте, здорове і стійке природне середовище, так само існує відповідний обов'язок держави забезпечувати це право для своїх громадян. Якщо право громадян щодо здорового навколишнього середовища походить від інших існуючих прав (наприклад, права на достатній рівень життя), це унеможливило вимогу захисту цього права від свого уряду [7].

На думку фахівців, це є частиною моделі опору уряду Великобританії міжнародно-правовим інноваціям у сфері прав людини. Прикладом наведеного може бути, нещодавні консультації щодо реформи Закону про права людини, де уряд заявив про свою незгоду з доктриною «живого інструменту», згідно з якою Європейський суд з прав людини у Страсбурзі розширив визначення прав для охоплення нових сфер, таких як природне середовище [8]. Головний аргумент уряду проти такого роду правової еволюції полягає в тому, що він повинен бути об'єктом демократичного нагляду і згоди. Проте, хоча інші країни вирішили застосувати цей демократичний процес, Великобританія цього не зробила. Понад 100 країн вже юридично визнали право на здорове природне середовище у своєму національному законодавстві та/або своїх національних конституціях, але Великобританія не входить до їх числа.

Проте на думку експертів є два шляхи розвитку подій.

Перший – уряд пропонує зміни до національного законодавства з прав людини. Зміни, запропоновані в Біллі про права [9] – включаючи

скасування Закону про права людини – ризикують послабити важливі екологічні права. Набагато кращим підходом було б запровадження нового Закону про екологічні права, який «вбудовує» право на здорове природне середовище в існуючу систему прав людини [7].

Другий – уряд має внести зміни до законопроєкту про вирівнювання та регенерацію, щоб:

Доповнити Закон резолюцією A/76/L.75, яка визнає здорове природне середовище правом людини.

Розробити «Levelling Up Mission», щоб гарантувати кожному право на здорове природне середовище.

Зобов'язати органи державної влади забезпечити доступ кожного до природних ресурсів, як пропонується в поправці NC45 [10].

Підсумовуючи наведене варто вказати, що ООН поставила знаменну перевагу у визнанні права на природу шляхом визнання права на здо-

рове природне середовище. Безумовно це важливий юридичний чинник для відновлення природи заради неї самої.

Уряду Великобританії доцільно визнати нову резолюцію та вживши заходів щодо внутрішньої імплементації. Ці кроки не просто визнають право на здорове природне середовище, а встановлять ціль та створять передумови для його реалізації. Вони дадуть підстави позиціювати Великобританію, як одну з прогресивних країн, які вжили заходів для того, щоб кожен міг реалізувати право на здорове природне середовище.

Більше того наявний прогрес на національному рівні матиме серйозні наслідки на міжнародному рівні, тому вказане дає шанс Великобританії та всім державам-членам Ради Європи не тільки вжити заходів проти деградації навколишнього середовища в Європі, але й допомогти сформулювати таке право як нову міжнародно-правову норму.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Boyd, D., Chapter 2: The Right to a Healthy and Sustainable Environment in Aguila, Y. and Viñuales, J.E., 2019. A Global Pact for the Environment-Legal Foundations. University of Cambridge. URL: <https://globalpactenvironment.org/uploads/Aguila-Vinuales-A-Global-Pact-for-the-Environment-Cambridge-Report-March-2019.pdf>
2. Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, 19 July 2018. URL: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-environment>
3. ECHR, Öneriyildiz v. Turkey, Application № 48939/99, judgement of November 30th, 2004.
4. ECHR, Lopez Ostra v. Spain, Application № 16798/90, judgement of December 9th, 1994.
5. Environment Act 2021. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/30/contents/enacted>.
6. Explanation of vote on resolution on the right to a clean, healthy and sustainable environment. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/explanation-of-vote-on-resolution-on-the-right-to-a-clean-healthy-and-sustainable-environment>
7. UK Government must use the opportunity of the Levelling Up and Regeneration Bill to embed the right to a healthy environment in domestic law. URL: <https://www.wcl.org.uk/uk-government-must-embed-right-to-a-healthy-environment-in-domestic-law.asp>
8. Human Rights Act Reform: A Modern Bill of Rights – consultation. URL: <https://www.gov.uk/government/consultations/human-rights-act-reform-a-modern-bill-of-rights/human-rights-act-reform-a-modern-bill-of-rights-consultation>
9. Bill of Rights Bill. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/58-03/0117/220117.pdf>
10. Levelling-up and Regeneration Bill (Amendment Paper). URL: https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/58-03/0006/amend/levelling_rm_pbc_0722.pdf