

УДК 341.1
DOI <https://doi.org/10.32782/npnuola.v33.2023.12>

О. О. Сурілова

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ДІЯЛЬНОСТІ РАДИ ЄВРОПИ: СУЧАСНИЙ ВИМІР

Вступ. Стрімкість та багатогранність сучасного цивілізаційного розвитку обумовлює кардинальні зміни, які зачіпають усі сфери суспільного життя, усі правові системи. Разом з цим буття будь якої правової системи ґрунтується на певних традиціях та непорушних цінностях, серед яких непересічне місце займають права людини та навколишнє природне середовище. За захист та збереження своєї природної спадщини та передачу її прийдешнім поколінням несуть спільну відповідальність європейські держави [1] за сприяння Ради Європи.

Постановка проблеми. Європейські народи на початку ХХІ ст. зіткнулися з низкою глобальних викликів, найнебезпечнішим з яких є агресія РФ проти України, що призвела не тільки до комплексного порушення прав людини, але і, як зазначають експерти Лабораторії екологічних досліджень КНДІСЕ до екологічної катастрофи. Знищення лісів через вирубку, масовані обстріли та пожежі серйозно погрожують екосистемам, зменшують лісовий покрив та здатність повітря до самоочищення, призводять до втрати природних ресурсів та знищення життєвого середовища для багатьох видів рослин і тварин [2]. Все це потребує негайного реагування з боку світових та європейських інституцій, передусім Ради Європи, всіх європейських країн та об'єднання зусиль для мінімізації шкоди. Однак, на сьогодні відсутні ефективні міжнародно-правові механізми, здатні запобігти свавіллю агресора та унеможливити порушення прав людини, цілісності екосистем та середовища існування. Бездіяльність світових та європейських інституцій призвела до набуття шкодою транскордонного характеру. Підлив дамби Каховської ГЕС, викиди оксиду азоту та діоксиду сірки, знищення лісів та родючих ґрунтів зумовило глобальні наслідки для довкілля не тільки нашої країни, але всього європейського континенту. Існуюча реальність диктує необхідність дослідження діяльності Ради Європи щодо захисту прав людини та навколишнього природного середовища та вироблення механізмів посилення її ефективності з метою досягнення цілей Ради Європи, задекларованих її Статутом, а саме збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є спільним надбанням європейських народів, а також сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема не нова. На кризу та декларативний характер сучасного міжнародного права неодноразово вказували відомі дослідники – від Н. Charlesworth у 2002 р., R Domingo у 2009 р. до Р. Ranjan у 2023 [3–5]. Істотний внесок у дослідження міжнародно-правових аспектів охорони довкілля та гарантування екологічних прав людини зробили J. Rybacki, D. M. Crane, M. Bonardi, J. Sartee, Ag. Shahid. Однак говорити про повне розкриття досліджуваної тематики зарано.

Метою статті є оцінка ефективності діяльності Ради Європи в сфері захисту прав людини та навколишнього природного середовища в сучасних реаліях та вироблення науково-обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення правових підвалин подальшого розвитку Ради Європи.

Виклад основного матеріалу дослідження. 5–16 червня 1972 р. відбулася Стокгольмська конференція ООН з проблем навколишнього середовища, яка перевела міжнародне природоохоронне співробітництво на якісно новий рівень. Підсумкові документи, прийняті на конференції започаткували нові підходи людства до охорони навколишнього природного середовища та становлення міжнародного права навколишнього середовища [6]. Не лишилася осторонь і Рада Європи.

Правові основи діяльності Ради Європи в сфері охорони навколишнього природного середовища були закладені Конвенцією про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі (1979 р.) Європейською стратегією збереження природи (1990 р.); Всеєвропейською стратегією збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (1993 р.); Маастрихтською декларацією "Про збереження природної спадщини Європи" (1993 р.); Конвенцією про цивільну відповідальність за шкоду, заподіяну діяльністю, небезпечною для навколишнього середовища (1993 р.); Конвенцією про захист навколишнього середовища за допомогою кримінального права (1998 р.)

Разом з цим, фахівці відмічають факт відсутності у міжнародно-правових актах (зокрема, у Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.) будь-яких посилань на права людини в сфері екології й не передбачення захисту безпосередньо екологічних прав, оскільки зв'язок між станом навколишнього середовища та правами людини був усвідомлений, тоді, коли основні міжнародно-правові документи в галузі прав людини були вже прийняті» [7; 453]. Зрушення відбулися у 1978р., коли Рада Європи дійшла до висновку що ніхто не має права повільно знищувати життя, забруднюючи джерела життя або завдаючи збитку тому, що забезпечує нинішнє і майбутнє благополуччя і щастя та визнала існування екологічних прав людини, адже вплив довкілля всеосяжний, і неможливо більш відкладати визначення і проголошення прав людини і її обов'язків відносно довкілля, а також пошану цих прав і виконання обов'язків [8]. Щодо Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 р., вона не містить екологічних прав людини, однак Європейський суд з прав людини виправив цей недолік та за допомогою прецедентних рішень запропонував механізми захисту цієї категорії прав людини опосередковано, зокрема з використанням ст. ст. 3 та 8 Конвенції [9–11].

Всеевропейська стратегія збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (1995 р.) зробила наголос на необхідності всебічного залучення громадськості до збереження біологічного та ландшафтного різноманіття; забезпеченні сталого управління та використання позитивного потенціалу біологічного та ландшафтного різноманіття Європи шляхом забезпечення оптимального використання соціальних і економічних можливостей на національному та регіональному рівнях; покращення інформованості та обізнаності населення в питаннях біологічного та ландшафтного різноманіття, а також активізації участі громадськості в діяльності щодо збереження та збільшення цього різноманіття [12].

На сьогодні права людини та навколишнє середовище є пріоритетним напрямом діяльності Ради Європи. Оскільки втрата біорізноманіття, зміна клімату та загальна деградація світових екосистем мають глибокий глобальний вплив на здійснення прав людини, подолання загроз перетворилося на пріоритет для Ради Європи [13]. Зміна пріоритетів знайшла відображення у встановленні більш сучасних стандартів у сферах прав людини та верховенства права; розробках дорадчих органів Ради Європи; висновках Європейського комітету Європейської соціальної хартії; відповідній прецедентній практиці Європейського суду з прав людини;.

Лідером у процесі зміни пріоритетів є Європейський суд з прав людини. Саме його рішення допомогли змінити міжнародну та національну політику та практику щодо довкілля в інтересах людей, яких це безпосередньо стосується, та суспільства в цілому. Прикладами є покращення захисту від шумового забруднення в Хорватії; нові обмеження, введені щодо промислової діяльності в Румунії; вдосконалення стандартів якості повітря у Грузії; посилення можливостей громадян оскаржувати рішення, що стосуються довкілля у Бельгії і Швеції [13].

Незважаючи на те, що Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод не призначена для забезпечення захисту навколишнього середовища як такого і прямо не гарантує права на безпечне, чисте, здорове та стійке довкілля, Конвенція, як розтлумачив Європейський суд з прав людини у своїх прецедентних рішеннях, опосередковано пропонує певний ступінь захисту навколишнього середовища.

Суд дійшов до висновку, що фактори навколишнього середовища можуть впливати на індивідуальні права, передбачені Конвенцією [14]. По-перше, порушення прав людини, які захищені Конвенцією, можуть бути прямим під впливом несприятливих факторів зовнішнього середовища (наприклад, токсичні викиди можуть мати негативний вплив на здоров'я окремих осіб). Органи державної влади можуть бути зобов'язані прийняти заходи для забезпечення того, щоб права людини не постраждали серйозно від впливу несприятливих факторів зовнішнього середовища (*C. Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others*); По-друге, можуть бути порушені певні процесуальні права особи. Суд може зобов'язати органи державної влади дотримувати певні вимоги щодо інформації та комунікації, а також участі в процесах прийняття рішень і доступу до правосуддя (*C. Cinerildiz v. Turkey*); По-третє, за-

хист навколишнього середовища може бути законною метою виправдання обмежень певних прав людини. Суд може обмежити право власності, якщо це необхідно для захисту довкілля (*Hamer v. Belgium*).

Практика Європейського суду з прав людини підтвердила незаперечний взаємозв'язок між захистом навколишнього середовища та правами людини. Нехтування державами екологічними проблемами може означати невиконання своїх зобов'язань, передбачених Конвенцією. Не вжиття заходів запобігання погіршення якості довкілля може означати порушення інших прав, перш за все на охорону здоров'я, та на приватне життя.

Таким чином були створені передумови для визнання права на чисте та здорове довкілля та інших екологічних прав людини на вищому конвенційному рівні. У резолюції ПАРЄ 2396 (2021) було зазначено, що розуміння навколишнього середовища як вирішального фактору для людського розвитку та прав людини поставило перед державами-членами Ради Європи нові правові виклики [14]. Нинішня ситуація все частіше породжує як порушення основних прав так і судові спори.

ПАРЄ слушно зауважила, що оскільки Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод не містить жодних конкретних положень щодо захисту екологічних прав, Європейський суд з прав людини не може достатньо ефективно розглядати справи щодо їх захисту. Юридично обов'язковий інструмент, такий як додатковий протокол до Конвенції, нарешті дав би Суду беззаперечну основу для рішень, що стосуються порушень прав людини внаслідок несприятливого впливу навколишнього середовища на здоров'я, гідність і життя людини та був би стимулом для посилення національного екологічного законодавства та більш орієнтованого на захист підходу Суду.

На нашу думку, визнання права на здорове екологічно безпечне довкілля дозволило б захищати фундаментальне екологічне право незалежно від того, чи було порушено пов'язане право, і, отже, підвищило б значення екологічних прав та рівень захисту прав людини в цілому.

ПАРЄ рекомендувала Комітету міністрів Ради Європи розробити додатковий протокол до Європейської конвенції з прав людини (ETS № 5), а також протокол до Європейської соціальної хартії (ETS № 35 і 163) про право на безпечне, чисте, здорове та стале довкілля. Крім того, було рекомендовано розпочати підготовку низки конвенцій щодо мінімізації загроз здоров'ю, гідності та життю людини, а також переглянути Рекомендацію СМ/Rec(2016)3 Про права людини та бізнес щодо посилення корпоративної екологічної відповідальності [15].

У проекті протоколу було зазначено, що нові загрози життю, благополуччю та здоров'ю людей пов'язані з відсутністю дій, спрямованих на запобігання сукупній шкоді, завданій окремим особам від погіршення навколишнього середовища внаслідок комерційної експлуатації природи.

Крім того, Суд віддає перевагу антропоцентричному та утилітарному підходу до навколишнього середовища, який перешкоджає захисту природних об'єктів як таких. Прецедентне право Суду передбачає непрямий захист права на навколишнє

середовище лише у разі порушень, які одночасно призводять до порушення інших прав людини, вже визнаних у Конвенції. Чітке ж визнання права на здорове та життєздатне навколишнє середовище було б стимулом для посилення законодавства та більш орієнтованого на захист прав, не тільки нинішнього, але й майбутніх поколінь, підходу Суду.

У проєкті Протоколу пропонується розуміти право на безпечне, чисте, здорове та стійке довкілля, як право нинішнього та майбутніх поколінь жити в недеградованому, життєздатному та гідному середовищі, яке сприяє їх здоров'ю, розвитку і благополуччю, що в цілому відповідає традиційному розумінню фундаментального екологічного права, однак ми пропонуємо доповнити визначення вказівкою на екологічно безпечне природне середовище. Проєкт також містить процесуальні екологічні права.

У проєкті наводяться загальні принципи забезпечення цього права. Відмітимо, що зазначені принципи, в цілому дублюють принципи, сформульовані ще Декрацією РІО у 1992 р., однак набувають більш сучасного сенсу. Так принцип рівності нинішнього та прийдешніх поколінь розуміється як принцип трансгенераційної відповідальності, справедливості та солідарності та передбачає не тільки право на користування корисними властивостями природи, але і обов'язок захищати навколишнє середовище та біорізноманіття, а також запобігати будь-якій непоправній і незворотній шкоді життю на Землі, щоб забезпечити право наступних поколінь жити в безпечному, чистому, здоровому та сталому середовищі, а також гарантії використання та управління в екологічно сталий спосіб. Принцип доповнюється принципом екологічної недискримінації на підставі приналежності до того чи іншого покоління, групи, або народу.

Принципи попередження та перестороги доповнюються принципами нерегресії та принципом *in dubio pro natura*, що слід привітати. Принцип *in dubio pro natura* тобто якщо є сумніви, то вони трактуються на користь навколишнього середовища, поступово завойовує підтримку фахівців [16]. Незважаючи на тенденцію розгляду цього принципу разом із запобіжним, *in dubio pro natura* є самодостатнім і автономним принципом, як в епістемологічному, так і в практичному плані.

Всесвітня декларація про верховенство права в навколишньому середовищі, прийнята Міжнародним союзом охорони природи (МСОП) у 2016

перераховує серед своїх 13 принципів *in dubio pro natura*, який було описано наступним чином: «У разі виникнення сумнівів, усі справи в судах та адміністративних органах повинні бути вирішені таким чином, щоб найбільше сприяти захисту та збереженню навколишнього середовища. Перевага надається альтернативам які є найменш шкідливими для навколишнього середовища. Дії не вживаються, коли їх потенційний негативний вплив на навколишнє середовище є непропорційним по відношенню до отриманої вигоди» [17]. Принцип означає тлумачення всіх сумнівів на користь природи. Критерій *in dubio pro natura* працює як герменевтичний – тлумачний для органів державної влади, а також для судів і трибуналів. Конституціоналізація принципу *in dubio pro natura* сприяє всебічній екологізації всіх правових систем, галузей права та законодавства всіх рівнів.

Відповідно до статті 15 Конвенції не допускається відступ від положень цього Протоколу, за винятком його статті 7 b, положення якої проголошують таке: якщо проект, програма чи політика мають вплив на навколишнє середовище та біорізноманіття, кожен має право отримати попередні консультації, щоб бути вислуханими органами, що приймають рішення щодо дозволу та розвитку цього проекту.

Висновки. Право Ради Європи динамічно розвивається зі зміною потреб цивілізаційного розвитку європейського континенту, який не тільки призводить до економічного підйому та процвітання європейців, але є невід'ємним від проблем та ризиків. Найбільш значущою загрозою в є екологічна криза, пов'язана зі зміною клімату, втратою біорізноманіття, деградацією природи, екоцидом, який зазнала Україна, в результаті агресивних дій РФ. Під загрозою опинилися права людини. Осмислення ситуації зумовило бачення навколишнього середовища, як вирішального фактору для їх захисту. Змінилися пріоритети Ради Європи. Сьогодні це довкілля та права людини. Правова система Ради Європи розвивається, намагаючись забезпечити високі правові стандарти їх захисту, що наразі неможливо, оскільки Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод не містить права на екологічно безпечне навколишнє середовище. Конвенція тільки опосередковано пропонує певний ступінь захисту цього права, а ЄСПЛ може забезпечити тільки непрямий його захист лише у разі порушень, які одночасно призводять до порушення вже визнаних у Конвенції прав людини. ПАРЄ запропонувала підвищити захист шляхом прийняття додаткового протоколу «Про право на безпечне, чисте, здорове та стале довкілля» до Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та надала проект протоколу. Проект декларує право людини на чисте здорове навколишнє природне середовище та пропонує основні принципи його захисту.

Його прийняття відбуватиметься із додержанням принципу сталого розвитку та означатиме подальшу екологізацію всієї правової системи Ради Європи, закріплення сучасних пріоритетів Ради Європи та ознаменуватиме зміну підходу Європейського Суду з прав людини з антропоцентричного на екоцентричний при розгляді відповідної категорії справ.

Література

1. Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy. Council of Europe. URL: <https://www.cbd.int/doc/nbsap/rbsap/pebls-rbsap.pdf>
2. RUSSIAN MASS DESTRUCTION OF THE NATURAL ENVIRONMENT IN UKRAINE VOLUME I: INDIVIDUAL RESPONSIBILITY August 2023 URL: https://uba.ua/documents/1PR/Vol_I-Individual_Responsibility_
3. Charlesworth H. International Law: A Discipline of Crisis. *The Modern Law Review* Vol. 65, № 3 (May, 2002), pp. 377–392 URL: <https://www.jstor.org/stable/1097579>
4. Rafael Domingo, The Crisis of International Law, 42 *Vanderbilt Law Review* 1543 (2021) URL: <https://scholarship.law.vanderbilt.edu/vjtl/vol42/iss5/4>
5. Prabhash Ranjan The crisis in international law. Securitisation, populism, and protectionism threaten on the core universal values enshrined in international law URL: <https://www.thehindu.com/2023>.
6. Гузь В.М. «Стокгольмський» період історії розвитку міжнародно-правової охорони видів дикої фауни. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Серія ПРА-ВО. Випуск 34. Том 3. С. 136–140. С. 137.

7. Коваленко В.В. Практика європейського суду з прав людини – зв'язок довілля і прав людини *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. №6. С. 452–456. URL: http://lsej.org.ua/6_2019/115.pdf
8. *Environmental Law Review*, 1978. P. 423 URL: https://law.lclark.edu/law_reviews/environmental_law/
9. *Case of Lyppez Ostra v. Spain* URL: <https://hudoc.echr.coe.int> >
10. *Case of Guerra and Others v. Italy* URL: <https://hudoc.echr.coe.int> >
11. *Case of Hamer v. Belgium* URL: <https://hudoc.echr.coe.int> > та ін.
12. Всеєвропейська стратегія збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (1995) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994>
13. Council of Europe. Human rights and the environment. URL: <https://www.coe.int/en/web/impact-convention-human-rights/home#/>
14. Resolution 2396 (2021) Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe URL: <https://pace.coe.int/en/files/29499/html>
15. Recommendation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres aux Etats membres URL: <https://rm.coe.int/human-rights-and-business-recommendation>
16. Serena Baldin, Sara de Vido. The in dubio pro natura principle: an attempt of a comprehensive legal reconstruction. *Revista General de Derecho Público Comparado* 2022. № 32. Pp. 168–199. URL: <file:///C:/Users/User/Downloads/2022INDUBIOPRONATURA.pdf>
17. IUCN World Declaration on the Environmental Rule of Law URL: <https://www.iucn.org/our-union/commissions>

Анотація

Сурілова О. О. Пріоритетні напрями діяльності ради Європи: сучасний вимір. – Стаття.

Стаття присвячена діяльності Ради Європи в сфері захисту прав людини та охорони навколишнього природного середовища, які на сьогодні є пріоритетними для Ради Європи, як це підкреслено у резолюції ПАРЕ 2396 (2021). Аналіз резолюції дозволив авторці дійти до висновку, що розуміння навколишнього середовища як вирішального фактору для людського розвитку та прав людини поставило перед державами-членами Ради Європи нові правові виклики, серед яких набуття довіллям небезпечних властивостей внаслідок зміни клімату, втрати біорізноманіття, деградації довілля. Найпотужнішим викликом на початку тисячоліття є агресія РФ проти України, одним з проявів якої є екоцид, який вже набув транскордонного характеру. Європейські держави мають реагувати на небезпеку з метою мінімізації її наслідків. У статті підкреслюється, що з найбільшою ефективністю це можливо зробити співпрацюючи в рамках Ради Європи. Констатується, що пріоритетним напрямом діяльності Ради Європи з моменту її заснування був захист прав людини, але екологічні права не попадали в сферу інтересів організації і не були передбачені у Європейській конвенції з захисту прав людини та основоположних свобод. У статті підкреслюється, що зрушення відбулися в 70 рр. ХХ ст., коли була прийнята низка документів, спрямованих на захист довілля Європи. Щодо екологічних прав людини, їх захист здійснювався опосередковано завдяки прецедентній практиці ЄСПЛ, який винайшов зв'язок між правами людини, передбаченими конвенцією, та порушенням екологічних прав. Суд створив передумови для визнання права на екологічно безпечне довілля та інших екологічних прав людини на вищому конвенційному рівні. ПАРЕ запропонувала прийняти додатковий протокол до Європейської конвенції з захисту прав людини та основоположних свобод та представила його проект, який суттєво змінив підходи до розуміння основного екологічного права та його судового захисту з утилітарного на екоцентричний та розширив перелік та зміст принципів охорони довілля та захисту екологічних прав людини. У статті зроблений висновок про те, що прийняття протоколу призведе до екологізації всієї правової системи Ради Європи у відповідності до принципу сталого розвитку.

Ключові слова: Рада Європи, права людини, пріоритети Ради Європи, ЄСПЛ, Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, Протокол «Про право на безпечне та стале довілля», принципи права Ради Європи, in dubio pro natura, сталий розвиток.

Summary

Surilova O. O. Priority areas of activity of the Council of Europe: modern dimension. – Article.

The article is devoted to the activities of the Council of Europe in the field of protection of human rights and protection of the environment, which are currently priorities for the Council of Europe, as emphasized in PACE resolution 2396 (2021), where it was stated that understanding the environment as a decisive factor for human development and human rights posed new legal challenges to the member states of the Council of Europe, including the acquisition of dangerous properties by the environment as a result of climate change, loss of biodiversity, and environmental degradation. The most powerful challenge at the beginning of the millennium is the aggression of the Russian Federation against Ukraine, one of the manifestations of which is ecocide, which has already acquired a cross-border character. European states must respond to danger in order to minimize its consequences. The article emphasizes that this can be done most effectively by cooperating within the framework of the Council of Europe. It is noted that the priority area of activity of the Council of Europe since its foundation was the protection of human rights, but environmental rights did not fall within the scope of the organization's interests and were not provided for in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The article emphasizes that the changes took place in 1970. 20th century a number of documents aimed at protecting Europe's environment were adopted, but with regard to human environmental rights, their protection was indirectly carried out thanks to the precedent practice of the ECHR, which invented a link between human rights provided for in the convention and the violation of environmental rights. Prerequisites were created for the recognition of the right to an ecologically safe environment and other environmental human rights at the highest convention level. The PACE proposed to adopt an additional protocol to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and presented its draft, which significantly changed the approaches to the understanding of basic environmental law and its judicial protection from utilitarian to ecocentric and expanded the list and content of the principles of environmental protection and protection of environmental human rights. The article concludes that its adoption will lead to the greening of the entire legal system of the Council of Europe in accordance with the principle of sustainable development.

Key words: Council of Europe, Human Rights, priorities of the Council of Europe, ECtHR, Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Protocol "On the right to a safe and sustainable environment", principles of Council of Europe law, in dubio pro natura, sustainable development.