

## МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

*А. Е. Кадомцева*

### МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Статья посвящена вопросам защиты окружающей среды как на национальном, так и на международном уровне. Проблема защиты окружающей среды стала предметом активных общественных действий и политических дискуссий.

*Ключевые слова:* окружающая среда, природная среда, защита, охрана, принципы охраны окружающей среды, международное сотрудничество, обязанность государства, ущерб, безопасность, контроль.

*A. Ye. Kadomtseva*

### INTERNATIONAL COOPERATION IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION AND ENVIRONMENTAL SECURITY

The article is devoted to the national and international problems of environment protection. The problem of the environment protection has become the subject of social actions and political discussions.

*Keywords:* environment, nature, protection, guard, the principles of environment protection, international cooperation, the duty of the State, damage, security, control.

Неуклонное ухудшение состояния природной среды заставило широкую общественность различных стран мира задуматься о разрушительном воздействии человека на природу.

Такое осознание жизненной важности для человечества здоровой окружающей среды и решительные усилия многочисленных природоохранных организаций привели к принятию целого ряда законов о защите и сохранении природной среды.

Забота об окружающей среде впервые проявилась на уровне отдельных государств. Она привела к принятию многочисленных законодательных актов по защите окружающей среды в целом или ее различных компонентов (вода, воздух, леса и т. д.). Многие государства также приняли конституционные нормы по защите окружающей среды.<sup>1</sup>

---

*Кадомцева Анжелика Евгеньевна* — кандидат юридических наук, доцент, Санкт-Петербургский государственный университет, Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9; likatim70@list.ru

*Kadomtseva Anzhelika Yevgenyevna* — candidate of legal sciences, associate professor, St. Petersburg State University, 7/9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation; likatim70@list.ru

<sup>1</sup> Список государств, которые включили такие нормы в свои конституции, можно найти в работе: *Schwartz M. Preliminary Report on Legal and Institutional Aspects of Relationship between Human Rights and the Environment. Geneva, 1991. P. 11.*

Однако государства и специализированные учреждения довольно быстро осознали, что только национальной политики в области окружающей среды недостаточно из-за масштабности и транснационального характера многих проблем окружающей среды и что для их должного регулирования необходимо принять международные нормы.

Поэтому вопрос о защите и охране окружающей среды был включен в повестку дня для многих организаций, действующих в области международного права. Было принято значительное количество международно-правовых норм, охватывающих широкий круг вопросов по охране окружающей природной среды, включая предотвращение ущерба окружающей среде и развитие международного сотрудничества в ликвидации его последствий.

В основе международного сотрудничества в области охраны окружающей природной среды лежат два основных принципа:

— обязанность государств воздерживаться от нанесения ущерба окружающей среде за пределами своих границ. Этот принцип был утвержден несколькими юридическими решениями.<sup>2</sup> Он также прямо упоминается в различных международных договорах<sup>3</sup> и многих других юридических документах;<sup>4</sup>

— обязанность государств беречь окружающую среду в целом. Этот принцип также изложен в различных договорах и двусторонних, региональных и международных соглашениях.<sup>5</sup>

Вопрос о защите окружающей среды был позже поднят в более узком контексте международного права — в аспекте прав человека. Сейчас общепризнано, что обеспечить право на достойную жизнь и другие основные права человека неизмеримо труднее, а иногда невозможно в окружающей среде, которой нанесен серьезный ущерб.<sup>6</sup> Право на здоровую природную среду, таким образом, более широко признается одним из основных прав человека. Оно четко предусматривается различными международными договорами,<sup>7</sup> другими юридическими документами и конституциями многих государств.<sup>8</sup>

Международно-правовые нормы, касающиеся защиты окружающей среды, нацелены не на то, чтобы предотвратить нанесение ущерба вообще, а, скорее, на то, чтобы ограничить его до уровня, который можно считать терпимым.

Обязательство государств не наносить ущерба окружающей среде за пределами своей территории подтверждается в ряде судебных и арбитражных решений,

---

<sup>2</sup> *La protection de l' environnement en temps de conflitarme*. European Communities, Brochure 54 110/85 slnd. P. 17–18.

<sup>3</sup> Конвенция по морскому праву от 10 декабря 1982 г. (ст. 194, п. 2).

<sup>4</sup> 21-й принцип Стокгольмской декларации, одобренной 16 июня 1972 г. Конференцией Организации Объединенных Наций по окружающей среде // Краткий протокол заседаний Конференции. «IRRC». N 141, December 1972. P. 683 и далее; IRRC. N 137. August 1972. P. 468.

<sup>5</sup> Список этих документов см. в работе: *La protection de l' environnement en temps de conflitarme*. P. 25–30.

<sup>6</sup> *Schwartz M. Preliminary Report on Legal and Institutional Aspects of Relationship between Human Rights and the Environment*. P. 4–11.

<sup>7</sup> Статья 24 Африканской хартии прав человека и народов, подписанная в Найроби в июне 1982 г., провозглашает: «Все народы имеют право на общую удовлетворительную окружающую среду...».

<sup>8</sup> *Schwartz M. Preliminary Report on Legal and Institutional Aspects of Relationship between Human Rights and the Environment*. P. 11–12.

в текстах различных региональных и международных конвенций и других международных документов, в том числе, например, в знаменитом 21-м принципе Стокгольмской декларации.<sup>9</sup> Он также применялся судебными органами отдельных стран,<sup>10</sup> и его обычный характер признается в настоящее время практически всеми.

Этот принцип представляет особый интерес, так как, согласно общим правилам, предусматривающим международную ответственность, даже наличие вооруженного конфликта не освобождает стороны, участвующие в конфликте, от вышеупомянутого обязательства.

Обязательство государств беречь окружающую среду в целом имеет более широкую сферу применения по сравнению с первым принципом, поскольку он устанавливает обязанность уважать природную среду в целом, независимо от того, какая действует правовая система — государства, подписавшего документ, или другого государства.

В идеале природной среде должна быть обеспечена полная и безусловная защита. Однако это не случится до тех пор, пока осознание ценности нашего природного наследия не станет по-настоящему всеобщим. А сегодня даже право на жизнь не везде уважается. В результате тысячи людей погибают каждый день от голода, холода и болезней. В этих условиях бессмысленно запрещать, например, вырубку деревьев людям, живущим в Гималаях, на севере Индии. Тем не менее усиление защиты существующих охраняемых природных территорий могло бы иметь большое значение для будущего, так как позволило бы нам оставить в наследство последующим поколениям особые зоны, где окружающая среда обладала бы, по крайней мере, той же структурой, что и та, которая досталась нам от наших предков. Другими словами, эти находящиеся под охраной природные территории стали бы настоящими экологическими заповедниками, и такую минимальную защиту каждый будет уважать при любых обстоятельствах, в том числе и в период вооруженных конфликтов.

За последние годы вопросы защиты природной среды во время вооруженных конфликтов являлись предметом многочисленных дискуссий и серьезных исследований.

Многочисленные проблемы юридического и экологического характера, вызванные вооруженным конфликтом, до сих пор остаются нерешенными. В настоящее время еще нельзя дать окончательную «экологическую оценку» этому явлению: природа возрождается медленно, и для того, чтобы сделать более точный анализ ущерба, нанесенного вооруженным конфликтом природной среде, необходимы более длительные наблюдения.<sup>11</sup>

Количество проведенных исследований, а также их серьезность свидетельствуют о том, что сегодня международное сообщество полностью осознало опасность, которую война представляет для природной среды. Разрушительный потенциал современных способов ведения войны делает необходимость принятия мер для защиты природной среды более и более очевидной.

Хотя можно только приветствовать тот факт, что проблема сейчас широко осознается, этого явно недостаточно. Теперь должны последовать практические меры.

---

<sup>9</sup> UN Conference on the Human Environment (Stockholm, 5–6 June 1972) // *Revue generale de droit international public*. 1973. P. 354.

<sup>10</sup> Административный суд г. Страсбурга, провинция Северная Голландия, против министерства окружающей среды, 27 июля 1983 г. // *Revue juridique de l'environment*. 1983. P. 343.

<sup>11</sup> *The Environmental Legacy of the Gulf War. Greenpeace Report*, 1992. — В докладе также содержится подробный анализ уже известных примеров ущерба, нанесенного природной среде.

В этом отношении, несмотря на отдельные конструктивные предложения, которые заслуживают внимательного изучения, результаты последних исследований явно неутешительны. Необходимо найти средства, чтобы отвести опасность от природной среды, положить конец действиям, наносящим ущерб природе, и наказать тех, кто несет за них ответственность.

На примере одной войны вряд ли можно сделать точные и надежные выводы относительно такой многогранной проблемы, как воздействие войны на природную среду. Экологов и юристов, как и генералов, легко обвинить в том, что они всегда ведут войну так, как будто она последняя. И во время войны, и в мирное время ущерб может принимать различные формы, его очень трудно предвидеть заранее и оценить после войны, его можно по-разному объяснять, и крайне трудно с ним бороться.

Контроль за исполнением международных обязательств представляет собой одну из форм функционирования международного права. Контроль занимает промежуточное место между «первичными», регулируемыми правоотношениями и «вторичными», охранительными,<sup>12</sup> хотя и находятся ближе к последним. В сфере международного права окружающей среды не существует единого определения или исчерпывающего понимания контрольного механизма как комплексного понятия. Контроль представляет собой, скорее, совокупность различных правовых и организационных функций и включает по крайней мере четыре формы контрольного механизма.

Первая форма функционирует в сфере взаимодействия правового регулирования изменений параметров природной среды, отслеживая уровень такого взаимодействия. Ее правовой и организационной формами является мониторинг окружающей среды. Вторая контролирует соблюдение государствами международных обязательств в природоохранительной сфере. Третья нацелена непосредственно на регулирование качества окружающей среды. Основные инструменты, используемые здесь, — технические нормы и стандарты различных показателей качества окружающей среды либо различных видов воздействия на нее. И, наконец, четвертая форма — предупредительный контроль, включающий различные виды оценки воздействия на окружающую среду, легитимированные как в национальном законодательстве, так и в международно-правовых нормах.

Главная цель мониторинга окружающей среды в контексте контроля за использованием международных обязательств — получение необходимых данных, которые могли бы использоваться для выработки соответствующих мер.

Мониторинг представляет также возможность обратной связи для оценки адекватности применяемых регулятивных средств. Обратимся к одному из юридических определений контроля: «любые меры, направленные на установленные фактические положения, и его оценка с точки зрения соответствия положенным правовым нормам».<sup>13</sup> Следовательно, мониторинг отвечает требованиям первой части контроля, а именно «оценке фактического положения».

Разработка и принятие природоохранительных стандартов — часть международной системы контроля, поскольку они определяют технические границы поведения государств по отношению к природной среде. В доктрине по-разному

<sup>12</sup> О соотношении «первичных» и «вторичных» правоотношений см.: Ушаков Н. А. Проблемы теории международного права. М., 1988. С. 167–187.

<sup>13</sup> Symonides J. Kontrola Miedzynarodowa. Torun, 1969. S. 6–7.

оцениваются содержание и роль природоохранных стандартов. Некоторые исследователи полагают, что начинать надо с введения экостандартов, не имеющих обязательной силы, и только на следующей стадии включать их в юридически обязывающие акты.<sup>14</sup> Другие утверждают, что международное нормотворчество должно оцениваться не столько с точки зрения степени соблюдения существующих норм и стандартов, сколько на основании общего развития экологической обстановки, которое более динамично, нежели формально-юридические процессы.<sup>15</sup> Однако наиболее распространена точка зрения, согласно которой природоохранные стандарты ставят преграду неприемлемым изменениям в окружающей среде.<sup>16</sup>

Использование природоохранных стандартов в значительной степени зависит от их практической применимости в конкретной ситуации. Вот почему роль технических норм и стандартов определяется не только спецификой объекта правового регулирования, но и наличием организационных структур, побуждающих государство применять такие стандарты.

Концепция экологической безопасности способна предложить необходимый методологический прорыв в области охраны окружающей среды. Постановка экологической проблемы на уровень национальной безопасности решает несколько важных задач. Она придает природоохранительной проблеме значимость проблемы выживания человечества, что реально отражает серьезность существующих и будущих экологических угроз. Она делает экологическую проблему задачей высочайшего политического приоритета, традиционно присваиваемого вопросам безопасности. Она предлагает новую основу для разрешения природоохранных проблем — модель «предвидеть и предотвращать» — вместо обычно принятого подхода по типу «реагировать и корректировать». И, наконец, она создает предпосылки для перераспределения ресурсов, выделяемых на национальную безопасность, в пользу природоохранных задач, т. е. в определенной степени решается проблема конверсии промышленного сектора национальных экономик.

Режим экологической безопасности должен основываться на ряде принципов, образуемых посредством синтеза основополагающих положений права окружающей среды. Одним из главных здесь является принцип контроля за соблюдением соответствующих требований экологической безопасности.

Контрольные механизмы, такие как, например, мониторинг соблюдения государствами договорных обязательств, — основополагающие для любой системы безопасности, включая экологическую. Только развитая система национальных и международных процедур контроля способна гарантировать соблюдение государствами согласованных требований.

Преодолеть экологический кризис невозможно, если не будет создан план для подлинного обновления гражданского общества. Этот план должен включать реставрацию прав каждого гражданина. Принимая во внимание законодательство и отношения современного общества, можно сказать, что странам Содружества

---

<sup>14</sup> *Contini P., Sands P. Methods to Expedite Environmental Protection: International Ecostandarts // American Journal of International Law. 1972. N 66. P. 37–59.*

<sup>15</sup> *Schneider J. World Public Order of the Environment: Toward an International Ecological Law and Organization. Toronto, 1979. P. 84–85.*

<sup>16</sup> *Springer A. L. The International law of Pollution // Protecting the Global Environment in a World of Sovereign States. Westport; London, 1983. P. 48.*

Независимых Государств трудно разработать план спасения окружающей природной среды от дальнейшей деградации вследствие переживаемого ими сейчас экономического кризиса. Есть политика, предлагающая исчерпывающее решение проблемы. В ней сочетаются нужды природной среды с потребностями общества и отдельной личности. Смысл ее состоит в том, что каждый должен платить за те выгоды, которые он получает от использования природных объектов. Если природные ресурсы используются для хранения отходов, то это не должно быть бесплатным. Обязательность платы является наиболее эффективной политикой для сохранения природной среды. Из вышесказанного можно сделать вывод: если будет проводиться рациональная социальная и экономическая политика, то политика в области экологии также будет эффективной.

Статья поступила в редакцию 3 июня 2014 г.