

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего образования
«РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ»
Юридический институт
Кафедра международного права

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
СОВРЕМЕННОГО
МЕЖДУНАРОДНОГО
ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА**

**LIBER AMICORUM
в честь профессора
Михаила Николаевича Копылова**

**Материалы круглого стола,
посвященного 60-летию профессора М.Н. Копылова**

Москва, 15 июня 2015 г.

Москва
Российский университет дружбы народов
2016

УДК 349.6(063)
ББК 67.407
А43

Утверждено
РИС Ученого совета
Российского университета
дружбы народов

А43 Актуальные проблемы современного международно-экологического права. LIBER AMICORUM в честь профессора Михаила Николаевича Копылова : материалы круглого стола, посвященного 60-летию профессора М. Н. Копылова. Москва, 15 июня 2015 г. – Москва : РУДН, 2016. – 295 с. : ил.

ISBN 978-5-209-06958-4

Издание представляет собой сборник докладов и выступлений участников круглого стола, посвященного 60-летию профессора М.Н. Копылова, состоявшегося в РУДН 15 июня 2015 г.

Для преподавателей, научных сотрудников, аспирантов и студентов юридических факультетов вузов, практических работников и всех интересующихся актуальными проблемами современного международного экологического права и международных отношений.

УДК 349.6(063)
ББК 67.407

ISBN 978-5-209-06958-4

© Коллектив авторов, 2016
© Российский университет дружбы народов,
Издательство, 2016

ПРЕДИСЛОВИЕ

15 июня 2015 г. кафедра международного права юридического института Российского университета дружбы народов провела круглый стол на тему «Актуальные проблемы современного международного экологического права», посвященный 60-летию профессора кафедры международного права РУДН, доктора юридических наук, академика РАЕН, Российской экологической академии и Международной академии наук экологии и безопасности жизнедеятельности Михаила Николаевича Копылова¹. В работе круглого стола приняли участие и выступили с научными сообщениями ведущие специалисты по национальному и международному экологическому праву как из России, так из-за рубежа². Эти доклады и сообщения представлены в предлагаемом вниманию читателя настоящем сборнике.

Пользуясь случаем, мне хотелось бы сказать о юбилее. Профессор М.Н. Копылов родился 11 июня 1955 г. в Новосибирской области в семье военного летчика Николая Михайловича Копылова и его супруги Раисы Макаровны и был назван в честь своего деда – Михаила Дмитриевича Копылова, который участвовал в боевых действиях на фронтах Великой Отечественной войны и был кремлевским курсантом, охранявшим в Кремле кабинет В.И. Ленина.

¹ Поздравления проф. М.Н. Копылову были опубликованы в ведущих юридических журналах: Абашидзе А.Х., Солнцев А.М. 60 лет профессору Михаилу Николаевичу Копылову // Евразийский юридический журнал. 2015. № 5. С. 319–320; Абашидзе А.Х., Солнцев А.М. 60 лет профессору Михаилу Николаевичу Копылову! // Московский журнал международного права. 2015. № 2. С. 183–186.

² См. обзор: Абашидзе А.Х., Гугунский Д.А., Солнцев А.М. Круглый стол «Актуальные проблемы современного международного экологического права», посвященный 60-летию профессора Михаила Николаевича Копылова // Евразийский юридический журнал. 2015. № 7. С. 337–339.

Продвигаясь по службе и часто меняя военные гарнизоны, семья Копыловых оказалась и в Сталинграде, и в Качинском высшем военном училище летчиков, где задержалась на целых 7 лет, став свидетельницей переименования города в Волгоград и завершения строительства на Мамаевом кургане мемориала «Родина-мать».

Казалось бы, постоянное общение с военными летчиками и курсантами летного училища, а также с членами их семей должно было отложить отпечаток на дальнейшей судьбе Михаила Николаевича и предопределить выбор будущей специальности. Но как показали дальнейшие события, это оказалось не так.

В Волгограде Михаил Николаевич пошел в первый класс общеобразовательной средней школы, а также в первый класс детской дневной музыкальной школы, закончить которые ему, однако, не удалось, поскольку семья переехала в Звездный городок.

Именно в Звездном городке М.Н. Копылов окончил среднюю специализированную английскую школу имени летчика-космонавта СССР Владимира Михайловича Комарова, став ее чемпионом по шахматам, и в том же году поступил на международно-правовой факультет МГИМО МИД СССР.

За время обучения в Институте основное внимание Михаила Николаевича было обращено на проблемы международного воздушного права (по-видимому, сказались впечатления от проведенного в авиационных городках детства). Не случайно, поэтому и дипломная работа, и кандидатская диссертация были посвящены проблемам международного воздушного права. Его научным руководителем по кандидатской диссертации был проф. Степан Васильевич Молодцов.

После окончания Института он по распределению попал на работу в систему Министерства гражданской авиации и продолжил научную разработку полетов гражданских воздушных судов на международных авиалиниях, и в составе

авторского коллектива в 1980–1981 гг. выпустил двухтомный курс «Международное воздушное право», за что был удостоен благодарности Министра гражданской авиации СССР. Возможно, так все и продолжалось, если бы не одна судьбоносная встреча в гардеробе Дипломатической академии МИД СССР.

Михаил Николаевич пришел на защиту докторской диссертации к своему учителю Валерию Ивановичу Кузнецову и в том самом месте встретился с профессором Игорем Павловичем Блищенко, за полгода до этого назначенным заведующим кафедрой международного права Университета дружбы народов имени Патриса Лумумбы. На вопрос И.П. Блищенко: «Миша, где ты сейчас работаешь?». М.Н. Копылов ответил: «В научном институте Министерства гражданской авиации». «А не хочешь ли ты пойти работать ко мне?», – спросил Игорь Павлович. На что Михаил Николаевич ответил: «Извините, Игорь Павлович, а где Вы работаете?». Услышав про Университет дружбы народов, Михаил Николаевич попросил две недели подумать.

Разговор этот состоялся в феврале 1982 г., а уже в октябре того же года Михаил Николаевич был избран по конкурсу на должность доцента кафедры международного права, на которой работает и по сей день.

За более чем 30-летний срок работы в этом всемирно известном учебном заведении, Университет Дружбы народов им. Патриса Лумумбы превратился в Российский университет дружбы народов, а М.Н. Копылов стал профессором, известным юристом-международником, который больше всего преуспел в области международного экологического права, за что был отмечен грамотой Министерства образования и науки России и стал лауреатом премии А.Ф. Кони за 2015 г. За годы работы ему удалось основать в РУДН научную школу международного экологического права. М.Н. Копылов является международно-признанным специалистом в области международного экологического права. Его перу принадле-

жит более 300 научных и учебных публикаций, под его научным руководством защитили свои кандидатские диссертации более 20 аспирантов и соискателей кафедры международного права, он был научным консультантом у успешно защитившего докторскую диссертацию докторанта кафедры.

В различные периоды работы в РУДН Михаил Николаевич Копылов являлся заместителем декана юридического факультета по науке, председателем Совета молодых ученых и специалистов факультета, председателем постоянно действующей комиссии по работе в общежитии, ответственным за научную работу кафедры международного права, а также куратором юридического отделения «Юриспруденция» Института дистантного образования РУДН. Ныне являлся членом двух диссертационных советов по юридическим наукам при РУДН.

Глубокие теоретические знания, талант оратора, способность последовательно отстаивать свою научную позицию снискали проф. М.Н. Копылову заслуженный международный авторитет. Он участвовал в качестве эксперта при разработке проекта Закона о правовом статусе неправительственных организаций Республики Судан. Неоднократно приглашался для чтения лекций и выступлений в университеты США, Швеции, Швейцарии, Италии. Является одним из непосредственных разработчиков Декларации Белладжо, принятой по итогам советско-американского семинара экологов 1991 г. и направленной участникам Конференции ООН по окружающей среде и развитию 1992 г. в Рио-де-Жанейро.

Всесторонние юридические знания, свободное владение английским и французским языками позволили М.Н. Копылову на высоком уровне представлять российскую научную школу на многочисленных международных конференциях, в частности на Общенациональной конференции по экологическому праву (1990 г., г. Уайт-Плейнс, США), на научно-практических конференциях «Переход к глобальному обществу» (1990 г., г. Винахт, Швейцария), «Парадигма раз-

вития африканских стран» (1991 г., г. Упсала, Швеция), «ООН и международный правопорядок в глобализирующемся мире» (2000 г., г. Москва, РФ), на конференциях МККК по международному гуманитарному праву, Совета Европы по проблемам имплементации Конвенции о защите прав человека и основных свобод, на ежегодных собраниях Советской/Российской ассоциации международного права.

Преподавал международное и экологическое право в Хартумском университете и Институте экологических исследований Республики Судан, в Гарвардском университете, Университете Пэйс, Джорджтаунском университете, Университете им. Дж. Вашингтона, Бостонском университете, Университете Эмори (США).

Михаил Николаевич Копылов является основателем династии юристов-международников – его сын, к.ю.н. Станислав Михайлович – также трудится на кафедре международного права и ведет курс «Международное морское право».

Коллеги по кафедре, студенты, бакалавры, магистры и аспиранты, специализирующиеся по кафедре международного права, сердечно поздравляют профессора М.Н. Копылова со славной датой как его жизни, так и жизни коллектива, в котором он работает, и желают ему новых творческих удач, новых достойных учеников, счастья и здоровья!

А.Х. Абашидзе,

*заведующий кафедрой международного права
РУДН, профессор МГИМО (У) МИД России,
Вице-председатель Комитета ООН
по экономическим, социальным и культурным
правам, Председатель Комиссии
международного права Российской
Ассоциации содействия ООН,
Член экспертного совета Высшей
аттестационной комиссии
при Минобрнауки России по праву,
доктор юридических наук, профессор*





Дорогой Михаил Николаевич!

Волгоградский государственный университет от всей души поздравляет Вас с замечательным юбилеем! 60 лет – это не только время зрелости и мудрости, но и расцвет творческих сил, прекрасная пора для реализации всего задуманного.

Для волгоградских коллег Вы являетесь образцом верности своим научным взглядам. Ваш высокий профессионализм, редкая научная активность и готовность к плодотворному сотрудничеству внесли значительный вклад в становление и развитие международного права и отечественной юридической науки. Прекрасные человеческие качестванискали Вам славу отзывчивого, внимательного к окружающим человека, трепетно относящегося к нуждам, проблемам и начинаниям своих коллег, студентов и учеников.

Профессорско-преподавательский состав Волгоградского государственного университета, как и его руководство высоко ценит Ваши прекрасные профессиональные и человеческие качества, преданность своему призванию, внимательное отношение к окружающим.

Желаем Вам, Михаил Николаевич, чтобы душевная молодость в сочетании с жизненным опытом и мудростью всегда помогали находить решения самых трудных проблем! Поддержки коллег, внимания и заботы близких, здоровья и долголетия, удачи и благополучия!

В.В. Тараканов,
ректор

Глубокоуважаемый Михаил Николаевич!

Примите поздравления с Юбилеем!

Ваши достижения в теории и практике международного права вызывают чувство гордости за отечественную юридическую науку и фундаментальный потенциал нашего государства. Ваш вклад в международное экологическое право, международное воздушное и космическое право, международное морское право и др. признан во всем мире, ваши работы составят достойную часть библиотеки любого юриста, Вы – пример настоящего российского ученого!

Позвольте в этот знаменательный день искренне пожелать Вам крепкого здоровья, творческого долголетия, удачи и успехов во всех начинаниях и финансового благополучия, гармонии и покоя в семье!

*А.А. Мусеев,
Проректор Российской таможенной академии,
доктор юридических наук*

Уважаемый Михаил Николаевич!

От имени юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова от всей души поздравляем Вас – нашего дорогого друга, прекрасного человека и коллегу, доктора юридических наук, профессора кафедры международного права РУДН, академика Российской академии естественной наук, Российской экологической академии и Международной академии наук экологии и безопасности жизнедеятельности – с юбилеем!

Ваш юбилей –уместный повод отметить роль, которую вы играете в отечественной и мировой науке международного права. Вы, как высококлассный специалист в облас-

ти международного права, пользуетесь глубоким уважением в России и за рубежом.

Вы получили блестящее образование в МГИМО МИД СССР и защитили кандидатскую и докторскую диссертации в области международного воздушного и международного экологического права и уже 30 лет передаете Ваш опыт и знания молодым поколениям, работая на юридическом факультете Российского университета дружбы народов. Выступаете с лекциями в известных зарубежных Вузах. Являетесь членом кураториума Международной ассоциации журналистов «За экологическую безопасность», Вы отдаете силы и время на пропаганду эколого-правовых знаний в обществе.

Вами опубликовано свыше 130 работ как в России, так и за рубежом по вопросам международного экологического права, международного воздушного права, международного морского права и другим актуальным вопросам международного права.

Примите, дорогой Михаил Николаевич, пожелания крепкого здоровья, неиссякаемой творческой энергии, бодрости духа, радости от каждого прожитого дня, дальнейших научных свершений и благополучия!

С уважением и наилучшими пожеланиями,

*А.К. Голиченков,
декан юридического факультета
МГУ им. М.В. Ломоносова
доктор юридических наук, профессор*

Многоуважаемый Михаил Николаевич!

От имени коллектива кафедры международного права Дипломатической академии МИД России и от себя лично искренне поздравляю Вас с 60-летием! Ваша известность талантливого ученого-международника и эксперта в России и

за рубежом стала результатом высокого профессионализма в целом ряде отраслей и институтов международного права. Как крупный специалист в области международного экологического права и опытный педагог Вы пользуетесь заслуженным авторитетом среди Ваших коллег и многочисленных учеников. Вами внесен значительный вклад в науку международного права, который по достоинству оценивается и в Дипломатической Академии МИД России.

Ваши глубокие знания и творческий энтузиазм помогли создать Ваше собственное направление в уважаемой нами научно-исследовательской школе международного права Российского университета дружбы народов. Ваша разносторонняя деятельность получила высокую оценку отечественного и зарубежного научного сообществ, что выразилось в избрании Вас действительным членом Российской академии, а также академиком Международной академии наук экологии и безопасности жизнедеятельности. Мы надеемся на сотрудничество с Вами в тех областях научных поисков, которыми Вы занимаетесь и, в частности, в теории международного экологического права в условиях глобализации.

Примите, уважаемый Михаил Николаевич, нашу глубокую признательность и пожелания новых научных успехов, крепкого здоровья и всего самого доброго.

С.А. Егоров,
*заведующий кафедрой международного права
Дипломатической академии МИД России
доктор юридических наук, профессор*

Дорогой Михаил Николаевич!

Позвольте от имен студентов, аспирантов, профессорско-преподавательского состава Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина

(МГЮА), а также от коллектива кафедры международного права сердечно поздравить Вас, видного юриста-международника, талантливого педагога, надежного друга и товарища, с 60-летием со дня Рождения!

Последние годы Ваш жизненный путь тесно связан с юридическим институтом Российского университета дружбы народов, в котором Вами пройден путь от доцента до профессора кафедры международного права. Свой богатый педагогический опыт Вы щедро передаете молодому поколению юристов, которых готовит РУДН для десятка стран мира.

Успешно защитив кандидатскую, а затем и докторскую диссертации, Вы являетесь одним из известных российских юристов-международников, внесший существенный вклад в развитие доктрины международного права. Ваши работы по проблемам международного экологического, воздушного, морского, космического права знают не только в нашей стране, но и далеко за ее пределами. Они по праву включены в золотой фонд Российской науки международного права.

Еще раз поздравляем Вас, Михаил Николаевич, с юбилеем и желаем крепкого здоровья, счастья, благополучия и больших творческих успехов!

*По поручению коллектива кафедры международного права
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
заслуженный деятель науки,
доктор юридических наук, профессор
К.А. Бекашев*

Дорогой Михаил Николаевич!

Коллектив отдела аграрного, экологического и природоресурсного законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации сердечно поздравляет Вас со славным юбилеем!

Мы, как и вся юридическая общественность, отмечаем Ваш большой вклад в науку международного экологического права и Вашу многолетнюю научно-педагогическую деятельность.

Вы стояли у истоков современного международного экологического права, разработали целый ряд его теоретических положений, обосновали теорию источников международного экологического права, его место источников международного экологического права, его место и роль в системе международного права, концепцию международной экологической безопасности; исследовали правовой опыт международных экологических организаций и являетесь основателем школы международного экологического права Российского университета дружбы народов.

Ваши исследования отличает неравнодушный подход, хорошее знание практики, оригинальные идеи. Огромный интерес вызывает каждая ваша книга и статья, а также выступление на научных конференциях.

Вы являетесь блестящим преподавателем, подготовившим целую плеяду студентов и аспирантов, а также организатором и руководителем, профессором кафедры международного права, академиком Российской академии естественных наук, Российской экологической академии и Международной академии наук экологии и безопасности.

Нельзя не отметить ваше активное участие в законопроектной деятельности, пропаганде экологических знаний

и плодотворную работу по укреплению международного правового сотрудничества.

От всей души желаем Вам, дорогой Михаил Николаевич, крепкого здоровья, жизненных сил, творческих успехов в Вашей научной и педагогической деятельности!

*Заведующий и коллектив отдела аграрного,
экологического и природоресурсного
законодательства
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации
С.А. Боголюбов*

Уважаемый Михаил Николаевич!

Мы знаем Вас как признанного ученого, известного во всем мире специалиста в области международного воздушного, космического, а главное – международного экологического права, в развитие которого Ваш вклад особенно велик. Ведь именно Вам принадлежат такие открытия в сфере международного экологического права, как периодизация его истории. Именно Вы доказали необходимость преобразования Программы ООН по окружающей среде в полноценную экологическую организацию на базе международного договора и создании международной экологической администрации, включения экологической проблематики в Устав ООН. Помимо этого, Вам удалось раскрыть юридическое содержание права на благоприятную окружающую среду. Вами опубликовано немало учебных и научных работ по данному

направлению. Поздравляем Вас с 60-летием и желаем Вам счастья, здоровья, творческих успехов и долгих лет жизни!

*заведующий отделом международного
публичного права Института законодательства
и сравнительного правоведения при Правительстве РФ,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки РФ,
Заслуженный юрист РФ,
судья Конституционного Суда РФ в отставке*
О.И. Тиунов



ДИПЛОМ

ПРЕЗИДИУМ РАН

постановлением от 12 мая 2015 года присудил

ДОКТОРУ ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК

Михаилу Николаевичу

КОПЫЛОВУ

ПРЕМИЮ имени А.Ф. Кони

ЗА ЦИКЛ РАБОТ ПО ЕДИНОЙ ТЕМАТИКЕ
«РОССИЙСКАЯ КОНЦЕПЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА»

ПРЕЗИДЕНТ РАН
АКАДЕМИК РАН

В.Е. Фортвов

ГЛАВНЫЙ УЧЕНЫЙ СЕКРЕТАРЬ
ПРЕЗИДИУМА РАН
АКАДЕМИК РАН

М.А. Пальцев



№ 2005

Москва

ПОЧЕТНАЯ ГРАМОТА

Ученый Совет
Российского университета
дружбы народов
награждает

КОПЫЛОВА МИХАИЛА НИКОЛАЕВИЧА

***за многолетний плодотворный труд
в Российском университете дружбы народов
и в связи с 60-летием***



Ректор

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'V.M. Filipov', is written over a horizontal line.

В.М.Филиппов

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО: НАЦИОНАЛЬНЫЙ И/ИЛИ МЕЖДУНАРОДНЫЙ ВЕКТОР

*Сергей Александрович Боголюбов,
доктор юридических наук, профессор,
заведующий отделом аграрного,
экологического и природоресурсного
законодательства Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации,
117218, Россия, Москва,
ул. Большая Черемушкинская, 34*



Энтузиазм и подвижничество в науке и педагогике, сочетание теоретических исследований с преподавательской деятельностью, пропаганды эколого-правовых знаний с их изложением в авторитетных отечественных и зарубежных аудиториях самого различного профиля всегда вызывают уважение и привлекают достойное внимание коллег, какого бы возраста они ни были.

В этом контексте шестидесятилетняя жизнь и более чем тридцатилетняя деятельность в Российском университете дружбы народов профессора Михаила Николаевича Копылова порождает желание поддержать его многогранные конструктивные усилия и остановиться, по крайней мере, на четырех, как теперь принято обозначать, «реперных точках» его заметного и богатого вклада в международное экологическое право, поразмышлять над поднятыми вопросами и предложениями по их решению.

Поражает достаточно редко встречающееся умение совмещать известную российской и зарубежной общественности лекционную, организационную и иную работу в системе РУДН, Минобразования и науки России, международ-

ных и национальных неправительственных объединений, общественных организаций с научным руководством аспирантами и соискателями и, главное, с серьезными теоретическими разработками, книгами, учебниками и иными (более двухсот) оригинальными публикациями самого различного жанра.

Снискали известность выступления и доклады юбиляра на форумах различного формата стран Азиатского, Американского, Африканского, Европейского континентов с отстаиванием и обоснованием своих взглядов, концепций, принципов, участие в подготовке деклараций по окружающей среде и развитию, защищенная в 2001 г. в Московском государственном институте (университете) международных отношений МИД России докторская диссертация на тему «Право на развитие и экологическая безопасность развивающихся государств (международно-правовые вопросы)»: все это свидетельствует о надлежащем проецировании теории на практику, сочетании эмпирических и научно-прикладных поисков, приносящих полезный для общества результат.

Современные требования о переводе основных научных исследований в университеты и иные высшие учебные заведения по примеру западных вузов встречаются с немалыми трудностями, связанными с наличием технической, библиотечной, территориальной базы, учебной нагрузкой – загруженностью профессорско-преподавательского состава ведением лекционных, семинарских и прочих аудиторных занятий, недооценкой порой в учебных заведениях научно-теоретических поисков и их выходов на практику.

Жизнь убеждает, что смена жанров научно-педагогической, организационно-редакторской и иной деятельности не столько не препятствует, не затрудняет, а стимулирует развитие потенциала, обогащает имиджи мастеров, знающих происходящее в мире, в других вузах и научных учреждениях своей страны, оперативно откликающихся на

их запросы, рассматривающих морально-политическое воздействие международного права на национальное законодательство, их взаимодействие между собой в сфере экологии, обосновывающих историю, существование и перспективы развития международного экологического права¹.

Второе, что заслуживает положительной констатации, это широкая палитра тематики исследований, приводящих, в конечном счете и неизбежно, к рассмотрению правовых проблем охраны окружающей природной среды в национальном и международном аспектах. С правовой экологией, так или иначе, связаны коллективные и индивидуальные монографии М.Н. Копылова: «Международное морское право» 1988 г., «Ближний Восток и международное право» 1990 г., «Право на развитие и экологическая безопасность развивающихся стран: международно-правовые вопросы» 2000 г., «Международное экологическое право: кодификация и прогрессивное развитие» 2005 г., «Гуманитарные аспекты концепции устойчивого развития» 2014 г.

Настольными для студентов, аспирантов и др. стали учебники: «Международное морское право» 1988 г., «Международные организации» 1994 г., «Основы европейского интеграционного права» 2012 г., «Международное экологическое право» 2012 г., «Право Европейского Союза» 2013 г., «Право международных организаций» 2014 г. Этот далеко не

¹ См.: Копылов М.Н. Введение в международное экологическое право. М.: РУДН, 2007; Копылов М.Н., Мохаммад С.А., Якушева Е.А. История международного экологического права. М.: РУДН, 2007; Копылов М.Н., Копылов С.М., Мохаммад С.М.А. Краткий очерк истории международного экологического права. М.: Экон-Информ, 2015; Капустин А.Я. Международное право и вызовы XXI века // Журнал российского права. 2014. № 7; Тиунов О.И., Каширкина А.А., Морозов А.Н. Влияние норм международного права на национальное законодательство // Журнал российского права. 2010. № 6; Копылов М.Н., Солнцев А.М. Экологические права в системе международно-признанных прав человека // Государство и право. 2010. № 3.

полный перечень основных публикаций М.Н. Копылова говорит о его своевременном реагировании на наиболее актуальные проблемы политической, экономической, социальной жизни, развернутых откликах на ее злободневные запросы.

Также и учебные пособия «Международное транспортное право» 1987 г., «Международное космическое право» 1987 г., «Земельное право. Общая часть» 2003 г., «Экологическое районирование в международном и внутригосударственном праве» 2003 г., «Юридическая ответственность за экологические преступления» 2004 г., «Правовые основы экономического и социального регулирования ЕС» 2010 г.: каждое из них воплощает кипучую деятельность автора в указанных сферах, пытается дать ответы на серьезные вопросы, удовлетворять потребности быстротекущей жизни.

Этот обширный перечень, охватывающий экологические проблемы Сочинской Олимпиады и иные вопросы спорта, космической и транспортной деятельности, воздушных и морских перевозок, приводится не только для показа разнообразия исследуемой тематики, но и для характеристики всеохватности комплексного предмета регулирования «суперотрасли» (по мнению О.С. Колбасова), «интегрированной отрасли» (по мнению М.К. Сулейменова) под названием «экологическое право», носящего как национальный, так и, безусловно, международный характер².

В этом комплексе регулирования важнейших общественных отношений охрана окружающей среды зачастую не подчиняется государственным и административным границам ввиду трансграничности, подвижности вод, атмосферного воздуха и объектов животного мира, глобального значения

² См.: Колбасов О.С. Завещание экологам // Журнал российского права. 2000. № 5/6; Колбасов О.С. Завещание экологам // Экологическое право. 2001. № 3; Боголюбов С.А., Сулейменов М.К. Место экологического права и его структурных элементов в системе права // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 3.

лесов, океанов, биологических и иных природных ресурсов, интернационализации экономики, цивилизованного творческого использования национальными системами международного и зарубежного оправдавшего себя эколого-правового строительства³.

Поэтому, в-третьих, в целях модернизации обуславливается необходимость сопоставления правовых международных и национальных средств регулирования различных сфер общества. В связи с началом активных размышлений человечества о будущем своего природного окружения, своего естественного дома проблемы экологии занимают на едином экологическом, цивилизационном и правовом пространстве все большее место, где подразумеваются наднациональные и национальные приемы охраны природной среды.

Сравнение общих способов международного и учитывающего его специфического национального правового регулирования экологических отношений представляет собой значимый и нужный объект научного исследования, усвоения, преподавания, область знания. Организация с помощью права экономических механизмов охраны окружающей среды, внедрение рыночных отношений, взвешенное распространение их на использование природных ресурсов, сохранение государственного экологического управления и контроля имеют непосредственную связь с международным правом (поскольку Россия, чтобы ни происходило временами, включена в Европейское и Азиатское пространство).

³ См.: Копылов М.Н. Природоохранные аспекты деятельности Международной организации гражданской авиации (к 60-летию ИКАО) // Экологическое право. 2008. № 3; Боголюбов С.А. Экология: проблемы использования международного опыта // Московский журнал международного права. 1992. № 1; Боголюбов С.А. Взаимодействие международного и российского права в сфере экологии // Международное право и национальное законодательство. М.: ЭКСМО, 2009. С. 641–667.

В то же время налицо связь и с отечественной социально-экономической сферой, поскольку охрана среды осуществляется для поддержания человеческого социума, для обеспечения достойной жизни и свободного развития человека (ст. 7 Конституции РФ)⁴. Определяющее воздействие человека на среду, подвергаемое правовому регулированию, во многом зависит от состояния технологической и государственной дисциплины, нравственного и правового климата в обществе, на континенте, в мире, включенности экологического фактора в систему моральных и материальных ценностей. Формирование глобального мироощущения, увязка планетарных проблем с местными задачами позволяют понять место и роль деятельности человека в окружающей его среде, порождают желание участвовать в спасении земной цивилизации и собственного участка, дома.

Для международного и национального регулирования охраны окружающей среды характерны как эти общие положения, так и юридические понятия, обозначающие их термины, определяющие круг, границы рассматриваемых задач, способы их решения и перспективы правотворчества, эффективность правоприменения. Это направление столкнулось с трудностями унификации терминов, приспособления их к языку нормативных актов, требующему точности, универ-

⁴ См.: Копылов М.Н. К вопросу об эффективности норм «мягкого» международного экологического права. // Экологическое право. 2006. № 6.; Высторобец Е.А. Экологическое право. Мотивации в международном сотрудничестве. М.: Наука, 2008; Кукушкина А.В. Международно-правовые акты: природа и способы влияния на национальное право и судебную практику в области международно-правового сотрудничества РФ в сфере устойчивого развития и охраны окружающей среды // Общеизвестные принципы и нормы международного права и международные договоры в практике конституционного правосудия. М.: Междунар. отношения, 2004; Велижанина М.Ю. «Мягкое право»: его сущность и роль в регулировании международных отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. – Международное право. Европейское право / Велижанина Марина Юрьевна. М., 2007.

сальности и краткости. Ключевыми становятся термины «окружающая (природная) среда», «экология», «экологическая безопасность», «устойчивое развитие».

В национальном законодательстве государств европейского и североамериканского континентов в «окружение» человека порой включались также антропогенные объекты в виде производств, транспорта, условий труда, а порой и криминогенная среда – то, что может влиять на качество жизни. Такое широкое толкование окружающей среды отвергалось в российском экологическом праве в 1970–1980-е гг.: см. Закон РФ «Об охране окружающей природной среды» от 19 декабря 1991 г. (Порой ставился вопрос – окружающая кого? что? человека?! – среда).

Термин «природная среда» страдал тем недостатком, что отрывал задачи ее сохранения от проблем среды жизнедеятельности человека, а ради нее, в конце концов, группируются рассматриваемые проблемы. Договоренность об «окружающей среде» как окружающей человека природной среде была закреплена в Конституции РФ 1993 г., толкование понятий и статей которой приводит к выводу о понимании окружающей среды исключительно как природной среды, окружающей человека.

Термины российского экологического права приблизились в некоторой степени к терминам международного права; наступило относительно единое понимание, совпадение терминологии, если не полное, то близкое. В международном праве понятие «environment» сузилось, включив в себя кроме природы также исторические и культурные места, памятники, искусственные и естественные ландшафты.

Несмотря на противодействие, термин «экология» в значении «охрана окружающей среды» пробил себе дорогу, получив признание в законодательных и иных правовых актах России: экологические требования, преступления, стандарты. В настоящее время термин «экология» призван озна-

чать не дословно науку о доме, пусть даже природном, а окружающую человека природную среду.

Согласно Конституции РФ предусматриваются: в ч. 2 ст. 41 – поощрение деятельности, способствующей экологическому благополучию; в ст. 42 – право каждого на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением; в ст. 71 п. «е» – отнесение к ведению РФ установления основ федеральной политики и федеральной программы в области экологического развития РФ; в ст. 72 ч. 1 п. «д» – нахождение в совместном ведении РФ и субъектов РФ обеспечения экологической безопасности; в ст. 114 ч. 1 п. «в» – обеспечение Правительством РФ проведения в РФ единой государственной политики в области экологии⁵.

Производным от «экологии» стала «экологическая безопасность», воспринятая в 1980-х гг. в качестве самостоятельного направления международной безопасности. С начала 1990-х гг. термин «экологическая безопасность» достаточно прочно занимает свое место в экологическом законодательстве России: несмотря на десяток защищенных на эту тему диссертаций, важно, чтобы не определившийся до конца термин не использовался всуе в праве, где синонимия крайне нежелательна во избежание неоднозначности понимания текстов законов⁶.

⁵ См.: Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов. М.: Городец, 2008; Колбасов О.С. Терминологические блуждания в экологии // Государство и право. 1999. № 10. С. 27–37; Шемшученко Ю.С. Экологическая конституция Земли: концептуальные подходы // Государство и право. 2008. № 6. С. 23–26; Копылов М.Н. Международное экологическое право как отрасль современного международного права // Государство и право. 2007. № 1. С. 54–63.

⁶ См.: Тимошенко А.С. Глобальная экологическая безопасность – международно-правовой аспект // Советское государство и право. 1989. № 1. С. 84–92; Колбасов О.С. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) // Советское государство и право. 1988. № 12. С. 47–55; Веденин Н.Н. Экологическая безопасность как институт экологического

Новомодным понятием, пришедшим из международных актов, стало «sustainable development» – «устойчивое развитие», понимаемое, зачастую, как развитие, не ставящее под угрозу способности будущих поколений удовлетворять свои потребности. Под устойчивым развитием можно понимать «неисчерпание» полезных ископаемых, восстановление иных природных ресурсов, экологически обоснованное экономическое и социальное развитие; самоподдерживающееся, допустимое, сбалансированное развитие. В природоресурсных и ряде других федеральных законов получило отражение словосочетание «устойчивое развитие» как принцип российского права, однако конкретного правового наполнения в последующих нормативных актах оно не обрело.

Предстоит выводить концепцию своего «возобновляемого» (с точки зрения природных ресурсов) развития, планомерного роста, падения либо иного типа развития. «Устойчивое развитие» объединяет тексты многих международных деклараций с нормами национального права, хотя при не достижении четкости, унификации и единства понимания термина это объединение выглядит достаточно внешним, ожидающим более конкретного юридического, а не только философско-мировоззренческого наполнения⁷.

Вызывает дискуссии встречающийся в международном и национальном праве термин «благоприятная среда», использованный в ст. 42 Конституции РФ, в преамбуле, ст. 3, 11, 19, 35 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Понятие «благоприятной среды» представляется

права // Журнал российского права. 2001. № 12; Бринчук М.М. Обеспечение экологической безопасности как правовая категория // Государство и право. 2008. № 9. С. 50–63.

⁷ См.: Копылов М.Н. Право на развитие и экологическая безопасность развивающихся стран (международно-правовые вопросы). М.: Экон-Информ, 2000. С. 249–253; Соколова Н.А. Международно-правовые принципы устойчивого развития // Евразийский юридический журнал. 2010. № 8. С. 35–42.

размытым, несмотря на его раскрытие в ст. 1 ФЗ от 10.01.2002 г. «Об охране окружающей среды».

Право каждого на благоприятную окружающую среду появилось сравнительно недавно, в ряде стран предполагает здоровую, естественную, удобную для проживания, пригодную для жизни среду и подразумевает состояние среды обитания, качество жизни, труда, отдыха, соответствующие, прежде всего, санитарно-эпидемиологическим, гигиеническим стандартам, предполагающим пригодную для питья воду, кондиционные продукты питания, атмосферный воздух, рекреационные условия.

Частноправовые и административные методы охраны окружающей среды используются в странах, давно идущих по пути рыночных отношений, признания незыблемости частной собственности на природные ресурсы. При этом окружающая среда признается в них общенациональным благом, необходимым для выживания общества, все чаще и настойчивее. В области экологии авторитет государства и его природоохранных органов становится непререкаемым, обеспечивается жесткими, неуклонно соблюдаемыми административными и информационными процедурами.

В РФ преобладает государственная собственность на воды, леса, животный мир с присутствием регионального управленческого компонента. Недра, кроме общераспространенных полезных ископаемых, находятся в исключительной собственности государства, земля имеет десятки миллионов граждан-собственников. Если охрана окружающей среды признается обязанностью каждого, право на благоприятную среду закрепляется за каждым, а природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (согласно ст. 9, 42 и 58 Конституции РФ), то налицо потребность в комплексе правовых средств обеспечения этих конституционных предписаний.

Национальное экологическое право не может не ощущать влияние международного публичного права. Продолжение и дальнейшее развитие международных связей России предполагает более развернутое рассмотрение теоретической и практической проблемы соотношения международных принципов и национальных требований в экологической сфере, их взаимного воздействия друг на друга. Воспринятым из законодательства других стран и международного опыта институтом национального экологического права можно считать предварительную оценку воздействия каждого проекта хозяйственной деятельности на окружающую среду (ОВОС).

Зарекомендовавшая себя оценка воздействия на окружающую среду каждого проекта внедряется более двадцати лет на территории нашей страны, но наталкивается на неготовность библиотечной системы (где должны храниться для обозрения всех желающих граждан проекты хозяйственной деятельности с их экологической оценкой), слабость иных информационных систем; состояние правовой подготовки и правовой культуры граждан, уровень их заинтересованности в рассмотрении и обсуждении этих проектов, незрелость участников общественных слушаний по проектам; отсутствие развитых общественных объединений и иных элементов гражданского общества, призванных защищать в судах и отстаивать нарушенные экологические права заинтересованных физических и юридических лиц.

ОВОС стала важнейшим элементом государственной экологической экспертизы, которая на принципах независимости и профессионализма компетентных экспертов, призванных ее учитывать, общественные слушания, альтернативные варианты и принимать положительные либо отрицательные заключения (решения) о допустимости проектируемой деятельности, которая изначально считается согласно закону потенциально опасной. Это – уникальное правовое требование презумпции опасности любого объекта, пока не

будет заказчиком доказано обратное, является достижением экологического законодательства и права на современном этапе.

В дальнейшем предстоит наращивать сочетание, взаимное проникновение и обогащение принципов международного права и норм национального права в области охраны окружающей среды. Нацеленность российского общества на более полное вхождение в мировое сообщество предполагает расширение творческого использования зарубежного опыта природопользования, выражающегося в применении международных и зарубежных эколого-правовых институтов, их сближении, гармонизации, унификации, внедрения в отечественную практику⁸. На формирование принципов международного права в экологической сфере влияют соответствующие национальные нормы, которые будучи успешно апробированными на практике, поставляют международному сообществу свои идеи, свой как положительный, так и отрицательный опыт.

Международная конференция ООН по охране окружающей среды (Стокгольм, 1972 г.) сформулировала основные подходы к организации и принципы всемирной охраны природы. На этой конференции провозглашались забота о человеке как центральном звене любой деятельности; право

⁸ См.: Тихомиров Ю.А. Влияние международных стандартов на национальное законодательство // Влияние международного права на национальное законодательство: материалы Международной школы-практикума молодых ученых-юристов. М.: Юриспруденция. 2007. С. 17–20; Тиунов О.И. О статусе общепризнанных принципов и норм международного права. // Влияние международного права на национальное законодательство: Материалы Международной школы-практикума молодых ученых-юристов. М.: Юриспруденция. 2007. С. 31–34; Копылов М.Н. Место норм «мягкого» права в системе международного экологического права // Международное право – International Law. 2005. № 4(24). С. 34–52.; Богданова Э.Ю. Процедура оценки воздействия на окружающую среду как институт международного экологического права // Международное право – International Law. 2011. № 1–2(45–46). С. 177–184.

людей жить в добром здравии и плодотворно трудиться в гармонии с природой; взаимосвязанность и неразделимость мира, развития и охраны окружающей среды. Мировоззренческий характер этих пожеланий не помешал их частичному претворению в российское законодательство.

В принятой «Повестке дня на XXI век» отмечалась необходимость усиления природоохранной деятельности женщин, молодежи, малочисленных народов, учета культуры и самобытности проживающих в лесных районах населения. Мягкость формулировок этих намерений не помешала России воплотить большинство их в федеральное законодательство. Взаимодействие и взаимопроникновение международных рекомендаций и положений национальных законодательств в экологической сфере представляет собой дорогу с двусторонним движением.

В то же время применение общепризнанных принципов и способов обеспечения рационального использования и охраны земель, недр, вод, растительного и животного мира наталкивается на размытость, неопределенность этих принципов, неготовность части граждан опираться в повседневной жизни и при обращении в суд даже на предусмотренные в российских законах принципы. Достаточно редки мотивирования и обоснования исковых заявлений, а также решений и приговоров судов общей юрисдикции и арбитражных судов принципами, предусмотренными в Земельном, Водном и Лесном кодексах РФ, иных федеральных законах.

Многие правоприменители видят в этих принципах лишь общие направления природоохранного законодательства и примерные, необязательные, нечеткие ориентиры своей природоохранной деятельности. Приходится констатировать, что отсутствие в большинстве случаев определенности, категоричности влияет на степень их выполнения. Вместе с тем, «мягкость» международных принципов в экологической сфере может быть переложена в конкретность требований национального права, что зависит от воли законодателя и го-

товности общества, государства следовать международным рекомендациям, учитывать зарубежный опыт⁹.

Наконец, одной из проблем взаимодействия международного и национального правового регулирования экологической сферы является сочетание принципов необходимости глобальной охраны окружающей среды, всеобщего рационального использования природных ресурсов и обеспечения суверенитета, целостности и устойчивого развития отдельных государств с их владением природными ресурсами¹⁰.

⁹ См.: Копылов М.Н. К вопросу об отраслевых принципах международного экологического права // Вестник РУДН. Сер. юрид. науки. М., 2002. № 1. С. 52–57; Бекашев Х.А. О роли ООН в кодификации и прогрессивном развитии международного экологического права // Труды МГЮА. 1997. № III. С. 43–54; Колосов Ю.М. К вопросу о примате международного права // Роль международного права в современной внешней политике. М., 1990; Чичварин В.А. Охрана природы и международные отношения. М.: Междунар. отношения, 1970; Карасин Г.Б. Международно-правовые подходы к решению глобальных экологических проблем. // Право и экология: материалы VIII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 23–24 мая 2013 г.) / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, С.А. Боголюбов. М.: ИЗиСП: ИНФРА-М, 2014. С. 274–276; Копылов М.Н. О специальных принципах международного экологического права // Право и экология: материалы VIII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 23–24 мая 2013 г.) / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, С.А. Боголюбов. М.: ИЗиСП: ИНФРА-М, 2014. С. 276–282; Мансуров У.А. Взаимодействие принципов международного экологического и международного экономического права – основа водной политики государств Центральной Азии. // Право и экология: материалы VIII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 23–24 мая 2013 г.) / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, С.А. Боголюбов. М.: ИЗиСП: ИНФРА-М, 2014. С. 288–292.

¹⁰ См.: Капустин А.Я. Суверенитет государства над своими природными ресурсами // Актуальные проблемы современного международного права: Материалы ежегодной межвузовской научно-практической конференции, Москва, 9–10 апреля 2010 г. / под ред. А.Х.Абашидзе, М.Н. Копылова, Е.В. Киселевой. М.: РУДН, 2011. Ч. I. С.61–62.; Боголюбов С.А. Обеспечение суверенитета над природными ресурсами в условиях глобализации // Диалог культур и партнерство цивилизаций: X Международные Лихачевские научные чтения. СПб., 2010. С.114–115; Никишин В.В.

Экспертами Совета Европы выявляются несоответствия требований европейского права и российского законодательства. Делегация Федерального Собрания России в ПАСЕ представляет комментарии к их докладам, указывая на принимаемые меры по выполнению обязательств, создание межведомственных и согласительных комиссий, призванных обсудить материалы сравнительного анализа соответствия национального законодательства положениям ратифицируемых международных соглашений. Можно соглашаться с наличием ошибок, но и отмечать надуманность некоторых опасений, игнорирование российских правовых традиций в положениях докладов экспертов, посвященных российским реформам.

К принципам международного экологического сотрудничества, которые необходимо учитывать при дальнейшем регулировании суверенитета на природные ресурсы и иных сторон экологической сферы, относятся следующие:

а) Каждое государство имеет право на использование окружающей среды и природных ресурсов, находящихся на его территории, для целей развития и обеспечения нужд своих граждан. В условиях освоения богатого углеводородами континентального шельфа Арктики, других участков континентального шельфа РФ, истощения разведанных и добываемых минеральных запасов этот принцип приобретает весьма актуальное значение;

б) Экологическое благополучие одного государства не может обеспечиваться за счет других государств или без учета их интересов. Разница в экономическом и экологическом развитии стран «Севера» и «Юга», намечающаяся гегемония «золотого миллиарда» в определении, например, энергетиче-

О суверенных правах Российской Федерации на природные ресурсы // Правовое регулирование использования природных ресурсов: комплексный подход: Тезисы докладов международной научно-практической конференции в ИЗиСП / сост. С.А. Боголюбов и др. М.: ИНФРА-М, 2014. С. 57–61.

ской стратегии обуславливают необходимость защиты природных ресурсов стран от посягательств на них других стран с тем, чтобы одни страны не превращались в сырьевые придатки других стран-потребителей.

в) Хозяйственная деятельность на территории государства не должна наносить ущерб окружающей среде, как в пределах, так и за пределами его юрисдикции. Экономическая взаимозависимость стран и международная торговля предполагают использование новейших технологий и экологически чистых производств, осуществление эффективных способов национального и международного экологического контроля, извещение сопредельных и иных государств о чрезвычайных вредных выбросах в окружающую среду, возмещение другим странам и юридическим лицам причиненного экологического ущерба.

Цивилизованность и эффективность национального правового регулирования зависят от того, как страны реализуют рекомендации международного права, имплементируют его в свое законодательство. Незрелое или слабое национальное законодательство может приводить, в ряде случаев, к неадекватному выполнению соглашений или к срыву их, что приносит только отрицательный результат авторитету как закона, государства, так и правоприменения, в том числе соблюдения международного права.

Перспективным и результативным в современных условиях кризисного и многополярного мира представляется поиск дальнейших путей сочетания и конкретных способов учета, взаимодействия международных рекомендаций и национальных эколого-правовых требований, повышения их эффективности. Человечеству предстоит совершить выбор между глобальной правовой гармонией или внеправовым соперничеством за обладание природными ресурсами. В этом выборе участвуют политика, сила, конкуренция, цивилизованные либо агрессивные способы убеждения и доказывания, уровень и общность культуры, взаимопроникновение либо совмещение международно-правовых принципов и нацио-

нальных норм в решении глобальных экологических проблем современности.

Некоторые направления сближения международных и национальных правовых принципов и требований с успехом проецируются на решение схожих задач в области природопользования и охраны окружающей среды. Например, распространяющиеся в области экологии коррупция, терроризм, организованная преступность, отмывание незаконных доходов предполагают использование общих международных методов и национальных средств с учетом специфики экологической сферы. Должны выполняться международные договоренности о том, что не является допустимым воздействие на природу средств оружия массового уничтожения. Немало приемов и направлений взаимодействия международных и национальных правовых институтов, норм-принципов и требований изучено теоретически и внедряется на практике в экологической сфере¹¹.

Сосредоточение внимания на повышении эффективности взаимодействия международных рекомендаций и национальных эколого-правовых требований обуславливает дальнейшее исследование и выдвижение общих, рассчитанных на перспективу способов и более специфических, конкретных, присущих скорее экологической сфере направлений, поскольку в этой области взаимодействие международного права и национального законодательства, как представляется, имеет значительную специфику, может носить драматический характер.

Обязательным условием взаимодействия являются наличие воли общества, государства на вхождение своей страны в мировое сообщество, использование общепризнанных меж-

¹¹ См.: Копылов М.Н. О предмете международного экологического права // Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке: Труды Института государства и права РАН / отв. ред. М.М. Бринчук, О.Л. Дубовик. М., 2007. С. 83–92; Боголюбов С.А. Актуальные проблемы экологического права. М.: Юрайт, 2015.

дународных ценностей при сохранении своего суверенитета и национальной демократии, выработка направлений и повышение эффективности форм воздействия общепризнанных принципов и норм международного права на область экологии, на обеспечение благоприятной окружающей среды.

Попытки формулирования международных экологических стандартов достойной жизни должны увенчаться успехом и распространиться на страны и регионы с обеспечением равных подходов к их выполнению в условиях открытости правовых систем и невмешательства кого-либо во внутренние дела государств в условиях интернационализации мировых общественных процессов, к субсидированию обеспечения ряда экологических программ мировым сообществом.

Общие меры преодоления правового и экологического нигилизма должны преломляться с учетом специфики и конкретных условий работы и труда в экологической сфере. Указанные организационно-правовые меры внедрения международных воззрений и представлений в национальное право не обязательно должны быть увязаны с внесением изменений и дополнений в национальное законодательство, которое насыщено ими, но нуждается в существенном повышении эффективности реализации путем конкретизации требований, обеспечении действия правоохранительного механизма, неотвратимости ответственности за экологические правонарушения.

С учетом размышлений, порожденных работами М.Н. Копылова, вынесенный в заголовок вопрос – и/или между национальным и международными векторами развития экологического права – не представляется достаточно корректным: правильнее считать вектором развития экологического права и международное, и национальное направления, имея в виду ч. 4 ст. 15 Конституции РФ (предусматривается доктринальное, научное понимание правовой системы РФ), в совокупности с ч. 1 той же статьи Конституции о ее высшей юридической силе.

**ПРОФЕССОР М.Н. КОПЫЛОВ –
ЛИДЕР РОССИЙСКОЙ НАУКИ
МЕЖДУНАРОДНОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА**

М.М. Бринчук,

доктор юридических наук, профессор,

заведующий сектором

эколого-правовых исследований

Института государства и права РАН,

Заслуженный деятель науки РФ

119019, Россия, Москва, ул. Знаменка, д. 10



60 лет – это возраст для человека, который позволяет самому и окружающим объективно оценить сделанное на публичном поприще и строить планы на будущее. Оценить достижения М.Н. Копылова можем и мы, его коллеги и друзья. Строить планы – удел самого юбиляра.

Достижения М.Н. Копылова

в науке международного экологического права

Недавно, весной текущего года, мне как члену комиссии по премии РАН им. А.Ф. Кони посчастливилось и публично, и официально оценивать научные достижения проф. М.Н. Копылова, на соискание которой Российским университетом дружбы народов были представлены его научные труды по теме «Российская концепция международного экологического права». Этой высокой награды Российской академии наук М.Н. Копылов и был удостоен.

Применительно к Михаилу Николаевичу можно и важно говорить не только с точки зрения его достижений в российской науке международного экологического права, но и о месте в иерархии данной отрасли. Работающий с трудами юбиляра видит, что его работы содержат анализ практически

всего спектра проблем, традиционно относимых к общей и особенной части международного экологического права. Уделяя основное внимание вопросам теории международного экологического права, он широко исследует проблемы и действие его норм.

Масштаб исследованных вопросов, наиболее актуальных для современного прогрессивного развития мирового сообщества в сфере взаимодействия с природой, глубина и основательность их освещения в представленных трудах свидетельствуют о лидерских позициях М.Н. Копылова как в российской науке международного экологического права, так и в этой отрасли науки в СНГ и мира, а также о существенном вкладе в развитие науки международного экологического права.

Им сформулирована концепция кодификации и прогрессивного развития международного экологического права. М.Н. Копылов существенно развил и обосновал научные положения относительно отраслевого характера международного экологического права и определения места и специфики этой отрасли в системе международного права. Им доказывается необходимость включения экологической проблематики в Устав ООН.

М.Н. Копылов сформулировал критерии периодизации истории возникновения и развития международного экологического права. В системе источников международного экологического права им показана роль норм «мягкого» права.

Наиболее весомый вклад им внесен в разработку проблем отраслевых (специальных) принципов международного экологического права, сформулирован ряд новых принципов. М.Н. Копылов раскрыл содержание концепции и принципа экологической безопасности, суть ограничений, которые накладывает экологический императив на право на развитие государств.

Профессором М.Н. Копыловым исследованы высоко значимые для России и мира вопросы кодификации военных

аспектов экологической безопасности, экологического районирования в международном и внутригосударственном праве, раскрывается значение иерархической связи нормативных правовых актов для организации и функционирования районной экологической политики, исследуются вопросы юридической ответственности за экологические преступления, создания и функционирования безъядерных зон и зон, свободных от ядерного оружия.

Большое внимание уделено анализу договоров как одного из существенных регуляторов международных экологических отношений и источников экологического права. При анализе, казалось бы, давно и хорошо известных универсальных международных договоров в работах проф. М.Н. Копылова прослеживается новый научный взгляд. Им доказывается необходимость преобразования на базе международного договора Программы ООН по окружающей среде в полноценную международную экологическую организацию, создания международной экологической администрации. Впервые в отечественной юридической литературе раскрыл сущность договоров об обмене части внешнего долга на экологические программы.

Глубоко и всесторонне проанализировав действующие и ожидающие своего вступления в силу международные договоры в области охраны биологического разнообразия, проф. М.Н. Копылов не только обосновал появление в международном экологическом праве нового специального принципа охраны и устойчивого использования биоразнообразия, но и впервые в российской международно-правовой науке вскрыл, по меньшей мере, четыре основных недостатка, присущие Международной конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры 1973 г., препятствующие более строгому и эффективному применению ее положений на практике.

Работы проф. М.Н. Копылова имеют большое значение для науки международного экологического права, его

дальнейшего развития и совершенствования, обеспечения эффективного действия.

Михаил Николаевич Копылов, отмечающий свой 60-летний юбилей, является признанным лидером в «своей» отрасли права.

Не все наши научные позиции совпадают

Значительное место в разрабатываемой проф. Копыловым доктрине занимают вопросы экологической безопасности. Подчеркну, что в современной отечественной науке экологического права вопрос об обеспечении экологической безопасности как правовой категории относится к дискутируемым и, несомненно, весьма серьезным. Различное отношение к данному правовому феномену в научной сфере было особенно проявлено со времени закрепления в ст. 72 Конституции РФ триады «природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности» как одного из предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Помимо Конституции РФ, положения по обеспечению экологической безопасности предусматриваются многими законами и подзаконными актами. Неоднократно термин «экологическая безопасность» употребляется в ФЗ от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды», в более чем 90 других федеральных законах, в более чем в 40 указах Президента РФ и более чем 170 постановлениях Правительства РФ, в более чем в 500 ведомственных нормативных правовых актах. Всего – более чем в 1600 актах.

В ряде субъектов РФ (Республике Башкортостан, Волгоградской, Воронежской, Нижегородской, Курской областях, Ненецком автономном округе, Республике Адыгея, Чувашской Республике, др.) приняты специальные законы в области экологической безопасности. На федеральном уровне также предпринимались попытки принятия закона «Об экологической безопасности». В 1995 г. такой федеральный за-

кон дошел до Президента России, но не был подписан. Парламентская газета в январе 2004 г. косвенно подтвердила точку зрения, что Президент РФ не подписал ФЗ «Об экологической безопасности», так как увидел, что определения основных понятий, применяемых в законе («экологическая безопасность», «экологическая опасность», «экологически опасная ситуация» и др.) расплывчаты и допускают различное их толкование.

Полномасштабная целевая государственная научно-техническая программа «Экология России», начатая в 1991 г., была свернута, и с 1992 г. началась реализация Федеральной программы «Экологическая безопасность России». В стране созданы подразделения по экологической безопасности (к примеру, Межведомственная комиссия Совета Безопасности РФ по экологической безопасности, департамент в Министерстве обороны РФ, Комиссия экологической безопасности в Общественной палате РФ и др.).

По правовым вопросам обеспечения экологической безопасности написаны монографии¹ и статьи², защищены кандидатские³ и докторские диссертации⁴. В отдельных на-

¹ См.: Лагунова А.И. Экологическая безопасность человека (международно-правовой аспект). 2003.

² См.: Копылов М.Н. О правовом содержании понятия «экологическая безопасность» // Правоведение. 2000. № 1; Веденин Н.Н. Экологическая безопасность как институт экологического права // Журнал российского права. 2001. № 12; Голиченков А.К. Охрана окружающей природной среды, обеспечение экологической безопасности, обеспечение рационального использования природных ресурсов: термины, содержание, соотношение // Сборник материалов всероссийских научно-практических конференций. Юбилейный выпуск. 1995–2004 гг. Т. 1. М., 2004.

³ См.: Вербицкий В.В. Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Владимир Владимирович Вербицкий. М., 1999.

⁴ См.: Серов Г.П. Правовое регулирование экологической безопасности при осуществлении военно-оборонной деятельности Российской Федера-

учных работах в предмет экологического права наряду с отношениями по природопользованию и охране окружающей среды включаются отношения по обеспечению экологической безопасности⁵, что затрагивает теоретические и практические основы данной отрасли.

Все это свидетельствует о том, что «обеспечением экологической безопасности» занимаются многие структуры государственной власти и работники науки, затрачиваются при этом значительные организационные, материальные, интеллектуальные, временные и иные ресурсы. При этом для меня, автора данной статьи, посвященной коллеге и другу М.Н. Копылову, встает важнейший вопрос: оправданно, обоснованно ли выделение наряду с природопользованием и охраной окружающей среды обеспечение экологической безопасности как одного из предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов по Конституции РФ.

В силу серьезности вопроса и с учетом компетентной и справедливой оценки, сделанной более 10 лет назад по поводу ФЗ «Об экологической безопасности» как расплывчатого и допускающего различное толкование используемых им категорий, оценим достижения правовой науки и законодательства в данной сфере. В какой степени преодолена «расплывчатость», «различное толкование» соответствующих терминов? В какой степени определено конкретное правовое содержание категории «обеспечение экологической безопасности»? На какой концептуальной основе базируются науч-

ции: дис. ... д-ра юрид. наук: 20.02.03 / Геннадий Петрович Серов. М., 1998.

⁵ См., к примеру: Голиченков А.К. Понятие, предмет и система экологического права в широком смысле слова // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций 1995–2004 гг. Юбилейный выпуск. Т. I. М., 2004. С. 344; Копылов М.Н. О предмете международного экологического права // Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке / отв. ред. М.М. Бринчук, О.Л. Дубовик. Труды Института государства и права РАН. 2007. № 5. С. 84.

ные точки зрения, концентрируются усилия и подходы к преодолению расплывчатости?

Обратим внимание, что в России понятия «экологическая безопасность» и «обеспечение экологической безопасности», введенные в понятийный аппарат природоохранительной практики, экологического законодательства и права без адекватного научного обоснования, стали достаточно обиходными, широко употребляемыми. Получилось так, что вначале эти понятия были внедрены в практику, в частности законодательной и исполнительной власти, а затем под них стало подгоняться теоретико-правовое обоснование. Особо подчеркнем, что на декабрь 1993 г., когда в Конституции РФ обеспечение экологической безопасности было обозначено как самостоятельное направление деятельности наряду с природопользованием и охраной окружающей среды, в науке экологического права отсутствовало обоснование такого положения вещей, не было на это даже намек⁶. Причем по твердому убеждению автора статьи, отсутствует научно убедительное, всесторонне мотивированное обоснование этого и сейчас, спустя 20 лет.

В 1989 г. автор статьи был слушателем лекции советского ученого по международному праву окружающей среды в Институте права окружающей среды в Вашингтоне. Как о существенном достижении в позиции СССР в лекции говорилось о тогда недавно выдвинутой на Генеральной Ассамблее ООН (1987 г.) Президентом СССР идее о необходимости обеспечения международной экологической безопасности. Присутствовавший американский профессор дважды переспросил лектора, действительно ли идея обеспечения экологической безопасности принадлежала Президенту. Как понимаю, сущность вопроса заключалась в том, что, прежде чем обратиться к мировому сообществу с такой инициати-

⁶ См.: Колбасов О.С. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) // Советское государство и право. 1988. № 12. С. 47–55.

вой, требовалось убедительное научное обоснование, связанное с механизмом ее реализации, имея в виду, что мир после Стокгольмской конференции ООН (1972 г.) был занят «охраной окружающей среды».

Большое место вопросы «экологической безопасности» занимают в научном творчестве М.Н. Копылова. Исследованию правового содержания понятия «экологическая безопасность» им посвящена статья⁷. Как и некоторые другие российские ученые, отношения по поводу обеспечения экологической безопасности он включает в предмет экологического права, наряду с отношениями по поводу охраны окружающей среды, рационального природопользования и соблюдения экологических права человека⁸.

При характеристике предмета международного экологического права, с его точки зрения, «обеспечение экологической безопасности – это комплексная деятельность, включающая в себя совокупность мер, где охрана окружающей среды является лишь одной из них. Условно ее можно назвать экологической мерой, что не должно приводить к отрицанию существования иных видов мер – политических, правовых и др.»⁹. Но если «обеспечение экологической безопасности» – комплексная деятельность, включающая в себя и охрану окружающую среду, то на каком основании, по каким логическим правилам отношения по поводу обеспечения экологической безопасности в предмете международного права окружающей среды выделяются наряду с отношениями по поводу охраны окружающей среды, рационального природопользования и соблюдения прав человека?!

⁷ См.: Копылов М.Н. О правовом содержании понятия «экологическая безопасность» // Правоведение. 2000. № 1. С. 113–120.

⁸ См.: Копылов М.Н. О предмете международного экологического права // Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке: труды Института государства и права РАН / отв. ред. М.М. Бринчук, О.Л.Дубовик. 2007. № 5. С. 84.

⁹ Копылов М.Н. Введение в экологическое право. М., 2007. С. 25.

По поводу обеспечения экологической безопасности М.Н.Копылов дискутирует с автором данной статьи. В частности, он пишет: «М.М. Бринчук полагает, что современная концепция правовой охраны окружающей среды основана на идее необходимости обеспечить предупреждение и возмещение вреда окружающей среде, здоровью и имуществу граждан, народному хозяйству, который может быть причинен загрязнением окружающей среды, порчей, уничтожением, повреждением, нерациональным использованием природных ресурсов, разрушением естественных экологических систем и другими экологическими правонарушениями и, что реализация этой концепции направлена на защиту экологических интересов человека, общества, государства и окружающей среды, т.е. именно на обеспечение экологической безопасности.

Такой подход имел бы свой резон, а, следовательно, и право на существование, если бы речь шла об «обычном» ухудшении качества окружающей среды в нарушение установленных стандартов. Но нельзя отрицать логику и в таком подходе, который ориентирует охранительные нормы в данной сфере на некий предел, порог допустимого загрязнения. И тогда предметом охраны (хотя и условно) становится «экологическая безопасность». Условность здесь приемлема в такой же мере, в какой мы говорим, допустим, о международной безопасности или о государственной безопасности, хотя объект охраны, в строгом смысле слова, и здесь можно было бы свести к состоянию защищенности жизненно важных интересов личности, общества и т.п.»

Единственный мотив в обоснование выделения обеспечения экологической безопасности – «подход, который ориентирует охранительные нормы в данной сфере на некий предел, порог допустимого загрязнения». И тогда предметом охраны (хотя и условно) становится «экологическая безопасность».

Моя позиция по поводу экологической безопасности в нашем длительном научном сотрудничестве с М.Н. Копыло-

вым в последний раз была выражена весной текущего года в отзыве на автореферат диссертации Нгуен Нгок Ань на тему «Международно-правовые основы обеспечения экологической безопасности в регионе Юго-Восточной Азии» на соискание ученой степени кандидата юридических наук, подготовленной под научным руководством нашего юбиляра.

Ввиду необоснованности ею (вместе с научным руководителем) выделения в предмете международного экологического права обеспечения экологической безопасности наряду с охраной окружающей среды и природопользованием в отзыве по поводу данной дискуссионной позиции мною был сказано: «...в положении 3, выносимом на защиту, экологическую безопасность диссертант определяет как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества, природы и государства от реальных или потенциальных угроз, создаваемых антропогенным или естественным воздействием на окружающую среду».

Надеюсь, автор согласится с тем, что жизненно важные интересы личности, общества, природы и государства от реальных или потенциальных угроз, создаваемых антропогенным или естественным воздействием на окружающую среду, будут защищены посредством установления и исполнения системы научно – обоснованных правовых норм по охране природы и обеспечению рационального природопользования.

Соответственно предметная самостоятельность экологической безопасности, о чем она пишет в работе, является сомнительной и не очень обоснованной».

Действительно, если мы будем эффективно охранять природу и обеспечивать рациональное природопользование, то в итоге будем иметь экологическую безопасность.

Пишу о том, что мои позиции по вопросам экологической безопасности не совпадают с позициями юбиляра М.Н. Копылова вовсе не для того, чтоб читатель высказался по поводу поддержки того или другого. Хотя сам М.Н. Ко-

пылов прибегаю именно к такому способу. В 2008 г. мною была опубликована статья по экологической безопасности¹⁰, которую переслал проф. Копылову. В качестве арбитров в нашем научном споре он использовал своих студентов в РУДН, которым преподавал международное экологическое право и которым передал только что опубликованную мною статью. Перед студентами профессором был поставлен вопрос: чью позицию по вопросам экологической безопасности они разделяют: их профессора или Бринчука? Студенты, твердо знавшие позицию М.Н. Копылова, ознакомившись со статьей, узнали и мою позицию, на очередном занятии сообщили профессору свое мнение. В тот же день, возвратившись домой, М.Н. Копылов позвонил мне, рассказал о проведенном «арбитражном» разбирательстве и сообщил мне суждение студентов. Они высказались не в пользу М.Н. Копылова. «Студенты поддержали твое мнение», – сказал Миша.

В этом юбилейном сборнике, посвященном проф. М.Н. Копылову, пишу об этом вовсе не для того, чтобы указать на наличие между нами научного спора. Несмотря на серьезность этой научной проблемы, Михаил Николаевич, сохраняя свое научное отношение к экологической безопасности, и здесь проявил достойное человеческое качество, – «истина дороже».

В программе круглого стола «Актуальные проблемы современного международного экологического права», посвященного 60-летию проф. М.Н. Копылова, мой доклад назван на тему «Актуальные проблемы экологического права». Таких проблем немало. Одну из них, касающуюся экологической безопасности, назвал выше.

Большое место в доктрине и мировой практике занимает концепция устойчивого развития, имеющая существенный методологический и инструментальный потенциал, в

¹⁰ См.: Бринчук М.М. Обеспечение экологической безопасности как правовая категория // Государство и право. 2008. № 9. С. 30–42.

том числе для формирования и осуществления права – международного и национального. Этой концепции большое внимание уделял в своем творчестве и наш юбиляр.

***Концепция устойчивого развития нуждается
в совершенствовании***

Выступая в октябре 2014 г. на заседании дискуссионного клуба «Валдай» по теме **«Мировой порядок: новые правила или игра без правил?»**, Президент России В. Путин при оценке существующей ситуации в мире подчеркнул угрозу дальнейшего разрастания глобального хаоса. При этом он призвал: «В такой ситуации в мире пора бы начать договариваться по принципиальным вещам», отмечая, что это чрезвычайно важно и необходимо.

«Какой может быть правовая, политическая, экономическая основа нового миропорядка, которая обеспечила бы стабильность и безопасность? ...Вряд ли кто-то может дать сейчас абсолютно исчерпывающие, готовые рецепты. Здесь потребуется длительная работа при участии широкого круга государств, мирового бизнеса, гражданского общества...

Добавлю, что международные отношения должны строиться на международном праве, в основе которого должны быть и моральные принципы, такие как справедливость, равноправие, правда. Пожалуй, главное – это уважение к партнёру и его интересам. Очевидная формула, но простое следование ей способно в корне изменить ситуацию в мире».

Поставленный Президентом вопрос: «Какой может быть правовая, политическая, экономическая основа нового миропорядка?», – коренной для дальнейшего устойчивого развития мира, мирового сообщества. Очевидно, что если в основе международного права должны быть и моральные принципы, эти же принципы должны быть неременным элементом всей правовой, политической и экономической основы нового миропорядка.

Обратим внимание, что о значении и потенциале нравственности и духовности уже применительно к решению других общественно значимых задач говорил на этом же отрезке времени *Святейший Патриарх Московский и всея Руси Кирилл, обращаясь со вступительным словом на пленарном заседании XVIII Всемирного русского народного собора, посвященном теме «Единство истории, единство народа, единство России» (ноябрь 2014 г.)*. «Мы собрались в тревожное время, когда в разных регионах планеты мирная жизнь поставлена под угрозу, когда люди гибнут от рук экстремистов на Ближнем Востоке, а междоусобный конфликт полыхает в самом сердце исторической Руси – на Украине. 2014 год открыл новую главу во всемирной истории, главу сложную, драматическую, ознаменовавшую окончание того, что условно можно назвать «постсоветским миром». Этот мир оказался хрупким. В нем не сложилось устойчивого порядка, основанного на взаимопонимании и взаимном уважении людей, относящихся к разным культурам и цивилизациям.

...В этой исторической ситуации мы должны как зеницу ока хранить единство нашей страны, созданной и завещанной нам предками. При этом нельзя ни на минуту забывать, что это единство не может быть обеспечено лишь силой. Его надежной основой в первую очередь должна быть духовная и нравственная общность живущих в стране людей, общность ценностей».

Если Президент В. Путин считает необходимым для обеспечения нового миропорядка иметь моральные принципы в основе международного права, то *Святейший Патриарх видит* в духовности и нравственности живущих в стране людей условие сохранения единства нашей страны, которое мы должны хранить как зеницу ока. В условиях угрозы дальнейшего разрастания глобального хаоса, о чем говорил Президент, сохранение единства России – задача для россиян святая и жизненно важная.

Мораль, нравственность, духовность как универсальный ресурс бытия и развития человека, общества и государ-

ства имеет значение применительно ко всем сферам, частной и публичной, – политической, правовой, социальной, экономической, экологической, культурной жизни.

Поставленные этими двумя известными личностями задачи, в частности, могут быть успешно решены посредством внедрения требований о духовном развитии в концепцию устойчивого развития, разработанную и оформленную в международных и национальных правовых актах примерно четверть века назад. Усовершенствованная за счет духовного компонента концепция устойчивого развития послужит мировому сообществу методологической и нормативно-правовой основой поступательного цивилизованного духовного и материального развития общества и государства, укрепления миропорядка. В частности, обновленная концепция станет основой отражения моральных принципов в международном праве. Она представляется важным элементом правовой, политической, экономической основы нового миропорядка, о котором говорил Президент В. Путин.

Концепция устойчивого развития служит методологической и инструментальной основой современного права, подчеркнем, не только экологического. И в этом прежде всего важно видеть ее значение, но не только. Концепция устойчивого развития – одна из современных, наиболее распространенных и поддерживаемых мировым сообществом концепций взаимодействия общества и природы.

О значении концепции устойчивого развития, ее потенциале для решения мировых экологических проблем, в равной мере как и о серьезности экологической ситуации в мире, свидетельствует заявление Генерального секретаря Конференции ООН по окружающей среде и развитию Морица Стронга: «Или будет спасен весь мир, или погибнет вся цивилизация». Таким образом, реализация концепции рассматривалась и как инструмент спасения мира.

Замечу, что в том виде, как она разработана Международной комиссией по окружающей среде и развитию и закреплена в Декларации по окружающей среде и развитию,

концепция устойчивого развития ориентирована на учет материальных факторов, имеющих отношение к экономическому и социальному развитию с учетом потребностей охраны окружающей среды. Другими словами, концепция устойчивого развития отражает лишь на одну сторону развития – материальную.

В деятельности же отдельного человека и всего общества, в развитии цивилизации первичным является духовное начало, которое в механизмах принятия решений часто игнорируется.

Причиной и самого экологического кризиса, его главным фактором следует считать кризис духовный, порожденный материалистическим и потребительским мировоззрением. Именно поэтому вопросы экологии в современном мире приобрели мировоззренческий и нравственный характер. Как справедливо пишет Л.К. Колдуэлл, «Экологический кризис есть внешнее проявление кризиса ума и духа. Не может быть большего заблуждения, чем трактовать его только как угрозу дикой природе и загрязнение. Это частности, наиболее же важным является то, что кризис касается нас самих и ставит вопрос о том, *что мы должны изменить в себе, чтобы выжить* (курсив наш. – М.Б.)».

Соответственно есть основания утверждать, что в свете приводимого выше заявления Мориса Стронга «Или будет спасен весь мир, или погибнет вся цивилизация» с помощью концепции устойчивого развития, ориентированной лишь на социально-экономическое развитие, мир не может быть спасен. Соответственно сохранится и угроза гибели цивилизации.

Что же касается перспектив гибели цивилизации в названном контексте, то нынешняя цивилизация в ее современном состоянии в любом случае обречена. Да, человечество вроде бы не заинтересовано в гибели цивилизации, но, пользуясь лексикой М. Стронга, именно эта цивилизация ведет к гибели мира. Цивилизация, основанная на материалистическом мировоззрении, отражающем лишь одну сторону еди-

ного мира, на все возрастающем потребительстве, не может выжить. Она нуждается в коренной реконструкции. Ей на смену придет духовно-экологическая цивилизация¹¹. При этом экологичность цивилизации означает не только подчеркивание значения природы в жизнедеятельности мирового сообщества как ее основы, но и глубинную системность, характерную функционированию мира природы во вселенском масштабе, обеспечивающую ее гармоничное и устойчивое развитие.

Кризисное, т.е. болезненное состояние общества, как утверждают ученые, теологи, философы, может быть исцелено прежде всего посредством духовного оздоровления человека.

Осознавая реальность угрозы, нависшей над человеческим родом, и обращая внимание на важнейший методологический аспект в подходе к спасению через развитие человека, основатель Римского клуба Аурелио Печчеи подчеркивал: «Поскольку проблема, возникшая на этой критической стадии его развития, находится внутри, а не вне человеческого существа, взятого как на индивидуальном, так и на коллективном уровне, то и ее решение должно исходить прежде всего и главным образом изнутри его самого».

В свете потребностей обеспечения или достижения устойчивого развития это возможно лишь на системной основе, включающей не только материальные интересы общества, связанные с его социально-экономическим развитием и обеспечиваемые им. Для системного решения проблем, на которые была ориентирована Международная комиссия по окружающей среде и развитию, важно было видеть и учитывать другие факторы, а также средства, обладающие специфическим потенциалом развития.

¹¹ См.: Иванов А.В., Фотиева И.В., Шишин М.Ю. Духовно-экологическая цивилизация: устои и перспективы. Барнаул, 2001; Иванов А.В., Фотиева И.В., Шишин М.Ю. Скрижали метаистории: творцы и ступени духовно-экологической цивилизации. Барнаул, 2006.

Подчеркну, что для определения перспектив устойчивого развития вопрос о характере и сущности современного этапа цивилизационного развития человечества, оцениваемого как кризисное, в целом, в том числе применительно к сфере взаимодействия с природой, имеет соответственно ключевое методологическое значение. При этом важно помнить, что сами экологические проблемы (и не только экологические, но, как известно, и экономические, финансовые и др.) возникли из-за духовного падения человека и человечества. Именно это обстоятельство предопределяет острую и первоочередную потребность пересмотра некоторых принципов развития современной цивилизации. Уточню – существенных, жизнеобеспечивающих принципов.

В этой связи особо обратим внимание на игнорирование значения и учета духовных факторов развития Международной комиссией по окружающей среде и развитию, а также в документах Конференции ООН по окружающей среде и развитию.

Для устойчивости развития человечества учета лишь материальной составляющей крайне недостаточно. Как мудро писал Чабуа Амирэджиби, советский грузинский писатель, в романе «Дата Гуташиха» (книга вторая), «жизнь – это процесс добывания духовной и материальной пищи, а нравственность – сила, организующая этот процесс». Здесь очевиден системный подход, чего не доставало в документах по устойчивому развитию. Жизнь, повседневное бытие человека, не ограничиваются лишь его материальными интересами и потребностями. «Не хлебом единым жив человек» – библейская мудрость.

Важно при этом подчеркнуть, что в науке высказываются суждения о природности самой нравственности. О роли духовного в свете встречи культур Востока и Запада, проф. Т.П. Григорьева, советский и российский востоковед, замечательно пишет: «Надо полагать, честь, совесть, благородство, чувство собственного достоинства, без которых надея-

лись обойтись, как мешающих прогрессу ("быть, чтобы иметь"), нужны человеку не менее, чем, скажем, органы дыхания или кровообращения, т.е. это не блажь, а проявление психофизической природы. Нравственные моменты выполняют свою функцию в жизнедеятельности целого, и физиология (не говоря уже об экологии) теснее связана с психикой, чем принято было думать до недавнего времени. Возможно, правы древние, – эти «человеческие» качества имманентны природе, и кто теряет их, теряет связь с Целым, становится изгоем, даже не «блудным», а вовсе не «сыном» (если вовремя не вернется в лоно). И получается, нет у человека другого выхода, как признать онтологическую суть нравственного веления, признать его Законом Бытия и следовать ему, чтобы не выпасть из Целого»¹².

Принципиально верная позиция Чабуа Амирэджиби, отнесенная к жизни человека, лежит и в фундаменте цивилизационного развития всего человечества. Для устойчивости развития в качестве его критерия требуется создать и использовать механизм адекватного учета не только материального, но и духовного. Соответственно, чтобы развитие было устойчивым и эффективным, важен системный подход к определению его содержания, к формированию и использованию механизмов регулирования.

Применительно к духовным и материальным основам развития человека, общества и всего мирового сообщества в системном контексте устойчивого цивилизационного развития приоритет, по нашему убеждению, принадлежит, должен принадлежать духовному. Известно, что на планете проживают люди, имеющие лишь минимально достаточный материальный достаток, вполне удовлетворенные своей жизнью благодаря духовному. Духовный уровень, потенциал этих людей весьма высок. Богатые духовно, они довольствуются лишь необходимым для жизни минимумом материального.

¹² См.: Григорьева Т.П. Дао и Логос. Встреча культур. М., 1992. С. 11–12.

Духовность – основной критерий цивилизованности общества

Операционным, функциональным средством и необходимым эффективным критерием для оценки восстановления и обеспечения поддержания положительного, имеющего потенциал поступательного развития, баланса духовных и материальных ценностей в обществе служит учет нравственного измерения в каждом решении, как духовном, так и материальном. Духовные факторы должны стать цивилизационными ориентирами и практическими критериями оценки повседневного поведения человека, любых публично-значимых действий, в том числе политических и правовых, распространяющихся на все отрасли и сферы жизни и развития общества – экономику, здравоохранение, культуру, науку и др. Это означает, что любые решения – политические, экологические, экономические, социальные и иные – должны иметь духовное, нравственное измерение. Недуховные, не-нравственные решения, выраженные в нормах социального регулирования, прежде всего в нормах права, не могут быть приняты. Такие решения как недуховные, не-нравственные являются антисоциальными и неправовыми.

Включение духовного в механизм развития является не только мощнейшим фактором определения перспектив в поступательном цивилизационном развитии человека и общества. Если цивилизацию¹³ рассматривать как устройство общества, основанное на достижениях культуры, присущих определенному историческому этапу его существования, при этом культура является фундаментом, на котором зиждется материальное и духовное развитие мирового сообщества, нации, социальных групп общества, отдельного человека, то духовность, имеющая в своей основе нравственность, может служить почти универсальным критерием оценки (с точки

¹³ См.: Лукашева Е.А. Человек, право, цивилизации: нормативно-ценностное измерение. М., 2009. С. 6–7.

зрения добра и зла) почти всех макро- и микро событий общественной и личной жизни, оценки цивилизованности государств, уровня цивилизации в целом. В наши дни этот вопрос приобрел особую остроту. Ряд государств, называющих себя цивилизованными, представляющих себя миру учителями демократии, облачающихся в мантию судей мира, ради достижения своих бездуховных по содержанию и разрушительных (для устойчивого и благополучного развития) по форме целей не только свою политику основывают на заведомо лживой информации, но и распространяют ее по всей планете. Проявлением духовного кризиса и его усугублением является, в частности, то, что двойные и тройные стандарты поведения в межгосударственной сфере, безнравственность, ложь и лицемерие стали активными, широко и часто используемыми средствами ведения войны, в частности информационной, политическими лидерами этих «цивилизованных» государств.

Духовность, нравственность – мощнейшие ресурсы устойчивого развития человека, нации, мирового сообщества.

Осознание роли и значения духовного начала в жизни человека и общества как фактора их устойчивого развития требует таких же по форме интеллектуальных усилий мирового сообщества, как и те, которые были проявлены для решения проблем устойчивого материального развития в 1980-е гг. Соответствующая инициатива может исходить от Генерального Секретаря ООН как наиболее высокого авторитетного представителя человечества. Как и в те годы, целесообразно создание новой Международной комиссии – по духовному развитию человека и человечества. В нее войдут наиболее авторитетные духовные представители от всех континентов Земли. Так как духовность человека является фактором, производным от духовности вселенской природы, работу такой комиссии можно рассматривать как продолжение миссии Международной комиссии по окружающей среде и развитию. В силу того, что духовность человека и общества

является условием и предпосылкой устойчивости рационального природопользования и социально-экономического развития, в новой концепции устойчивого развития будут сформулированы соответствующие начала. Очевидно, что работа по подготовке документов по устойчивому духовному развитию потребует внесения корректив в документы, принятые на Конференции ООН по окружающей среде и развитию, и документы по устойчивому развитию, принятые позднее.

Таким образом, развитие человека, общества, мирового сообщества не может быть устойчивым без духовного возрождения человека. Включение духовного компонента в концепцию устойчивого развития придаст развитию всей цивилизации управляемый характер¹⁴.

Устойчивое развитие – это развитие, осуществляемое в гармоничном процессе обретения духовных и материальных ресурсов жизни человека, удовлетворения оптимальных духовных и материальных потребностей настоящих поколений, в котором духовные критерии лежат в основе социально-экономических и иных проектов, в том числе правовых и политических, учитывающих интересы и будущих поколений. Устойчивым может быть лишь развитие, прежде всего основанное на духовных началах. Базирующееся на духовных началах развитие будет не только устойчивым, но и гармоничным, что крайне важно с точки зрения цивилизованности развития.

Будущее человека и человечества зависит от настоящего. Соответственно дело – за волей каждого человека, как и тех, кому мы вверяем право принимать решения, касающиеся развития.

Михаилу Николаевичу Копылову – долгие лета и новых научных достижений!

¹⁴ См.: Бринчук М.М. Концепция устойчивого развития как методологическая основа цивилизационного развития // Государство и право. 2014. № 9.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА РЕДКИХ ВИДОВ ЖИВОТНЫХ НА ПРИМЕРЕ ЧУКОТСКО-АЛЯСКИНСКОЙ ПОПУЛЯЦИИ БЕЛЫХ МЕДВЕДЕЙ

А.И. Отке,

*кандидат юридических наук,
член Совета Федерации Федерального
Собрания Российской Федерации
103426, Россия, Москва,
ул. Б. Дмитровка, д. 26*



Издrevле белый медведь (*Ursus maritimus*) считается символом Арктики. Это самый крупный из наземных хищников, основным местообитанием которого являются дрейфующие льды. Все страны, на территории которых мигрирует белый медведь, принимают активные меры по сохранению данного вида особей, и действуют в соответствии с международным соглашением 1973 г., заключенным в Осло. Белый медведь в России занесен в Красную книгу. Исключением из запрета добывания является отлов молодых животных для пополнения жителей зоопарков и артистов цирка. В России обитает 3 популяции «Хозяина Севера».

Два главных фактора влияют на сегодняшний день на численность всех популяций – нелегальная охота и неблагоприятная экологическая обстановка, включающая в себя и изменение климата.

Именно агрессивная охота на белого медведя привела к критическому снижению его численности. В 1950-е гг. в результате освоения природных ресурсов Арктики белый медведь фактически оказался на грани вымирания. Группа специалистов по белому медведю Комиссии по выживанию видов МСОП – Международного союза охраны природы

прогнозирует, что к 2050 г. в результате неблагоприятных изменений среды обитания численность вида может сократиться на 30%.

Арктическими государствами было принято решение ограничить охоту на этого зверя. Наиболее решительные шаги предприняли в 1956 г. СССР и в 1973 г. Норвегия, объявившие мораторий на добычу на белого медведя. Ранее в СССР в 1938 г. было введено первое ограничение на добычу белых медведей, когда была запрещена охота на зверей с судов и без крайней необходимости на полярных станциях. В 1950 г. введено повсеместное ограничение охоты, а позднее принято постановление Совета Министров РСФСР от 21 ноября 1956 г. № 738 «О мерах охраны животных Арктики», которое с 1957 г. предусматривало полный запрет охоты на белого медведя.

Но такие страны как Дания, Канада, США, запретив промышленную, не отменили традиционную добычу, эти государства утверждают ежегодные квоты на добычу белых медведей в целях обеспечения традиционного образа жизни коренных народов.

Белый медведь включен в Приложение II СИТЕС (Конвенция о международной торговле видами дикой флоры и фауны, находящимися под угрозой исчезновения 1973 г.), что обеспечивает строгое регулирование его экспорта и импорта в коммерческих целях.

Сохранению и восстановлению редких и находящихся под угрозой исчезновения видов, к которым относится и белый медведь, способствуют:

- Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г., предусматривающая сохранение и устойчивое использование биологических ресурсов;
- Общеввропейская стратегия в области биологического и ландшафтного разнообразия 1995 г.;
- соглашения о сохранении белого медведя.

Особую роль в сохранении вида сыграло международное Соглашение о сохранении белых медведей 1973 г., подписанное в Норвегии пятью арктическими странами: Канадой, Данией, Норвегией, США и СССР. С момента вступления этого Соглашения в силу (1976 г.) оно является основой как для принятия национальных мер по охране вида, так и для координации действий по управлению и совместным исследованиям двух или более стран популяций белого медведя.

В 1980-х гг. одна из популяций белого медведя – чукотско-аляскинская – начала восстанавливаться. В конце 1980-х гг. по ходатайству общественных организаций коренных жителей Чукотки начали разрабатываться законопроекты о снятии моратория на аборигенную добычу. Дискуссии шли почти 20 лет и привели к серьезному прорыву: 16 октября 2000 г. было подписано Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки о сохранении и использовании чукотско-аляскинской популяции белых медведей. Россия ратифицировала Соглашение в 2007 г.

В соответствии со ст. 2 данного Соглашения сотрудничество Сторон осуществляется в целях гарантированного сохранения чукотско-аляскинской популяции белого медведя, сохранения мест его обитания, регулирования использования этой популяции для удовлетворения коренными народами своих жизненных потребностей. При этом Стороны обращают особое внимание на районы нахождения берлог и места концентрации белых медведей во время добычи корма и миграций. Таким образом, подтверждается преемственность принципам международного Соглашения о сохранении белых медведей 1973 г.

Для координации деятельности по сохранению и изучению чукотско-аляскинской популяции белого медведя Стороны Соглашения создали Российско-Американскую комиссию по белому медведю, которая состоит из двух нацио-

нальных секций – секция Российской Федерации и секция Соединенных Штатов Америки. Каждая национальная секция состоит из двух членов секции, назначаемых соответствующими Сторонами, с тем, чтобы обеспечить включение в секции, кроме представителей Сторон, представителей коренных народов. Комиссионеры от России: Сергей Амирханов (Минприроды) и Сергей Кавры, от американской стороны директор аляскинской региональной Службы рыбы и дичи США Джеффри Хаскетт и Чарли Браун.

В соответствии со ст. 7 Соглашения запрещается добыча белых медведей в коммерческих целях, вместе с тем Соглашением не ограничивается возможность коренного народа в соответствии с национальным законодательством Сторон создавать, продавать и использовать традиционные изделия, связанные с аборигенной добычей белого медведя. Для предотвращения нелегальной торговли белыми медведями, в том числе их частями и дериватами, Стороны принимают необходимые меры в соответствии с национальными законодательствами.

В рамках действия Соглашения комиссией устанавливается ежегодный уровень добычи белого медведя в размере до 58 особей: по 29 для коренных жителей Чукотки и Аляски. Законодательство Российской Федерации позволяет вести ограниченное изъятие видов, занесенных в Красную книгу России, в том числе, белого медведя. Также российскими законами признается реализация договоренностей, достигнутых в рамках международных соглашений. Решение комиссии по уровню изъятия основано на рекомендациях ученых и не повлияет на численность популяции. Объем квоты определяется Российско-Американской Научной рабочей группой. В неё входят по 8 специалистов из России и США. Задачей Группы является научное обеспечение работы Российско-Американской комиссии по белому медведю, действующей в рамках Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов

Америки о сохранении и использовании чукотско-аляскинской популяции белого медведя.

Несмотря на долгую историю Соглашения, оно реализуется не полностью, исключительно в виде совместных научных исследований. В то время как коренные жители Чукотки не могут полностью реализовать свое право на традиционный промысел белых медведей, основанный на традиционных знаниях, цель которых – создание условий для отсутствия конфликтных ситуаций между животными и человеком, и в целом для сохранения этого вида.

По экспертным оценкам численность чукотско-аляскинской популяции белого медведя достигает сегодня 2-5 тыс. особей. Американские ученые в весенний период 2008-2012 гг. на льду отловили и поместили примерно две сотни зверей. Данные об упитанности, половозрастном составе и т.п. свидетельствуют о том, что российско-американская популяция медведей пребывает в хорошем состоянии, намного лучше, чем соседняя популяция в море Бофорта и самая южная канадская популяция в Гудзоновом заливе. Подавляющее большинство берлог находится на побережье Чукотки и острове Врангеля. На фоне последних данных несостоятельными оказываются провокации «зеленых» по поводу того, что чукотско-аляскинская популяция медведя находится на грани исчезновения и звери в массовом порядке гибнут от голода и пуль браконьеров. С 2014 г. на Чукотке впервые за многие годы российскими учеными начались проводиться полноценные серьезные научные исследования белых медведей. Научный проект нацелен не только на изучение чукотско-аляскинской популяции белого медведя, но и на объединение научного опыта и традиционных экологических знаний коренного населения Чукотки.

4 декабря 2013 г. Министры пяти арктических стран: России, США, Канады, Норвегии и Дании (Гренландии) подписали совместную Декларацию министров стран ареала белого медведя. Подписание состоялось в рамках Междуна-

родного форума по охране белого медведя, в г. Москве. Главная цель – эффективное сохранение и управление популяциями белого медведя во всем его ареале. Данный документ определяет дальнейшие пути и подходы для достижения эффективного сохранения и управления его популяциями. В Декларации отмечается, что белые медведи – общий ресурс мирового значения, находящийся под воздействием комплексных угроз в результате быстрого потепления в Арктике и, как следствие, изменения ледовых морских местообитаний. Декларация определяет основные угрозы для популяций белых медведей, в том числе изменение ледовых морских местообитаний вследствие быстрого потепления в Арктике, разрушение среды обитания, чрезмерная эксплуатация, загрязнение Арктической природной среды и другие антропогенные воздействия. Устанавливает необходимость проведения всеобъемлющего и скоординированного мониторинга и исследований в области воздействия комплексных угроз на белых медведей, а также выполнения существующих глобальных и региональных обязательств. Важной мерой по спасению данного вида является проработка механизмов противодействия браконьерству и нелегальной торговле белыми медведями и их частями, в том числе путем усиления сотрудничества правоохранительных органов на национальном, региональном и глобальном уровнях. Исключительно важным, согласно Декларации, является продолжение международного сотрудничества для охраны белых медведей и координация усилий стран ареала белого медведя.

ПРОБЕЛЫ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

Р.М. Валеев,

*доктор юридических наук,
профессор кафедры международного
и европейского права Казанского
(Приволжского) федерального университета,
420000, Россия, Казань, ул. Кремлевская, 18;*



Д.Р. Гиляева,

*аспирантка кафедры международного
и европейского права юридического факультета
Казанского (Приволжского) федерального университета,
420000, Россия, Казань, ул. Кремлевская, 18*

В одной из последних работ профессора М.Н. Копылова можно увидеть подробную периодизацию истории развития международного экологического права, в основу которой были положены исторические события в виде универсальных международных конференций по проблемам окружающей среды, предопределивших характер международных экологических отношений на длительную перспективу. Первый этап с 1839 по 1948 гг. – назван им «От Викторианской эпохи до Международного союза охраны природы и природных ресурсов». Второй этап с 1948 по 1972 гг. – «Достокгольмский период». Третий – с 1972 по 1992 гг. – «Стокгольмский период». Четвертый этап с 1992 г. – «Эра Рио-де-

Жанейро». И, наконец, последний этап, с начала XXI в. – «Энергетическая/климатическая эра»¹.

От состояния окружающей среды напрямую зависит жизнь и здоровье людей. Так, например, 40% всех человеческих смертей связано с неблагоприятными экологическими условиями жизни, более миллиарда людей до сих пор не имеют доступа к чистой питьевой воде, что вызывает в свою очередь рост числа инфекционных заболеваний, более 4 миллиардов людей вынуждены жить в условиях интенсивного загрязнения воздуха².

Все люди имеют право на безопасную, здоровую и экологически чистую окружающую среду. Права человека, экологически здоровая окружающая среда, устойчивое развитие и мир являются взаимодополняющими и неразрывными понятиями. В широком смысле право на благоприятную окружающую среду носит совокупный характер и включает в себя различного рода отношения по использованию природных ресурсов и недр, обеспечению экологической безопасности, оно включает в себя также право каждого человека на информацию о состоянии окружающей среды, право на компенсацию в случае экологических правонарушений.

Закрепление права на благоприятную окружающую среду в международных актах привело к тому, что государства стали закреплять его в своем национальном законодательстве. В национальном праве многих государств это право было закреплено в Конституциях и в других правовых актах. Необходимо отметить, что формулировка этого права в законодательстве ряда стран не отличается однообразием, что приводит к различному пониманию

¹ См.: Копылов М.Н. К вопросу о периодизации истории развития международного экологического права // Верховенство международного права. Liber amicorum в честь профессора К.А. Бекяшева / отв. ред. Н.А. Соколова. М.: Проспект, 2013. С. 128.

² См.: Солнцев А.М. Защита экологических прав человека. М.: РУДН, 2012. С. 23.

содержания права на благоприятную окружающую среду. Конституции ряда стран увязывают основы экологической политики государственных учреждений и ведомств с защитой окружающей индивида природной среды³.

Право человека на благоприятную окружающую среду находится на стыке международного экологического права, международного права прав человека и соответствующих отраслей внутригосударственного права, нормы которых предусматривают охрану и обеспечение прав человека, в том числе охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности. Таким образом, помимо своего нормативного закрепления в международных документах, право человека на благоприятную окружающую среду должно, в основном, обеспечиваться национальным законодательством государств и практической реализацией принятых актов.

Право на благоприятную окружающую среду относится сегодня к основополагающим правам человека и обеспечивает основания для здорового и благополучного существования людей. По мнению некоторых отечественных ученых право на благоприятную для устойчивого развития окружающую среду является естественным правом человека и данное право постепенно становится нормой обычного права в международном праве⁴.

В последнее время пристальное внимание международного сообщества направлено на охрану окружающей среды. В свете глобальных экологических проблем обеспечению благоприятной окружающей среды уделяется сегодня достаточно много внимания. Особенно актуальным этот вопрос

³ См.: Копылов М.Н. Право на благоприятную окружающую среду: процесс становления юридического содержания // Вестник РУДН. Сер. Юрид. науки. 2003. № 1. С. 25; Копылов М.Н., Солнцев А.М. Экологические права в системе международно-признанных прав человека // Государство и право. 2010. №3. С. 48;

⁴ См.: Горбунов С.Н. Права коренных народов на благоприятную окружающую среду: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 11.

является для представителей коренных народов, которые напрямую зависят от окружающей природной среды и ее благополучия. Отличительной чертой коренных народов является их привязанность к природной среде в местах их традиционного проживания, что выражается в духовной, экономической и физиологической зависимости от неё. Как отмечают в юридической литературе, в настоящее время зарождается новая категория специальных прав коренных народов на благоприятную окружающую среду и приоритетный доступ к природным ресурсам⁵.

Природа для коренных народов это не просто ресурс традиционного жизнеобеспечения, но это и среда их обитания в исторически сложившемся ареале, в пределах которого эти люди осуществляют культурную и бытовую жизнедеятельность, влияющую на их самоидентификацию и образ жизни⁶. На протяжении многих столетий связь между коренными народами и окружающей их природной средой разрушалась, у них отбирали территории традиционного природопользования, священные и обрядовые земли, их переселяли в непригодные для жизни места. Затем промышленная экспансия в районы проживания коренных народов поставила некоторые из них на грань вымирания.

Экстремальные условия жизни определяют выбор практических занятий для коренных народов. Традиционное природопользование является основой существования данных народов как самостоятельных этносов. Охота, рыболовство, оленеводство, собирательство являются основой жизнедеятельности для большинства представителей коренных народов на всех континентах их обитания. В

⁵ См.: Копылов М.Н., Солнцев А.М. Экологические права в системе международно-признанных прав человека // Государство и право. 2010. № 3. С.23.

⁶ См.: Гранин А.А. Территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов российского Севера (проблемы и перспективы). М.: ИГП РАН, 2010. С. 3.

литературе особо отмечается значение их векового опыта в сохранении и защите окружающей среды⁷. Тесная взаимосвязь коренных народов с окружающей средой делает их своего рода неотъемлемой частью и индикатором состояния этой самой окружающей среды.

Прежде чем перейти к рассмотрению непосредственно вопроса о правах коренных народов на благоприятную окружающую среду в международном праве необходимо определиться с понятиями «коренной народ» и «благоприятная окружающая среда». Следует отметить, что в международном праве до сих пор не сложилось единое мнение относительно понятия «коренной народ», которое активно вошло в международно-правовой лексикон, объединяя в себе самые различные народы. Они проживают на всех континентах нашей планеты: в Европе – саамы, в Азии – айны, коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока России, в Африке – бушмены, в Америке – индейцы, в Австралии – аборигены и т.д. Все они очень разные, но всех их объединяет привязанность к исконным территориям обитания и зависимость от благополучия окружающей их природной среды.

Изначальное определение понятию «коренной народ» было дано Международной организацией труда, затем Специальным докладчиком по проблеме дискриминации коренного населения для Подкомиссии ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. Кроме этого к толкованию термина «коренные народы» обращался в своих документах Всемирный банк. Один из последних международных документов в сфере регулирования прав коренных народов – Декларация ООН о правах коренных народов 2007 г. не содержит в своем тексте определения понятия «коренной народ».

⁷ См.: Гарипов Р.Ш. Защита прав коренных народов в России и США. Казань, 2010. С. 26.

Поэтому при всем многообразии определений понятия «коренной народ» можно выделить ряд признаков, характерных для их идентификации, это: историческая связь коренных народов с территорией их настоящего проживания; самосознание себя в качестве коренного народа; наличие собственного языка, культуры, обычаев, традиций и иных социальных, экономических и политических институтов; желание сохранить свою землю и этническую самобытность в качестве основы для продолжения своего существования как народа⁸. В качестве особого признака коренных народов следует выделить традиционное природопользование, как основной вид жизнедеятельности, проявляющееся в таких формах как: оленеводство, охота, рыболовство, собирательство. Именно в этой связи право коренных народов на благоприятную окружающую среду приобретает особо актуальный и востребованный для них характер.

Понятие «окружающая среда» характеризует природные условия и экологическое состояние в данной конкретной местности. Как правило, это понятие используется во взаимодействии с человеком и характеризует природные условия на поверхности Земли, а также состояние ее локальных и глобальных экосистем. Именно в таком значении данный термин и используется в различных международных соглашениях. Первые попытки провозгласить право на благоприятную окружающую среду в международном праве были предприняты на Стокгольмской конференции по проблемам окружающей человека среды в 1972 г. В дальнейшем эти вопросы обсуждались в рамках Международной комиссии по окружающей среде и развитию и Подкомиссии ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. Свое дальнейшее развитие право на благоприятную окружающую среду получило в ходе работы Международной Конференции

⁸ См.: Гарипов Р.Ш. Защита коренных народов в международном праве. Казань, 2012. С.203.

по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г.

Итогом стало признание международным сообществом прямой зависимости между социальными и экологическими проблемами. Было также введено понятие «устойчивое развитие» относительно окружающей среды. Особое значение сегодня имеет право на получение информации и право на участие общественности на любой стадии принятия решений, относящихся к окружающей среде. В итоговом документе Конференции ООН по окружающей среде и развитию «Повестка дня на XXI век» 1992 г. было прописано право коренных народов требовать в соответствии с национальным законодательством большего контроля над своими землями, управления своими ресурсами, участия в подготовке решений, затрагивающих их интересы, создания охраняемых территорий и управления ими.

В национальном праве многих государств это право было закреплено в основных законах. Не исключением является и Россия, где право граждан на благоприятную окружающую среду прописано в ст. 42 Конституции РФ: «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением». Вопросы реализации права на благоприятную окружающую среду должно гарантировать государство посредством их материализации, в ходе которой происходит получение конкретного блага, в данном случае это благоприятная окружающая среда, составляющая содержание данного субъективного права⁹.

Как отмечает проф. В.А. Кряжков, в настоящее время в ходе совершенствования законодательства Российской Фе-

⁹ См.: Щербич Л.А. Обеспечение конституционного права гражданина на благоприятную экологическую среду // Экологическое право. 2009. № 1. С. 15.

дерации о правах коренных малочисленных народов приоритет следует отдать решению таких ключевых вопросов, как их права на пользование землей и природными ресурсами, так как обеспечение этих прав составляет основу сохранения и развития традиционной культуры данных народов¹⁰. Профессор М.М. Бринчук относит право на благоприятную окружающую среду к категории прав, направленных на удовлетворение потребностей человека за счет природных ресурсов¹¹. Таким образом, от состояния окружающей среды напрямую зависит реализация права на традиционное природопользование коренных народов и соответственно их благополучие и будущее.

Исходя из основных принципов, закрепленных в ряде статей Конституции РФ, можно прийти к заключению, что право коренных малочисленных народов на традиционное природопользование является частью права человека на благоприятную окружающую среду и одновременно неотъемлемым элементом права на жизнь.

В материалах Конференции ООН по окружающей среде и развитию, проходившей в 1992 г. в Рио-де-Жанейро, национальным правительствам было предложено совместно с коренными народами направить свои усилия на достижение целей по устойчивому развитию окружающей среды. Для этого необходимо защищать земли коренных народов от любых видов деятельности, являющихся экологически небезопасными или неприемлемыми в социальном и культурном плане. Необходимо признание значимости традиционных знаний и методов рационального использования природных ресурсов коренными народами в целях содействия обеспечению экологически безопасного и устойчивого развития.

¹⁰ См.: Кряжков В.А. Российское законодательство о северных народах и правоприменительная практика: состояние и перспективы // Государство и право. 2012. № 5. С.33.

¹¹ См.: Бринчук М.М. Теоретические основы экологических прав человека // Государство и право. 2004. № 5. С.9.

Прямая зависимость от возобновляемых ресурсов, по-прежнему, сохраняет свою существенную значимость для обеспечения культурного, экономического и физического благополучия коренных народов. Необходимо укрепление национальных механизмов по урегулированию споров в связи с заселением земель и вопросами, касающимися рационального использования ресурсов, а также поддержка альтернативных экологически обоснованных методов производства. Государствам следует создавать механизмы в целях укрепления активного участия коренных народов в разработке на национальном уровне политики, законов и программ, связанных с рациональным использованием природных ресурсов.

Итак, право коренных малочисленных народов России на благоприятную окружающую среду должно включать в себя свободу от загрязнения и деградации окружающей среды, включая защиту воздуха, воды, почвы, флоры и фауны. От реализации права на благоприятную окружающую среду зависят сохранение уникальных местностей и экосистем в местах проживания коренных малочисленных народов, а также сохранение традиционного уклада жизни коренных малочисленных народов России. Коренные народы должны иметь право на получение информации, касающейся окружающей среды, право на участие в процессах планирования и принятия решений и право влиять на решение вопросов защиты окружающей среды.

Для коренных малочисленных народов России характерна историческая привязанность к своим территориям, так как они являются потомками исконных жителей своих земель. На протяжении столетий формировались и передавались из поколения в поколение целостные традиционные научные представления об их землях, природных ресурсах и окружающей среде. К сожалению, под воздействием факторов экономического, социального и исторического характера сегодня складывается тенденция к ограничению возможностей их полноценного участия в деятельности по обеспечению устойчивого развития на собственных землях.

Как отмечается в п. 197 документа под названием «Будущее, которого мы хотим», принятого по итогам Конференции ООН по устойчивому развитию, которая прошла в Рио-де-Жанейро в 2012 г., т.е. через двадцать лет после исторической встречи на высшем уровне «Планета Земля»: «Мы признаем, что традиционные знания, инновации и практика коренных народов и местных общин вносят значительный вклад в сохранение и неистощительное использование биоразнообразия и что их более широкое применение может способствовать повышению социального благополучия и поддержанию неистощительного уровня жизни. Мы признаем далее, что коренные народы и местные общины во многих случаях самым непосредственным образом зависят от биоразнообразия и экосистем и, таким образом, во многих случаях первыми испытывают на себе последствия их утраты и деградации».

Таким образом, международное сообщество еще раз заявило о своем желании следовать ранее заявленным целям и подтвердило необходимость учитывать взаимосвязь между состоянием окружающей природной среды, ее устойчивым развитием и культурным, социальным, экономическим и физическим благополучием коренных народов. В рамках международного сотрудничества по обеспечению экологически безопасного и устойчивого развития следует уделять должное внимание и содействовать повышению роли коренных малочисленных народов в сохранении окружающей среды, признавать и укреплять эту роль и повсеместно воплощать в жизнь их право на благоприятную окружающую среду. Для коренных малочисленных народов России право на благоприятную окружающую среду равноценно праву на жизнь.

В 2014 г. завершилось второе десятилетие ООН, посвященное коренным народам. Его важным итогом стало принятие Декларации ООН о правах коренных народов в 2007 г., которую Россия, к сожалению, не поддержала. Основополагающие нормы международного права должны быть

отражены в национальном законодательстве Российской Федерации. Достичь этого возможно путем ратификации Конвенции МОТ № 169 1989 г., Орхусской конвенции 1998 г. и признанием Декларации ООН 2007 г., международных документов, устанавливающих минимальные требования к экологическим правам коренных народов и обязывающие государства-участники отчитываться относительно выполнения закрепленных положений. Сохранение коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока и защита их экологических прав, включая право на благоприятную окружающую среду должно стать приоритетным направлением в деятельности федеральных, региональных и местных властей с учетом международных стандартов.

В целях устранения пробелов российского законодательства по защите прав коренных малочисленных народов на благоприятную окружающую среду считаем необходимым закрепить право коренных народов на земли и природные ресурсы на территориях традиционного природопользования. Внести изменения в законодательство Российской Федерации в целях устранения противоречий между земельным законодательством и ФЗ РФ о территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации 2001 г. с целью создания в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов подобного рода территорий на федеральном уровне.

Считаем целесообразным вернуть в законодательство России понятие «преимущественного, льготного доступа к природным ресурсам» для коренных малочисленных народов. Что должно найти свое закрепление в законодательстве РФ об охоте, рыболовстве, в Лесном, Земельном и Водном кодексах. Необходимо, на наш взгляд, вернуться к безлицензионному для коренных народов праву ведения охотничьего промысла и лишь в отношении отдельных видов животных опираться на выдачу лицензий. При истощении биологиче-

ского ресурса следует установить порядок ограничения, соблюдая приоритет коренных малочисленных народов на пользование отдельными сокращающимися ресурсами животного мира.

Необходимо также изменить сложившуюся ситуацию и разрешить представителям коренных малочисленных народов осуществлять традиционное природопользование на территориях заповедников, так как их образ жизни не разрушает экологический баланс, а наоборот призван его восполнять и беречь. Возможно создание особо охраняемых природных территорий, которые допускают наличие экологически выдержанного традиционного природопользования малочисленных народов Севера. К тому же возможность создания подобных территорий уже упоминалась в ФЗ РФ «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» от 19 июня 1996 г., где в ст. 12 говорится: «Государственное регулирование в области охраны окружающей природной среды и природопользования на Севере предусматривает Принятие решений о создании особо охраняемых природных территорий, организацию этно-экологических зон».

Необходимо, на наш взгляд, выработать механизм взаимодействия субъектов традиционного и промышленного природопользования, который включал бы в себя: проведение экологических и этнологических экспертиз, компенсационные обязательства, заключение соглашений, возмещение вреда, открытость и доверие в отношениях. Следует также принять федеральный закон, регламентирующий механизм проведения экологических и этнологических экспертиз с участием представителей коренных малочисленных народов России. Это даст возможность аборигенным народам самостоятельно решать судьбу своих территорий, оценивать все возможные риски и ущерб от промышленной деятельности добывающих компаний.

ВООРУЖЕННЫЕ КОНФЛИКТЫ И ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ

С.А. Егоров,

*доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой международного права
Дипломатической академии МИД России
119992, Россия, Москва,
ул. Остоженка, 53,2, стр. 1*



Войны и вооруженные конфликты как международно-го, так и немеждународного характера причиняют значительный ущерб не только обществу, унося множество человеческих жизней, уничтожая созданные человеком материальные и духовные ценности, но и оказывают исключительно пагубное воздействие на окружающую нас на этой планете природную среду.

Негативное воздействие военной деятельности на среду обитания человека весьма разнообразно. Разработка, производство, изготовление, испытание и хранение оружия уже сами по себе представляют собой серьезную опасность для природы земли. Маневры, передвижение военной техники уродуют ландшафт, разрушают структуру почвы, загрязняют атмосферу, выводят из сферы полезного использования обширные территории земли. Пагубный ущерб природе наносят войны с применением обычных видов оружия. Для победы в такой войне засыпались колодцы, сжигались посевы, вырубались леса, уничтожались угодья и вырезался скот.

В случае с ядерной войной особых комментариев не требуется, она неизбежно приведет к глобальной экологической катастрофе, к уничтожению самой жизни на земле.

Отметим, что наряду с понятием «экоцид» для обозначения отрицательного воздействия войн на окружающую

среду в научной литературе стали использовать и такие термины, как «террацид», «биоцид», «геофизическая война», «метеорологическая война», «экологическая война».

В прошлом воюющие, как правило, не ставили целью нанесение эколого-экономического ущерба противнику. Он являлся следствием военных операций, обычно ускользавшим от внимания исследователей. Только в последние годы экологический ущерб от этих войн стал предметом серьезного анализа.

Иначе говоря, если прежде вред, наносимый природе, был как бы побочным следствием военных действий, то, например, в ходе войны, которую США вели в Индокитае, разрушение окружающей среды впервые в истории человечества стало важным компонентом военной стратегии. Армия США применяла различные средства, которые уничтожали растительный покров на огромных территориях с целью лишить противника естественных укрытий, свободы маневра, источников питания и т.д. Проводились операции по искусственному вызыванию осадков над Вьетнамом, и в частности, над Сайгоном в 1963 г. Использовались химические отравляющие вещества, уничтожавшие растительность (55 тыс. т гербицидов), систематически осуществлялись масштабные бомбардировки. Основная тяжесть последствий войны пришлась на долю Южного Вьетнама, на который были сброшены около 70 % всех фугасных бомб, практически все гербициды и осуществлены все операции по «расчистке», вернее, уничтожению джунглей, где базировались партизанские отряды. Повсеместно и без разбора уничтожались урожаи сельскохозяйственных культур. Такова была тактика «выжженной земли» – умышленное и систематическое уничтожение американским агрессором животного и растительного мира Индокитая. Ущерб, причиненный США флоре и фауне Индокитая, настолько огромен, что и по сей день пагубно сказывается на экономике стран этого региона.

Масштабную экологическую катастрофу спровоцировала агрессия НАТО в Югославии. Были разрушены естест-

венные биогеоэкосистемы Югославии. В ходе войны в Югославии были использованы виды оружия, запрещенные международными конвенциями (кассетные бомбы, боеприпасы с обедненным ураном и т.п.). Средства и методы, использовавшиеся натовскими войсками причиняли ущерб не только военным объектам, но и представляли серьезную угрозу жизни мирных граждан и природной среде. В период бомбардировок на Югославию было сброшено около 10 т обедненного урана. Были разбомблены баки с винилхлоридом-мономером (1200 т), хлором, гидроокисью натрия (6000 т), соляной кислоты (33-процентной – 800 т), этилендихлоридом (1500 т). Из этого количества только в реку Дунай влилось около 3 тыс. т гидроокиси натрия, 600 т соляной кислоты, 1400 т этилендихлорида, значительное количество нефти и нефтепродуктов. Регенерация почв и водоемов, подвергшихся подобному химическому поражению, по отдельным компонентам может даже при интенсивной рекультивации потребовать не один год.

Характерным примером экологической катастрофы, порожденной войной новейшего поколения, являлась ситуация, сложившаяся на территории Кувейта и близлежащих районах Персидского залива после операции «Буря в пустыне» в начале 1991 г. Отступая из Кувейта, иракские войска взорвали большую часть из 1250 нефтяных скважин. Свыше 700 из них горела на протяжении шести месяцев, отравляя окружающую среду газами и сажей. В результате, за сутки в атмосферу выбрасывалось около 70 млн куб. м. газа, в составе которого присутствовали до 50 тыс. т диоксида серы (главного компонента кислотных дождей), до 100 тыс. т углекислого газа.

Серьезнейшую опасность для экологии и жизни людей составляют материальные остатки военных действий, так называемое «эхо войны». Эта опасность не исчезает с наступлением мира: в земле остаются мины, неразорвавшиеся авиационные бомбы, снаряды и другие боеприпасы. По дан-

ным Международного Комитета Красного Креста (МККК), в 64 странах мира, в том числе и в республиках бывшего СССР, за годы региональных, локальных и гражданских войн было заложено 110 млн противопехотных мин. Ежемесячно около 2000 человек, подрываясь на них, гибнут или получают тяжелые увечья. Ликвидация минных полей весьма затруднена, поскольку информация об их местоположении и количестве мин довольно приблизительна.

Считается, что до 10 % боеприпасов не взрываются на поле боя. Они могут детонировать через месяц или через десятки лет, поэтому бывшие районы ведения военных действий представляют собой как бы «мину замедленного действия». Не украшают послевоенный ландшафт и руины зданий, воронки от бомб и снарядов, колючая проволока, поврежденная военная техника, железобетонные блокпосты, доты, дзоты, многочисленные рвы, окопы, осколки снарядов.

О серьезности рассматриваемой нами проблемы свидетельствует, в частности то, что в 2001 г. Генеральная Ассамблея ООН объявила 6 ноября каждого года Международным днем предотвращения эксплуатации окружающей среды во время войны и вооруженных конфликтов (International Day for Preventing the Exploitation of the Environment in War and Armed Conflict).

Международный день предотвращения эксплуатации окружающей среды во время войны и вооруженных конфликтов был учрежден Генеральной Ассамблеей ООН с целью привлечения внимания к экологическим последствиям войны и важному значению отказа как от эксплуатации, так и бессмысленного причинения ущерба экосистемам в стремлении достичь военных целей.

Не всегда представляется возможным избежать ущерба. Однако это можно сделать, если принять элементарные меры предосторожности.

Стороны, участвующие в боевых действиях, несут ответственность за соблюдение международных норм и согла-

шений, таких, как Женевские конвенции о защите жертв войны 1949 г. Некоторые из таких норм, как, например, запрещение преднамеренного уничтожения сельскохозяйственных угодий, имеют экологическую направленность.

Однако в целом, по мнению Генерального Секретаря ООН, экологические последствия войны игнорируются современными законами. Настало время, считает он, для пересмотра международных соглашений, касающихся войн и вооруженных конфликтов с тем, чтобы обеспечить стабильную экологическую защиту, чтобы такие соглашения включали в сферу своего действия не только акты преднамеренного, но и непреднамеренного причинения ущерба окружающей среде. Для построения более устойчивого и процветающего общества, при заключении мирных договоров необходимо включать в них положения природоохранного характера, касающиеся, например, уязвимости окружающей среды к климатическим потрясениям, обеспечения «возвращения к «благому управлению» природными ресурсами в период постконфликтного восстановления»¹.

По данным ООН, за последние 60 лет, по меньшей мере, 40 % всех внутригосударственных конфликтов были связаны с эксплуатацией элементов природной среды, будь то ценные ресурсы, такие как древесина, алмазы, золото и нефть, или дефицитные ресурсы, например, плодородные земли и вода.

Например, за 20 лет гражданской войны и беспорядков в Камбоджи было уничтожено 35% лесного покрова. Во

¹ Послание Генерального секретаря ООН Кофи Аннана в связи с Международным днем предотвращения эксплуатации окружающей среды во время войны и вооруженных конфликтов 6 ноября 2006 г. URL: http://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0CDQQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.sksi.ru%2Fusr%2Fother%2Fconf%2Fright_of_3_thousands_years%2Ffiles%2Fdocs%2F3%2Ffromanov.doc&ei=t0ZoVe_JGoKVsgHUvYGOBA&usg=AFQjCNHYag4QYakYObDbY6ec5ZpZUaV8Yg&bvm=bv.93990622,d.bGg&cad=rjt

время конфликта в Анголе популяция диких животных сократилась на 90 %. В период войны во Вьетнаме над джунглями были распылены миллионы тонн «оранжевого вещества» (вид химического оружия). В результате огромные территории лишились растительности, а некоторые из них не пригодны для сельскохозяйственного использования до сих пор. И совсем свежий пример: в Донецкой и Луганской областях в результате боевых действий почти полностью разрушены территории природных заповедников "«Провальская степь», «Станично-Луганское», «Меловая флора», а также большей части Национального природного парка «Святые горы» и регионального ландшафтного парка «Донецкий кряж».

ООН стремится к тому, чтобы деятельность в области охраны окружающей среды становилась частью усилий по предотвращению конфликтов, стратегий по миростроительству и поддержанию мира – потому что не может быть прочного и устойчивого мира там, где природные ресурсы, обеспечивающие надлежащий жизненный уровень и адекватное функционирование экосистем, повреждены или разрушены.

Еще в Санкт-Петербургской декларации 1868 г. отмечалось, что успехи цивилизации должны иметь последствием уменьшение по возможности бедствий войны. Гаагские конференции мира 1899 и 1907 гг. запретили также применение яда или отравленного оружия, снарядов для распространения удушающих или ядовитых газов и метания снарядов и взрывчатых веществ с воздушных шаров, а также ограничили применение подводных контактных мин. Женевский протокол 1925 г. возобновил запрещение применения ядовитых газов и запретил использование аналогичных материалов и бактериологических средств ведения войны.

В последние десятилетия был принят ряд международно-правовых актов, содержащие нормы, направленные на предотвращение разрушения природной среды в связи с военными действиями.

В 1978 г. вступила в силу Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду, принятая ООН 10 декабря 1976 г. Она запрещает прибегать к «военному или любому иному враждебному использованию средств воздействия на природную среду, которые имеют широкие, долгосрочные или серьезные последствия в качестве способов разрушения, нанесения ущерба или причинения вреда любому другому государству-участнику».

Озабоченность общим вопросом защиты окружающей среды с международной точки зрения была выражена в предшествовавшей принятию этой Конвенции Декларации Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды (Стокгольм, 1972 г.), которая признала ответственность государств за обеспечение того, чтобы их деятельность не причиняла ущерба окружающей среде других государств. Два года спустя Швеция предложила, чтобы Совещание комитета по разоружению (СКР) рассмотрело возможные меры по предотвращению разработки средств ведения метеорологической войны. В 1974 г. вопрос о метеорологической войне обсуждался представителями СССР и США в ходе встречи на высшем уровне в Москве. В совместном коммюнике стороны высказались за эффективные меры по устранению опасности применения средств воздействия на природную среду в военных целях.

В том же году на сессии Генеральной Ассамблеи Советский Союз представил проект конвенции по этому вопросу. Он предусматривал запрещение любых научно-технических способов воздействия на природную среду, включая погоду и климат, «в военных и иных целях, не совместимых с интересами обеспечения международной безопасности и интересами благосостояния и здоровья людей». Ассамблея приняла к сведению этот проект и просила Совещание Комитета по разоружению (СКР) как можно скорее приступить к согласованию текста такой конвенции. В пре-

амбуле резолюции говорилось, что воздействие на природную среду должно осуществляться «исключительно для мирных целей»².

Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1977 г. стала первым международным договором, который направлен на предотвращение использования сил природы в качестве оружия ведения войны, так как здесь идет речь о качественно новом способе ведения военных действий, отличающихся крайне неизбирательным характером.

В Конвенции говорится о запрещении антропогенного воздействия посредством преднамеренного вмешательства в естественные процессы. Государства-участники обязуются не прибегать к использованию средств воздействия на природную среду в военных или иных враждебных целях в качестве способов разрушения, нанесения ущерба или причинения вреда. Объектами здесь могут выступать не только природные ресурсы, но также и вооруженные силы и гражданское население.

Принципиальное значение имеет понятие «враждебное использование», которое указывает на необходимость наличия враждебной цели при осуществлении таких действий. Вместе с тем, не всякое враждебное использование подлежит запрету, а лишь имеющее «широкие, долгосрочные или серьезные последствия». При этом любого из этих трех критериев достаточно, чтобы отнести применение каких-то средств воздействия на природную среду к числу неправомерных.

Запрещается такое использование средств воздействия на природную среду, которое одновременно является и враждебным, и вызывает разрушения, наносит ущерб, превышающий определенный порог, установленный Конвенцией.

² См.: Организация Объединенных Наций против гонки вооружений. Нью-Йорк: ООН, 1980. С. 123.

Вне запрета остается использование средств воздействия в невраждебных, мирных целях, даже если оно способно вызывать вредные последствия, превышающие этот порог. Допускается использование таких средств в военных или иных враждебных целях при условии, что результаты использования будут ниже установленного порога.

Конвенция не препятствует использованию средств воздействия на природную среду в мирных целях. В договорном праве такое воздействие не запрещено, и оно регулируется обычно-правовыми нормами. Но ЮНЕП совместно с ВМО в 1980 г. разработала и рекомендовала для применения государствами «Положения, касающиеся сотрудничества между государствами в области воздействия на погоду».

Понятие «средства воздействия на природную среду», употребленное в ст. I, определяется (ст. II) как «любые средства для изменения – путем преднамеренного управления природными процессами – динамики, состава или структуры Земли, включая ее биоту, литосферу, гидросферу и атмосферу, или космического пространства». Государства-участники соглашаются способствовать обмену информацией об использовании средств воздействия на природную среду в мирных целях и сотрудничать в области сохранения, улучшения и мирного использования природной среды (ст. III).

«Понимания» СКР, относящиеся к Конвенции, включают следующие элементы (не как часть Конвенции).

Понимание Комитета заключается в том, что термин «широкие» охватывает район в несколько сот кв. км; «долгосрочные» следует толковать как продолжительностью в несколько месяцев, или примерно сезон, а «серьезные» означает приводящие к существенному или значительному нарушению или причинению вреда человеческой жизни, природным и экономическим ресурсам или иным материальным ценностям.

Другое понимание касалось примеров явлений, которые могут быть вызваны в результате применения средств

воздействия на природную среду: землетрясения, цунами (приливные волны), нарушения в экологическом балансе какого-либо района, изменения в элементах погоды (облака, осадки, циклоны и штормы типа торнадо) и изменения в элементах климата, океанических течениях, озонном слое и состоянии ионосферы. Все такие явления, которые, как можно обоснованно ожидать, приведут к широкому, долгосрочному или серьезному ущербу, разрушению или вреду по отношению к другому государству-участнику, должны быть запрещены. Перечень примеров был иллюстративным, а не исчерпывающим, и в него можно было бы включать и другие явления³.

Определенное внимание защите окружающей среде было уделено на международной конференции по кодификации и развитию международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов (Женева, 1973–1977 гг.). В ст. 35 Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям 1949 г. о защите жертв войны (ДП I), принятом на указанной выше конференции закреплён важнейший принцип права вооруженных конфликтов, согласно которому, в случае любого вооруженного конфликта право сторон, находящихся в конфликте, выбирать методы или средства ведения войны не является неограниченным. В этой же статье содержатся нормы, составляющие юридическое содержание этого принципа. Одна из таких норм запрещает применять оружие, снаряды, вещества и методы ведения военных действий, способные причинить излишние повреждения или излишние страдания. В соответствии с другой, запрещается применять методы или средства ведения военных действий, которые имеют своей целью причинить или, как можно ожидать, причинят обширный, долговременный и серьезный ущерб природной среде.

³ См.: Организация Объединенных Наций против гонки вооружений. Нью-Йорк: ООН, 1980. С. 125.

Характеристика ущерба природной среде, данная в этой статье, по существу совпадает с соответствующим текстом в упоминавшейся ранее конвенции 1978 г. Полагаем, что и «Понимания» СКР в полной мере применимы к п. 3 ст. 35 ДП I.

Статья 36 ДП I устанавливает, что при изучении, разработке, приобретении или принятии на вооружение новых видов оружия, средств или методов ведения войны высокая договаривающаяся сторона должна определить, подпадает ли их применение, при некоторых или при всех обстоятельствах, под запрещения, содержащиеся в настоящем Протоколе или в каких-либо других нормах международного права, применяемых к высокой договаривающейся стороне. Эта статья, хотя об экологии в ней прямо не говорится, по существу может использоваться для ее защиты.

Недопустимо причинение ущерба природной среде в качестве репрессалий, а также превращать окружающую среду как таковую в объект нападения.

Согласно ст. 55 ДП I, при проведении военных действий проявляется забота о защите природной среды от обширного, долговременного и серьезного ущерба. Такая защита включает запрещение использования методов или средств ведения войны, которые имеют целью причинить или, как можно ожидать, причинят такой ущерб природной среде и тем самым нанесут ущерб здоровью или выживанию населения.

Целям защиты природной среды служат положения ст. 54, направленные на защиту объектов, необходимых для выживания гражданского населения (производящие продовольствие сельскохозяйственные районы, посевы, сооружения для снабжения питьевой водой и ее запасы), а также ст. 56, касающейся защиты установок и сооружений, содержащих опасные силы (плотины, дамбы и атомные электростанции).

Значимой для защиты природной среды от последствий применения во время войны отдельных видов обычного

оружия стала созванная ООН в 1979 г. международная конференция по запрещению или ограничению конкретных видов обычного оружия, завершившаяся в 1980 г. принятием т.н. зонтичной конвенции и трех протоколов к ней (еще два протокола были приняты позже). Конференция 1979 г. продолжила дискуссии, которые велись на Генеральной Ассамблее начиная с конца 1960-х гг., особенно в связи с применением напалма в войне в Индокитае.

В связи с этим непосредственный интерес для нас представляет Прокол о запрещении или ограничении применения зажигательного оружия (Протокол III), согласно которому, в частности, запрещается превращать леса или другие виды растительного покрова в объект нападения с применением зажигательного оружия, за исключением случаев, когда такие природные элементы используются для того, чтобы укрыть, скрыть или замаскировать комбатантов или другие военные объекты, или когда они сами являются военными объектами.

Протокол V, принятый государствами-участниками Конвенции по конкретным видам обычного оружия, в Женеве 28 ноября 2003 г., касается постконфликтного обезвреживания «взрывоопасных пережитков войны» (ВПВ), означающих неразорвавшиеся боеприпасы и оставленные взрывоопасные боеприпасы. Этот протокол касается всех сторон в конфликте и налагает обязанности, связанные с разминированием, удалением или уничтожением ВПВ, включая требования о регистрации, сохранении и передаче информации, а также требует принятия мер предосторожности для защиты гражданского населения и гуманитарных миссий от воздействия ВПВ.

Международная группа по координации деятельности, связанной с разминированием, отметила, что этот документ обеспечивает рамки для постконфликтной деятельности, связанной с разминированием, которые облегчат работу тех, кто занимается в ООН деятельностью, связанной с разминированием. Межучрежденческая группа по координации деятель-

ности, связанной с разминированием, представляет собой механизм по координации деятельности, связанной с разминированием, в системе ООН.

Требуя своего решения проблема запрещения новых видов оружия массового уничтожения, таких как инфразвуковое, лучевое, электромагнитное, а также радиологическое оружие.

Радиологическое оружие представляет собой устройство, не являющееся ядерным взрывным устройством, «специально предназначенное для применения радиоактивного материала путем его распространения с целью поражения, нанесения ущерба или причинения вреда» посредством радиоактивных излучений, или любой радиоактивный материал, предназначенный для этих целей.

В радиологическом оружии используются радиоактивные вещества, получаемые в ядерных реакторах и рассеиваемые в районе цели, с тем, чтобы поразить живую силу. Воздействие радиологического оружия аналогично воздействию радиоактивных материалов, которые образуются при ядерных взрывах и которые вызывают радиоактивное заражение района. Опасность появления радиологического оружия возрастает в результате быстрого развития ядерной промышленности и технологии во многих странах мира»⁴.

Как известно, Комиссия международного права (КМП) ООН на своей шестьдесят третьей сессии (2011 г.) постановила включить тему «Охрана окружающей среды в связи с вооруженными конфликтами» в свою долгосрочную программу работы. Летом 2014 г. Специальный докладчик М.Г. Якобссон представила Предварительный доклад по вопросу об охране окружающей среды в связи с вооруженными конфликтами⁵.

⁴ Организация Объединенных Наций против гонки вооружений. Нью-Йорк: ООН, 1980. С. 120–121.

⁵ URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/415/91/PDF/N1441591.pdf?OpenElement>

Заметим также, в июле 1993 г. в составе Международного суда ООН (Гаага) создана «камера по экологическим вопросам». По инициативе группы юристов на учредительной конференции, проведенной в Мехико в ноябре 1994 г., был учрежден Международный суд экологического арбитража и примирения (Международный экологический суд). Он является неправительственной организацией. Первый состав судей включает 29 юристов-экологов из 24 стран. В состав этого суда входит и представитель России. Международный суд экологического арбитража и примирения наряду с иными уполномочен рассматривать споры, связанные с возмещением экологического вреда и реабилитацией территорий, природная среда которых нарушена в результате военных действий или военной деятельности.

Перед сообществом государств в XXI в. стоит множество крупных гуманитарных, технологических, энергетических, информационных и экологических проблем, влияющих на жизнеспособность населения.

По мнению известных российских ученых М.Н. Копылова и А.М. Солнцева, можно выделить три основные проблемы дальнейшего развития международного экологического сотрудничества: отсутствие единого универсального международно-правового экологического акта, отсутствие универсальной международной межправительственной экологической организации, а также отсутствие Международного экологического суда⁶.

Важным элементом в контексте выделенной проблематики является проблема обеспечения экологической безопасности окружающей среды и природных ресурсов от действий, связанных с войнами и вооруженными конфликтами последствий войн и вооруженных конфликтов.

⁶ Копылов М.Н., Солнцев А.М. Международное экологическое право перед вызовами современности (Международный экологический суд) // Евразийский Юридический журнал. 2013. № 3 (58). С. 53–56.

НЕКОТОРЫЕ ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ ИТОГИ 175-ЛЕТНЕГО ПУТИ МЕЖДУНАРОДНОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

*Михаил Николаевич Копылов,
доктор юридических наук,
профессор кафедры международного права
Российского университета дружбы народов,
Академик Российской академии
естественных наук,
Российской экологической академии,
Международной академии наук экологии
и безопасности жизнедеятельности
117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6*



Автору настоящей статьи уже приходилось и не раз в своих публикациях обращать внимание на некоторые частные недостатки, которые сопутствуют международному экологическому праву на современном этапе его кодификации и прогрессивного развития¹. Среди них указывалось, на отсутствие единого универсального международно-правового кодифицирующего акта, сегодня многими называемого «экологической Конституцией Земли», на отсутствие универсальной международной межправительственной экологической организации и на отсутствие единого Международного экологического суда.

Сегодня в день своего собственного юбилея и в контексте отмеченного в прошлом году юбилея международного экологического права, мы не будем стремиться предлагать какую-либо дополнительную аргументацию в подтверждение имеющихся у международного экологического права не-

¹ См. например: Копылов М.Н., Солнцев А.М. Международное экологическое право перед вызовами современности (международная экологическая организация) // Евразийский юридический журнал. 2013. № 1 (56). С. 56–58.

достатков. Здесь мы сосредоточимся лишь на общетеоретическом пробеле, из-за которого в юридической литературе не прекращаются дискуссии на тему: является ли международное экологическое право самостоятельной отраслью международного права или нет.

Напомним, что доктрина международного права выработала ряд критериев и условий, которым должна соответствовать совокупность международно-правовых норм, претендующая на роль самостоятельной отрасли международного права. Наиболее удачно все эти условия и критерии обобщил и систематизировал в одной из своих работ проф. М.И. Лазарев². К ним он, в частности, отнес:

- 1) специфический круг общественных отношений;
- 2) специфические нормы, регулирующие эти отношения;
- 3) достаточно крупная общественная значимость круга общественных отношений;
- 4) достаточно обширный объем нормативно-правового материала;
- 5) заинтересованность общества в выделении новой отрасли права;
- 6) специальные принципы права, регулирующие построение новой отрасли права.

Некоторые ученые к этим шести условиям добавляют еще и седьмое: наличие единого универсального международно-правового кодифицирующего акта.

Мы с глубоким удовлетворением отмечаем, что к числу сторонников такого подхода к выделению самостоятельных отраслей международного права в 2014 г. присоединился и проф. А.Я. Капустин, являющийся автором соответствующей главы учебника «Международное право», вышедше-

² См.: Лазарев М.И. Теоретические вопросы современного международного морского права. М.: Наука, 1983. С. 21.

го под его редакцией³. Мы специально уделяем этому обстоятельству особое внимание, поскольку еще в 2010 г. данный автор в своей монографии «Международные организации в глобализирующемся мире» подходил к обособлению международно-правовых норм в отрасли международного права с позиций предмета и метода регулирования, подвергая критике научные концепции, базирующиеся на перечне из шести или семи условий⁴.

Однако вернемся к основной теме нашей статьи и подчеркнем, что по крайней мере пяти из семи международное экологическое право сегодня полностью соответствует. Оставшиеся же два нуждаются в дополнительной доктринальной проработке. Речь здесь идет, прежде всего, о критериях под номером 6 и под условным номером 7.

Наличие взаимосвязи между этими двумя критериями прослеживается даже невооруженным глазом. Достаточно привести слова проф. Ю.М. Колосова, высказанные им еще в 1974 г.: «Группа правовых норм и принципов может претендовать на образование самостоятельной правовой отрасли в том случае, когда государства договариваются о формулировании широкого универсального международно-правового акта, содержащего основные принципы международного права в данной области международных отношений». Более того, «до появления подобного акта, – по его мнению, – можно говорить о становлении соответствующей отрасли международного права, а после его вступления в силу – о появлении новой отрасли»⁵.

³ См.: Капустин А.Я. Понятие и особенности системы современного международного права // Международное право: учебник / под ред. А.Я. Капустина. М.: Юрайт, 2014. С. 50–52.

⁴ См.: Капустин А.Я. Международные организации в глобализирующемся мире. М.: РУДН, 2010. С. 299–316.

⁵ Колосов Ю.М. Массовая информация и международное право. М.: Междунар. отношения, 1974. С. 152.

Как мы видим, единый широкий международно-правовой кодифицирующий акт должен быть принят, прежде всего, для систематизации специальных принципов новой отрасли международного права.

Как справедливо отмечалось в отечественной и зарубежной юридической литературе, в результате международно-правовой кодификации объединяются на качественно лучшей регулятивной основе (чаще – в рамках многостороннего правового акта) нормы конкретной отрасли международного права, в соответствии с уровнем правосознания на данный период, а сами такие нормы более точно формулируются⁶.

Достижение такой большой упорядоченности, ясности и лучшего качества правил должного поведения само по себе оказывает позитивное влияние на весь процесс правоисполнения, на действенность права в целом⁷. Казалось бы, было достаточно времени для того, чтобы решить если не все, то уж большинство стоящих перед человечеством экологических проблем, в том числе и разработать каталог специальных принципов международного экологического права. Ведь удалось же мировому сообществу куда за более короткие сроки в рамках международного космического права создать международно-правовую базу сотрудничества в области исследования и использования космического пространства.

Но на практике бороться с экологическими вызовами и решать экологические проблемы оказалось не так просто, хотя в 1970-е гг., когда активизировалось международное природоохранное сотрудничество, многие западные ученые связывали это с тем, что международные экологические от-

⁶ См., например: Мовчан А.П. Кодификация и прогрессивное развитие международного права. М.: Юрид. лит., 1972. С. 43–63.

⁷ См.: Вылегжанин А.Н., Каламкарян Р.А. К учету международно-правового опыта в работе по кодификации морского законодательства России // Государство и право. 2005. № 3. С. 49–50.

ношения представляют собой наименее политизированную область.

Сегодня, когда 2 августа 2014 г. международное экологическое право отметило свой 175-летний юбилей, представляется чрезвычайно важным и насущным определить основные пути и направления, по которым должен вестись процесс выработки специальных принципов международного экологического права на ближайшую перспективу.

В связи с этим обратим внимание на два принципиальных для нас момента. Во-первых, среди отечественных и зарубежных юристов-международников, в различное время обращавшихся к историографии международного экологического права существует полное единодушие относительно того, что датой рождения международного экологического права является 2 августа 1839 г., когда была заключена Двусторонняя конвенция о ловле устриц и рыболовстве у берегов Великобритании и Франции. К этой же группе ученых можно отнести и Филиппа Сандса, который в поисках этой даты отсылает к ранним конвенциям о рыболовстве, выделяя, однако, особо Конвенцию 1839 г.⁸

Единственным известным нам исключением из этого почти единодушного консенсуса является доцент школы права Мельбурнского университета Жаклин Пил, которая полагает, что международное экологическое право зародилось с принятием решения международного арбитража по делу о морских котиках Берингова моря 1893 г.⁹

И хотя среди юристов-международников, особенно представителей отечественной школы международного права, отсутствует убежденность в необходимости привязки за-

⁸ См.: Sands Ph. *Principles of International Environmental Law*. Second edition. Cambridge, 2003. С. 26–30.

⁹ См.: Peel J. *Environmental Protection in the Twenty-first Century: The Role of International Law // The global environment, Institutions, Law, and Policy / R.S. Axelrod, S.D. VanDeveer, D.L. Downie (eds)*. Third edition. Wash. DC, 2011. С. 53.

рождения международного экологического права к конкретной дате и проведении какой-либо периодизации истории международного экологического права, тем не менее, мы полностью разделяем точку зрения К.А. Бекашева, когда он пишет, что: «у любого явления должно быть начало, т.е. точка отсчета»¹⁰.

Понимая всю сложность задачи выделения специальных принципов той или иной отрасли международного права (в том числе международного экологического права) и полностью соглашаясь с тем, что общепризнанные принципы современного международного права составляют в силу своей императивности и универсальности регулятивную базу для международных отношений абсолютно во всех пространствах и областях сотрудничества, попытаемся представить имеющийся на сегодняшний день спектр мнений и взглядов на каталог специальных принципов международного экологического права в контексте процесса его кодификации и прогрессивного развития. При этом напомним, что еще в 1972 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 2997 (XXVII) от 15 декабря мандатом на кодификацию принципов международного экологического права была наделена Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП). Однако справиться с этой задачей ЮНЕП оказалась неспособна, и инициативу перехватили международные неправительственные экологические организации.

Более того, особенностями происходящего процесса становления международного экологического права следует объяснять тот факт, что специальные принципы в данной области нельзя считать чем-то застывшим, окончательно сформировавшимся. Мы являемся свидетелями именно процесса. По этой причине вполне вероятно появление в ближайшем

¹⁰ Бекашев К.А. О роли ООН в кодификации и прогрессивном развитии международного экологического права // Труды МГЮА. 1997. № III. С. 146–152.

будущем и других правовых принципов деятельности (доказать данный тезис мы попытаемся уже в настоящей статье).

Так, например, К.А. Бекашев выделяет 15 принципов международного экологического права: «окружающая среда – общая забота человечества», «окружающая природная среда вне государственных границ является общим достоянием человечества», «свобода исследования и использования окружающей среды и ее компонентов», «рациональное использование окружающей среды», «содействие международному сотрудничеству в исследовании и использовании окружающей среды», «взаимозависимость охраны окружающей среды, мира, развития, обеспечения прав человека и фундаментальных свобод», «предосторожный подход к окружающей среде», «право на развитие», «предотвращение вреда», «предотвращение загрязнения окружающей среды», «ответственность государств», «платит тот, кто загрязняет, или загрязнитель платит», «всеобщей, но дифференцированной ответственности», «доступ к информации, касающейся окружающей среды», «отказ от иммунитета от юрисдикции международных или иностранных судебных органов»¹¹.

Н.А. Соколова, предлагая свой вариант специальных принципов международного экологического права, исходит из того, что норма, содержащаяся в специальном принципе, должна определять его содержание, иметь существенное, основополагающее значение для регулирования международных экологических отношений, находить постоянное применение в практике государств, в том числе при разрешении споров, содержаться не только в преамбуле, но и в основном

¹¹ Бекашев К.А. Международное экологическое право // Международное публичное право: учебник / отв. ред. К.А. Бекашев. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 763–769.

тексте договора, рассматриваться доктриной в качестве полноценной международно-правовой нормы¹².

Данный автор акцентирует особое внимание на следующих специальных принципах: принцип общей, но дифференцированной ответственности; принцип предосторожного подхода; принцип «загрязнитель платит»; принцип непричинения ущерба окружающей среде за пределами национальной юрисдикции; принцип международного природоохранного сотрудничества.

Из числа зарубежных исследователей в различные годы свои варианты специальных принципов международного экологического права предлагали: Ф. Сандс¹³, А. Кисс¹⁴, В. Лэнг, Д. Хантер¹⁵, Дж. Сальзман и Д. Залке¹⁶.

Так, например, Ф. Сандс относит к числу наиболее значимых принципов международного экологического права равенство между поколениями, устойчивое использование, равное использование и интеграцию.

А. Кисс особое внимание уделяет принципу непричинения вреда за пределами национальной юрисдикции, принципу международного сотрудничества, принципу предосторожного подхода и принципу «загрязнитель платит». В своих трудах он также указывает на обязанность всех государств сохранять окружающую среду, обязанность оценивать воздействие на окружающую среду, обязанность осуществлять

¹² См.: Соколова Н.А. Теоретические проблемы международного права окружающей среды. Иркутск, 2002. С. 111–154.

¹³ См.: Sands Ph. International Law in the Field of Sustainable Development: Emerging Legal Principles // Sustainable Development and International Law / W. Lang (ed.). Oxford, 1995. P. 54–58.

¹⁴ См.: Kiss A., Shelton D. International environmental law. Ardsley-on-Hudson, 1991. P. 55–60

¹⁵ См.: Lang W. UN-Principles and International Environmental Law // Max Plank Yearbook of United Nations Law. 1999. Vol. 3. С. 171.

¹⁶ См.: Hunter D., Salzman J., Zaelke D. International Environmental Law and Policy. N.Y., 2002. С. 378.

мониторинг состояния окружающей среды, обеспечивать доступ общественности к информации о состоянии окружающей среды и участие в принятии решений.

В. Лэнг предлагает выделить три группы принципов по степени их нормативного закрепления:

- существующие принципы (например, принцип ответственности за ущерб окружающей среде);

- формирующиеся принципы (право на здоровую окружающую среду, предупреждение других государств в случае возможного экологического воздействия);

- потенциальные принципы (принцип общей, но дифференцированной ответственности).

Наконец, Д. Хантер, Дж. Сальzman и Д. Залке объединяют принципы международного экологического права в несколько групп: принципы, определяющие общие подходы к окружающей среде; принципы, относящиеся к трансграничным вопросам сотрудничества в сфере окружающей среды; принципы, способствующие развитию национального законодательства в области окружающей среды; принципы международного управления в сфере окружающей среды.

Приведенный спектр мнений отечественных и зарубежных специалистов относительно каталога специальных принципов международного экологического права наглядно демонстрирует тенденцию к сближению существующих научных подходов, что прослеживается, в частности, в повторяемости некоторых из них. Некоторые из авторов, как, например, К.А. Бекашев, справедливо обнаруживая, по-видимому, общие черты в правовом режиме космического пространства и окружающей среды, заимствуют формулировки некоторых специальных принципов международного космического права, в соответствии с которыми вычленение специальных принципов международного экологического права, равно как и точная формулировка их юридического содержания, являются чрезвычайно сложной теоретической проблемой, пока еще далекой от успешного разрешения. Ес-

ли к этому добавить, что в российской доктрине международного экологического права и на Западе никто не пытался даже исследовать мнение в частности китайских ученых по данному вопросу, то ситуация с составлением каталога специальных принципов международного экологического права превращается, если не в тупиковую, то в чрезвычайно запутанную.

В этой связи представляется целесообразным обратиться к принципам международного экологического права, содержащимся в 4-й редакции проекта Международного пакта по окружающей среде и развитию от 22 сентября 2010 г., который с точки зрения теории международного права представляет собой консолидированное мнение наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву (ст. 38 Статута Международного Суда ООН).

В этом проекте оказались неофициально кодифицированными следующие девять принципов международного экологического права:

- Принцип обеспечения соблюдения экологических прав человека;
- Принцип недопустимости нанесения трансграничного ущерба окружающей среде;
- Принцип экологически обоснованного рационального использования природных ресурсов;
- Принцип предосторожности, или предосторожного подхода;
- Принцип недопустимости радиоактивного заражения окружающей среды;
- Принцип защиты экологических систем Мирового океана;
- Принцип запрета военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду;
- Принцип обеспечения экологической безопасности;

- Принцип международно-правовой ответственности государств за ущерб, причиненный окружающей среде.

Прочтение четвертой редакции проекта Международного пакта по окружающей среде и развитию от 22 сентября 2010 г. позволяет заключить, что в настоящее время мы являемся свидетелями формирования в международном экологическом праве еще одного специального принципа – принципа сохранения и устойчивого использования биоразнообразия.

Напомним, что первые три редакции проекта Пакта указывали на уважение ко всем формам жизни лишь в первой своей части, которая по всеобщему признанию содержала принципы-идеи, а не принципы-нормы. В четвертой же редакции этот принцип мы уже встречаем и в разделе принципов-норм.

В этом документе две статьи – ст. 2 и ст. 25 – имеют прямое отношение к данному вопросу.

В соответствии со ст. 2 Проекта «Уважение ко всем формам жизни» «природа в целом и все формы жизни требуют уважения и должны быть защищены. Целостность экологических систем Земли, должна поддерживаться и, где необходимо, быть восстановлена».

Здесь выражение «все формы жизни» воплощает в себе существо идей, изложенных в преамбуле Всемирной хартии природы 1982 г. о том, что любая форма жизни является уникальной и заслуживает уважения, независимо от ее материальной ценности для человека. Иными словами, ст. 2 прямо указывает на необходимость сохранения биологического разнообразия, а не на защиту отдельных видов, и на отход от чисто утилитарного отношения к защите отдельных видов, которое было характерно для международных договоров начала XX в.

В соответствии со ст. 25 «Биологическое разнообразие» «стороны принимают все необходимые меры для сохранения биологического разнообразия, в том числе видового разнообразия, генетического разнообразия внутри вида и

разнообразия экосистем, особенно через сохранение *in situ* на основе концепции экологической сети».

В п. 1 ст. 25 перечисляются три метода, необходимые для выполнения обязательств по сохранению биоразнообразия, которые являются обязательными, но которыми список не исчерпывается. Поскольку эти методы не являются альтернативными, все они должны быть использованы сторонами. Это:

- интеграция через экосистемное управление, сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия и его компонентов в их системе физического планирования;
- создание систем особо охраняемых природных территорий (ООПТ) и, там где это необходимо, – буферных зон и связывающих ООПТ экологических коридоров;
- запрет на изъятие исчезающих видов, защита их мест обитания и, при необходимости, разработка и применение по отношению к таким видам планов восстановления.

В п. 2 ст. 25 закреплена обязанность сторон регулировать и использовать биологические ресурсы таким образом, чтобы обеспечивалось их сохранение, устойчивое использование и, там где это необходимо и возможно, – восстановление.

Далее в указанной статье приводится перечень конкретных пяти мер (не является исчерпывающим), которые стороны должны принять для выполнения своих обязательств:

- разработать и осуществить планы по сохранению и управлению биологическими ресурсами;
- не допускать снижения численности популяций животных и растений ниже уровня, необходимого для обеспечения стабильного пополнения;

- охранять или восстанавливать места обитания, имеющие значение для дальнейшего существования конкретных видов или популяций;
- поддерживать и восстанавливать экологические взаимосвязи между промысловыми и зависимыми от них или связанными с ними видами или популяциями;
- предотвратить или свести к минимуму случайное изъятие нецелевых видов, а также запретить неизбирательные средства изъятия.

Таким образом, принимая во внимание последние тенденции, возобладавшие в стане составителей проекта Международного пакта по окружающей среде и развитию, целесообразным выглядит направление усилий российской дипломатии в сторону дальнейшего совершенствования данного документа, особенно в части, касающейся уточнения содержания ст. 14 проекта, в которой некоторые виды экологических прав человека представлены в том виде, как это было сделано в Стокгольмской декларации 1972 г., и за который они подвергались справедливой критике. В дальнейшем, так называемая Экологическая конституция Земли может быть принята либо Генеральной Ассамблеей ООН, либо на международной конференции *ad hoc*.

ПОДХОДЫ К МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВАМИ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ (ИКТ)

Ю.Н. Малеев,

*доктор юридических наук,
профессор кафедры международного права
Московского государственного института
международных отношений (Университета)
МИД России
119454, Россия, Москва,
пр. Вернадского, 76;*



А.В. Колесникова,

*кандидат юридических наук,
ведущий юрисконсульт
отдела правовой экспертизы
Департамента правового обеспечения ОАО
«Росгеология»
117246, Россия, Москва,
ул. Херсонская, 43, 3*



Какие бы мероприятия в последнее время не проводились в области информационно-коммуникационных технологий (будь – то законодательные и подзаконные акты или международные и национальные форумы различного уровня), все они так или иначе не могут не затрагивать вопроса о судьбе «информационного олигарха», американской Интернет – корпорации по распределению имен и адресов (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers – ICANN*).

Как известно, ICANN *централизованно и единолично* осуществляет трансграничную координацию системы присвоения доменных имен и адресов в сети Интернет и контро-

лирует выполнение базовых принципов, т.е. является центральным звеном «решения вопросов интернета, относящихся к повседневной деятельности технического и эксплуатационного характера». М.Б. Касенова, известный исследователь данной проблематики, одна из последних¹, в 2013 г., отметившая данный факт, формулирует далее тезис, имеющий и сегодня важное значение для настоящей статьи: «Кроме того, это было связано с правовым положением ICANN, которое однозначно: ICANN – юридическое лицо права США, созданное в соответствии с законами штата Калифорния как некоммерческая организация, осуществляющая деятельность в качестве оператора доменного пространства интернета. Именно правовое положение ICANN дает основание ряду государств утверждать, что США, а не международное сообщество государств, распределяет доменные имена в IP- адреса для всех стран мира, и осуществляется надзор за этими процессами, что является нарушением закрепленного ООН общепризнанного принципа многостороннего сотрудничества государств (*Multilateralism*)»².

Некоторые государства стали даже «подумывать» о создании региональных информационных пространств. Наиболее показательный пример в этом отношении – объявленное на 28 июля открытие в Москве Форума руководителей ведущих СМИ государств-членов ШОС «На пути к общему информационному пространству ШОС».

Будет ли результатом данного Форума создание региональной сети Интернет – это еще проблема. Но то, что

¹ «Время действия» в данном случае имеет принципиальное значение. Оно показывает, что давно установившийся порядок, не устраивающий множество (может, даже большинство) государств, остается неизменным до сих пор.

² Касенова М.Б. К вопросу формирования международно-правовой модели управления интернетом (Итоги Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества) // Московский журнал международного права. 2013. № 1(89). С. 92–108.

вокруг монополизма ICANN обстановка накалилась – факт. (Уместно здесь напомнить, что в январе 2015 г. государствами-членами ШОС была представлена на рассмотрение Генеральной Ассамблеи ООН новая редакция «Правил поведения в области обеспечения международной информационной безопасности»).

Специалистам хорошо известны сравнимые инициативы и в других регионах мира. Поэтому уже никого не удивляет, что в июле 2015 г. глава ICANN Фади Шехаде (Fadi Chehadé) выразил уверенность, что его организация будет приватизирована (денационализована) и уйдёт из-под контроля американского правительства до конца текущего года (*передает агентство AFP*).

Агентство, сообщившее это, считает необходимым отметить также следующее:

- Контракт между ICANN и правительством США на управление организацией истекает 30 сентября 2015 г.;

- Корпорация по управлению доменными именами и IP-адресами регулирует вопросы, связанные с доменными именами, IP-адресами и прочими аспектами функционирования сети Интернет. Считается, что именно ICANN «управляет интернетом», хотя это скорее формальное определение для надзорного органа при децентрализованной самоуправляемой сети;

- Американский контроль над ICANN вызывает раздражение у политических лидеров некоторых стран. Этот факт угрожает фрагментацией сети Интернет, т.е. изоляцией отдельных национальных участков;

- Впрочем, не все разделяют уверенность Шехаде. В частности, отдельные конгрессмены США пытаются помешать планам денационализации ICANN. По их мнению, США не должны «отдавать интернет», потому что это якобы означает конец демократии и свободы в Сети. Но они остаются в меньшинстве;

– Шехаде говорит, что сейчас план поддерживают около 150 стран. Вместо США надзор за Корпорацией по управлению доменными именами и IP-адресами перейдет к глобальной группе, куда войдут представители правительств, гражданского общества и коммерческих структур. В результате, будет создана более нейтральная, независимая структура. К тому же, она должна оказаться более управляемой.

Среди наиболее свежих мероприятий по данной теме в отечественной доктринальной сфере отметим проведение 18 марта 2015 г. в Дипломатической академии МИД России научно-практического семинара **«Глобальное управление интернетом: основные проблемы и задачи в 2015 году»** (организовано Центром глобальных проблем и международных организаций Института актуальных международных проблем Академии).

Как легко читатель может ознакомиться через ту же сеть Интернет, к дискуссии в данном случае были приглашены представители различных экспертных кругов, включая государственные ведомства, бизнес, общественные организации и образовательные учреждения.

Не станем перечислять конкретные темы и суть обсуждения. С этим легко ознакомиться через обзорно-аналитический доклад **«Глобальное управление интернетом и безопасность в сфере использования ИКТ: ключевые вызовы для мирового сообщества»**, подготовленный консультантом ПИР-Центра Олегом Демидовым при участии сотрудников Центра глобальных проблем и международных организаций ИАМП ДА МИД РФ.

Полагаем, что этой информации общего порядка вполне достаточно для введения к настоящей статье. Возвращаемся к ее названию.

Доктриной информационной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента России от 9 сентября 2000г. № ПР-1895, кроме прочего, предусмотрено: «Наиболее важными объектами обеспечения информа-

ционной безопасности Российской Федерации в области науки и техники являются: «результаты *фундаментальных, поисковых и прикладных научных исследований*, потенциально важные для научно-технического, технологического и социально-экономического развития страны, включая сведения, утрата которых может нанести ущерб национальным интересам и престижу Российской Федерации».

Все это отражает то необычайно высокое, и все возрастающее, внимание, которое уделяется в мире проблемам информационной безопасности и которым вызвано создание Генеральной Ассамблеей ООН на ее 68 сессии (резолюция A/RES/ 68/243) *Группы правительственных экспертов ООН по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности*.

Но в данном вопросе, прежде всего, следует придерживаться четкого, однозначного подхода к собственно определению понятия «информационная безопасность». Российское законодательство изначально (можно так сказать, учитывая дату выпуска закона) оперирует следующим определением такого рода: «состояние защищенности информационной среды общества, обеспечивающее ее формирование, использование и развитие в интересах граждан, организаций, государства»³.

В правовой доктрине существуют и иные определения:

– Состояние защищенности национальных интересов страны (жизненно важных интересов личности, общества и государства на сбалансированной основе) в информационной сфере от внутренних и внешних угроз;

– Защищенность информационных ресурсов, информационных каналов, открытого доступа к любому источнику

³ См.: Федеральный Закон от 4 июля 1996 г. № 85-ФЗ «Об участии в Международном информационном обмене».

информации гражданина, общественной организации, государства в целом;

– Компонент военной безопасности, относящейся к защите информационных ресурсов, каналов, баз данных и знаний, средств их переработки и хранения, используемый в военных целях, защищающий жизненно важные интересы граждан, общества, государства;

– Состояние международных отношений, исключаящее нарушение мировой стабильности и создание угрозы безопасности государств и мирового сообщества в информационном пространстве.

Большинство исследователей этой темы сходятся в том, что вопросы обеспечения информационной безопасности государства, помимо технических средств защиты информации, регулируются, прежде всего, нормами международного права, причем средства информационного воздействия имеют деструктивные последствия не только для конкретного государства, против которого они направлены, но и для сообществ в целом⁴.

Этот постулат, напоминающий призыв «жить дружно», пока еще не является принципом правовой действительности; в реальности напряженность в данной сфере нарастает, развязываются информационные войны. При этом Россотрудничество и МИД России нередко *post factum* реагируют на чрезвычайные события, при отсутствии надлежащего финансирования научного мониторинга международной жизни, аналитических прогнозов и, соответственно, проработанных научных рекомендаций по адекватным превентивным мерам противодействия в информационной сфере⁵.

⁴ См.: Кванталиани И.Э. Проблемы определения понятия «международная информационная безопасность» // Евразийский юридический журнал. 2012. № 7 (50). С. 38–39.

⁵ См.: Панарин И.Н. Информационные войны и Россия // Информация. Дипломатия. Психология. М.: Известия, 2002.

В рамках политики Российской Федерации и в целях обеспечения национальной информационной безопасности были приняты значимые документы. В их числе, кроме упомянутой Доктрины информационной безопасности Российской Федерации, заслуживают внимания:

- Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации⁶;

- Приоритетные проблемы научных исследований в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации;

- Основные направления научных исследований в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации;

- Российская концепция Конвенции ООН об обеспечении международной информационной безопасности⁷;

- Основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности автоматизированных систем управления производственными и технологическими процессами критически важных объектов инфраструктуры Российской Федерации;

- Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.;

- Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 г.

Последний из перечисленных документов направлен на: *предотвращение* и *противодействие* международным угрозам безопасности Российской Федерации, исходящим из виртуального мира; профилактику правонарушений, касаю-

⁶ Утверждена Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 г. № Пр-212 // Рос. газ. 2008. № 34.

⁷ Концепция национальной безопасности Российской Федерации // Рос. газета. 2000. 15 января. Она послужила основой для документа, который называется «Российская концепция Конвенции ООН «Об обеспечении международной информационной безопасности».

щихся сетевой агрессии; *предупреждение* киберпреступности, пропаганды и разжигания вражды, вмешательства во внутренние дела государства.

В документе подчеркивается, что государственная политика Российской Федерации заключается в содействии установлению международно-правового режима, направленного на формирование международной информационной безопасности на двустороннем, многостороннем, региональном и глобальном уровнях. Кроме того, показано значение управления информационно-телекоммуникационной сетью Интернет, а также возрастающая роль *Международного союза электросвязи (МСЭ* – специализированного учреждения ООН, действующего на основании Устава Международного союза электросвязи, Конвенции Международного союза электросвязи, Административных регламентов – Регламента радиосвязи и Регламента международной электросвязи).

В учредительных документах *МСЭ* в том, что касается коммуникаций в контексте международной безопасности, предусмотрено, в частности:

«Члены Союза сохраняют за собой право прекратить передачу любой частной телеграммы, которая могла бы представлять *угрозу безопасности* государства или противоречить его законам, общественному порядку или правилам приличия...

Члены Союза сохраняют за собой также право прервать любую другую частную электросвязь, которая могла бы представлять *угрозу безопасности* государства или противоречить его законам, общественному порядку или правилам приличия» (ст. 34 Устава *МСЭ*).

Предусмотрено, что «Администрация, получившая сообщение о том, что одна из ее станций создает вредные помехи службе безопасности, должна безотлагательно расследовать этот вопрос и принять все необходимые меры по *устранению помех* и своевременно сообщить об этом» (п. 15.37 Регламента радиосвязи). Администрация «обязуют-

ся принимать необходимые меры для запрещения и предотвращения: перехвата без разрешения радиосообщений, не предназначенных для общего использования населением; разглашения содержания, просто разглашения факта существования, опубликования или какого-либо использования без разрешения любого рода сведений, полученных посредством перехвата радиосообщений...» (п. 17.1 Регламента радиосвязи).

Следует, кроме прочего, отметить и Доклад Первого комитета (п. 94 повестки дня, Doc.A/RES/68/406 – докладчик: г-н Хоадад Сеифи Паргу), озаглавленный как «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности», который также был представлен на 68 сессии Генеральной Ассамблеи ООН (2013–2014 гг., A/RES/68/243).

Следует отметить исключительную значимость научного мониторинга официальных политико-правовых позиций государств, имеющих особый вес в сфере ИКТ.

В самой общей характеристике формально позиция **США** (а она очень важна в данном случае) определяется тем, что, какие бы шаги на национальном уровне не предпринимали правительства в целях защиты своих информационных сетей и для обеспечения всеобщей безопасности, необходимо международное взаимодействие по выработке стратегий уменьшения рисков в сфере ИКТ. Правительства должны быть уверены в том, что сети, обеспечивающие их национальную безопасность и экономическое процветание, надежны и безотказны.

Но это формально. А фактически, когда, к примеру, в 2014 г. становятся общеизвестными методы использования ИКТ спецслужбами США в информационных, в том числе правительственных, сетях других государств, на оптимизм картина не настраивает.

В отличие от традиционного оружия разрушительные средства информационной технологии скрыты и невидимы. Их использование может осуществляться через цепочку не-

скольких стран, при этом сложно установить происхождение и идентифицировать нарушителя и его спонсоров. Тем более, что негосударственные субъекты создают потенциал, позволяющий осуществлять разрушительные действия в киберпространстве, в том числе с использованием посредников. Эти свойства делают меры традиционных стратегий (например, аналогичные применяемым в процессе контроля за вооружениями) неэффективными в противодействии создателям обозначенных угроз или их сдерживании. В этой связи для уменьшения рисков необходимы неординарные новые подходы. Несмотря на сложность этой задачи, государства должны объединить усилия в реализации этой общей цели сохранения и расширения вклада, который информационные технологии вносят в обеспечение их безопасности и целостности. Это – очевидный общий интерес.

Таким образом, перед государствами стоят задачи на двух уровнях: национальном и международном.

Обеспечение безопасности национальной информационной инфраструктуры представляет собой задачу, которую правительства должны осуществлять на национальном уровне в координации с соответствующими заинтересованными представителями гражданского общества. В то же время национальные усилия должны подкрепляться международным сотрудничеством в реализации стратегий, направленных на решение проблем, связанных с транснациональным характером различных угроз сетевым информационным системам. Эти усилия должны включать в себя следующие мероприятия: сотрудничество в деле ликвидации и смягчения последствий инцидентов и принятия ответных мер; проведение транснационального уголовного расследования и судебное преследование виновных; представление технических рекомендаций по улучшению надежности кибернетической инфраструктуры; утверждение применяемых на международном уровне норм поведения, подкрепленных мерами укреп-

ления доверия, направленными на повышение стабильности и уменьшение риска ошибочного восприятия.

Позиция Великобритании (а она нам представляется тоже очень важной) заключается в том, что безопасность киберпространства имеет важное значение для современного мирового сообщества, и существует реальная необходимость принятия эффективного национального законодательства по борьбе с киберпреступностью. Соответственно Великобритания призывает государства создать национальные группы по реагированию на чрезвычайные ситуации в киберпространстве. Кроме того, отмечается, что основная международная концепция определяется непосредственно международным правом в области киберпространства. Существующие принципы международного права, как в отношении применения силы, так и в отношении вооруженных конфликтов, обеспечивают необходимую основу для определения и анализа особенностей использования киберпространства в ходе военных действий.

До проведения соответствующих исследований в предварительном порядке предложили бы следующие ответы на поставленные вопросы:

1. Под прикрытием разговоров о необходимости тесного международного сотрудничества в данной сфере и заключения соответствующей Конвенции, указанной выше, западные государства (прежде всего, США), более вероятно, не откажутся от наращивания своих возможностей в ведении информационных войн. Потому следует, не прекращая инициатив России по укреплению такого сотрудничества, параллельно всемерно (и в определенных пределах – секретно) усиливать национальную программу информационной безопасности, кроме прочего, в той ее части, которая относится к ведению информационных войн.

2. Внимательно отнестись к позиции США относительно использования средств информационной технологии через цепочку нескольких стран, когда сложно установить

происхождение и идентифицировать нарушителя и его спонсоров.

3. Усилить работу по противодействию такой активности частных владельцев информационных технологий, которая противоречит интересам России и других государств, действующих в информационном поле с уважением верховенства международного права.

4. Для целей своевременного (в том числе, превентивного) реагирования на чрезвычайные ситуации или их угрозу в киберпространстве создать соответствующие национальные группы, деятельность которых определялась бы как российским законодательством, так и применимыми нормами международного права. Последнее в каждом конкретном случае должно, кроме прочего, учитывать экспертные заключения ведущих отечественных юристов – международных, допущенных к работе в данной сфере.

5. Особое внимание уделить работе по изучению опыта других стран по использованию киберпространства в ходе военных действий и подготовки к ним.

ИЗУЧЕНИЕ КАЗАХСТАНОМ НАИЛУЧШЕГО МИРОВОГО ПРАВОВОГО ОПЫТА ПО ВОПРОСАМ ЭКОЛОГИИ И АТОМНОЙ ЭНЕРГЕТИКИ

М.А. Сарсембаев,

доктор юридических наук, профессор,

работник КГ «Болашак», г. Астана,

Казахстан

010000, Казахстан, Астана, ул. Сыганак, 25



Издrevле люди добывали энергию за счет химических реакций, за счет горения дров, угля, затем газа. Специалисты утверждают, что при горении 1 кг угля добывается 7 квт/ч энергии, одного кубометра газа – в два раза больше. А вот при переходе на ядерный уровень происходит скачок примерно в 10 тысяч раз. Говоря другими словами, от 1 кг урана можно произвести 120 тыс. квт/ч электроэнергии. Как видим, разница более чем существенная. В 80-х гг. прошедшего XX в. атомную энергетику считали динамично развивающейся и перспективной отраслью электроэнергетики в рамках национальной экономики той или иной страны. И в самом деле, атомные электростанции были и являются гораздо экономичными, чем тепловыделяющие станции. Случившиеся аварии атомных электростанций в Украине и Японии привели к спорам в ряде стран о целесообразности дальнейшего развития атомной энергетики. 80 процентов электроэнергии, которая вырабатывается атомными электростанциями, приходится на долю примерно 10 развитых стран мира. Объем «атомной» электроэнергии в общем энергетическом балансе этих стран распределен так: до 80 % в энергобалансе Франции и от 20 до 55 % в энергобалансе других ведущих стран (Бель-

гия, Словакия, Украина, Венгрия, Швейцария, Швеция, Южная Корея, Болгария, Чехия, Япония, Германия, Финляндия, Испания).

Запасы нефти и газа, в том числе разведанные и прогнозируемые, при нынешнем уровне энергопотребления закончатся примерно через 30–40 лет. Альтернативные, возобновляемые источники сегодня составляют не больше 3 % в мировой энергетике: они, естественно, будут развиваться, но при всех оптимистичных прогнозах их доля в мировой энергетике в перспективе вряд ли превысит 15–20 %. Возможны в этот период научные исследования и нахождение в этой связи реальных заменителей всех имеющихся сегодня энергоносителей, включая атомные. Но это вряд ли произойдет в одночасье; могут быть споры, могут обнаружиться побочные негативные последствия. А электроэнергия нужна всем каждый день и каждую минуту. К тому же неизбежно увеличение нужды в энергии во всех странах мира, в том числе развивающихся. Поэтому я не вижу реальной альтернативы атомной энергии, атомной энергетике. В XXI в. прогнозируется наступление следующей фазы – фазы перехода и замены тепловых нейтронов быстрыми нейтронами. Если создать замкнутый цикл атомной энергетике к тому же с опорой на совершенно новые технологии реакторов, работающих на быстрых нейтронах, то это даст резкий рост в 200 раз с точки зрения энергетической ценности. Немаловажно и то, что благодаря этому можно перейти на использование урана-238: это означает, что количество урана-238 в 140 раз больше количества того урана-235, который используется в настоящее время.

Поэтому общемировая тенденция движется в сторону более активного использования атомной энергии, развития атомной энергетике. В этой связи главным вопросом в обществе и государстве становится обеспечение безопасности ядерных установок, включая атомные электростанции, принятие неотложных, действенных мер по недопущению за-

грязнения окружающей эти установки среды в случае возникновения ядерных инцидентов и аварий.

Мировой опыт по вопросам экологического обеспечения энергетики вообще, атомной энергетики, в частности, можно приобретать посредством изучения материалов, публикаций. Это – хороший способ обогащения эколого-энергетическим опытом других государств и международных объединений. Но еще лучше такой опыт приобретать в процессе практического общения, составления и принятия обоюдных договоров и соглашений по вопросам экологии и энергетики, атомной энергетики. Особенно бесценным является опыт реализации таких договоров и соглашений, который ведет к строительству и эксплуатации действительно безопасных ядерных установок, в том числе и атомных электростанций. И это очень важно потому, что в Казахстане все более актуальной становится тема о состоянии отечественной атомной энергетики и перспектив ее дальнейшего развития. В этом плане показательным является Соглашение о расширенном партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Казахстаном от 23 января 1995 г. Хотя Соглашение было посвящено разным вопросам сотрудничества, тем не менее вопросам энергетики оно уделило особое внимание. Поэтому неслучайно то, что стороны в развитие этого Соглашения подписали целый ряд специализированных соглашений по вопросам энергетики, мирного и безопасного использования атомной энергии. На основе данного Соглашения от 19 июля 1999 года было подписано Соглашение о сотрудничестве в области ядерной безопасности между Казахстаном и Европейским союзом. 13 апреля 2004 г. вступило в силу Соглашение о сотрудничестве в области ядерного синтеза между Казахстаном и Европейским союзом. В этой связи 31 августа – 1 сентября 2006 г. состоялось первое заседание Координационного Комитета по Соглашению о сотрудничестве в области ядерного синтеза между Евратомом и Республикой Казахстан в Национальном ядерном центре в городе Алматы.

Углублению сотрудничества способствовало то, что Казахстан и Европейский союз 4 декабря 2006 г. подписали Меморандум о взаимопонимании по энергетическим вопросам. Не менее важным правовым средством реализации общего Соглашения стало подписанное между Казахстаном и Европейским Союзом соглашение о мирном использовании ядерной энергии от 5 декабря 2006 г. Астана 3–6 мая 2010 г. стала местом проведения 3-го заседания Координационного Комитета по двустороннему Соглашению о сотрудничестве в области ядерного синтеза между Казахстаном и Евратомом. В Астане 18 октября 2010 г. был проведен 1-й раунд консультаций между Европейским союзом и Казахстаном о реализации Соглашения о сотрудничестве по мирному использованию ядерной энергии между Евратомом и Казахстаном. В целях осуществления этого Соглашения в Брюсселе 2 июля 2014 г. состоялось шестое заседание экспертов по реализации Меморандума о взаимопонимании в области энергетики между Европейским Союзом и Республикой Казахстан. В ноябре 2014 г. Казахстан выступил организатором 25-й сессии Конференции по Энергетической Хартии в Астане. Стороны 20 января 2015 г. парафировали новое Соглашение о расширенном партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Казахстаном.

По мнению комиссара Европейской комиссии по внешним связям, «Казахстан является очень зрелым партнером Европейского Союза и экономически, и политически». С Казахстаном Европейский союз имеет важный диалог по целому ряду вопросов, в том числе по энергетике, включая атомную энергетику. Атомная энергетика стала одним из важных вопросов повестки дня переговоров Казахстана и Европейского союза. Это связано с тем, что в Казахстане скопились миллионы тонн радиоактивных отходов, которые надо грамотно утилизировать. Для наведения порядка в доставшемся Казахстану ядерном наследстве СССР Республике требуется как минимум 1 млрд дол. Поскольку Казахстану

нелегко справиться одному с этой проблемой, Республика надеется, что она сможет с помощью Европы решить проблему захоронения облученного ядерного топлива на более выгодных условиях, чем это предлагали некоторые другие страны. Благодаря договорно-правовому оформлению сотрудничества между Казахстаном и Европейским союзом республика смогла на порядок обеспечить ядерную безопасность, а также получила доступ к информации и технологиям промышленно-развитых европейских стран в области ядерной энергетики и промышленности, а также техническую помощь стран Европейского союза. Тем самым Казахстан сумел существенно оздоровить, улучшить состояние окружающей среды в соответствующих регионах Республики.

В рамках приведенных соглашений, исходя из их содержания, Казахстан надеется, что Европейский союз окажет содействие в осуществлении программы вывода из эксплуатации промышленного реактора БН-350, который расположен на Мангышлакском атомном энергокомбинате, в разработке и строительстве атомных электростанций, в выполнении работ, которые связаны с использованием изотопных и ядерно-физических методов в тех или иных отраслях национальной экономики страны, в оказании содействия в расширении деятельности Национального ядерного центра, в проведении научных исследований по вопросам радиационной безопасности и экологии. Кроме того, в 1994 г. Европейский союз предложил многолетнюю программу ТАСИС для Казахстана, цель которой состояла в оказании технической помощи по улучшению условий хранения ядерных отходов, а также в создании всеобъемлющей системы ядерной безопасности на объектах атомной энергетики страны.

Забота о надлежащей экологической ситуации в регионе является характерной для Республики Казахстан и других государств центрально-азиатского региона. Благодаря консультациям ученых стран Европейского союза республики региона, в том числе Казахстан, начинают понимать, что

идея сжигания урановых отходов в ядерных реакторах, а также идея обеспечения ускорения распада при бомбардировке нейтронами и их реализация являются выгодными с коммерческой точки зрения. Казахстан присматривается к типам реакторов, которые можно устанавливать в будущих атомных электростанциях страны. Нужны современные реакторы, с солидной мощностью, с достаточным запасом прочности и безопасности в его эксплуатации. Тем самым обеспечивается безопасность окружающей среды. Специалисты республики должны присмотреться к соответствующим реакторам на мировом рынке. В мире используются несколько типов реакторов.

Казахстан мог бы присмотреться к деятельности атомных электростанций, к деятельности экологического обеспечения вокруг этих электростанций, которые функционируют в США, поскольку именно эта страна является мировым лидером по количеству и качеству 63 действующих атомных электростанций. Другим мировым лидером по общей выработке электроэнергии посредством атомных электростанций является Франция, для которой ядерная энергетика с ее 80 процентами является национальным приоритетом. В данной стране функционируют 19 атомных электростанций. И эта страна могла бы стать для Казахстана объектом профессионального интереса и внимания. Специалисты Республики могли бы изучать как опыт эксплуатации атомных электростанций, так и опыт обеспечения охраны окружающей эти станции среды. Именно с этими странами Республика Казахстан должна вступить в двусторонние договорно-правовые связи по изложенным выше вопросам. Эти двусторонние соглашения Республики с США и Францией могли бы носить примерно следующие наименования: соглашение о сотрудничестве в мирном и безопасном использовании атомной энергии, соглашение об оказании содействия в строительстве в Казахстане атомных электростанций, соглашение об обеспечении надлежащей охраны окружаю-

щей среды в зоне действия атомных электростанций, соглашение о поставках и установках современных атомных реакторов в Казахстане, соглашение о подготовке кадров для установок атомных реакторов, для профессиональной эксплуатации атомных электростанций, для безопасного вывода из строя устаревших реакторов.

В основе европейской энергетической политики Европейского совета, международного Договора к Энергетической хартии от 17 декабря 1994 г. лежат три критерия: конкурентоспособность, надежность поставок и устойчивость. В основе казахстанской Программы развития атомной отрасли в Республике Казахстан на 2011–2014 гг. с перспективой развития до 2020 г., утвержденной постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 июня 2011 г., так или иначе присутствуют эти критерии, но хотелось бы, чтобы они (критерии) были особо подчеркнуты в первых строках этого важного казахстанского документа. Необходимость выработки единых стандартных правовых норм в сфере безопасности ядерных установок, атомных электростанций возникла в связи с расширением Европейского союза. И чтобы эта ядерная безопасность была укреплена еще больше, эти Директивы выставляют требование о возможности эксплуатации гражданских ядерных установок, в состав которых входят и атомные электростанции, только при наличии лицензии. Надо отметить, что в статье 11 казахстанского Закона «Об использовании атомной энергии» и в ряде других статей этого закона достаточно полно урегулирован вопрос о лицензировании деятельности, связанной с использованием атомной энергии. Вместе с тем в Программе развития атомной отрасли в Республике Казахстан вопросы лицензирования атомной деятельности практически не нашли освещения. Между тем, это – важное направление деятельности, оказывающей реальное содействие в обеспечении охраны окружающей среды, в недопущении радиоактивного заражения среды. Эта Программа могла бы содействовать дальнейшему развитию,

расширению казахстанского законодательства о лицензировании в процессе эксплуатации ядерных установок в республике.

При подаче заявления на получение лицензии европейский заявитель должен доказать свою финансово-коммерческую и кадрово-научную состоятельность по реальному обеспечению технической, технологической, экологической безопасности ядерной (атомной) установки. Те, кто выдает лицензии, обязаны не только проинспектировать систему управления ядерной установкой, атомной электростанцией, но и прежде всего ее ядерную безопасность; они также обязаны убедиться в том, что система действительно содержит в себе меры по предотвращению несчастных случаев, а также меры по ускоренной ликвидации последствий аварий и инцидентов. Такие же требования должны быть выставлены и казахстанскому получателю лицензии.

Меморандум Еврокомиссии о «ядерном пакете» под названием «Формирование общего подхода к ядерной безопасности» от 6 ноября 2011 г. профессионально формулирует единые позиции по обеспечению ядерной безопасности. В нем, в частности, говорится о том, что ядерную безопасность европейского сообщества целесообразно обеспечивать не только и не столько силами каждого европейского государства в отдельности, а посредством подхода, выработанного государствами Европейского союза совместными усилиями. Именно это будет служить реальной гарантией соблюдения строгих стандартов в сфере ядерной безопасности. Именно этот подход нашел свое закрепление в таких юридических документах Европейского союза, как: Директива № 2009/71 Евратома Совета ЕС от 25 июня 2009 г., которая устанавливает основы сообщества по ядерной безопасности ядерных установок, Директива № 2014/87 Евратома Совета ЕС от 8 июля 2014 г. Следует отметить, что в статье 1 Директивы № 2009/71 неплохо сформулированы цели, посредством которых подчеркнута необходимость поддержания и укреп-

ления ядерной безопасности на территории Европейского союза, принятия государствами – членами Европейского союза необходимых мер об обеспечении более высокого уровня безопасности населения и работников ядерных установок в целях недопущения или минимизации опасного воздействия ионизирующих излучений ядерных установок, в том числе атомных электростанций.

Европейский союз придерживается мнения о том, что необходимо дополнительно создать надлежащую современную европейскую юридическую основу использования ядерной энергии и атомной энергетики, с тем, чтобы можно было гарантировать высокий уровень экологической безопасности. Надо отследить выход в свет европейских правовых документов, которые могли бы стать основой законодательства по атомной энергетике других стран, в том числе Казахстана. Но уже сегодня можно использовать идеи норм приведенных выше Директив Европейского союза по рациональному и безопасному захоронению ядерных отходов. К сожалению, в п. 3.9.3 «Меры по предотвращению, уменьшению или смягчению любых существенных вредных последствий для окружающей среды, которые могут быть результатом осуществления программы» казахстанской Программы, в ее задаче 4 вопросам захоронения радиоактивных отходов посвящено мало места. Думается, казахстанская Программа могла бы уделить этому существенному вопросу больше внимания. Чем больше внимания уделяется данному вопросу в Программе, тем больше вероятности принятия закона именно на эту тему.

Статья 12 Договора к Энергетической хартии обязывает государства предоставлять реституцию или возмещение, «которые в обоих случаях должны быть быстрыми, достаточными и эффективными». В казахстанской Программе о возмещении ущерба ничего не сказано, практически ничего не сказано об этом и в казахстанском законе «Об электроэнергетике» от 9 июля 2004 г. (здесь говорится только о воз-

мещении ущерба, связанного с поставками или недопоставками электроэнергии и тепла). Между тем, было бы целесообразно записать положение о возмещении ущерба здоровью и жизни человека в результате загрязнения практически всеми электростанциями, включая атомные. В ст. 24 казахстанского Закона «О использовании атомной энергии» от 14 апреля 1997 г. закреплены нормы о возмещении вреда в случае ненадлежащей эксплуатации объекта атомной энергии, но в данной статье не определены суммы в размере определенных месячных расчетных показателей в зависимости от нанесенного конкретному лицу ущерба.

Впервые законодательные шаги по созданию единого правового режима для решения вопросов ответственности за ядерный вред, ущерб были сделаны в 1960 г. Именно тогда в рамках Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) государства-участники разработали и приняли Парижскую конвенцию об ответственности перед третьей стороной в области использования атомной энергии от 29 июля 1960 г. Участниками этой региональной Конвенции стали преимущественно страны Западной Европы: Бельгия, Великобритания, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Италия, Норвегия, Нидерланды, Португалия, Испания, Швеция, Турция. Основная идея Конвенции заключалась в необходимости обеспечения достаточной и справедливой компенсации пострадавшим. Хотя Казахстан, Беларусь и Россия не являются членами ОЭСР и силу этого не могут присоединиться к приведенной выше Парижской конвенции, тем не менее Казахстан и другие члены Евразийского союза могли бы проявить интерес к принципам данной Конвенции: принцип абсолютной и исключительной ответственности оператора (организация, эксплуатирующая ядерную установку, атомную электростанцию), принцип установления материальных и временных пределов ответственности эксплуатирующей организации, принцип обязательного обеспечения финансового покрытия своей ответственности в виде предва-

рительного страхования или иного вида финансового обеспечения, принцип возможного вмешательства государства при удовлетворении исков, превышающих финансовые возможности эксплуатирующей организации ядерного (атомного) объекта. Эти принципы могут быть полезны при разработке специализированных и общих будущих казахстанских законов в области атомной энергетики и экологии. Они же могут оказаться полезными при разработке и принятия соглашений, решений в рамках евразийской экономической интеграции – ЕАЭС. В последующие годы принимались дополнительные конвенции, которые совершенствовали систему возмещения ущерба пострадавшим от ядерных, атомных инцидентов и аварий.

Значение Парижской конвенции заключается в том, что в ней впервые были разработаны приведенные выше принципы, на которых сегодня основываются все международные конвенции соглашения и большое число национальных нормативных правовых актов в области реституций и компенсаций. В этой связи Республика Казахстан могла бы решить вопрос о своем членстве в данной международной организации – Организации экономического сотрудничества и развития с тем, чтобы быть ближе к первоисточникам мирного использования атомной энергии.

Статья 8 Протокола к Энергетической хартии по вопросам энергоэффективности и соответствующим экологическим аспектам содержит норму об «оценке влияния принимаемых действий на энергетику, окружающую среду и экономические показатели». Хотя Республика Казахстан подписала и ратифицировала данный Протокол, тем не менее в ее Программе по атомной энергетике нет ни слова об «энергоэффективности». Ничего не говорится об этом понятии и в казахстанском законе «Об использовании атомной энергии» от 14 апреля 1997 г. Между тем, это очень важно: чем выше энергоэффективность атомной электростанции, тем выше ее качество работы, тем ниже вероятность аварий

или инцидента, в результате которого возможно радиоактивное заражение окружающей среды. Оценка влияния принимаемых действий на энергетику, окружающую среду и экономические показатели в казахстанской Программе приведена в обзоре действия зарубежных ядерных установок. Между тем, было бы желательно положение о такой оценке ввести в текст Программы с учетом казахстанских реалий. Было бы желательно включить понятие энергоэффективности в казахстанский Закон «Об электроэнергетике».

Европейский союз силен в создании контрольных механизмов в разных сферах, в том числе и в ядерной безопасности. Этот механизм в каждой стране Европейского союза создается в виде самостоятельного органа, который реально может контролировать вопросы безопасности на ядерных объектах, в том числе и атомных электростанциях. Европейский законодатель считает, что такой орган не должен зависеть от неправомерного влияния со стороны конкретного министерства, порой государства в целом. И такая независимость должна быть основана на правовом статусе следующего содержания. Такой орган вправе формулировать и участвовать в осуществлении внутригосударственных требований к ядерной безопасности; вправе требовать, чтобы владелец лицензии соблюдал требования по вопросам ядерной безопасности и по условиям выданной ему лицензии; вправе реализовывать необходимые, соответствующие закону меры принуждения. Именно ст. 6 Директивы № 2009/71 закрепляет принцип полной ответственности обладателя лицензии за безопасность той или иной ядерной установки. Соответственно такая ответственность не может быть передана кому-либо и включает в себя ответственность за деятельность подрядчиков и субподрядчиков, чья строительная и техническая деятельность может повлиять на ядерную безопасность ядерной (атомной) установки.

Ни в казахстанской Программе по развитию атомной отрасли, ни в казахстанском законе об использовании ядер-

ной энергии не приведены контрольные механизмы по обеспечению экологической безопасности атомных электростанций и других ядерных установок, не назван орган, который мог бы взять на себя контрольные функции за деятельностью ядерных (атомных) объектов. В системе министерства есть Комитет атомного и энергетического надзора и контроля Министерства *энергетики* Республики Казахстан. Этот Комитет лучше назвать Комитетом по организации деятельности гражданских ядерных (атомных) объектов, а контрольный орган по контролю над атомной энергетикой должен быть создан отдельно. Его деятельность должна финансироваться отдельной бюджетной строкой, что предполагает отчет о расходах только перед Парламентом. И это предопределяет его самостоятельность, а также действенность его контроля над экологической чистотой всех атомных электростанций и других ядерных объектов. Казахстанские обладатели лицензий, так же, как и европейские, должны иметь пошагово расписанные сценарии и описания возможных инцидентов и тяжелых аварий, которые могут возникать при эксплуатации атомной электростанции.

Казахстану, равно как и другим участникам евразийской интеграции ЕАЭС, желательно взять на вооружение положения ст. 8 Директивы № 2009/71 в редакции новой Директивы № 2014/87, которая обязывает государства-члены Европейского союза постоянно информировать общественность о состоянии ядерной безопасности ядерной установки, атомной электростанции.

Надо обратить особое внимание на новую редакцию Директивы № 2014/87, которая дополнила Директиву № 2009/71 новыми ст. 8a, 8b, 8c, 8d, 8e, в которых изложены особые обязательства по вопросам ядерной безопасности вообще, безопасности АЭС и окружающей среды, в частности. Статья 8a считает, что «ядерная (атомная) безопасность является целью для ядерных установок, включая АЭС. В ст. 8b реализация ядерной безопасности является целью для ядер-

ных установок, АЭС. Содержание ст. 8с сводится к необходимости производить оценки и периодические обзоры по безопасности. Статья 8d развивает нормы по аварийной готовности и реагированию в интерактивном формате. Строки ст. 8е посвящены «экспертным оценкам». Вот эти экологические идеи ядерной (атомной) безопасности европейского законодателя могли бы найти детализированное отражение в атомном законодательстве Казахстана, а также в решениях и документах Евразийского союза.

Российские специалисты представили проект новой Конвенции по обеспечению международной безопасности. Есть смысл ознакомиться с текстом Конвенции на предмет возможного принятия в качестве международно-правового акта.

ПРИНЦИП ПРЕДОСТОРОЖНОГО ПОДХОДА КАК ОСНОВА ДЛЯ РАЗВИТИЯ ПРОЦЕДУРЫ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Э.Ю. Богданова,

*кандидат юридических наук,
доцент кафедры уголовного права
и процесса Института права
Тамбовского государственного университета
им. Г.Р. Державина
392000, Россия, Тамбов, ул. Советская, 93*



Установление нового мирового экологического порядка в целом немыслимо без повсеместного внедрения и применения мониторинга и экспертизы окружающей среды¹. Основными инструментами обеспечения учета экологических требований при планировании и проектировании новой хозяйственной деятельности, подготовки экологически значимых хозяйственных решений являются оценка воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду (ОВОС), экологическая экспертиза, сертификация и аудит. В экологическом праве эти правовые институты выполняют важнейшую функцию по предупреждению на стадии планирования и осуществления хозяйственной и иной экологически значимой деятельности экологического и экогенного вреда и решения иных задач охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Как отмечает проф. М.М. Бринчук, «предотвращение загрязнения природной среды обходится в четыре-пять раз дешевле, чем ликвидация негативных последствий экологически необоснован-

¹ См.: Копылов М.Н. Право на развитие и экологическая безопасность развивающихся стран: Международно-правовые вопросы. М., 2000. С. 214.

ных решений»². Исходя из сказанного, на наш взгляд, реализация такого отраслевого принципа международного экологического права как принцип предосторожного подхода напрямую связана с эффективностью процедуры оценки воздействия на окружающую среду. Представляется необходимым подробнее проанализировать принцип предосторожного подхода.

По нашему мнению принцип предосторожного подхода относится, с одной стороны, к достаточно молодым принципам международного экологического права, а, с другой стороны, к числу тех принципов международного экологического права, которые находят все большую поддержку³.

Своим становлением рассматриваемый принцип обязан осознанию опасности для природы и, в конечном счете, человека, которую таит ограниченность научных данных о последствиях антропогенного воздействия на окружающую среду.

К сожалению, можно составить длинный список примеров, когда предупреждения ученых, возникшие опасения относительно последствий какой-либо деятельности не принимались во внимание, что позже приводило к серьезным негативным последствиям для здоровья человека и состояния природы. Это касается, в частности, радиации, асбеста, свинца, а также деформации или уничтожения целых экосистем, как, например, Великих озер или Аральского моря.

Формирование правового содержания принципа предосторожности в контексте экологических рисков берет начало в 70-е гг. XX в., когда немецкие ученые и политики начали борьбу против гибели лесов и связанных с этим последствий, включая, в частности, загрязнение воздуха. Стержнем

² Бринчук М.М. Удвоение ВВП в контексте экологического права // Экологическое право. 2009. № 1. С. 8.

³ См.: Sands Ph. Principles of International Environmental Law. Cambridge, 2003. P. 208.

разработанного ими принципа предосторожности являлась идея о том, что вмешательство государства необходимо в ситуациях, когда существует потенциальная серьезная и неотвратимая угроза здоровью людей и состоянию окружающей среды и необходимо предпринять меры с тем, чтобы снизить эту назревающую опасность еще до того, как будут получены неопровержимые доказательства возможного вреда. Иными словами, осторожный подход – это больше, чем определение «доказательственного порога» существования опасности для обоснования необходимости принимать меры с тем, чтобы снизить потенциальный ущерб.

В настоящее время правовое содержание принципа предосторожности постоянно обогащается. Этот процесс сопряжен с многочисленными и непростыми спорами между политиками, предпринимателями и учеными, что закономерно, так как учет научных мнений в целях предотвращения вреда природе и человеку имеет серьезные политические и экономические последствия.

Впервые в международном экологическом праве принцип предосторожности был сформулирован в Декларации Третьей Конференции ОЭСР по защите Северного моря (Лондон, 1990 г.). В соответствии с этим документом, отсутствие точных научных знаний не может быть основанием для отказа от принятия мер в целях предотвращения значительного или необратимого экологического вреда. Участники Конференции заявили о готовности принимать меры с тем, чтобы избежать потенциально разрушительного воздействия на морскую среду токсичных веществ даже в тех случаях, когда нет научных данных, подтверждающих причинно-следственную связь между сбросами этих веществ и таким воздействием. В настоящее время принцип предосторожности, в частности, закреплен в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., в Венской конвенции об охране озонового слоя 1985 г., в Монреальском протоколе о веществах, разрушающих озоновый слой 1987 г., в Конвенции по регу-

лированию освоения минеральных ресурсов Антарктики 1988 г., Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г., Конвенции о защите Северо-Восточной Атлантики 1992 г., Рамочной Конвенции ООН об изменении климата 1992 г., Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г. и др.

Многие международные соглашения и документы призывают к имплементации принципа предосторожности при развитии подходов к защите здоровья людей и окружающей среды. Европейский Союз в качестве одной из основных задач и приоритетных сфер действий в международных отношениях в области окружающей среды⁴ определяет важность интенсификации усилий по достижению консенсуса относительно методов оценки рисков для здоровья и окружающей среды, а также подходов к управлению рисками, включая принцип предосторожности (ст. 9). Договор к энергетической хартии 1994 г. призывает принимать меры предосторожности с целью предотвращения или сведения к минимуму деградации окружающей среды.

Принцип предосторожного подхода находит отражение в решениях Международного Суда ООН, что свидетельствует о все более широком его применении⁵.

В особом мнении по спору о ядерных испытаниях Франции (Новая Зеландия против Франции, 1995 г.) судья *ad hoc* Дж. Палмер (G. Palmer) дал следующую оценку принципу предосторожности: «поскольку международное экологическое право развивалось достаточно быстро таким образом, чтобы обеспечить максимально полную защиту окружающей природной среды, соответственно и принцип предосторож-

⁴ Шестая программа действий Сообщества в области окружающей среды была утверждена Решением Европейского парламента и Совета № 1600/2002/ЕС от 22 июля 2002 г.

⁵ См.: Солнцев А.М. Практикум по международному экологическому праву. М.: РУДН, 2011.

ного подхода также развивался весьма быстро. Настолько быстро, что в настоящее время он может рассматриваться как принцип обычного международного права, относящегося к охране окружающей среды»⁶.

Также в качестве примера можно привести дело о гидроузле «Габчиково-Надьямарош», которое с 1993 г. и до настоящего времени находится в сфере внимания Международного Суда ООН. Хотя решение было вынесено в 1997 г., но вот уже более 15 лет стороны ежегодно уведомляют Суд о процессе выполнения решения. Суть дела заключалась в том, что Венгрия решила приостановить совместные со Словакией работы по строительству гидроузла на реке Дунай по экологическим соображениям, которые не имели нормативного отображения в их двухстороннем Договоре о проекте гидроузла 1977 г. Иными словами Венгрия ссылаясь на нарушение Словакией общего обязательства по предотвращению экологического вреда, акцентируя внимание на существовании в международном праве *принципа предосторожности*. Суд отметил важность международного экологического права и указал на необходимость учета экологических норм не только когда государства планируют осуществление деятельности, но также и тогда, когда продолжают начатую ранее деятельность. Это необходимо для того, чтобы согласовать потребности экономического развития с интересами защиты окружающей среды, что составляет основу концепции устойчивого развития. В результате Международный Суд ООН вынес решение, призвав стороны прийти к соглашению, гарантирующему достижение целей договора с учетом экологического императива. Итоги рассмотрения данного дела весьма существенны для международного экологического права, в том числе оно оказало влияние на создание

⁶ «Дело о ядерных испытаниях» (Новая Зеландия против Франции) 1995. URL: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=cd&case=97&code=nzfr&p3=3>

Конвенции ООН по вопросам несудоходного использования международных водотоков 1997 г. К сожалению, Суд не считал нужным рассмотреть вопрос Венгрии о том, появились ли новые императивные нормы международного экологического права, в частности принцип предосторожности.

В противовес складывающейся практике признания принципа предосторожности в Международном Суде ООН, в Органе по разрешению споров ВТО не признается универсальность этого принципа. Рассмотрим дело «О гормонах в говядине», полное название которого – дело «Меры ЕС относительно мяса и мясной продукции» (Канада против Европейского Сообщества, США против Европейского Сообщества)⁷. Спор касался запрета Европейского Сообщества на импорт мяса или мясной продукции, полученной из крупного рогатого скота, которому назначались в целях ускоренного роста натуральные гормоны⁸ (эстрадиол – 17 β, прогестерон, тестостерон) или синтетические гормоны (ацетат тренболона (trenbolone acetate), зеранол и ацетат меленгестрола (melengestrol acetate – MGA). Такой запрет был установлен в ряде Директив ЕС⁹, начиная с 1981 г., и охватывал как появление на внутреннем рынке ЕС, так и импорт мяса животных из третьих государств. Исключение допускалось только в не-

⁷ См.: McDonald J. Big beef up or consumer health threat? The WTO food safety Agreement, bovine growth hormone and the precautionary principle // *Environmental and planning law journal*. 1998. Vol. 15. P. 115; Wirth D.A. European Communities restrictions on imports of beef treated with hormones // *American Journal of International Law*. 1998. Vol. 92. P. 755; Pauwelyn J. The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures as applied in the first three SPS disputes // *Journal of International Economic Law*. 1999. Vol. 2. P. 641; Christoforou T. Settlement of science-based trade disputes in the WTO: a critical review of the developing case law in the Face of Scientific uncertainty // *New York University Environmental Law Journal*. 2000. Vol. 8. P. 622.

⁸ Гормоны, которые вырабатываются эндогенно людьми и животными.

⁹ Последней была Директива Совета 96/22/ЕС от 29.04.1996 г. // OJ L125, 23.05.1996, 3. Директива вступила в силу 1 июля 1997 г.

которых случаях, когда вещества гормонального действия назначались для терапевтических или зоотехнических целей. Европейское Сообщество ссылалось на принцип предосторожности: поскольку воздействие искусственных гормонов на здоровье человека окончательно еще не изучено, то существует основание запретить импорт мяса с такими гормонами. Дело заключается в том, что и ЕС, и США регулируют на законодательном уровне использование гормонов в мясной продукции, отличие состоит в разных подходах к решению данного вопроса. Европейское Сообщество ставит защиту здоровья покупателя выше коммерческой выгоды агропромышленных и фармацевтических компаний. В случаях, когда имеется определенное сомнение относительно безопасности пищевого продукта, ЕС принимает меры по защите населения, особенно в случаях, в которых потенциальный риск может нанести вред большей части населения. США придерживаются иного подхода: государство снимает с себя риск за здоровье населения и переносит его на производителя. Анализируемое дело является лишь одним из противоречий между ВТО и ЕС. Как отмечает А.В. Шиянов, защищая внутренний рынок, ЕС санкционирует широкое применение протекционистских мер, злоупотребление антидемпинговыми процедурами и уклонение от исполнения решений ОРС ВТО¹⁰.

ЕС утверждало, что принцип предосторожности, закрепленный в Договоре ЕС¹¹, является обычной нормой международного права. Однако, ОРС ВТО, оценив доказательства сторон, вынес решение, что принцип предосторожности является отраслевым принципом международного экологи-

¹⁰ См.: Шиянов А.В. Некоторые противоречия между Всемирной торговой организацией и Европейским Союзом // Международное право – International law. 2003. № 1–2 (15–16). С.186.

¹¹ Во многих решениях Суда ЕС принцип предосторожности превалюирует над иными нормами права ЕС.

ческого права, а в общем международном праве он не получил должного закрепления. В данном случае, руководствуясь положениями соглашений ВТО, Суд решил, что ЕС нарушил торговые ограничения¹².

Одной из видимых причин такого решения на наш взгляд является тот факт, что Международный Суд ООН в решении по делу «Габчиково-Надьямарош» не зафиксировал нормативность принципа предосторожности: де-факто применил принцип предосторожности, но де-юре в решении его не отразил.

Суть международно-правового принципа предосторожности в самом общем виде сформулирована в Принципе 15 Декларации Рио 1992 г. В соответствии с этим Принципом в целях «защиты окружающей среды государствами согласно их возможностям широко применяется осторожный подход. В тех случаях, когда существует угроза нанесения серьезного или невосполнимого ущерба, нехватка полных научных данных не должна служить причиной отсрочки принятия дорогостоящих мер по прекращению деградации окружающей среды».

Иными словами, если информация носит неопределенный, ненадежный или недостаточный характер, государства действуют с большей осторожностью. Отсутствие достаточной научной информации не используется в качестве основания для того, чтобы откладывать или не принимать меры по сохранению и защите окружающей среды.

Говоря о принципе предосторожности, уместно будет упомянуть Хартию бизнеса во имя устойчивого развития, принятую в ноябре 1990 г. Международной торговой палатой. Согласно Принципу 10 этого документа, бремя доказывания переносится на хозяйствующий субъект в случае, ко-

¹² См.: Hey E. Considerations regarding the Hormones Case, the precautionary principle and international dispute settlement procedures // *Leiden Journal of International Law*. 2000. №13. P. 239–248.

гда имеются вполне состоятельные и научно допустимые основания опасаться, что данная хозяйственная деятельность, вероятно, нанесет непоправимый ущерб.

Что касается правил применения принципа предосторожности, то, с учетом опыта, накопленного, в частности, в рамках ЕС, они в самом общем виде могут быть сформулированы следующим образом:

- составление независимой организацией полной научной оценки с целью выяснения степени научной неопределенности;
- составление оценки потенциальных рисков и последствий отказа от принятия мер для минимизации ущерба здоровью человека и окружающей среде;
- участие, при условии максимальной прозрачности, всех заинтересованных сторон в изучении и разработке возможных мер для минимизации ущерба здоровью человека и окружающей среде.

В последнее время в концепцию предосторожности вполне обоснованно, на наш взгляд, включается понятие стандарта должной осмотрительности. Этот стандарт зависит от целого ряда факторов, таких как масштабы деятельности, климатические условия, место осуществления деятельности, материалы, используемые в ходе деятельности и другие. Поэтому в каждом конкретном случае необходим индивидуальный подход к определению стандарта должной осмотрительности и тщательное изучение всех факторов, влияющих на этот стандарт. Это положение закреплено в Принципе 11 Декларации Рио 1992 г.: «Государства принимают эффективные законодательные акты в области окружающей среды. Экологические стандарты, цели и приоритеты регламентации должны отражать экологические условия и условия развития, в которых они применяются. Стандарты, применяемые одними странами, могут быть неуместными и сопряженными с необоснованными и социальными издерж-

ками в других странах, в частности в развивающихся странах». В Принципе 23 Стокгольмской Декларации 1972 г., добавлено, что национальные стандарты «уважают критерии, которые могут быть согласованы международным сообществом».

Следовательно, уровень экономического развития государства должен учитываться при возложении на него обязанности соблюдать принцип предосторожности. Однако, с другой стороны, независимо от уровня экономического развития государства не должны освобождаться от обязанности соблюдать этот принцип. Чем выше риск возникновения существенного вреда в результате осуществления какой-либо деятельности, тем больше объем обязанностей в отношении соблюдения принципа предосторожности возлагается на государство с целью предотвращения трансграничного ущерба окружающей среде¹³.

Принцип предосторожности направлен, таким образом, на переориентацию международного природоохранного сотрудничества с реагирования на уже случившиеся неблагоприятные для окружающей среды события на их предотвращение и предупреждение. Как отмечают специалисты МСОП, история международного экологического права за последние 20 лет (с момента принятия Венской конвенции об охране озонового слоя 1985 г.) представляет собой череду запоздалых (порой неудачных) реакций на резко обострявшиеся эколого-кризисные ситуации. Нельзя, сложа руки, ждать, пока наиболее полный и окончательный диагноз причины смерти больного поставит врач-патологоанатом. В условиях продолжающегося с катастрофической быстротой ухудшения качества окружающей среды может оказаться, что производить вскрытие и ставить диагноз будет некому.

¹³ См.: Копылов М.Н., Копылов С.М., Кузьменко Э.Ю. Прогрессивное развитие и кодификация международного экологического права. М., 2007. С. 80.

В зарубежной правовой доктрине принцип предосторожного подхода рассматривается как развитие принципа принятия мер предупреждения, который остается общей основой для принятия мер по охране окружающей среды¹⁴. Именно вероятность необратимости экологического вреда, когда бездействие может иметь особенно серьезные последствия, предопределяет актуальность принципа предосторожного подхода. Необходимость действий в соответствии с указанным принципом налагает особую ответственность на государства в плане принятия управленческих решений, что особенно сложно в ситуации научной неопределенности, с учетом которой и будут приниматься такие решения. Многосторонние экологические соглашения настаивают на применении данного принципа в полном объеме и не содержат оговорок.

Признание принципа предосторожного подхода предполагает принятие мер по управлению рисками или иные действия, необходимые для обеспечения охраны окружающей среды в условиях сохранения научной неопределенности. Эти меры должны постоянно подвергаться мониторингу и соответственно пересмотру при возможности более полной оценки рисков и вероятного уменьшения степени научной неопределенности.

Использование предосторожного подхода для решения проблем защиты окружающей среды было связано, прежде всего, с тем, что не всегда можно полагаться на научную достоверность для принятия необходимых мер в случае возникновения опасности для окружающей среды.

Нормативное содержание принципа предосторожности включает следующие элементы:

– необходимость учета потенциальной угрозы, которая может привести к экологическому ущербу;

¹⁴ См.: Kiss A.-Ch., Shelton D. A Guide to International Environmental Law. BRILL, 2007. P. 66.

– прямая связь между угрозой и возможностью серьезного и необратимого ущерба;

– научная неопределенность, которая не может служить основанием для того, чтобы меры по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды были отложены¹⁵.

К таким мерам предупреждения, в частности, могут относиться мониторинг, ОВОС, стратегическая ОВОС, создание особо охраняемых зон, различные финансовые меры, принимаемые к пользователям. Условием необходимости таких мер является их эффективность с точки зрения затрат: действия по предотвращению риска должны быть пропорциональны по отношению к стоимости возможных выгод.

Интересно отметить, что специализированные учреждения ООН также вносят свой вклад в развитие принципа предосторожного подхода. Так, Международная организация гражданской авиации (ИКАО) в Сводном заявлении о постоянной политике и практике в области охраны окружающей среды признала принцип предосторожности в качестве одного из принципов своей политики, и что обмен квотами на эмиссию «парниковых» газов потенциально является экономически эффективным средством решения проблемы выбросов двуокиси углерода.

¹⁵ См.: Соколова Н.А. Международно-правовые проблемы управления в сфере охраны окружающей среды. М., 2010. С. 106.

ЗАЩИТА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ОРГАНЕ ПО РАССМОТРЕНИЮ СПОРОВ ВТО

*Дарья Сергеевна Боклан,
кандидат юридических наук, доцент кафедры
международного права
Всероссийской академии внешней торговли,
119285, Москва, Москва, ул. Пудовкина, 4А*



В день 60-летия Михаила Николаевича Копылова, человека который является редким примером высочайших профессиональных и человеческих качеств, от всей души желаю ему доброго здоровья, бодрости духа и гармонии в окружающей его среде. Чтобы еще долгие годы развивать созданную юбиларом российскую школу международного экологического права и стоять на страже охраны окружающей среды нашей планеты. Труды Михаила Николаевича всегда стимулируют к дальнейшей работе, что подтверждается, в том числе и данной статьей.

Сегодня из-за критического состояния окружающей среды и постоянной борьбы государств за природные ресурсы охрана окружающей среды становится междисциплинарным институтом. В том числе она оказывает влияние и на международную торговлю.

Экосистема выполняет две важнейшие функции: служит источником ресурсов (от экспорта и импорта которых, зависит экономика всех государств без исключения) и поглощает загрязняющие вещества, попадающие в нее в результате хозяйственно-экономической деятельности человека, в том числе и в результате торговли.

Так, например, существенную долю рынка составляет экспорт/импорт отходов. Из-за отсутствия или очень слабого развития механизмов охраны окружающей среды в развивающихся странах, возникла ситуация, когда опасные отходы, произведенные развитыми государствами, стали отправляться в развивающиеся страны для захоронения, хотя эти страны являются источником богатейшего биоразнообразия на Земле. Возникла необходимость противодействия «токсичной торговле»¹. По данным ЮНЕП каждый год образуется около 720 млрд т мусора. Около 95 % этих отходов просто сбрасывается в открытую в виде кучи, что делает земли непригодными для использования и порождает различные заболевания. Более 5 млн людей умирают каждый год от болезней связанных с неправильной системой обращения отходов. Расчеты ученых показывают, что каждая тонна отходов потребления влечет за собой 5 т отходов на стадии производства и 20 т отходов на стадии добычи. В этой области действует Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 г. Конвенция устанавливает режим экспорта/импорта опасных отходов вплоть до запрета.

Помимо Базельской конвенции около 20 многосторонних соглашений по охране окружающей среды содержат положения, которые могут оказывать влияние на международную торговлю. Такие положения могут содержать нетарифные ограничения торговли вплоть до ее полного запрета.

В этой связи возникает вопрос, как соотносятся нормы права ВТО и нормы экологических соглашений, регулирующие одни и те же отношения? Как должен относиться к экологическим соглашениям ОРС ВТО, с учетом того, что ОРС

¹ Термин «токсичная торговля» употребляется на официальном сайте Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 г. URL: <http://www.basel.int/TheConvention/Overview/tabid/1271/Default.aspx>

руководствуется при разрешении споров исключительно соглашениями ВТО (т.н. охваченными соглашениями), а в рамках ВТО специальное природоохранное соглашение отсутствует?

Попытаемся ответить на эти вопросы на примере торговли природными ресурсами. Природные ресурсы сегодня занимают значительную долю рынка международной торговли (более 20 %). При этом сегодня исчезновение биологических ресурсов идет с ужасающей скоростью. В отличие от других экологических проблем этот процесс необратим. Вымирание вида – это навсегда, а следствием процесса вымирания является экологический кризис.

Сегодня становится очевидным, что экономическое развитие ограничивается не уровнем научно-технического прогресса, а состоянием окружающей среды. Например, промысел морских живых ресурсов ограничен не отсутствием необходимых технических средств, а сокращением численности того или иного вида морских живых ресурсов вплоть до угрозы их полного исчезновения. Примером является ситуация с популяцией осетровых в реках России и Каспийском море. За последние 30 лет их численность снизилась в 5–11 раз в зависимости от вида. По прогнозам ученых некоторые виды осетровых исчезнут в течение ближайших 15 лет.

Примерами уже вымерших видов животных в результате хозяйственно-экономической деятельности человека являются: сумчатый (тасманский волк); туранский тигр; абингдонская слоновая черепаха.

Еще одной проблемой является незаконная торговля дикими животными. По информации секретариата СИТЕС криминальная торговля животными находится по прибылям на третьем месте после торговли наркотиками и оружием.

Универсальным многосторонним экологическим соглашением в данной области, содержащим торговые ограничения, является Конвенция о биоразнообразии 1992 г. Она

устанавливает возможность применения нетарифных мер регулирования международной торговли с целью защиты биологического разнообразия. Более того, Конвенцией устанавливается приоритет ее норм по сравнению с другими международными договорами в случае наличия угрозы причинения серьезного ущерба биологическому разнообразию. Очевидно, что в число таких договоров входят и договоры системы ВТО.

Подтверждением этому служит практика Органа по рассмотрению споров ВТО. В основном эти споры вытекали из нарушения п. (b), (d) и (g) ст. XX ГАТТ. Среди вопросов возникавших перед ОРС остановимся только на 3-х наиболее показательных.

– Является ли мера, введенная государством необходимой для защиты жизни и здоровья человека, животных и растений?

В деле о мерах, оказывающих влияние на асбест и продукцию, содержащую асбест (2001 г.) Канада против Европейских сообществ, Апелляционный орган согласился с аргументацией ЕС о том, что для ответа на вопрос являются ли французский фибро-цемент и канадский асбест аналогичными товарами необходимо использовать не только и не столько критерий «конечного назначения», а критерий «риска для здоровья».

Евросоюз указывал, что для принятия решения о «необходимости» введения запрета Третьей группой «не была обязана принимать во внимание «количественную» оценку возможного риска. Оценка риска может быть выражена как количественными, так и качественными показателями».

Третьей группой были убедительны доводы Евросоюза и она согласилась с тем, что риск причинения вреда здоровью человека в результате использования хризотил – асбеста суще-

ствует². Таким образом, Третьейская группа пришла к выводу о том, что мера о запрете на импорт асбеста была принята в соответствии со ст. XX ГАТТ. К аналогичному мнению пришел и Апелляционный орган.

Таким образом, ОРС подтвердил право государств применять меры, ограничивающие торговлю в целях установления необходимого уровня защиты здоровья человека, животных и растений на основании п. (b) ст. XX ГАТТ. Выводы и рекомендации ОРС основаны на одном из принципов международного экологического права – принципе должной осмотрительности.

Показательно, что ОРС пришел к выводу о том, что достаточно доказать наличие риска причинения серьезного вреда здоровью, причем руководствуясь при этом «качественным», а не «количественным» критерием такого риска.

– Направлена ли мера, введенная государством на сохранение природного ресурса?

В деле о мерах, касающихся импорта, маркировки и продажи тунца и продукции из тунца, Мексика против США. 2012 г. ОРС ВТО отвечал на данный вопрос.

Особенностью промысла тунца в Тихом океане, а именно его восточной части является то, что рыболовецкие суда при оценке объема потенциального улова тунца ориентируются на стада дельфинов, которые собираются над косяками тунца. Мексика – крупнейший экспортер именно такого типа тунца. Подавляющее большинство судов из Мексики использует кошельковый невод для лова тунца. Проблема заключается в том, что такой невод накрывает вместе с косяком тунца и стада дельфинов. В результате в процессе подь-

² Третьейская группа в своем докладе отметила, что такой риск существует, «в частности в отношении рака легких и мезотелиомы, возникающих у работников сферы переработки и производства, и для общества в целом при использовании товаров из хризотил – асбеста».

ема кошелькового невода на борт судна происходит массовая гибель дельфинов³.

Апелляционный орган признал меру, введенную США о необходимости маркировки продукции из тунца «безопасно для дельфинов», противоречащей нормам ВТО и дискриминационной в отношении Мексики.

Однако сам факт введения маркировки «безопасно для дельфинов», Апелляционный орган признал соответствующим п. 1 ст. 1 Приложения I к СТБ, то есть признал, данную меру техническим регламентом обязательным к исполнению, а не добровольным стандартом. Более того, Апелляционный орган пришел к выводу о том, что мера, введенная в США, оправдана с точки зрения риска нанесения вреда популяции дельфинов, и не согласился с тем, что данная мера должна действовать исключительно в отношении района тропической зоны Тихого океана, в то время как другие способы ловли, применяемые в других районах, другими странами, также могут быть опасны для популяции дельфинов.

Апелляционный орган рекомендовал США привести меру, предусмотренную законодательством США в соответствии с СТБ, что в данном случае означает, что США обязаны не снимать введенное ими ограничение, а ужесточить требования в отношении маркировки продукции из тунца, выловленного за пределами тропической зоны Тихого океана.

Таким образом, в данном деле ОРС признал в качестве обязательного для исполнения технического регламента меру, установленную национальным законодательством государства с природоохранной целью (сохранения популяции дельфинов). Более того, вывод о том, что применяемая США

³ Например, численность пантропического дельфина в северо-восточной части Тихого океана насчитывала около 737 000 животных в 2003 г., что на 76% меньше от популяции 1959 года. Признаки восстановления популяции не проявляются и сегодня, несмотря на резкое снижение смертности дельфинов в последние годы. Сайт Delphinidae. URL: http://www.delphinidae.ru/publ/delphinidae/pjatnistyj_prodelphin/10-1-0-271

природоохранная мера является дискриминационной по отношению к Мексике, не повлек в качестве последствия ее отмену. Напротив, для исполнения решения ОРС, США должны ужесточить применение природоохранных мер в отношении продукции из тунца, поставляемой на внутренний рынок США, выловленного в других районах за пределами тропической зоны Тихого океана.

– Является ли конкретный природный ресурс истощаемым природным ресурсом?

В деле «Стандарты для очищенного и обычно применяемого бензина Бразилия и Венесуэла против Соединенных Штатов Америки. 1996 г.» третейская группа согласилась с доводом США о том, что «чистый воздух является истощаемым природным ресурсом в соответствии с п. (g) ст. XX ГАТТ». В Деле о запрете импорта креветок и продуктов из креветок (Индия, Малайзия, Пакистан и Таиланд против Соединенных Штатов Америки (1998, 2001 гг.) Апелляционный орган в своем докладе указал на то, что соответствии с данными современной биологической науки живые виды, которые, в принципе, способны размножаться, и в этом смысле, являются «возобновляемыми», при определенных обстоятельствах могут истощаться и вымирать, зачастую, в результате деятельности человека. Далее в подтверждение этой позиции Апелляционный орган сослался на преамбулу Марракешского соглашения об учреждении ВТО, в которой закрепляется принцип устойчивого развития, и указал на необходимость толкования ст. XX ГАТТ в контексте указанной преамбулы (п. 129 и 130 доклада). Более того в обоснование своих выводов Апелляционный орган сослался на Конвенцию о биологическом разнообразии 1992 г. (п. 130) и СИТЕС 1973 г. (п. 132). и пришел к выводу, о том что «морские черепашки являются «истощаемыми природными ресурсами» для целей применения ст. XX ГАТТ 1994».

Показательно, что в данном деле ОРС ВТО толковал нормы многосторонних торговых соглашений ВТО с учетом норм многосторонних соглашений по защите окружающей среды. То есть, Апелляционный орган применил систематическое толкование норм международного права, что полностью соответствует Договоренности о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров. Таким образом, ОРС ВТО толковал нормы ГАТТ 1947 г. с учетом положений международных экологических соглашений, принятых значительно позже. И именно на основании такого толкования сделал свои выводы и рекомендации.

Во всех рассмотренных решениях ОРС подтвердил право государств-членов ВТО на защиту окружающей среды при осуществлении международной торговли. По мнению ОРС в соответствии со ст. XX, интересы государства, для защиты которых предназначена данная статья, имеют преимущественное значение перед обеспечением доступа на рынок.

МОЖЕТ ЛИ ООН ПРЕВРАТИТЬСЯ В ЦЕНТР ПО ВЫРАБОТКЕ СТРАТЕГИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ?

Станислав Михайлович Копылов,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры международного права
Юридического института
Российского университета дружбы народов
117198, Россия, Москва,
ул. Миклухо-Маклая д. 6;



Сарвар Мохаммад Анвар Мохаммад,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры теории и практики
Института иностранных языков
Российского университета дружбы народов
117198, Россия, Москва,
ул. Миклухо-Маклая, д. 9



Тезис о том, что международное экологическое управление, включая его международные режимы, должно основываться на институциональной базе, сегодня является аксиомой. Во-первых, институциональная структура является одним из обязательных элементов любой системы, образующей международные режимы международного экологического управления¹. Во-вторых, международные организации, как неоднократно подчеркивалось в трудах российских и иностранных юристов-международников, в настоящее время настолько прочно вошли в систему международных эко-

¹ См.: Мохаммад С.М.А. Международные режимы в международном экологическом управлении / под ред. М.Н. Копылова. М.: АДС Групп, 2013.

логических отношений, что по существу сделали невозможным ее существование без них².

Из этого следует, что международное экологическое управление может осуществляться как непосредственно суверенными государствами, так и через объединение усилий суверенных государств в рамках международных межправительственных организаций. Подобные мысли можно встретить и в трудах Ф.Ф. Мартенса, который в 1896 г. отмечал, что международные организации, в которых находят выражение общие интересы государств-членов, также дают возможность создавать элементы международного управления³.

Говоря так, не следует забывать, что любые международные межправительственные организации создаются суверенными государствами, и что именно эти государства наделяют организации тем или иным объемом полномочий. В этом контексте ни у кого не вызывает сомнения, что наиболее широкими полномочиями в сфере охраны окружающей среды в настоящее время наделена ООН, которая является самой представительной международной организацией и в соответствии со своим Уставом может прилагать усилия абсолютно в любой сфере.

Ее экологическая компетенция в связи с отсутствием даже упоминания об охране окружающей среды в Уставе ООН в настоящее время уже не просто выводится из толкования отдельных статей Устава, позволяющего отнести экологическую проблематику «как к категории проблем гуманитарного, так и экономического характера, если придерживаться предлагаемой Уставом классификации»⁴.

² Копылов М.Н., Мишланова В.А. Вклад международных организаций в решение экологических проблем // Международное право и международные организации. 2014. № 2. С. 223–236.

³ Мартенс, Ф.Ф. Международное право цивилизованных народов. СПб., 1896. Т. II. С.1, 11.

⁴ Международные организации: учебник / под ред. И.П. Блищенко. М.: Изд-во РУДН, 1994. С. 277.

Благодаря последним научным публикациям некоторых российских ученых, экологическая компетенция ООН, в том числе и в области международного экологического управления, наконец получила вполне конкретное обоснование в виде проведенной в 1949 г. на основании резолюции ЭКОСОС ООН 32 (IV) 1947 г. первой конференции ООН по проблемам окружающей среды – Конференции ООН по сохранению и утилизации ресурсов⁵. Она по существу заложила основы формирования функции международного экологического управления ООН, определив на достаточно длительную перспективу весь ход дальнейших действий и мероприятий этой организации в области охраны окружающей среды⁶.

Кроме того, не следует забывать и то, что, как отмечает проф. М.Н. Копылов, ООН имеет возможность обеспечивать международное сотрудничество по всем глобальным проблемам в их целостном единстве, взаимосвязи и взаимобусловленности⁷.

Неслучайно поэтому именно ООН сегодня, в отсутствии специализированной универсальной экологической межправительственной организации, играет ведущую роль в области международного экологического управления.

В этом контексте вполне объяснимы и понятны слова представителя одной из развивающихся стран У Тана, которые он высказал, находясь на посту Генерального Секретаря ООН, о системе международных природоохранных органов:

⁵ Копылов, М.Н., Копылов, С.М. Забытые факты из истории международного экологического права: конференция ООН по сохранению и утилизации ресурсов 1949 г. // Евразийский юридический журнал. 2013. № 10 (65). С. 5–9.

⁶ Копылов, М.Н., Мишланова, В.А. Нужна ли историография международному экологическому праву? // Евразийский юридический журнал. 2014. № 6 (73). С. 125–128.

⁷ Копылов, М.Н. Международные организации и охрана окружающей среды // Международные организации: учебник / под ред. И.П. Блищенко. М., 1994. С. 273.

будущая система международных природоохранных органов – это «глобальный орган власти» в рамках системы ООН, «обладающий полномочиями определять правильность согласованных мероприятий, обеспечивать их выполнение... и способный проводить свои решения в жизнь принудительными мерами»⁸.

В условиях глобализации охрана окружающей среды и рациональное природопользование остро нуждаются в равноуровневых и многосторонних механизмах управления. И с этой точки зрения именно система ООН с ее целостностью, скоординированностью и целенаправленностью является тем самым искомым механизмом международного экологического управления. Теперь она не просто обеспечивает государства платформами для переговоров по различным проблемам охраны окружающей среды. Сегодня и в самой ее деятельности можно отчетливо наблюдать смещение приоритетов в сторону экологических проблем.

Для того, чтобы эффективно осуществлять функции международного экологического управления, ООН должна не только выработать свою собственную стратегию в этой области, но и разработать контрольные механизмы, без которых осуществление такого управления невозможно⁹.

Для международного экологического управления характерно многообразие организационных форм: собственно международные организации, экспертные группы, функциональные комиссии, научно-технические комитеты, секретариаты конвенций и соглашений и другие органы. Невозможно добиться должной координации и согласованности в деятельности этих органов и организаций. Примером здесь может

⁸ Raport Sekretarza Generalnego U. Thanta. Czlowiek i jego srodowisko / Biuletyn Polskiego Komitetu do spraw UNESCO. Warszawa, 1970.

⁹ Единство действий: Доклад Группы высокого уровня по вопросу о слаженности в системе ООН применительно к развитию, гуманитарной помощи и окружающей среде. 2006 г. A/61/583. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/621/43/PDF/N0662143.pdf?OpenElement>

служить тот факт, что ЮНЕП, КУР, ПРООН, ВМО, Всемирный банк разработали и приняли свои собственные программы борьбы с изменением климата, не дожидаясь, когда будет принята единая стратегия борьбы с изменением климата.

На практике это вылилось в то, что некоторыми специалистами описывается следующими словами: «Расположение офисов растянуто от Найроби до Женевы, фокус деятельности рассеян, усилия расщеплены, ответственность разделена, финансы растрачиваются, подотчетность утрачена»¹⁰.

Напомним, что одним из структурных элементов международного экологического управления является международное сотрудничество, которое в рамках этого управления развивается не только между государствами, но и между государствами и международными организациями.

Для иллюстрации сошлемся на сотрудничество между ЮНЕП и Россией, осуществляемое с одной стороны на основании Соглашения о сотрудничестве от 16 апреля 2013 г., подписанного в Найроби (Кения), а с другой – в соответствии с Программой проектов ЮНЕП.

Нынешнее положение дел в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования настойчиво указывает на необходимость налаживания более тесного и эффективного межгосударственного сотрудничества в любых международных организациях, связанных с окружающей средой в рамках своей профильной деятельности.

А с другой стороны, в сложившейся на сегодняшний день ситуации, когда отсутствует единый глобальный режим международного экологического управления, а функционируют многочисленные международные режимы в отдельных областях международного сотрудничества, требуется более

¹⁰ Esty D. The Value of Creating a Global Environmental Organization // Environment Matters. 2000. June. P. 13.

активное включение ООН¹¹ в создание такого глобального режима¹².

Процесс глобализации определяет внешние условия деятельности ООН и влияет на процесс ее внутренней структурной адаптации к новым возникающим вызовам и угрозам.

Адекватность такой адаптации ООН, как и в случае с квалифицированной оценкой любого вмешательства, во многом зависит от умения быстро оценить в том числе и экологические последствия.

Цель сотрудничества в сфере охраны окружающей среды состоит в том, чтобы найти приемлемые решения, в том числе путем нормативно-правового регулирования, обеспечивая эффективное управление в отношении природных объектов и ресурсов. Иначе говоря, успешное решение экологических проблем на уровне ООН прежде всего зависит от построения более совершенной системы международного экологического управления.

Напомним, что на Стокгольмской конференции по проблемам окружающей человека среды 1972 г. была принята Декларация, Принцип 25 которой призывал государства признать необходимость содействия тому, чтобы международные организации играли согласованную, эффективную и динамичную роль в деле охраны и улучшения окружающей человека среды.

Осуществляемое ООН международное экологическое управление остро ощущает потребность и нехватку более

¹¹ Downie D., Levy M. The UN Environment Programme at a turning point: Options for change years // The global environment in the twenty-first century: Prospects for international cooperation. New York: UN University Press, 2000. P. 355–377.

¹² Копылов, М.Н. ООН и экологическая безопасность в XXI веке // ООН и международный правопорядок в глобализирующемся мире: Материалы международной научно-практической конференции / отв. ред. А.Я. Капустин. М.: РУДН, 2001. С. 234–250.

эффективных и подотчетных международных и многосторонних учреждений.

На этом фоне выглядят несколько преувеличенными преимущества ООН с точки зрения международного экологического управления, которые выделяют отдельные ученые на Западе. Это, в частности, относится к трудам П. Часака, в которых содержится перечисление тех достоинств международного сотрудничества на уровне ООН, которые существовали и существуют безотносительно решения вопросов международного экологического управления. Он, например, выделяет следующие шесть позиций:

- ООН выступает в роли постоянно действующей платформы, в рамках которой осуществляется международное сотрудничество по наиболее острым проблемам, включая экологические;

- универсальный характер ООН позволяет участвовать в сотрудничестве подавляющему большинству государств мира и принимать решения по различным экологическим проблемам в интересах каждого отдельного государства и мирового сообщества в целом;

- принимаемые руководящими органами ООН нормы «твердого» и «мягкого» права регулируют международные экологические отношения и участвуют в формировании международных режимов международного экологического управления;

- в рамках ООН могут рассматриваться и рассматриваются различные аспекты проблемы охраны окружающей среды благодаря участию в этом процессе не только главных органов ООН, но и специализированных учреждений последней;

- четко выработанные рамки и принципы сотрудничества с неправительственными организациями во многом содействуют формированию единой глобальной экологической политики;

– международное экологическое управление возлагает большие надежды на происходящий в наше время процесс реформирования ООН, который с неизбежностью поставит экологическую проблематику в один ряд с другими глобальными проблемами современности и поднимет обсуждение управленческих вопросов на качественно иной уровень¹³.

ООН и ее система играют ключевую роль в реализации концепции устойчивого развития и в увязывании воедино экономических и экологических интересов¹⁴.

Заложенные в Уставе ООН принципы должны послужить основой глобального режима международного экологического управления и сегодня уже служат основой для многочисленных режимов такого управления. Несмотря на это необходимо продолжать поиски наиболее оптимальных форм реализации этих принципов на практике, постепенно превращая обязательность их исполнения в обязательства *erga omnes*, по крайней мере в отношении окружающей среды.

Первые робкие шаги в направлении создания рамок для международного экологического управления были приняты на Стокгольмской конференции 1972 г. К их числу, в частности, можно отнести и учреждение в рамках ООН в статусе вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи резолюцией 2997 (XXVII) от 15 декабря 1972 г. Программы ООН по окружающей среде. Этой же резолюцией были определены объем компетенции и направления деятельности четырех главных органов Программы: Совета управляющих, Секретариата, Фонда по окружающей среде и Совета по координации в области окружающей среды. В 1977 г. решени-

¹³ Chasek P. The UN Commission on Sustainable Development: The first five years // The global environment in the twenty-first century: Prospects for international cooperation. New York: UN University Press, 2000. P. 441.

¹⁴ Роль Организации Объединенных Наций в поощрении развития в условиях глобализации и взаимозависимости: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН (A/RES/53/169). 15 декабря 1998 г. URL: <http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/761/73/PDF/N9976173.pdf?OpenElement>

ем Генеральной Ассамблеи ООН Совет по координации был упразднен и его функции были переданы Административному комитету ООН по координации.

Для придания факту создания ЮНЕП «серьезного» «управленческого» вида был даже изобретен новый термин – «каталитическая роль» – под которым стали понимать новую т.н. разновидность функции управления. Такая оценка, к сожалению, сохраняется в некоторых исследованиях и по сей день¹⁵. О том, что «каталитическая роль» не означает международного экологического управления, а сводится лишь к налаживанию международного сотрудничества, можно судить по определению этого понятия, довольно часто встречающемуся в официальных документах: «в условиях, когда в деятельности по той или иной глобальной проблеме потенциально может и должно участвовать большое число различных учреждений ООН, центральная координирующая инстанция системы должна стремиться не столько брать на себя выполнение общей рабочей программы, сколько выступать в роли инициатора проектов, оперативное выполнение которых следует передавать соответствующим по своему профилю подразделениям общей системы ООН».

У международного экологического управления наличествуют две стороны: содержательная и организационная.

Содержательная сторона включает в себя выработку и принятие различных нормативных документов, включая базовые международные соглашения как остов будущего международного режима международного экологического управления и необходимого числа норм «твердого» и «мягкого» международного права, дополняющих этот остов юридическим содержанием. Причем разработка содержательной части международного экологического управления должна

¹⁵ Соколова Н.А. Международно-правовые аспекты управления в сфере охраны окружающей среды: дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.10 / Соколова Наталья Александровна. М., 2010. С. 339.

происходить не только в рамках главных и вспомогательных органов самой ООН, но и с привлечением многочисленных институтов и организаций всей системы ООН.

Что же касается организационной части, то она включает в себя создание и функционирование соответствующего механизма управления, что происходит не изолировано внутри Организации по горизонтали, но и с привлечением внесистемных отношений с субъектами различного уровня.

Механизм международного экологического управления образуют органы ООН с различным статусом. В этой связи исключительно важное значение имеет то, чтобы государства-члены ООН разделяли экологическую стратегию, успешная реализация которой прежде всего зависит от согласования ее содержания, признания и ресурсного обеспечения. И тут выясняется, что в структуре ООН в настоящее время отсутствуют какие-либо компетентные органы, способные к осуществлению международного экологического управления. Сегодня эти органы заняты главным образом такими вопросами как оказание международной помощи, передача технологий, международная торговля, предоставление финансовой помощи и в целом право на развитие. Этому в немалой степени способствовал и доминировавший долгие годы секторальный подход к охране окружающей среды.

В результате в ООН сложилась ситуация, когда экологическую компетенцию ее главных органов приходится выводить путем толкования более общих положений.

Так, экологическую компетенцию Генеральной Ассамблеи ООН обычно пытаются выводить из ст. 10 и 13 Устава ООН. Статья 10 гласит: Генеральная Ассамблея правомочна «обсуждать любые вопросы и дела в пределах настоящего Устава». А на основании ст. 13 Устава Генеральная Ассамблея также организует исследования и дает рекомендации в целях «содействия международному сотрудничеству в области экономической, социальной, культурной, образования, здравоохранения и содействия осуществлению прав

человека». Если к этому добавить, что та же ст. 13 закрепляет компетенцию Генеральной Ассамблеи в сфере «поощрения прогрессивного развития международного права и его кодификации», то из этих положений Устава также выводят и роль этого главного органа ООН и в процессе кодификации международного экологического права, которое является составной частью общего международного права.

Что же касается экологической компетенции ЭКОСОС, то ст. 60 прямо указывает, что на Генеральной Ассамблее, а также на ЭКОСОС лежит главная ответственность за осуществление деятельности ООН в области международного экономического и социального сотрудничества (которая охватывает и сферу охраны окружающей среды), но при этом ЭКОСОС действует под руководством Генеральной Ассамблеи.

Из числа других главных органов ООН определенное содействие международному природоохранному сотрудничеству оказывают Секретариат во главе с Генеральным Секретарем ООН (как показывает практика, Генеральный Секретарь может оказывать сильное влияние на формирование политики в области природоохранной деятельности организации) и Международный суд ООН, в котором с 1993 г. по 2006 г. существовала специальная камера по экологическим вопросам, услугами которой за 13 лет ее существования никто не воспользовался¹⁶.

Достаточно вспомнить в этой связи высказывания Дж. Палмера в Американском журнале международного права 1992 г., суть которых сводилась к тому, что наиболее эффективным путем для создания международного органа в сфере охраны окружающей среды, в качестве одного из главных органов ООН, могло бы быть включение в Устав ООН само-

¹⁶ Копылов М.Н., Солнцев А.М. Международное экологическое право перед вызовами современности (Международный экологический суд) // Евразийский юридический журнал. 2013. № 3 (58). С. 53–56.

стоятельной главы, посвященной проблемам окружающей среды¹⁷. Этот шаг позволил бы более четко сформулировать и сделать эффективной роль ООН в решении экологических проблем и содействовал бы превращению обязательства по охране окружающей среды в универсальное.

Востребованность нормотворческой функции ООН¹⁸ в сфере охраны окружающей среды сегодня ощущается гораздо острее, чем это было лет 40 назад, что объясняется прежде всего незавершенностью процесса кодификации и прогрессивного развития международного экологического права.

Можно с уверенностью утверждать, что нормотворческая деятельность ООН расширяет и укрепляет основы международного экологического управления.

Принимаемые в ООН резолюции, пользующиеся поддержкой большинства государств, облегчают согласование международного/международно-правового режима международного экологического управления. Одновременно такие резолюции можно рассматривать как существенную стадию на пути формирования сначала международного обычая, а затем и договорной нормы международного права.

Существует и иная точка зрения на резолюции, принимаемые в ООН. Например, Дж. Вирамантри полагает, что такие резолюции представляют собой основу для будущего регулирования международных экологических отношений ускорения консолидации обычных правил поведения¹⁹.

С точки зрения участия ООН в формировании международных режимов международного экологического управления, необходимо также выделить международные договоры, принимаемые в рамках этой международной Организа-

¹⁷ Palmer, G. New Ways to Make International Environmental Law // American journal of international law. 1992. Vol. 86. P. 277.

¹⁸ Шибаева, Е.А., Поточный М. Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций. М., 1988. С. 76.

¹⁹ Slaughter, A.-M. Security, Solidarity, and Sovereignty: The Grand Themes of UN Reform // AJIL. 2005. Vol.99. № 3. P. 277.

ции. Нормы, содержащиеся в таких международных договорах, не только являются универсальными по характеру своего действия, регулируя международные экологические отношения, но и стимулируют гармонизацию региональных соглашений и национального законодательства, а также систем международного экологического управления.

Универсальные международные договоры определяют основы для международного управления отношениями по использованию и охране природных объектов и ресурсов.

По нашему мнению, влияние ООН на прогрессивное развитие международного экологического права обеспечивается двумя путями: во-первых, проблемы охраны окружающей среды как правило обсуждаются в контексте и во взаимосвязи с другими проблемами; а во-вторых, при обсуждении проблем охраны окружающей среды очень часто вычленяется ключевая проблема, как это, например, было с сохранением биологического разнообразия и солнечной энергией.

Можно с уверенностью утверждать, что пока ООН не озаботилась обсуждением проблем охраны окружающей среды в контексте происходящих процессов глобализации. Пока в качестве приоритетов при решении вопросов международного экологического управления выступает организация международного сотрудничества по интеграции экологических компонентов и действий для достижения устойчивого развития, включая принятие юридических обязательств, а также обеспечения поддержки и ресурсов, которые предоставляют возможности для эффективного выполнения глобальных и национальных обязательств по охране окружающей среды²⁰.

Сотрудничество в рамках ООН направлено не только на создание международных норм по охране окружающей среды, но и на усиление результативности их действия, обес-

²⁰ Environment and Human Settlements: Report of the Secretary-General. A/53/463, 6 October 1998. 17 (e). URL: <http://www.un.org/documents/ga/docs/53/plenary/a53-463.htm>

печиваемое посредством международного управления, приводящего к наилучшей координации правотворческой и правоприменительной деятельности.

При создании различных международных режимов международного экологического управления определенная согласованность могла бы достигаться путем осуществления экспертизы проектов заключаемых договоров, с возможностью установления соответствия обязательств государств по различным договорам, а также «бережного» определения иерархической зависимости международных экологических соглашений. В настоящее время такая координация не проводится, о чем можно судить, в частности, по Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г. и Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г. Обязательства, принимаемые государством по одному из этих двух международных режимов, не просто не совпадают, а противоречат обязательствам по другому международному режиму.

Конечно, частично эта проблема могла бы быть решена путем принятия обязательства не заключать с третьими государствами договоры, противоречащие данному соглашению. Но это лишь частичное решение, не охватывающее всей совокупности проблем международного экологического управления.

Но в любом случае можно сделать однозначный вывод о том, что усиление роли ООН в международном экологическом управлении напрямую связано с прогрессивным развитием международного экологического права.

Такой интерес со стороны международного сообщества предполагает прежде всего обязанность общей охраны, реализуемой через конкретные права и обязанности, закрепленные в нормах международного права.

Как отмечается в докладе **Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам**, особое преимущество ООН в деле устранения экономических и социальных угроз состоит в том, что она обладает беспрецедентной объеди-

няющей способностью, которая позволяет ей вырабатывать общие цели в области развития и спланировать международное сообщество на основе консенсуса в отношении путей достижения этих целей²¹. Такое положение в современном мире обязывает ООН осуществлять охрану окружающей среды и предупреждение экологических рисков глобализации посредством международного нормативного регулирования и осуществления эффективного международного управления.

К великому сожалению, реализовать до конца такую задачу ООН не в состоянии сегодня в связи с наличием в ее структуре не совсем эффективных вспомогательных органов, призванных обеспечить координацию и согласование международного природоохранного сотрудничества государств и международных организаций на уровне всей системы ООН. Прообразом образованная в декабре 1972 г. ЮНЕП мы уже упоминали. В 1993 г. по рекомендации Конференции ООН по окружающей среде и развитию 1992 г. была учреждена Комиссия ООН по устойчивому развитию в качестве вспомогательного органа ЭКОСОС.

В отличие от ЮНЕП КУР просуществовала два десятилетия, была признана неэффективным «дискуссионным клубом» и решением Конференции ООН по устойчивому развитию в Рио-де-Жанейро в 2012 г. была распущена. Вместо нее п. 84 Декларации конференции 2012 г. «Будущее, которого мы хотим» был образован Политический форум высокого уровня.

Подобного рода реформирование не обошло стороной и ЮНЕП. Одновременно с установлением универсального членства в ЮНЕП (ранее – в Совете управляющих ЮНЕП, являвшемся руководящим органом Программы, было пред-

²¹ Более безопасный мир: наша общая ответственность: доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам. A/59/565. 2 декабря 2004. П. 57. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/33/PDF/N0460233.pdf?OpenElement>

ставлено только 58 суверенных государств) Генеральная Ассамблея ООН своим решением A/67/784 от 7 марта 2013 г. переименовала Совет управляющих ЮНЕП в Ассамблею ООН по окружающей среде Программы ООН по окружающей среде. Как говорится в документе Генеральной Ассамблеи ООН, такое переименование не меняет и не влечет за собой никакого изменения существующего мандата, целей и задач Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде или роли и функций ее руководящего органа.

Как нам представляется, такое заявление Генеральной Ассамблеи является чрезмерно оптимистичным, поскольку упраздненный Совет управляющих обладал гораздо большими полномочиями²², нежели созданная Ассамблея ООН по окружающей среде ЮНЕП. К великому сожалению, приходится констатировать, что проведенное структурное реформирование, равно как и функциональные изменения, носят косметический характер и едва ли способны приблизить нас к искомой цели – созданию международного режима международного экологического управления.

Образуемый в рамках реформирования ЮНЕП Комитет постоянных представителей судя по перечню его функций и полномочий является по существу еще одним бюрократическим органом, в задачи которого входят осуществление координации между другими органами ЮНЕП.

Той же оценки заслуживает и образованный вместо КУР Политический форум высокого уровня, который должен следить за обеспечением устойчивого развития, и должен избегать дублирования усилий с существующими структурами, органами и учреждениями при обеспечении эффективности с точки зрения затрат. Здесь мы видим по существу повторение функций, ради исполнения которых в 1993 г. создавалась Комиссия по устойчивому развитию: следить за

²² Копылов М.Н. ЮНЕП – 35 лет. Сколько еще? // Московский журнал международного права. 2007. № 2 (66). С. 153–170.

обеспечением устойчивого развития. Если к этому добавить, что КУР создавалась для контроля за выполнением «Повестки дня на XXI век», в которой излагалась суть концепции устойчивого развития, то тождество становится очевидным.

Иными словами, идея создания универсальной специализированной межправительственной экологической организации, с которой с конца 1970-х гг. выступали многие юристы-международники, сегодня по-прежнему актуальна.

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КРИЗИСА КЛАССИЧЕСКОГО ЛИБЕРАЛИЗМА

В.В. Попадейкин,

*кандидат юридических наук,
профессор кафедры экологии
Института экологии и политологии
Международного эколого-политологического
университета,
127299, Россия, Москва,
ул. Космонавта Волкова, 20;*



М.В. Попадейкина,

*аспирант Юридического института
Российского университета дружбы народов,
117198, Россия, Москва,
ул. Миклухо-Маклая, 6*



В условиях развития классического либерализма, международных отношений, глобализации экономик суверенных стран и их усложнения в свете обострения международных противоречий в отношении государств в современных процессах экологической безопасности и глобализации все большее значение приобретает экологическое международное право, являющееся необходимым инструментом управления противоречивым и вместе с тем единым миром. Сегодня в мире проблема реализации безопасности природных объектов остается в центре внимания международного сообщества. Во многих международных договорах государства признают, что уважение прав человека на благоприятную окружающую среду является главным фактором мира, справедливости и благополучия наших потомков.

При этом глобализация в условиях приоритета ценностей классического либерализма стала сегодня основным социально-политическим, правовым, научно-техническим и экономическим фактором, который требует всесторонней проработки механизмов развития международного публичного и частного права с учетом особенностей современной международной политики и нового этапа научно-технической революции как с положительной, так и с отрицательной стороны, включая криминогенные и антикриминогенные свойства международной экономики, техники, энергетики, промышленности, природопользования и т.д. Либеральные реформы традиционных сфер жизнедеятельности человека ранее для них закрытых, включая экологию, медицину и образование, создают много новых проблем.

Международное сообщество должно относиться к правам человека на благоприятную окружающую среду глобально, на справедливой и равноправной основе, с одинаковым подходом и вниманием к каждому природному объекту, что требует правового нормирования. Здесь нужно отметить, что особо охраняемым природным объектам нужны дополнительные нормативно-международные механизмы их реализации на свою защиту от негативных воздействий внешних и внутренних угроз глобализирующегося техногенного мира.

Преобладающая модель мировой экономики на современной стадии развития международного сообщества нацелена только на рыночное развитие «элитных» стран и концепцию саморегулирования международного рынка (включая в принципе саморегуляцию «бизнес» – «государство» конкретных отраслей промышленности, отдельных видов экономической деятельности и природопользования внутри регионов и стран) на региональном и международном уровнях, направленного на реализацию практически только научно-технических, финансовых и других экономических ценностей производящей экономики (в центре внимания кото-

рых безусловно стоит прибыль), которые часто приводят к отрицанию моральных и правовых ценностей, включая экологические ценности. При этом идеи экономической, энергетической и промышленной глобализации и принципы либеральной международной экономической, энергетической, продовольственной, промышленной и экологической безопасности, а также основополагающие постулаты устойчивого развития, национальной безопасности конкретных государств находятся в сложной и противоречивой взаимосвязи. Новая система международных отношений, определяемая терминами “глобализация и классический либерализм”, в гораздо большей степени управляется рыночными либерально-экономическими процессами (на основе дерегуляции экономических и природоохранных процессов на национальном и международном уровнях, «свободного выбора») и экономическими показателями сверхприбыли (экономико-финансовой целесообразности), чем нормами экологической безопасности, включая нормы действующего международного права и международными стандартами по национальной, промышленной, энергетической и экологической безопасности, охватывая разработку эффективных программ предотвращения чрезвычайных ситуаций и защиты природных объектов, особо охраняемых природных территорий. Более того нормирование на государственном уровне признается главным злом мировой экономики.

Это определяет возникновение новых международно-правовых проблем для стран – участниц процесса глобализации на международном уровне, особенно в свете международной комплексной безопасности природы. Данная ситуация складывается на фоне глобального экономического фундаментализма свободного рынка и саморегуляции поведения физических и юридических лиц в сфере промышленных инноваций и технологий – отвергающего любые сомнения в опасности новых промышленных технологий и научно-

технического инвестирования в развитие отраслей экономики любой страны, оцениваемых внешним субъектом, то есть самим инвестором. Фундаментализм сторонников классического либерализма исключает полностью даже возможность ее отрицательных последствий для любого фактического состояния экологии и экономики страны, ее энергетического и промышленного безопасного развития, проблемы защиты благоприятной окружающей среды, особо охраняемых природных территорий просто игнорируются.

При этом следует отметить, что свою точку зрения имеет ООН, которая значительно отличается от положительных («восторженных») мнений многих других международных организаций, прославляющих глобализацию и ценности классического либерализма. ООН прямо обращает внимание на негативные последствия глобализации в области международной безопасности: трансграничный перенос опасностей, развитие новых форм международной уголовной преступности. Данная точка зрения представляется авторам более адекватной международной экономической реальности, чем мифы глобалистов и классиков либеральных реформ.

Представляется, что глобализация экономической преступности и трансграничного переноса технологических опасностей и опасных (вредных) промышленных отходов не просто сопровождает “мировую экономическую интеграцию при главенстве принципов классического либерализма”, но и являются ее прямым неизбежным заложником в силу того, что она сама по себе в отдельных конкретных случаях есть глобальная криминогенная деформация мировой экономики и разрастания невоенных угроз и вызовов для мирового порядка. Урок, как для мирового сообщества, так и особенно для России состоит в осознании необходимости поиска приемлемой справедливой альтернативы, отражающей социальную безопасность и права человека на устойчивое и справедливое развитие, охрану природы и экологическую безопас-

ность, исключение философии превосходства отдельных стран и народов над другими. При этом представляется несколько ограничить «всеядность» применения принципов классического либерализма.

Данная проблема трудно решается в целом, но ее основы могут быть заложены в рамках ответственности государств в сфере защиты особо охраняемых природных территорий и экологии в целом в интересах будущих поколений, что может стать трамплином для будущих разработок в этой сфере.

Современные политтехнологи стремительно прогрессируют в условиях либеральных принципов развития международных отношений. Международное право не успевает идти в ногу с новыми вызовами и угрозами международной безопасности и правами человека. «Социальные патологии», «прогресс ради прогресса», «развитие всегда и во всем» все чаще и чаще начинают характеризовать стремительно расширяющийся разрыв между жизненными ценностями «элит» и «рядовых граждан». При этом столкновения социальных групп отличаются различной степенью опасности на национальном, региональном и международном уровнях. Они носят комплексный характер и требуют внимания со стороны культурологов, экономистов, политологов и, безусловно, юристов международного права. Можно с высокой степенью достоверности утверждать, что на возникновение серьезных региональных и национальных конфликтов влияют геостратегические императивы и политика «сверхдержав»¹.

Сторонники широкого понимания концепции либеральных ценностей и прав человека любую особенность личности, связанную с ее поведением в обществе, на любом уровне, включая международное сообщество, считают ничем

¹ См.: Книжникова С.В. Девиантология для педагогов и психологов. М., 2014.; Малахов В.С. Интеграция мигрантов: концепции и практики. М., 2015.

иным, как «священным» объектом своей защиты. Противоположной является позиция политиков и общественных деятелей, полагающих, что государство, конкретная часть социума данного общества лучше знает пределы (границы) прав своих и «чужих» граждан². Проблема усугубляется кризисом чисто классических либеральных ценностей национального и международного права – индивид знает лучше решение всех проблем, «минимум государства», «народная масса» всегда права в условиях только начала становления глобальной экономики может привести к серьезным нарушениям прав отдельных народов на выбор своего развития, не противоречащего действующему гуманитарному праву. По мнению Марка Пеннингтона гарантом прав человека является «фундаментальный организационный принцип классического либерализма – свобода объединения и отделения, свобода создавать объединения и распускать их Люди, согласно этой точке зрения должны располагать свободой входить в самые разнообразные человеческие системы отношений и выходить из них»³. В условиях многообразия моделей и конфигураций общественных отношений без их правового регулирования робастные (устойчивые) политические системы по М. Пеннингтону (даже при условии учета моральных и этических аргументов) представляются утопией XXI века⁴.

Как справедливо отметил Вольфганг Граф Витцум: «Расширение круга субъектов международного права изменило сложившуюся структуру международного права. Государства, однако, как и прежде, остаются важнейшими действующими лицами международного правопорядка...», а меж-

² См.: Бжезинский З. Великая шахматная доска: господство Америки и его геостратегические императивы. М., 2013.

³ Пеннингтон М. Классический либерализм и будущее социально-экономической политики. М., 2014. С. 15.

⁴ См.: Чудинов А.П. Политическая лингвистика / под ред. А.П. Чудинова. Екатеринбург, 2013. С. 9.

дународное право продолжает сохранять межгосударственный характер. Предложение включить в круг международных участников также других субъектов, в частности человека..., и, таким образом, приравнять их к государствам, практически не учитывает, что стабильность международного правопорядка по существу основывается на государственном суверенитете»⁵.

«В общем международном праве не действует принцип «открытых дверей»⁶, но глобализация и классический либерализм сближая народы и нации, но при этом создавая проблемы правового регулирования адаптации сложившихся экономик в новых для них экономических, политических и культурных традициях.

Таким образом, проблемы международно-правовой безопасности носят комплексный характер. Столкнувшись с «злоупотреблением» права, западные правоведы уже к концу XX в. разработали ряд законов, направленных на защиту нравственности и справедливости, в определенной степени ограничивающих право частной собственности, развивающих институт уголовной ответственности юридических лиц. Таким образом, будут вырабатываться действенные механизмы стабилизации общества в условиях абсолютизации права на частную собственность, неограниченное материальное производство и индивидуальную экономическую свободу. Проблема уголовной ответственности в сфере экологической безопасности находится в прямой зависимости с развитием судебной технической экспертизы и экологической судебной экспертизы.

В свете изложенного представляется целесообразным в 2015–2016 гг. провести специализированный круглый стол по вопросу «Современные проблемы ответственности юридических лиц за правонарушения в сфере рационального

⁵ Витцтум В. Международное право. М., 2011. С. 213.

⁶ Витцтум В. Международное право. М., 2011. С. 629.

природопользования и совершенствование системы подготовки судебных экспертов в сфере экологической безопасности», рассмотреть вопрос о создании при общественной палате РФ специализированного международного общественного центра по подготовке судебных экспертов по безопасности жизнедеятельности на базе кафедры международного права юридического института РУДН, МНЭПУ, Международного института безопасности и Международной академии наук экологии и безопасности жизнедеятельности.

КОДИФИКАЦИЯ И ПРОГРЕССИВНОЕ РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В СФЕРЕ ОХРАНЫ АТМОСФЕРЫ

*А.В. Кодолова,
кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник
Санкт-Петербургского
научно-исследовательского центра
экологической безопасности РАН
197110, Россия, Санкт-Петербург,
ул. Корпусная, 18*



Важность кодификации и прогрессивного развития международного права в сфере охраны атмосферы признается Организацией Объединенных Наций: на своем 3197-м заседании 9 августа 2013 г. Комиссия международного права ООН постановила включить в свою программу работы тему «Охрана атмосферы».

Актуальность рассматриваемой проблемы не вызывает сомнений и обусловлена необходимостью восполнения пробелов в существующих международных договорах по охране атмосферы: несмотря на достаточное количество международных договоров по рассматриваемой тематике, они по-прежнему представляют собой не более чем разнородную мозаику международных договоров, охватывающих лишь те или иные географические районы и ограниченный диапазон регулируемых видов деятельности и веществ.

Несмотря на указанные положительные моменты, процесс кодификации и прогрессивного развития международного права в сфере охраны атмосферы сопряжен с трудностями, связанными с невозможностью охватить все вопросы, которые должны быть урегулированы международным правом.

Основополагающая роль в области кодификации международного права принадлежит Комиссии международного права ООН (КМП), созданной с целью реализации п. 1 ст. 13 Устава ООН, в соответствии с которым Генеральная Ассамблея ООН призвана организовать исследования и подготовку рекомендаций для поощрения прогрессивного развития международного права и его кодификации.

Две основных функции КМП – прогрессивное развитие и кодификация регламентированы Положением о КМП, утвержденным 21 ноября 1947 г. Генеральной ассамблеей ООН и являются взаимодополняющими. Их основное различие состоит в том, что процесс подготовки проектов конвенций по ранее не регулируемым вопросам, в том числе, обычным правом, именуется прогрессивным развитием международного права, а более точное формулирование и систематизация норм международного права в тех областях, в которых уже имеются обширная государственная практика, прецеденты и доктрины – кодификацией.

В соответствии с Положением о КМП (ст. 16, 23), как процесс прогрессивного развития, так и кодификация может иметь целью подготовку проекта конвенции, но отличие от прогрессивного развития, кодификация предусматривает и два других возможных варианта завершения ее работы: а) простое опубликование доклада Комиссии; и б) принятие доклада к сведению или его одобрение в резолюции Генеральной Ассамблеи (п. 1 ст. 23 Положения о КМП).

На своем 3197-м заседании 9 августа 2013 г. КМП постановила включить в свою программу работы тему «Охрана атмосферы» и назначить г-на Синью Мурасэ специальным докладчиком по ней.

В отношении охраны атмосферы можно говорить как о кодификации, так и о прогрессивном развитии международного права. С одной стороны, несмотря на имеющееся значительное количество международных соглашений, отсутствует единый глобальный международный договор, ре-

гулирующий весь диапазон экологических проблем атмосферы. С другой стороны, существующие международные договоры содержат правовые пробелы, не позволяющие их применять к ряду опасных веществ, загрязняющих атмосферный воздух, на международном уровне отсутствует единое понимание правового режима атмосферы и атмосферного воздуха, не разработан понятийный аппарат.

Первоначально предполагалось, что заключительным итогом работы КМП по рассматриваемой теме должна стать разработка всеобъемлющего свода проектов статей для Рамочной конвенции об охране атмосферы. Эти проекты статей могли бы соответствовать по форме ч. XII Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. «Защита и сохранение морской среды».

В работе Синью Мурасэ, посвященной необходимости кодификации и прогрессивного развития международного права в сфере охраны атмосферы, подчеркивается комплексный характер рассматриваемой проблемы, включающей не только вопросы трансграничного загрязнения атмосферного воздуха вредными веществами, но и изменения климата, охраны озонового слоя, радиоактивного загрязнения¹.

На сегодняшний день не ясен перечень вопросов, которые планируется охватить КМП при разработке темы об охране атмосферы.

В 2011 г. на 63-й сессии КМП при обосновании рассматриваемой темы будущим специальным докладчиком подчеркивался ее комплексный характер, включающий предотвращение изменения климата, охрану озонового слоя, воздействие радиации на окружающую среду и другие вопросы. В частности, в качестве прецедентов приводились дела о ядерных испытаниях в атмосфере испытаниях ядерного ору-

¹ См.: Shinya Murase. Protection of the Atmosphere and International Law: Rational for Codification and Progressive Development –Sophia University, 2012. P. 19–21.

жия (Австралия – Франция; Новая Зеландия – Франция, 1973 г.), рассматривавшееся Международным Судом. В качестве примеров соответствующей договорной и недоговорной практики рассматривались Венская конвенция об охране озонового слоя (1985 г.), Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой (1987 г.), Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИК ООН, 1992 г.), Киотский протокол к РКИК ООН (1997 г.). На 63-й сессии КМП одним из наиболее важных вопросов при рассмотрении темы об охране атмосферы, была названа проблема ответственности за трансграничное загрязнение атмосферного воздуха. При этом подчеркивалось, что несмотря на предыдущую работу КМП над проектами статей о предотвращении трансграничного ущерба и проектами принципов, касающихся распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности, «... сфера применения этих проектов, с одной стороны, является слишком широкой (поскольку они предназначены для охвата всех видов вреда, причиняемого окружающей среде), а с другой стороны, слишком ограниченной (поскольку они фокусируются на вопросах, связанных с предотвращением и распределением убытков, понесенных в результате трансграничного вреда и опасных видов деятельности). В силу того, что в них не в достаточной степени рассматривается охрана атмосферных условий как таковых, предлагалось приступить к рассмотрению проблемы всеобъемлющим и систематическим образом, но в то же время с конкретным упором на атмосферу».

При рассмотрении вопроса о включении темы об охране атмосферы в программу работы Комиссии на 65-й сессии КМП в 2013 г., она понималась уже в более «урезанном» смысле. В докладе КМП говорится, что рассматриваемая тема «не будет касаться конкретных веществ, таких как сажистый углерод, тропосферный озон и других веществ двойного воздействия, являющихся предметом переговоров между

государствами». Таким образом, вопросы изменения климата и истощения озонового слоя не будут затронуты Комиссией. Кроме того, из круга рассматриваемых вопросов исключается материальная ответственность государств и их граждан, принцип «загрязнитель платит», принцип предосторожности. Важным также является то, что КМП не определяет в качестве цели восполнение пробелов в существующих международных договорах.

По сравнению с 2011 г. изменилось видение конечного результата по итогам работы Комиссии: если на 63-й сессии КМП предполагалась разработка всеобъемлющего свода проектов статей для рамочной конвенции об охране атмосферы, соответствующей по форме Ч. XII Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву, то в 2013 г. в качестве результата обозначен проект руководящих положений, который не будет налагать на действующие договорные режимы какие-либо правовые нормы и принципы помимо тех, которые в них уже заложены.

Важно отметить, что именно в редакции, указанной в докладе КМП тема об охране атмосферы была включена в программу работы и принята к сведению Генеральной ассамблеей ООН в резолюции A/C.6/68/L.24 от 19 ноября 2013 г.

Основной причиной исключения из рассматриваемой темы ряда вопросов, является то, что политические дискуссии по данным проблемам в настоящее время не завершены, соответственно работа КМП может негативным образом повлиять на соответствующие политические переговоры.

Для определения правового режима атмосферы существует несколько концепций: концепция воздушного пространства, общих и разделяемых природных ресурсов, обще-

го наследия человечества и другие². Несмотря на то, что за некоторым исключением, все данные концепции были разработаны специализированными учреждениями и иными структурами ООН, они во многом противоречат друг другу. Соответственно, каждая из данных концепций должна быть тщательно рассмотрена КМП на предмет того, применимы ли они к охране атмосферы и в какой степени.

Например, в преамбуле разработанных Всемирной метеорологической организацией принципов, касающихся сотрудничества государств в области воздействия на природу (1994 г.), зафиксировано, что «атмосфера является природным ресурсом Земли». Это положение хотя и не является строго юридическим, тем не менее, отражает подход экспертов ВМО к атмосфере как универсальному природному ресурсу, находящемуся в общем пользовании государств. Приверженцы этой точки зрения считают, что атмосферный воздух не может быть объектом чьей-либо собственности, так как не существует как материальный объект³. Как нематериальный объект он тоже не охраняется гражданским законодательством, а, следовательно, не может никому принадлежать.

По мнению ЮНЕП – Программы ООН по окружающей среде – воздух в силу своих химических и физических свойств не может являться внутригосударственным природным ресурсом, и, таким образом, за ним может быть закреплён статус разделяемого природного компонента. Данная точка зрения имеет, в основном, практический интерес: признавая за атмосферным воздухом правовой режим разделяемого природного ресурса, государства наделяются возмож-

²См.: Alan E. Boyle. *International Law and the Protection of the Global Atmosphere: Concepts, Categories and Principles*. Robin Churchill & David Freestone, eds., 1991. P. 7–19.

³См.: Bruncee J. *Common Areas, Common Heritage, and Common Concern* / in D. Bodansky, J. Bruncee & E. Hey, eds., *Oxford Handbook of International Environmental Law*, 2007. P. 550–573.

ностью распространять на атмосферный воздух свою юрисдикцию, реализовывать на практике принцип «загрязнитель платит»⁴.

Слабым звеном рассматриваемой концепции является отсутствие решения вопроса о правовом статусе атмосферного воздуха, находящегося над территорией открытого моря или Антарктиды, так как в данном случае правовой режим атмосферного воздуха больше тяготеет к режиму универсальных природных ресурсов (в отношении его охраны не действует национальная юрисдикция).

Концепция природных ресурсов – общего наследия человечества – впервые была закреплена в Конвенции по морскому праву 1982 г. Особенности правового режима объектов общего наследия можно проследить на примере глубоководного Района морского дна, то есть глубоководного дна морей и океанов, находящегося за пределами национальной юрисдикции: Конвенция 1982 г. провозгласила Район морского дна общим наследием человечества, основные черты международно-правового режима которого и составляют содержание рассматриваемого понятия.

К таким особенностям в соответствии с положениями Конвенции 1982 г. относятся:

– район общего наследия человечества не подлежит какому бы то ни было присвоению какими бы то ни было субъектами международного права, юридическими или физическими лицами;

– разработка минеральных ресурсов этого района государствами, юридическими или физическими лицами может происходить только по контракту с международным органом, который вправе также сам производить такую разработку;

– деятельность в районе общего наследия человечества осуществляется на благо всего человечества, с особым учетом интересов и нужд развивающихся стран;

⁴ См.: Biermann F. Common Concern of Humankind. The Emergence of a New Concept of International Environmental Law. Heft, 1996. P. 426–481.

– государства обязаны обеспечивать, чтобы их деятельность в данном районе, а также деятельность их юридических и физических лиц осуществлялась в соответствии с конвенцией;

– при освоении ресурсов морского дна должны приниматься меры для обеспечения эффективной защиты морской среды.

Таким образом, объекты, признанные на международном уровне общим наследием человечества подлежат особой охране. Помимо Района морского дна к таким природным компонентам относятся объекты природы, изучить которые на сегодняшнем этапе развития цивилизации не представляется возможным и поэтому воздействие человека на них должно быть строго дозировано в целях сохранения таких объектов на благо будущих поколений, а именно, космическое пространство и природные ресурсы Антарктики.

В 1998 г. на заседании Генеральной Ассамблеи ООН Мальта выступила с предложением придать атмосфере статус природного ресурса – общего наследия человечества, но данная инициатива не нашла поддержки⁵.

В контексте определения возможности признания права государственной собственности на атмосферу исследователи обращаются к концепции воздушного пространства и Чикагской конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. (далее – Чикагская конвенция)⁶. По их мнению подтверждением данной концепции может служить Приложение 16 к Чикагской конвенции о международной гражданской авиации 1944 г., которое называется «Охрана окружающей среды». Начиная с 1980 г. ИКАО с целью достижения «максимальной совместимости между безопасным и упорядоченным развитием гражданской авиации и качеством

⁵ См.: Shinya Murase. Protection of the Atmosphere and International Law: Rational for Codification and Progressive Development. Sophia University, 2012. P. 53.

⁶ См.: Габитов Р.Х. Правовая охрана атмосферы. Уфа, 1996. С. 13–15.

окружающей человека среды» (резолюция А18-11 Ассамблеи ИКАО, п. 2) ввела в действие нормы, касающиеся «Стандартов эмиссии авиационных двигателей и рекомендованной практики». Эти стандарты эмиссии содержат, в частности, нормы, касающиеся выброса топлива (часть II) и сертификации по эмиссии (часть III), включая ограничение эмиссии дыма и некоторых химических частиц. В таком контексте подтверждается государственный суверенитет над атмосферой в пределах государственных границ.

Несмотря на разработку вышеуказанных концепций по определению особенностей международно-правового режима атмосферного воздуха, самостоятельного комплексного научного исследования, посвященного необходимости кодификации и прогрессивного развития международного права в сфере охраны атмосферы, до сих пор не проводилось.

Очевидно, что проблема кодификации и прогрессивного развития международного права в сфере охраны атмосферы является комплексной и охватывает не только вопросы международного права в области трансграничного загрязнения воздуха, но и национального права и его гармонизации с международными нормами, определения статуса атмосферы и возможности признания государственной собственности на нее, проблемы истощения озонового слоя, изменения климата, воздействия радиации и другие вопросы.

Для России вышеуказанные вопросы имеют особую значимость в связи с необходимостью выполнения международных обязательств по международным договорам, в том числе, Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий 1992 г., Конвенции ЕЭК ООН о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г. и протоколам к ней, Венской конвенции об охране озонового слоя 1985 г. и Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой 1987 г.; Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г. и Киотскому протоколу 1997 г. и др.

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЛЕСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ: ВЗГЛЯД СО СТОРОНЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Ю.И. Шуплецова,

*кандидат юридических наук,
ведущий научный сотрудник
отдела аграрного, экологического
и природоресурсного законодательства
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации
117218, Россия, Москва,
ул. Большая Черемушкинская, 34*



Особое внимание законодателей к совершенствованию правового регулирования лесопользования связано с острыми проблемами недостаточного обеспечения охраны лесов от пожаров, неясностями в порядке решения вопросов размещения на лесных землях линейных объектов, организации лесной охраны, лесного надзора, разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в области управления лесами, оптимизации порядка проведения лесных аукционов, установления правовых барьеров на пути незаконной рубки лесов и экспорта лесоматериалов.

Развитие лесного законодательства, прежде всего, должно учитывать дуализм природной и экономической ценностей лесов и возникающих между ними противоречий. При этом национальная лесная политика и стратегия должны составлять основу институциональных преобразований, а не наоборот, как это зачастую происходит.

Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН определяет национальную лесную политику как «принятый правительством страны документ, составленный

на основе соглашения, достигнутого в результате переговорного процесса между правительством и заинтересованными сторонами по определению направленности и принципов предпринимаемых действий по развитию лесного сектора, устойчивому использованию и сохранению лесов во благо общества в согласии с национальной социально-экономической и экологической политикой».

Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации утверждены Распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2013 г. № 1724-р на период до 2030 года. Государственная политика направлена на сохранение и приумножение лесов, максимальное удовлетворение потребностей граждан Российской Федерации в качественных продуктах и полезных свойствах леса, а также на создание на государственном уровне условий, обеспечивающих устойчивое и динамичное развитие лесного сектора экономики.

Для реализации государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов необходимо достичь следующих целей:

а) в экономической сфере – эффективное управление лесным сектором экономики и увеличение валового внутреннего продукта в лесном секторе на основе рыночного спроса;

б) в экологической сфере – благоприятная окружающая среда для граждан и сохранение биосферной роли лесов России;

в) в социальной сфере – рост уровня жизни граждан, связанных с лесом, и устойчивое социально-экономическое развитие лесных территорий.

Что касается развития лесного сектора экономики, то среди сравнительных преимуществ России по отношению к лесопромышленным отраслям в других странах мира, осо-

бенно в целлюлозно-бумажной промышленности, специалистами Всемирного банка называются следующие:

- наличие крупнейших в мире запасов хвойной древесины;
- наличие крупного внутреннего рынка, защищенного от конкуренции;
- положительные перспективы развития рынка сбыта в Европе и Китае;
- сравнительно низкая себестоимость древесины благодаря возможностям интеграции производственного цикла лесопиления и выработки целлюлозы и наличию недорогого древесного сырья;
- высокий интерес к инвестированию в Россию со стороны лидирующих международных промышленных и финансовых компаний, при условии устранения существующих барьеров для частных инвестиций¹.

Рыночные механизмы могут быть самой лучшей движущей силой для обеспечения устойчивого управления лесами, однако без необходимых защитных механизмов они могут также стать причиной истощения лесных ресурсов. При этом следует отметить, что в России до настоящего времени отмечаются неэффективность функционирования рынка лесоматериалов, высокий уровень коррупции в лесном секторе экономики, высокие риски и издержки бизнеса на их покрытие и другие факторы, которые приводят к повышению затрат хозяйствующих субъектов. Такого рода обстоятельства значительно снижают конкурентоспособность российского лесного сектора на международном рынке и являются препятствием для притока частных инвестиций².

¹См.: Дитерле Г., Кушлин А., Ключевые проблемы реформы лесной политики в России // Устойчивое лесопользование, 2004. № 2 (4). С. 18.

² См.: Институциональные преобразования в управлении лесами. Опыт стран с переходной экономикой: проблемы и решения: материалы семинара. Москва, 25 февраля 2003 г. М.: Алекс, 2003. С.18.

Надо отметить, что Лесной кодекс Российской Федерации, вступивший в силу 1 января 2007 г., во многом изменил подходы к регулированию лесных отношений, которые еще требуют своего осмысления, тем более что к настоящему моменту уже появилась практика, в том числе судебная, применения новых норм лесного законодательства.

Однако остаются и проблемы в области правового регулирования лесных отношений. Они могут быть обусловлены, во-первых, неудовлетворительной ситуацией с исполнением положений лесного законодательства, а во-вторых, недостатками самого лесного законодательства. Данные обстоятельства относятся, прежде всего, к базовому акту лесного законодательства — Лесному кодексу Российской Федерации. При этом необходимо отметить, что растущий разрыв между требованиями лесного законодательства и реалиями новой экономики стал одним из факторов, способствующих быстрому росту уровня нелегального лесопользования, наносящего серьезный экономический, экологический и социальный ущерб³.

Создание условий для устойчивого управления лесами является еще одним важным направлением развития лесного законодательства. Достижение устойчивого управления лесами должно обеспечивать необходимую базу для реализации основных направлений реализации государственной лесной политики. Оценка эффективности реализации отдельных направлений должна предваряться оценкой регулирующего воздействия. При этом важную роль для оценки и осуществления институциональных преобразований играет участие в принятии решений всех заинтересованных сторон и прозрачность административных процедур.

Лесное хозяйство в виду большой длительности производственных циклов испытывает значительные трудности

³ См.: Дитерле Г., Кушлин А., Ключевые проблемы реформы лесной политики в России // Устойчивое лесопользование. 2004. № 2 (4). С. 18.

при реагировании на изменение природных условий. Поэтому именно для лесной отрасли следует в первую очередь разработать государственные меры по поддержке рыночных решений, которые позволят производителям приспособиться к новым условиям.

Проблема сохранения лесов в России тесно связана с необходимостью сохранения федеральной собственности на леса при усилении роли частных инвестиций в отрасль. Это является одним из основополагающих принципов государственной политики (п. «г» ч. 5 раздела II указанных выше Основ). Данную тенденцию следует признать позитивной, исходя из того, что, как неоднократно отмечалось многими исследователями⁴, возможность введения частной собственности на лесные участки не исключена, хотя именно сохранение государственной собственности на леса является одним из важнейших условий перехода лесного сектора экономики на устойчивое развитие⁵.

При сохранении федеральной собственности на большую часть лесов в законодательстве последнего времени наметилась тенденция передачи полномочий в области лесных отношений с федерального уровня на уровень субъектов Российской Федерации и расширения полномочий органов местного самоуправления (например, Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 442-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Эта тенденция характерна не только для России. Опыт таких больших стран, как США и Канада, показывает, что одной из адекватных стратегий при наличии соответствующей

⁴ См. подробнее: Концепция развития природоресурсного законодательства // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: Эксмо, 2010. С. 454.

⁵ См.: Клейнхоф И.А. Методология управления устойчивым развитием лесного сектора экономики Российской Федерации: автореф. дис. ... д-н. экон. наук. М., 2011. С. 15.

щей правовой и институциональной базы на национальном уровне является децентрализация в управлении лесами⁶. Однако следует заметить, что в мировой практике нет положительного опыта передачи полномочий по управлению лесным фондом органам государственной власти субъектов федерации при условии, что лесной фонд остается федеральной собственностью. В упоминавшихся выше странах, а также в таких федеративных государствах как Германия и Австрия, государственные леса, в своем большинстве, являются собственностью субъектов федерации. Проводимые преобразования, направленные на децентрализацию, должны осуществляться в сочетании с созданием эффективной системы контроля за осуществлением переданных полномочий.

Помимо общей направленности лесного законодательства последнего времени на развитие экономических отношений, нельзя отрицать и необходимость законодательного регулирования сохранения экологического потенциала лесов. Прежде всего, законодательные меры должны быть направлены на сохранение генетического, видового, экосистемного и ландшафтного разнообразия лесов; формирование национального лесного наследия Российской Федерации, т.е. фонда лесов, не подлежащих хозяйственному освоению, а также на разработку и применение технологий, обеспечивающих сохранение экологических функций лесов и их биологического разнообразия.

⁶ См.: Институциональные преобразования в управлении лесами. Опыт стран с переходной экономикой: проблемы и решения: материалы семинара. Москва, 25 февраля 2003 г. М.: Алекс, 2003. С.19.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ МЕЖДУНАРОДНЫМИ ЭКОЛОГИЧЕСКИМИ СОГЛАШЕНИЯМИ КАК СРЕДСТВО ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

*Александр Михайлович Солнцев,
кандидат юридических наук,
доцент, заместитель заведующего кафедрой
международного права
Российского университета дружбы народов
117198, Россия, Москва,
ул. Миклухо-Маклая, д. 6*



Профессор Михаил Николаевич Копылов, чей юбилей мы сегодня отмечаем, является основателем школы международного экологического права РУДН, автором более 260 научных работ, в том числе учебников и учебных пособий, по которым училось не одно поколение студентов. При этом Михаил Николаевич не снижает темпы, а работает крайне интенсивно и даже в этом году, видимо к своему юбилею, издал две монографии¹. Профессор М.Н. Копылов много внимания уделяет работе с аспирантами, под его руководством защитилось более 20 кандидатов и один доктор юридических наук. Для меня, как молодого ученого, было очень важно, что проф. М.Н. Копылов поддержал мои «экологические устремления», привлекая к ведению семинаров и принятию экзаменов по дисциплине «международное экологическое право», а также написанию совместных научных статей.

¹ См.: Копылов М.Н., Копылов С.М., Мохаммад С.М.А. Краткий очерк истории международного экологического права. М., 2015; Копылов М.Н., Менса М. К. ЭКОВАС: экология, природопользование и международное право. Саарбрюккен (ФРГ), 2015.

Могу с гордостью сказать, что таких публикаций насчитывается более 20!

Профессор М.Н. Копылов в своих работах много внимания уделяет изучению источников международного экологического права². В рамках настоящей статьи, в продолжение указанной тематики, мы хотели бы уделить внимание исследованию современных проблемы международных договоров как источников международного экологического права.

Международное экологическое право является одной из наиболее молодых и динамично развивающихся отраслей международного публичного права. При этом международный договор является основным источником международного экологического права, а количество их неуклонно растет. Сегодня принято более 1200 многосторонних международных экологических соглашений (МЭС) и более 1600 двухсторонних МЭС³.

Действующие сегодня МЭС охватывают широкий круг вопросов охраны окружающей среды, включая регулирование оборота опасных и химических веществ, предотвращение загрязнений и борьбу с ним, опустынивание, рациональное использование и сохранение природных ресурсов, биоразнообразие, сохранение дикой живой природы, а также защиту экологических прав человека. Стоит отметить, что каждое отдельно взятое МЭС интенсивно развивается и со временем каждое МЭС образует международно-правовой режим, который состоит из существенного нормативно-

² См.: Копылов М.Н., Мишланова В.А. Место международных экологических стандартов в системе источников международного экологического права // Современное право. 2014. № 7. С. 136–140; Копылов М.Н., Копылов С.М. О системе источников международного экологического права // Международное право – International Law. 2007. № 4(32). С. 5–27; Копылов М.Н. К вопросу об эффективности норм «мягкого» международного экологического права // Экологическое право. 2006. № 6. С. 30–33.

³ International Environmental Agreements. Database Project. URL: <http://iea.uoregon.edu>.

правового массива (дополнительные протоколы, поправки, ежегодно принимаемые конференцией сторон МЭС решения и т.д.), ряда научно-технических и контролирующих договорных органов, секретариата⁴. Здесь на наш взгляд и возникает существенный дефект в регулировании – чрезмерный нормативно-правовой массив, отсутствие как вертикальной связи между нормами различных МЭС, так и слабая горизонтальная связь между ними. При этом в силу юридической природы международного права вертикальную связь в данном случае не получается наладить, поскольку все МЭС юридически равны между собой. Как раз о методах укрепления горизонтальных связей между МЭС, как средстве борьбы с дефектами международного экологического права, я и хотел бы поговорить в настоящей статье.

В зарубежной науке и практике международного экологического права эта проблематика стала рассматриваться на рубеже XX–XXI вв. Именно в 1999 г. прошла конференция, посвященная проработки взаимосвязей между МЭС с целью рационализации и повышения уровня управления защитой окружающей средой⁵. С тех пор количество МЭС не перестало ежегодно увеличиваться, а необходимость повышения эффективности растет с каждым днем.

В действительности уже несколько десятилетий происходит нерациональное использование и финансов, и человеческих ресурсов, а также снижение эффективности международно-правового регулирования защиты окружающей среды.

Цель усилий в области сотрудничества МЭС состоит в том, чтобы повысить эффективность осуществления соглашений и, в частности: повысить согласованность и слаженность требований и процедур этих и других конвенций и со-

⁴ Desai Bharat H. *Multilateral Environmental Agreements. Legal Status of the Secretariats*. Cambridge, 2010.

⁵ Chambers Bradnee W. *Interlinkages and the effectiveness of multilateral environmental agreements*. UNEP, 2008. P. 8.

действовать их взаимодополняемости; обмениваться опытом, подходами и стратегиями в области осуществления МЭС; повысить эффективность, увеличить ресурсы и расширить опыт для осуществления мандатов и программ работы МЭС.

На данный момент мероприятия в области сотрудничества и координации осуществляются с более чем 50 межправительственными организациями, секретариатами МЭС и НПО. С учетом широких масштабов этой деятельности организационное оформление процедур сотрудничества существенно варьируется, начиная от заключения меморандумов о взаимопонимании, и заканчивая признанием факта сотрудничества путем обмена письмами или включения мероприятий в программы работы.

Виды сотрудничества с международными органами включают: консультации, рекомендации и обмен информацией или опытом; участие в соответствующих совещаниях, включая совещания руководящих органов; разработку/участие в совместных мероприятиях по тематическим областям МЭС.

В качестве примера можно привести проблематику синергизма или гармонизации международного права в области химической безопасности. Сегодня этот вопрос регулируется тремя конвенциями (Конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 г., Конвенция о применении процедуры предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле 1998 г. и Конвенция о стойких органических загрязнителях 2001 г.). С этой целью проводятся совместные заседания конференций сторон трех конвенций, регулирующих экологически безопасное обращение химических веществ и опасных отходов на глобальном уровне. Такие заседания прошли в 2010 г., 2013 г. и в 2015 г. Уже можно отметить существенный прогресс, достигнутый в рамках совместных мероприятий по улучшению сотрудничества и коор-

динации трех «химических» конвенций, что позволило повысить эффективность расходования средств. На совместных заседаниях подчеркивается необходимость обмена информацией и проведение совместных мероприятий между техническими органами Конвенций, а также эффективное участие экспертов и наблюдателей в совещаниях.

На протяжении ряда лет сотрудничество осуществлялось в следующих областях: вещества и отходы, охватываемые конвенциями; предупреждение и мониторинг незаконной торговли; правовые, правоприменительные и институциональные вопросы; таможенная и транспортная классификация; финансирование и техническая помощь; механизмы обмена информацией и информационные системы; оценки опасностей и рисков; связи между химическими веществами и отходами и вопросами, касающимися охраны здоровья, торговли, устойчивого развития и прав человека.

Было принято решение о включении в программы работы трех конвенций межсекторальных и совместных мероприятий, в том числе мероприятий, касающихся информационно координационного механизма для обмена информацией. Значительный прогресс был достигнут в работе по осуществлению совместного информационно-координационного механизма в течение двухлетнего периода 2014–2015 гг., в которой основной упор был сделан на интеграцию различных систем, по отдельности разработанных секретариатами до начала процесса развития синергических связей. В частности, секретариат разработал следующие новые информационные системы: совместный календарь, общую базу данных контактных лиц и экспертов, совместную систему научно технических публикаций, библиотеку вебинаров и систему онлайн-отчетности. В результате было достигнуто значительное улучшение веб-сайтов конвенций и внутренних возможностей по управлению знаниями. Кроме того, были гармонизированы содержание веб-сайтов конвенций и навигация в них с целью улучшения доступа к статусу

ратификации, научной, юридической и технической информации, а также информации о совещаниях и конференциях.

Выше уже говорилось о том, что горизонтальные связи между МЭС в принципе возможны, но возникает вопрос – есть ли правовые основы для сотрудничества в каждой из трех конвенций? Общеправовая основа для сотрудничества конференций Сторон Роттердамской конвенции и Стокгольмской конвенции с международными организациями и межправительственными и неправительственными органами закреплена в каждой из этих конвенций, в частности в положениях, определяющих функции конференций Сторон⁶. Что касается Конференции Сторон Базельской конвенции, то она рассматривает и принимает любые дополнительные меры, которые могут потребоваться для достижения целей Конвенции и которые могут включать в себя международное сотрудничество⁷. Каждая Конвенция также предусматривает возможность сотрудничества секретариата каждой Конвенции с международными органами⁸. Помимо этого, Стороны всех трех Конвенций за эти годы приняли ряд решений, в которых содержится призыв к сотрудничеству с международными органами по вопросам, представляющим взаимный интерес.

Секретариат Роттердамской конвенции сам по себе является примером сотрудничества в рамках системы ООН, находясь под совместным председательством ЮНЕП и ФАО. Это означает, что часть секретариата Роттердамской конвенции, действующая под руководством ФАО, извлекает выгоды из сотрудничества с Программой ФАО по регулированию пестицидов, в частности в том, что касается осуществления

⁶ Роттердамская конвенция, ст. 18.5 (b); Стокгольмская конвенция, ст. 19.5 (b).

⁷ Базельская конвенция, ст. 15.5 (c).

⁸ Базельская конвенция, ст. 16.1 (d); Роттердамская конвенция, ст. 19.2 (c); Стокгольмская конвенция, ст. 20.2 (c).

проектов по сокращению связанных с пестицидами рисков. В свою очередь, Группа ФАО по регулированию пестицидов включает в свою деятельность аспекты, касающиеся осуществления Роттердамской конвенции, а также соответствующие аспекты, имеющие отношение к Базельской и Стокгольмской конвенциям. Часть секретариата Роттердамской конвенции, находящаяся в ведении ФАО, также регулярно участвует в совещаниях с представителями региональных и субрегиональных отделений ФАО, созываемых другими подразделениями ФАО или совместно с ними, для включения в их планы работы тем, непосредственно касающихся Роттердамской конвенции. Важность улучшения сотрудничества и взаимодействия с другими международными органами также отражена в соответствующих программах работы и бюджетах, утвержденных конференциями Сторон на двухгодичный период 2014–2015 гг., в рамках которых международное сотрудничество и координация рассматриваются как одно из совместных мероприятий этих конвенций. Секретариат предлагает рассматривать оценку осуществления и степени воздействия совместных мероприятий, включая деятельность в области международного сотрудничества и координации, в качестве части обзора организационных мер, касающихся синергизма.

Среди вопросов, которые были рассмотрены на последнем совместном заседании трех МЭС в 2015 г. можно выделить: а) техническая помощь: рассмотрение подготовленных секретариатом программ по оказанию технической помощи в рамках конвенций и укреплению и оценке региональных центров; б) финансовые ресурсы и механизмы: рассмотрение усилий, необходимых для выработки комплексного подхода в области содействия привлечению ресурсов для финансирования деятельности, связанной с химическими веществами и отходами; в) программы, работы и бюджеты: принятие бюджетов на двухгодичный период 2016–2017 гг., обсуждение вариантов стимулирования и мер, направленных

на решение проблем, связанных с задолженностью, а также рассмотрение вариантов, включая проект круга ведения, обзора организационных мер в отношении синергизма, которые будут предусмотрены для конференций Сторон в 2017 г.

Проблематика усложняется еще и тем, что перечень международных документов в области химической безопасности периодически пополняется принятием международных документов рекомендательного и обязательного характера, так в 2006 г. был принят всеобъемлющий документ по экологической безопасности – Стратегический подход к международному регулированию химических веществ (СПМРХВ), чья задача состоит во взаимодействии с другими МЭС по вопросам экологической безопасности, предусматривающим ограничение и экологический контроль за опасными химическими веществами. В 2013 г. была принята Конвенция Минамата по ртути, чья цель заключается в защите окружающей среды за счет ликвидации и снижения негативного воздействия антропогенных источников ртути и ртутных отходов, в сокращении общего количества ртути, циркулирующей в глобальной окружающей среде. Предполагается, что Конвенция Минамата должна способствовать минимизации выбросов ртути путем установления контроля за промышленными процессами, в ходе которых используется или выбрасывается ртуть; изъятия из оборота опасных ртуть содержащих продуктов, включая сферу медицины; регулирования должным образом ртуть содержащих отходов; разработки механизма ограничения поставок и торговли ртутью, мониторинга загрязнения ртутью объектов окружающей среды и представления информации о выбросах ртути⁹.

В этом контексте важно, отметить, что в 2013 г. стороны трех «химических» конвенций также выразили свою заинтересованность в сотрудничестве и координации с

⁹ Synergies among the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions. URL: <http://synergies.pops.int/>

Минаматской конвенцией о ртути, заявив о своей готовности к такому сотрудничеству и такой координации и просили Конференцию полномочных представителей Минаматской конвенции рассмотреть вопрос о сотрудничестве и координации в областях, представляющих взаимный интерес для четырех конвенций. Уже проведен ряд совместных мероприятий с временным секретариатом Минаматской конвенции в следующих областях: научно-техническая работа; информационная работа; организации и обслуживания информационных веб-семинаров Минаматской конвенции, проводимых секретариатом Минаматской конвенции; организация и обслуживание совещаний руководящих органов, включая представление материалов для документов, подготавливаемых временным секретариатом для шестой сессии Межправительственного комитета для ведения переговоров по Конвенции о ртути, в областях, имеющих отношение к трем конвенциям; вопросы политики и стратегические вопросы путем совместного вклада в процесс разработки целей в области устойчивого развития; информационные системы; пропаганда и информационное обеспечение.

Получается, что проблема взаимодействия между МЭС осознается международным сообществом, и шаги по укреплению связей, передачи опыта делаются еще до вступления в силу МЭС (Минаматской конвенции).

Постановочно отметим, что Российская Федерация является Стороной всех трех конвенций, участвует в СПМРХВ и подписала Конвенцию Минамата. Национальным координатором по перечисленным конвенциям и СПМРХВ является Минприроды России, по Роттердамской конвенции вторым Национальным координатором является также Минздрав России.

В связи с вышесказанным стоит вопрос укрепления сотрудничества между секретариатами МЭС, особенно в случае поступления просьб от государств-сторон соответствующих МЭС. Сотрудничество между конвенциями является

важным средством в повышении эффективности международно-правового регулирования защиты окружающей среды. Необходимо изучать также возможности соответствующих международных организаций и конвенций, которые могут оказывать содействие эффективному осуществлению потенциала.

Приведем другой пример. В 2006 г. была основана «Инициатива экологическая таможня» (ИЭТ), в состав которой входят Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП), секретариаты Базельской конвенции, Стокгольмской конвенции, Роттердамской конвенции, Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС), Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой, а также Управление ООН по наркотикам и преступности, Организации по запрещению химического оружия, Всемирной таможенной организации и Интерпол. Цель ИЭТ состоит в расширении возможностей сотрудников таможен и других соответствующих правоохранительных органов проводить мониторинг законной торговли и оказывать ей содействие, и выявлять, и предотвращать незаконную торговлю теми товарами или веществами, воздействующими на экологию, которые подпадают под действие соответствующих договоров. Цель инициативы осуществляется путем повышения осведомленности обо всех соответствующих МЭС, а также предоставления уполномоченным органам инструментов создания потенциала. ИЭТ предназначена для дополнения и расширения существующей деятельности по профподготовке таможенных служащих в рамках соответствующих соглашений.

Информация и профподготовка, обеспечиваемые в рамках ИЭТ, образуют единый комплекс аспектов, связанных с торговлей, различных конвенций и процессов. Такая практика оказалась намного более рентабельной, эффективной и далеко идущей, чем проведение индивидуальной профподготовки в рамках каждого из отдельных МЭС. Ини-

циатива обеспечивает, кроме того, возможность осуществления сотрудничества и обмена информацией среди партнеров.

Важно, чтобы секретариаты МЭС осуществляли сотрудничество с Всемирной торговой организацией (ВТО), которая нередко принимает решения явно не нацеленные на защиту окружающей среды. Секретариаты вправе обратиться в ВТО за получением статуса наблюдателя в соответствующих комитетах ВТО и продолжать следить за ходом переговоров и обсуждений в данных комитетах, в том числе путем поддержания связи с сотрудниками секретариата ВТО. Особенно большая нагрузка ложится на Комитет по торговле и окружающей среде. Получение статуса наблюдателя в Комитете ВТО по торговле и окружающей среде дает право принимать участие в работе очередных сессий Комитета, и на регулярной основе на официальных совещаниях специальной (переговорной) сессии Комитета.

Секретариат Картахенского протокола по биобезопасности осуществляет сотрудничество в рамках Меморандума о договоренности с Рабочей группой ОЭСР по согласованию мер надзора за применением биотехнологии, вследствие чего ОЭСР будет автоматически передавать в секретариат документацию о решениях ее стран-членов касательно живых измененных организмов (ЖИО). Секретариат продолжает также сотрудничество с Международным центром генной инженерии и биотехнологии (МЦГИБ). С этой целью обеспечена возможность проведения через МПБ поиска научных библиографических данных, поддерживаемых МЦГИБ. В процессе укрепления сотрудничества между секретариатами Конвенции о биологическом разнообразии и Международной конвенции по защите растений проводятся совместные совещания секретариатов, где в том числе обсуждаются следующие вопросы: разработка стандартов, представляющих взаимный интерес; совместные мероприятия по созданию потенциала и оказанию технического содействия; дополнительные механизмы обмена информацией. Такие же

совещания проводятся с секретариатом Орхусской конвенции о доступе к информации участия общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды 1998 г.

Таким образом, можно сделать вывод. В процессе исследования выявлен дефект в международно-правовом регулировании защиты окружающей среды – чрезмерный нормативно-правовой массив, отсутствие вертикальной связи между нормами различных соглашений и слабая горизонтальная связь между ними. В качестве укрепления горизонтальных связей между международными экологическими соглашениями, как средством борьбы с дефектами международного экологического права, предлагается проведение на системной основе совместных заседаний секретариатов международных экологических соглашений и подписание меморандумов о взаимопонимании как между соглашениями, так и между секретариатами соглашений и международными организациями и их компетентными органами. Предложенные меры смогут повысить эффективность международного экологического права и, соответственно, способствовать устойчивому развитию международного сообщества.

ПЕРСПЕКТИВЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ УЧАСТИЯ РОССИИ В ПРОТОКОЛЕ ПО СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКЕ К КОНВЕНЦИИ ЕВРОПЕЙСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОМИССИИ ООН ОБ ОЦЕНКЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ В ТРАНСГРАНИЧНОМ КОНТЕКСТЕ

Н.И. Хлуденева,

*кандидат юридических наук,
ведущий научный сотрудник отдела
аграрного, экологического
и природоресурсного законодательства
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации
117218, Россия, Москва,
ул. Большая Черемушкинская, д. 34*



Международное право окружающей среды продолжает стремительно развиваться в XXI в., пополняясь новыми международными соглашениями, как правило, уточняющими и развивающими положения уже прочно вошедших в систему международно-правового регулирования договоров. Так, совсем недавно (11 июля 2010 г.) вступил в силу Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции Европейской экономической комиссии ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (далее – Протокол по СЭО), призванный способствовать дальнейшему распространению в национальных правовых системах принципов Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию 1992 г., Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г. и Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды 1998 г.

Россия не является стороной этого международного договора, однако, создание нормативно-правовой базы, необходимой для внедрения и применения стратегической экологической оценки, называется в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г. в числе ключевых механизмов реализации этой политики. Напомним также, что подготовка проекта федерального закона о ратификации Конвенции Европейской экономической комиссии ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и Протокола по СЭО была включена в План действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденный Распоряжением Правительства от 18 декабря 2012 г. № 2423-р. Однако запланированная на 2013 г. ратификация этих международных соглашений не состоялась.

Краткая характеристика норм Протокола по СЭО

Протокол по СЭО вводит в международную природоохранную практику новый правовой инструмент «стратегическая экологическая оценка», который предполагает проведение оценки вероятных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий (далее – также экологические последствия) в отношении разрабатываемых национальными органами власти планов и программ (далее – также документы стратегического планирования).

Чаще всего в числе потенциальных выгод от проведения стратегической экологической оценки документов планирования эксперты указывают:

- возможность рассмотреть более широкий круг альтернатив и вариантов;
- возможность определить влияние на вид деятельности и ее расположение в рамках сектора или региона, а не

только на проектирование и локализацию конкретного проекта;

– возможность рассмотреть кумулятивные и более глобальные воздействия во временных и географических рамках планов и программ больше, чем на уровне проекта;

– возможность определить вклад в устойчивое развитие посредством согласования целей и направлений плана или программы с соответствующими стратегиями, политиками и концепциями;

– возможность оптимизации и совершенствования экологической оценки проектов путем увязки этого процесса с отчетом (докладом) по результатам стратегической экологической оценки и тем самым прояснения вопросов о необходимости, местонахождении и виде деятельности с заранее определенными экологическими последствиями;

– сбор информации, которая помогает принимать грамотные решения, а также используется в последующих достижениях в области охраны окружающей среды и устойчивого развития¹.

Объектами стратегической экологической оценки, согласно Протоколу по СЭО, являются планы и программы, которые разрабатываются в сфере сельского хозяйства, лесного хозяйства, рыболовства, энергетики, промышленности, разведки и добычи полезных ископаемых, транспорта, обращения с отходами, использования и охраны водных ресурсов, телекоммуникаций, туризма, планирования развития городских и сельских территорий и которые определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов (видов деятельности, объектов), перечисленных в При-

¹ См.: Копылов М.Н., Копылов С.М. Киевскому протоколу по стратегической экологической оценке – 10 лет // Экологическое право. 2013. № 2. С. 26–31.

ложении I к Протоколу по СЭО², и любых других проектов (видов деятельности, объектов), перечисленных в Приложении II к Протоколу по СЭО³, в отношении которых национальным законодательством предусмотрено проведение оценки воздействия на окружающую среду.

К объектам стратегической экологической оценки не относятся документы стратегического планирования в бюджетной сфере, а также планы и программы, единственной целью которых является обеспечение национальной обороны, государственной и общественной безопасности, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Протокол по СЭО не применяется также в отношении планов и программ, которые формально подпадают под действие данного Протокола, но которые распространяют свое действие на небольшие территории на местном уровне.

² В Приложении I к Протоколу по СЭО в числе объектов стратегической экологической оценки указываются: нефтеочистительные заводы (за исключением предприятий, производящих только смазочные материалы из сырой нефти) и установки для газификации и сжижения угля или битуминозных сланцев производительностью 500 метрических тонн или более в день; тепловые электростанции и другие установки для сжигания тепловой мощностью 300 мегаватт или более, а также атомные электростанции и другие ядерные реакторы (за исключением исследовательских установок для производства и конверсии делящихся и воспроизводящих материалов, максимальная мощность которых не превышает 1 киловатт постоянной тепловой нагрузки); установки, предназначенные исключительно для производства или обогащения ядерного топлива, регенерации облученного ядерного топлива или сбора, удаления и переработки радиоактивных отходов; крупные установки для первоначальной выплавки чугуна и стали и для производства цветных металлов и др.

³ Такими объектами (видами деятельности), согласно Приложению II к Протоколу по СЭО, являются: атомные электростанции и другие атомные реакторы; промышленные установки для производства электроэнергии, пара и горячей воды; промышленные установки для транспортировки газа, пара и горячей воды; наземное хранение ископаемых видов топлива и природного газа; подземное хранение горючих газов и др.

Решение о проведении стратегической экологической оценки принимается Стороной Протокола по СЭО, которая, учитывая установленные в Приложении III к этому Протоколу критерии (актуальность плана или программы с точки зрения необходимости учета экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, интересов; степень, в которой план или программа создает основу для проектов и другой деятельности; экологические последствия реализации плана или программы; трансграничный характер последствий и др.), вправе определять может ли конкретный план или программа вызвать существенные экологические последствия.

Стратегическая экологическая оценка включает в себя несколько стадий, выделение которых носит условный характер, так как Протокол по СЭО прямо их не называет: 1) определение сферы охвата (объема необходимых исследований и степени их детализации) стратегической экологической оценки; 2) подготовка экологического доклада; 3) обеспечение учета результатов стратегической экологической оценки в процессе принятия решения об утверждении документа стратегического планирования.

На каждой из обозначенных стадий Стороной Протокола по СЭО должны создаваться условия для обеспечения участия заинтересованной общественности (граждан, общественных объединений, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц) в проведении стратегической экологической оценки посредством широкого информирования ее о проводимых исследованиях и обсуждениях, а также учета поступивших от общественности замечаний и предложений.

В случае, если реализация документа, являющегося объектом стратегической экологической оценки, может оказать трансграничное воздействие на окружающую среду, то в соответствии с требованиями Протокола по СЭО должна проводиться стратегическая экологическая оценка в трансграничном контексте, предполагающая организацию и про-

ведение консультаций с уполномоченными органами и заинтересованной общественностью государств, чьи экологические и тесно связанные с ними интересы могут быть затронуты в результате реализации документа стратегического планирования. Кроме того, Протокол по СЭО обязывает государства осуществлять мониторинг существенных экологических последствий реализации прошедших процедуру стратегической экологической оценки документов.

Анализ последствий участия России в Протоколе по СЭО

Большинство из установленных в Протоколе по СЭО требований не имеет прямых аналогов в национальном законодательстве Российской Федерации, поскольку стратегическая экологическая оценка планов и программ в нашей стране не проводится. Между тем в Российской Федерации ежегодно принимается достаточное количество документов, которые потенциально могли бы рассматриваться в качестве объектов стратегической экологической оценки. В частности, объектами стратегической экологической оценки могли бы стать разрабатываемые в Российской Федерации стратегии социально-экономического и пространственного развития Российской Федерации, социально-экономического развития макрорегионов, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и планы мероприятий по реализации указанных стратегий; отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации в сфере сельского хозяйства, лесного хозяйства, рыболовства, энергетики, промышленности, разведки и добычи полезных ископаемых, транспорта, обращения с отходами, использования и охраны водных ресурсов, телекоммуникаций, туризма; государственные программы Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, а также муниципальные программы; схемы территориального планирования Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и др.

Участие Российской Федерации в реализации требований Протокола по СЭО повлечет различные юридические, социально-экономические и иные последствия, о чем свидетельствует опыт стран Евросоюза и СНГ, участвующих в выполнении требований этого международного соглашения. В частности, внедрение норм Протокола по СЭО в российское законодательство потребует интеграции процедуры стратегической экологической оценки с существующей в настоящее время в Российской Федерации системой экологической оценки, включающей оценку воздействия на окружающую среду и государственную экологическую экспертизу. Заметим, что в соответствии с действующим экологическим законодательством отдельные виды документов стратегического планирования являются объектами государственной экологической экспертизы, например проекты федеральных целевых программ, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов хозяйственной деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду, в части размещения таких объектов с учетом режима охраны природных объектов (п. 2 ст. 11 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»).

Между тем государственная экологическая экспертиза призвана решать более узкие задачи. Она устанавливает соответствие или несоответствие проектной или иной документации по планируемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды. Поэтому стадия государственной экологической экспертизы, по мнению многих экспертов, больше соответствует стадии консультаций с природоохранными органами, предусмотренных ст. 9 Протокола по СЭО⁴.

⁴ См. подробнее об этом: Предварительный отчет «Техническая помощь по вопросам совершенствования законодательства в сфере осуществления Протокола по СЭО и консультативная поддержка при разработке

Реализация положений Протокола по СЭО потребует расширения полномочий органов публичной власти. В частности, полномочиями по проведению стратегической экологической оценки разрабатываемых на федеральном уровне проектов документов стратегического планирования должны быть наделены министерства, обеспечивающие разработку и реализацию федеральной государственной политики в соответствующих сферах (сельское хозяйство, природопользование и др.). При этом координирующая роль в процессе проведения стратегической экологической оценки должна быть возложена на Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Гармонизация требований Протокола по СЭО и национального законодательства невозможна без трансформации последнего. Так, в целях внедрения в процесс разработки национальных планов и программ процедуры стратегической экологической оценки необходимо будет внести изменения в нормативные правовые акты, регламентирующие порядок принятия документов стратегического планирования, в частности в Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Градостроительный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (вместе с Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, Порядком закупки и поставки продукции для федеральных государственных нужд, Порядком подготовки и за-

необходимых изменений в законодательство». URL: www.minpriroda.gov.by/dfiles/000504_903213_obzor.doc

ключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд) и др.

Поскольку эффективность стратегической экологической оценки во многом зависит от своевременности ее проведения, то очень важно, чтобы в нормативных правовых актах, устанавливающих порядок принятия документов стратегического планирования, требования о проведении такой оценки были инкорпорированы в процесс их разработки.

Существенные изменения должны быть внесены и в действующее законодательство Российской Федерации об охране окружающей среды, в частности в федеральные законы от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе». Так, имплементация требований Протокола по СЭО в российское законодательство обуславливает необходимость закрепления в нем определений понятий «стратегическая экологическая оценка», «объекты стратегической экологической оценки» в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и общих требований к процедуре проведения данного вида экологической оценки в главе VI указанного Федерального закона. Кроме того, потребуется принятие отдельного нормативного правового акта, регламентирующего порядок проведения стратегической экологической оценки, требования к обеспечению учета мнения общественности в процессе подготовки экологического доклада, закрепляющего требования к проведению консультаций с органами публичной власти и трансграничных консультаций, требования к осуществлению мониторинга экологических последствий принятого документа стратегического планирования.

В Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» необходимо будет внести изменения, направленные на установление особенностей проведения государственной экологической экспертизы объектов стратегической экологической оценки.

Одним из важных вопросов, подлежащих рассмотрению в рамках анализа последствий восприятия российской правовой системой требований Протокола по СЭО, является финансирование проведения стратегической экологической оценки. Результаты европейского исследования затрат и выгод, связанных с экологической оценкой проектов, показывают, что внедрение стратегической экологической оценки в региональное и местное планирование землепользования обычно приводит к увеличению затрат на планирование на 5–10 %. Однако есть и примеры стратегических экологических оценок, которые увеличили затраты на планирование меньше чем на 5 %⁵.

Величина затрат зависит от количества и детальности проработки альтернативных вариантов и их оценки. Так, анализ результатов действия Директивы ЕС 2001/42/ЕС по стратегической экологической оценке 2001 г. в Великобритании в течение года после ее принятия, которое охватило 201 орган власти, проводивший стратегическую экологическую оценку, показал, что для завершения большинства оценок требуется примерно 70–80 человеко-дней (примерно половина времени на определение сферы охвата оценки и половина – на подготовку отчета). При этом большинство опрошенных поддержали утверждение, что «стратегическая экологическая оценка представляла собой эффективное использование времени и ресурсов».

Внедрение процедуры стратегической экологической оценки в процесс разработки программных документов потребует включения финансовых средств на проведение такой оценки в затраты на разработку документа. С одной стороны, это удорожит процесс разработки документов планирования, но, с другой стороны, при условии качественного проведения

⁵ См.: Копылов М.Н., Копылов С.М. Киевскому протоколу по стратегической экологической оценке – 10 лет // Экологическое право. 2013. № 2. С. 26–31.

стратегической экологической оценки позволит снизить риск высоких затрат на устранение негативных последствий реализации плана или программы, которых можно было избежать.

В целом контент-анализ основных положений Протокола по СЭО позволяет сделать некоторые выводы, касающиеся перспектив и последствий предполагаемого участия Российской Федерации в реализации положений этого международного соглашения.

1. Экологический эффект от реализации требований Протокола по СЭО обусловлен прежде всего тем, что предусмотренная в нем процедура стратегической экологической оценки при качественном ее проведении позволяет саккумулировать и соотнести позиции всех участвующих в ней субъектов относительно экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий осуществления плана или программы и принять верное решение об утверждении такого документа либо отказе от его принятия в целях охраны окружающей среды. В этой связи внедрение процедуры стратегической экологической оценки позволяет усилить экологический правопорядок; повысить уровень информированности общественности по вопросам охраны окружающей среды и расширить ее возможности влиять на принимаемые экологически значимые решения; снизить инвестиционные риски для субъектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду.

2. Одним из самых сложных вопросов организации и проведения стратегической экологической оценки является вопрос об объектах, подлежащих такой оценке. Зарубежный опыт показывает, что однозначно идентифицировать такие объекты, опираясь лишь на положения пункта 5 ст. 2 и ст. 4 Протокола по СЭО, весьма затруднительно. Как следствие многие документы стратегического планирования, последствия реализации которых могут оказать влияние на окружающую среду, выпадают из процесса стратегической экологи-

ческой оценки. В этой связи еще на стадии проработки вопроса о ратификации Протокола по СЭО необходимо провести инвентаризацию всех потенциальных объектов стратегической экологической оценки.

3. Принципы и процедура стратегической экологической оценки могут быть эффективно внедрены в процесс принятия документов планирования только при условии своевременной правовой модернизации института национальной экологической оценки. В целях правового обеспечения проведения стратегической экологической оценки программных документов в Российской Федерации необходимо разработать национальные нормативные правовые акты, регламентирующие процесс такой оценки с четким разделением процедур и отдельных этапов реализации. На нормативно-правовом уровне должны быть определены сфера применения и сфера охвата стратегической экологической оценки, порядок подготовки экологического доклада, порядок проведения общественных обсуждений и консультаций с уполномоченными органами публичной власти в процессе стратегической экологической оценки, требования об учете результатов консультаций и выводов экологического доклада, об информировании о принятом решении и мониторинге последствий реализации документа планирования.

4. Институциональной системе Российской Федерации известны все потенциально возможные участники стратегической экологической оценки. Вместе с тем следует обратить внимание на отсутствие развитых институтов общественного контроля, что может отчасти нивелировать действие положений Протокола по СЭО, закрепляющих обязательность участия общественности в стратегической экологической оценке.

5. Участие в Протоколе по СЭО сопряжено с необходимостью организации проведения стратегической экологической оценки планов и программ на самой ранней стадии их разработки. Возникновение новых обязательств у участников

международных отношений в области организации и проведения стратегической экологической оценки влечет за собой необходимость формирования устойчивой организационной и материально-технической национальной основы ее проведения, что требует определенных временных затрат. Полагаем, что полномасштабному внедрению процедуры стратегической экологической оценки обязательно должно предшествовать проведение пилотных проектов по стратегической экологической оценке конкретных документов, которые позволят оценить преимущества и недостатки вводимой процедуры, оценить финансовые и иные затраты на организацию и проведение стратегической экологической оценки.

6. К решению вопроса о ратификации Российской Федерацией Протокола по СЭО следует подходить с осторожностью, тщательно выверяя и просчитывая все последствия участия нашей страны в выполнении требований этого международного соглашения. С одной стороны, трансформация требований Протокола по СЭО в национальную правовую систему полностью отвечает стратегическим задачам государственной политики в области экологического развития нашей страны (сохранение природной среды, предотвращение и снижение текущего негативного воздействия на окружающую среду, информационно-аналитическое обеспечение охраны окружающей среды, обеспечение эффективного участия институтов гражданского общества в решении вопросов, связанных с охраной окружающей среды). Однако, с другой стороны, не следует недооценивать факт того, что довольно жесткие природоохранные требования Протокола по СЭО могут быть использованы странами-участницами, находящимися на более высокой ступени экологического развития, в качестве инструментов недобросовестной экономической и политической борьбы.

ВКЛАД МЕЖДУНАРОДНЫХ СУДЕБНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В ПРОГРЕССИВНОЕ РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА НА ПРИМЕРЕ СУДА ЕС

*В.С. Архипова,
студентка Юридического института
Российского университета дружбы народов
117198, Россия, Москва,
ул. Миклухо-Маклая, д. 6*



Прежде всего, необходимо подчеркнуть, что в качестве объекта своего исследования мы выбрали именно международные судебные учреждения, которые по определению выведенном еще в 1984 г. в своей монографии проф. М.Л. Энтиным, включает в себя не только международные суды, но и международные арбитражи¹. О все чаще встречающихся в юридической литературе в последние годы «органах международного правосудия»² по нашему мнению, поддерживаемому проф. Г.Г. Шинкарецкой³, в силу сложившихся на сегодняшний день условий на международной арене, когда и о едином мировом сообществе говорить не приходится, поскольку таких сообществ, в зависимости от кон-

¹ См.: Энтин М.Л. Международные судебные учреждения. Роль международных арбитражных и судебных органов в разрешении межгосударственных споров. М.: Междунар. отношения, 1984.

² См.: Сибатян А.С. Решения органов международного правосудия в системе международного публичного права. М.: Статут, 2012.

³ См.: Шинкарецкая Г.Г. Тенденции развития судебных средств мирного разрешения международных споров: монография. М.: NOTA BENE, 2009.

кретной проблемы или вопросов может быть и два, и три, и даже больше, говорить сейчас преждевременно.

Повышенное внимание к международным судебным учреждениям во многом объясняется тем, что с их помощью и с ними самими большинство связывает реализацию попыток обеспечить верховенство международного права в отношениях между государствами. Отсюда и раздающиеся голоса научной общественности об особом характере нормотворчества международных судебных учреждений, что в определенных ситуациях приводит среди прочего к признанию международной правосубъектности этих судебных учреждений.

Не разделяя последнюю точку зрения, обратим вместе с тем внимание на все чаще и чаще звучащие слова в пользу признания прецедентного характера решений международных судебных учреждений⁴. Здесь мы особо хотим оговориться, что если и признавать решения международных судебных учреждений, то подобного рода юридическая конструкция имеет право на существование только и исключительно в рамках деятельности одного и того же судебного учреждения, не пересекая при этом установленные юрисдикционные границы. Пожалуй, единственным исключением из этого правила может служить работа Международного суда ООН, являющегося уникальным и единственным судом, юрисдикция которого по своей сути является почти неограниченной. Об ограничениях здесь можно говорить лишь применительно к кругу сторон обладающих правом, искать защиты и просить консультативные заключения в Международном суде. Согласно Статуту Международного суда ООН сегодня это исключительно суверенные государства.

⁴ См.: Блищенко И.П. Прецеденты в международном праве. М.: Междунар. отношения, 1977.; Предисловие // Международное право. Практикум: учебное пособие / под ред. А.Н. Вылегжанина, А.Я. Капустина, М.Н. Копылова. М.: Изд. дом Юрис Пруденс, 2011. С. 7–15.

Говоря так, мы постоянно должны держать в уме следующее высказывание автора учебника «Международное право МГИМО (У) МИД России А.Н. Вылегжанина, поясняющее содержание ст. 38 Устава ООН: «Судебные решения отнесены к вспомогательным средствам для определения правовых норм лишь при условии соблюдения положений ст. 59 Статута. А в ней предусмотрено: «Решение Суда обязательно лишь для участвующих в деле сторон и лишь по данному делу»⁵. В этом – важный баланс: Международный Суд ООН в силу ст. 59 Статута не обязан следовать в последующем деле правовым доводам и логике предыдущих решений, даже при схожести обстоятельств дела (т.е. в силу ст. 59 статута Суда здесь нет места доктрине *stare decisis*); вместе с тем с учетом ст. 38 Статута на практике Суд почти всегда опирается на предыдущие свои решения. Не удивительно поэтому, что на решения Международного Суда ООН часто ссылаются как на доказательство наличия выявленной обычной нормы международного права. Скажем больше: во многих случаях решения Международного суда рассматриваются, как доказательства сложившейся практики. Растущая роль решений Суда объясняется его инновационным влиянием на развитие международного права. Так, в решении по спору между Великобританией и Норвегией (1951 г.) Суд сформулировал некоторые важнейшие юридические правила о прямых исходных линиях. Эти правила восприняла впоследствии Комиссия международного права ООН, что отражено в Докладе Комиссии о работе ее восьмой сессии (1956 г.). Затем эти правила получили отражение в международном договоре, а именно в принятой в Женеве Конвенции о территориальном море и прилежащей зоне 1958 г. Здесь прослеживается движение сформулированного Судом правила от вспомогательного источника к основному.

⁵ Международное право: учебник / отв. ред. А.Н. Вылегжанин. М.: Высшее образование, Юрайт-Издат, 2009. С. 95.

В учебнике «Международное право», подготовленном в Дипломатической академии МИД России, обращено внимание на особую роль решений международных судов, особенно Международного Суда ООН, в качестве доказательства существования международного обычая: «Для доказательства того, что международный обычай существует, может оказаться достаточным одного решения международного судебного органа, в котором содержится ссылка на такой обычай»⁶.

Профессор И.И. Лукашук отмечает, что решениям Международного Суда ООН «придается первостепенное значение в толковании международно-правовых норм»⁷. В упоминавшемся учебнике МГИМО (У) МИД России авторы пишут: «Есть примеры, когда последующая норма международного договора свела на нет правило, сформулированное Судом. Есть и примеры, когда в последующем решении Суд исправлял свое мнение, сформулированное в одном из предыдущих решений»⁸.

В седьмом издании «Современного введения в международное право» Акхурста, подготовленном проф. Малансуком (Нидерланды), утверждается, что «судьи также могут создавать новое право. В этом плане особенно значим Международный Суд. Многие его решения привнесли новшества в международное право, которые впоследствии получили общее признание... Наличествует очень значительная вероятность того, что Международный Суд (и другие суды) будут следовать таким решениям в будущих делах, поскольку последовательность в правосудии есть самый очевидный способ предупредить обвинения в пристрастности. Таким обра-

⁶ Международное право / отв. ред. С.А. Егоров. 5-е издание, переработанное и дополненное. М.: Статут, 2014. С. 81.

⁷ Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть. М., 1997. С. 6.

⁸ Международное право / ответственный редактор А.Н. Вылегжанин. М.: Высшее образование, Юрайт-Издат, 2009. С. 95.

зом, принято считать спорным, можно ли на самом деле все еще рассматривать решения Международного Суда лишь в качестве вспомогательного средства для определения права»⁹.

В популярном в странах Европейского Союза четвертом издании курса «Международное право» Малькольн Шоу утверждает, что решения и консультативные заключения Международного Суда ООН «сыграли жизненно важную роль в эволюции международного права»¹⁰. В более позднем издании автор пишет, что точка зрения Международного Суда «относительно того, что составляет право, обладает самым высоким авторитетом»¹¹.

Из вышесказанного можно сделать вывод, что международная судебная практика, создавая прецеденты, может подтверждать существующие международно-правовые нормы или способствовать созданию новых. Иллюстрацией последнего тезиса может, например, служить процесс формирования такой динамично развивающейся отрасли международного права, как международное экологическое право, появлению целого ряда норм и принципов которого способствовали именно решения международных судебных учреждений.

Так, еще в 1949 г. в деле «О проливе Корфу» Международный Суд ООН отметил наличие в международном праве двух общепризнанных норм, имеющих огромное значение не только для международного права в целом, но и для международного экологического права, в частности. Во-первых, это обычная норма международного права, гласящая, что никакое государство не может использовать свою территорию в ущерб правам других государств, а во-вторых, норма об обя-

⁹ Malonczuk P. Akehurst's Modern Introduction to International Law. Seventh Revised Edition. Routledge, 2003. P. 51.

¹⁰ Shaw M.N. International Law. Fourth Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. P. 76.

¹¹ Shaw M.N. International Law. Sixth Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. P. 1065.

зательном незамедлительном уведомлении государств об опасных ситуациях, которые могут причинить им вред. Отметим, что первый из названных принципов в контексте недопущения трансграничного загрязнения еще задолго до этого был зафиксирован в известном арбитражном решении по делу «Трейл Смелтер».

Другим примером инновационного воздействия решений Международного суда ООН на прогрессивное развитие международного экологического права, может служить решение последнего по делу о строительстве гидроузла «Габчиково-Надьморош» между Венгрией и Словакией. Значимость особого мнения по этому делу судьи Вирамантри, который в тот период времени являлся еще и Вице-Председателем Суда, заключается в том, что так он впервые признал правовую природу концепции устойчивого развития, которая по существу примиряет принцип уважения права на развитие и принцип охраны окружающей среды. Более того, по его мнению, принципы международного права, относящиеся к устойчивому развитию, особо подчеркивают необходимость соблюдения интересов охраны окружающей среды.

И, наконец, в этом же особом мнении впервые была выявлена прямая связь между реализацией прав человека и состоянием окружающей среды.

Говоря так и подчеркивая, не побоимся этого слова, выдающееся влияние решений международных судебных учреждений на возникновение новых принципов и норм международного экологического права, т.е. на прогрессивное развитие последнего, необходимо помнить, что основное препятствие на пути к бесконфликтному и интенсивному развитию международного экологического права лежит в плоскости именно международных судебных учреждений, которых на сегодняшний день насчитывается более 50. Среди них уже упоминавшийся и Международный Суд ООН, и Международный Трибунал по морскому праву, и Постоянная палата третейского суда (ППТС), и Орган по разрешению

споров при ВТО, и, наконец, Суд ЕС и т.д. И, что немало важно, из всех этих судебных учреждений наименьшее внимание к себе приковывает Суд ЕС, являвшийся до вступления в силу Лиссабонского договора Судом Европейского Сообщества, который и сегодня зачастую юристами не международниками, а например цивилистами, неверно называется Европейским судом правосудия. Деятельность Суда ЕС если и анализировалась, то исключительно представителями права ЕС, которые сами по себе не всегда являются юристами-международниками.

Между тем, Суд ЕС внес исключительно важное значение в эволюцию и формирование экологической политики ЕС, в формирование нормативной основы сотрудничества государств-членов ЕС как между собой, так и со странами, не являющимися членами ЕС, не говоря уже об экологической правосубъектности ЕС как единого целого.

Напомним, что начиная с конца 70-х гг. XX в., решения Суда Европейских сообществ стали служить утверждению экологического направления в качестве одного из основных в деятельности ЕЭС. Так, можно отметить два прецедентных решения по делам, возбужденным Комиссией против Италии в связи с тем, что последняя не приняла мер к реализации положений директивы, касающейся чистящих средств, и директивы о содержании серы в определенных видах жидкого топлива и тем самым нарушила и ст. 100 Римского Договора.

Важным прецедентом стало дело Ассоциация по защите занимающихся сжиганием отработанных масел, была создана в 1980 г. во Франции для защиты интересов производителей, дилеров и потребителей устройств для сжигания отработанного дизельного топлива и отработанных масел (1983 г.), суть которого состояла в следующем. Ассоциация оспаривала правомочность директивы 75/439/ЕЭС, которая была направлена на защиту окружающей среды от загрязнения отработанными маслами, поскольку она противоречит

принципам свободы торговли, свободного движения товаров и свободы конкуренции. В данном деле Суд отметил, что, несмотря на то, что в ст. 2 Договора об учреждении ЕЭС среди целей Сообщества отсутствует охрана окружающей среды, она все же является целью Сообщества. Следует подчеркнуть, что это мнение было высказано Судом еще в тот период, когда Договор не содержал специальных экологических положений. Это решение Суда по существу предвосхитило включение в Договор новых «экологических» статей.

Мнение Суда о том, что защита окружающей среды составляет одну из ключевых целей Сообщества, было усилено и получило развитие в решении по делу «Комиссия против Дании» (*Danish Bottles case*, 1988), где Суд ЕС признал в принципе правомерность введения торговых ограничений в целях защиты окружающей среды. Иными словами, Суд подтвердил тезис, что интеграционный процесс (основной целью которого является экономический рост) и координация деятельности государств-членов в сфере охраны окружающей среды — это две стороны одной медали. Однако далеко не всегда Суд выносит решения, отвечающие природоохранным интересам. Например, в деле *Гринпис против Комиссии ЕС (Stichting Greenpeace Council v. EC Commission, 1998)*, касающемся финансирования Комиссией проекта Испании о сооружении двух электростанций на Канарских островах, Суд ЕС по формальным основаниям отклонил иск.

В условных цифрах соотношение между этими двумя категориями решений может выглядеть так: 60 на 40 %.

В настоящее время, благодаря Маастрихтской поправке к Договору, касающейся выполнения решений Суда, государства-члены получили более серьезный стимул для надлежащего выполнения законодательства Европейского сообщества в области охраны окружающей среды. Изменения, одобренные в Маастрихте, означают, что в случае, если Комиссия сочтет, что государство-член не выполнило решения Суда, она может, в конечном счете, отправить дело обратно в Суд с

рекомендацией выплаты государством-членом точно определенной штрафной неустойки. Окончательное решение о наложении штрафа и его размере будет оставаться за Судом. Последующая неспособность государства-члена уплатить штраф, наложенный на него указанным образом, может повлечь замораживание значительных денежных выплат из структурных фондов Европейского Союза или денежных переводов из других источников, например, из отдела гарантий Сельскохозяйственного фонда.

В последние годы основными вопросами, попадавшими в поле зрения Суда ЕС были следующие: сохранение биоразнообразия, изменение климата, генетически модифицированные организмы, Орхусская конвенция о доступе к информации участия общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды 1998 г. Здесь следует признать, что Суд ЕС внес большой личный вклад в формирование у международного сообщества уверенности в том, что сегодня мы являемся свидетелями оформления сохранения и устойчивого использования биоразнообразия специальный принцип международного экологического права. В доказательство этого факта помимо уже хорошо известного решения Суда ЕС по делу № 306 (Спор между Азианда и властями Апулии 2011 г.), которое было подробно исследовано в кандидатской диссертации Алиной Шайдуллиной, сошлемся на более свежий пример: как Суд ЕС охраняет и защищает большого эльзасского хомяка. Тем более, что данное дело практически не освещено и не проанализировано в российской юридической литературе.

Европейская комиссия подала в Суд ЕС на Францию о недостаточной реализации природоохранного законодательства. Данный случай касался резкого снижения редкого млекопитающего – большого эльзасского хомяка, который также известен как Европейский хомяк. С 1993 г. большой эльзас-

ский хомяк официально находится под охраной, однако его численность сокращается.

Данный вид может вырасти в длину до 20 см, и несмотря на то, что он имеет высокую репродуктивную способность, его численность сокращается в силу того, что место его обитания исчезает. Количество нор в Эльзасе резко упало, с 1167 в 2001 г. до 161 в 2007 г. Грызун становится жертвой урбанизации и активных сельскохозяйственных работ. Для нормального развития популяции хомякам необходима территория размером 240000 га, между тем в настоящий момент ареал обитания сузился до 3490 га.

Кроме того, эльзасские фермеры почти повсеместно перешли с корнеплодов на выращивание кукурузы, которая составляет до 80 % посевов. Таким образом «страсбургский сурок» лишился одного из своих главных источников пропитания. Наконец, несмотря на то, что хомяки находятся под защитой, фермеры при случае уничтожают их и заливают норы водой, считая вредителями.

Минфин Франции решил выделить 3 млн. евро на спасение этого уникального вида. Проект, в том числе, подразумевает выращивание фермерами культур, которыми хомячки смогли бы питаться. Теперь фермерам выделяются средства на то, чтобы они выращивали у себя корнеплоды, которыми питаются хомяки.

Европейская Комиссия просила Суд ЕС назначить штраф ответчику за неисполнение положений Директивы. Суд ЕС 9 июня 2011 г. вынес решение в пользу Европейской Комиссии. В решении было сказано, что Франция, будучи неспособной разработать программу мер по обеспечению строгой защиты Европейского хомяка, не выполнила свои обязательства в соответствии со статьей 12 (1) (г) Директивы Совета 92/43/ЕЕС от 21 мая 1992 г. о сохранении естественной среды обитания и дикой фауны и флоры, с поправками, внесенными Директивой Совета 2006/105/ЕС от 20 ноября 2006 г. и обязала выплатить штраф.

ВЛИЯНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Н.А. Гейт,

*кандидат философских наук,
доцент Института государственной
службы и управления,
доцент кафедры предпринимательского
и корпоративного права
юридического факультета
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
эксперт Всемирного Банка
119571, Россия, Москва, пр. Вернадского, 84*



В истории правовой мысли природные ресурсы издавна рассматриваются не просто как средства производства, удовлетворяющие экономические интересы общества, а как биологическая основа жизнедеятельности человека, без которой само существование человеческого индивида физически невозможно. Тревожное состояние окружающей среды и природоресурсовая направленность российской экономики обусловили необходимость проведения реформ государственного управления во многих сферах деятельности государства.

Несмотря на богатый ресурсный потенциал, Российская Федерация не справляется с целым рядом своих и международных экологических проблем. Сегодня на поверхности целый ряд вопросов, таких как вопрос распространения экологически вредных технологий, проблемы загрязнения окружающей среды в целом и отдельных ее компонентов демографического взрыва и т.д.

Известный ученый Член-корреспондент РАН Г.В. Мальцев писал: «Основная и самая благородная задача

современной науки состоит в раскрытии тайн «организации жизни на Земле» на базе всех отраслей научного знания, включая, возможно, в первую очередь общественное, этическое знание. Не случайно многие выдающиеся представители точных и естественных наук с воодушевлением предсказывают в будущем наступление эпохи обществоведения, обогащенного результатами глубокого постижения космических и природных феноменов»¹.

Г.В. Мальцев в своих исследованиях уделял внимание вопросам сохранения природы Земли и Вселенной в целом, выражая при этом ориентированные в будущее прогрессивные как общетеоретические, так и мировоззренческие идеи. Он, в частности, считал что: «экономическая активность человека, сведенная к утилитарной деятельности, потеряла многие природные и социальные измерения, именно она была и остается основной причиной разлада в отношениях человека с окружающим миром. Погоня за прямой выгодой и высоким эффектом, возведенными в ранг экономических целей, деструктивно отразилась на природе человека...»².

Результаты научных исследований отражаются и на практике. Административные реформы, проходившие в России в последние годы, были обусловлены не только объективными и субъективными факторами развития нашего государства, но и в целом существенным пересмотром отдельных принципов управленческой деятельности на современном этапе развития общества, его социоприродной составляющей.

Сегодня «необходимы радикальные изменения в нормативных правовых актах, обеспечивающие возможность субъекта правовой регуляции своей природоохранной дея-

¹ Мальцев Г.В. Развитие права: к единению с разумом и наукой. М., 2005. С. 40.

² Там же. С. 85.

тельности»³. Следует отметить, что разграничений полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти в сфере охраны окружающей среды и природопользования (например, в вопросе пользования недрами и охраны лесного фонда) – динамичный процесс, предполагающий перманентное усиление позиций каждой из сторон государственно-властных отношений под воздействием процессов развития федерализма.

Конституция Российской Федерации играет важную роль в установление прав и обязанностей федерального центра и субъектов в сфере охраны окружающей среды и природопользования. В Конституции России фактически не определены конкретные механизмы разграничения полномочий и процедуры их реализации, конкретизируются в иных нормативных-правовых актах.

В апреле 2012 г. были приняты «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации до 2030 года», базовым элементом которой является ужесточение экологических требований при одновременном стимулировании ресурсосберегающих технологий. В данном документе сказано, что экологическая ситуация в Российской Федерации характеризуется высоким уровнем антропогенного воздействия на природную среду и значительными экологическими последствиями прошлой экономической деятельности. В конце 2012 г. Правительство России утвердило Государственную программу Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы. В числе ожидаемых результатов реализации программы перечислены: эффективная система государственного регулирования и управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, стимулирующая модернизацию экономики на основе принципов «зеленого

³ Гейт Н.А. Механизм реализации эколого-правовых норм. М.: РАГС, 2009. С. 18.

роста», создание условий для разработки и внедрения экологически эффективных инновационных технологий, обеспечивающих снижение удельных показателей выбросов и сбросов загрязняющих веществ, размещения отходов, развитие рынка экологического деvelopeмента, товаров и услуг. В рамках государственной программы действует подпрограмма «Регулирование качества окружающей среды», которая предусматривает среди прочих показателей: индекс удельных выбросов загрязняющих веществ в атмосферу от отраслей ТЭК, индекс удельных выбросов загрязняющих веществ в атмосферу в металлургии, текущие затраты на окружающую среду (в % к 2007 г.) и т.д.

В указанных документах констатируется, что в 40 субъектах Российской Федерации более 54 процентов городского населения находится под воздействием высокого и очень высокого загрязнения атмосферного воздуха. Объем сточных вод, сбрасываемых в поверхностные водные объекты без очистки или недостаточно очищенных, остается высоким. Практически во всех регионах сохраняется тенденция к ухудшению состояния почв и земель. Интенсивно развиваются процессы, ведущие к потере плодородия сельскохозяйственных угодий и к выводу их из хозяйственного оборота. Опустыниванием в той или иной мере охвачены 27 субъектов Российской Федерации на площади более 100 млн га. Количество отходов, которые не вовлекаются во вторичный хозяйственный оборот, а направляются на размещение, возрастает. При этом условия хранения и захоронения отходов не соответствуют требованиям экологической безопасности.

В последние годы были приняты следующие подзаконные нормативно-правовые акты: Указ Президента РФ от 04.06.2008 г. № 889 «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики», Указ Президента РФ от 30.09.2013 г. № 752 «О сокращении выбросов парниковых газов», Распоряжение Президента РФ от 17.12.2009 г. № 861-рп «О Климатической

доктрине Российской Федерации», Распоряжение Президента РФ от 13.12.2012 г. № 563-рп «О межведомственной рабочей группе при Администрации Президента Российской Федерации по вопросам, связанным с изменением климата и обеспечением устойчивого развития», Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы», Постановление Правительства РФ от 19.11.2012 г. № 1193 «Об утверждении перечня нарушений законодательства в области охраны окружающей среды, представляющих угрозу причинения вреда окружающей среде, для целей государственного экологического надзора», Распоряжение Правительства РФ от 17.02.2014 г. № 212-р «Об утверждении Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года», Распоряжение Правительства РФ от 25.04.2011 г. № 730-р «Об утверждении комплексного плана реализации Климатической доктрины Российской Федерации на период до 2020 года», Распоряжение Правительства РФ от 22.01.2013 г. № 37-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы», Приказ МПР России от 22.04.2003 г. № 342 «Об утверждении основных направлений развития системы государственных природных заповедников и национальных парков в Российской Федерации на период до 2015 года», внесены изменения во многие действующие нормативные акты, которые известны, пожалуй, только узким специалистам. Однако, «управленческая и правоприменительная практика в сфере окружающей среды и природопользования дает множество предметов пересечения и конкуренции самых различных интере-

сов. Одна из важнейших задач правового регулирования состоит в их согласовании»⁴.

Возвращаясь к проблеме экологического управления, следует отметить, что сам термин «управление» стал универсальным средством характеристики определенного вида деятельности, совокупности действий, совершаемых для достижения соответствующих общественно значимых целей⁵. Глубокое понимание сущности государственного управления невозможно без рассмотрения принципов, на которых оно базируется.

Проблему принципов государственного управления осветили в юридической литературе Г.В. Атаманчук, И.Н. Ананов, И.Н. Барцица, А.П. Корнев, А.Е. Лунев, В.А. Юсупов и др. Государственное управление природопользованием и охраной окружающей среды строится на основе ряда специфических принципов: законности управления; комплексного (всестороннего) подхода к решению вопросов природопользования и охраны окружающей среды; сочетания организации как бассейнового, так и административно-территориального управления; разделения хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных функций при организации деятельности специально уполномоченных государственных органов; наиболее эффективного исполнения требований законодательства об охране окружающей среды в рамках реально существующих экономических возможностей.

В научных исследованиях, посвященных правовой охране окружающей природной среды, ее отдельных компонентов и комплексов, традиционно повышенное внимание

⁴ Васильева М.И. Правовые проблемы организации управления в сфере охраны окружающей среды. М.: Акрополь, 2004. С. 6.

⁵ См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 1997. С. 21; Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. М., 2001. С. 7.

уделяется следующим вопросам: определение объектов правовой охраны; установление в законодательстве условий и требований охраны данных объектов, соблюдение которых обязательно всеми физическими и юридическими лицами в процессе хозяйственной и иной деятельности; проведение организационно-управленческой работы, направленной на осуществление предусмотренных законодательством условий и требований (включая осуществление контрольно-надзорных функций); привлечение к юридической ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства⁶.

Государственное управление охраной окружающей среды и природопользованием можно рассматривать в широком и узком смыслах. В широком понимании это регулирующая деятельность государства (деятельность государственных органов, прокуратуры, судов и т.д.), в узком – деятельность специально уполномоченных органов в области охраны окружающей среды и природопользования, которые решают *«конкретные задачи по обеспечению охраны окружающей среды. Для успешного осуществления деятельности управленческих органов должно быть неременное условие – разъединение функции природопользования и экологического контроля. Данное требование сегодня не исполняется. Специально уполномоченные органы осуществляют управление природопользованием и контролируют потребление природных ресурсов»*⁷.

Выделены специфические функции государственного экологического управления, например, следующие: экологическое планирование; экологическая экспертиза; государственная регистрация предприятий, лекарственных средств, потенциально опасных веществ; экологическая пас-

⁶ См.: Колбасов О.С. Правовая охрана вод и рыбных запасов. М., 1974. С. 48.

⁷ Скоморохина Е.В. Административно-правовое обеспечение защиты окружающей среды: дис. ... к.ю.н. Воронеж, 2002. С. 3.

портизация предприятий; экологический контроль (надзор); экологическое лицензирование; экологическое нормирование; экологическая стандартизация и сертификация; экологическое воспитание и образование; экологический аудит и др.

В силу сложившегося эколого-правового нигилизма в российском обществе немаловажно повышение информированности деловых кругов по вопросам законодательства в области охраны окружающей среды, рационального природопользования, устойчивого развития Российской Федерации, а также обучение их методам управления с учетом экологического фактора в различных частях нашей страны.

А.Ф. Виноградов и В.А. Миронов считают, что поскольку законодательство об охране окружающей среды и природопользования находится в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, в правовом регулировании общественных отношений на уровне российских регионов недопустимо игнорирование местной специфики. Необходимо в рамках общей концепции правовой реформы в России сформулировать общие принципы формирования регионального законодательства, принципы правотворчества⁸. В ряде регионов действовали отдельные целевые программы с области природопользования, охраны окружающей среды и экологического образования, которые утверждаются различными нормативными правовыми актами. Можно назвать: Закон Саратовской области от 31.10.2008г. № 292-ЗСО «Об областной целевой программе «Экологическое оздоровление Саратовской области на 2009-2013 годы»; Приказ службы природопользования и охраны окружающей среды Астраханской области от 05.04.2010 г. № 114 «Об утверждении аналитической ведомственной целевой программы «Охрана территорий и обеспечение экологической безопасности Астраханской области»; Распоряжение Губернатора Тюменской области от 08.07.2002 г. № 547-р «О разработке областной

⁸ См.: Миронов В.А., Виноградов А.Ф. Некоторые аспекты регионального законодательства // Журнал российского права. 2001. № 5. С. 18.

целевой Программы экологического образования населения»; Постановление Правительства Ульяновской области от 21.12.2007 г. № 493 «О Порядке финансирования из областного бюджета Ульяновской области мероприятий областной целевой программы «Охрана окружающей среды Ульяновской области на 2007–2012 годы»; Постановление Правительства Пензенской области от 03.11.2010 г. № 702-пП «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Развитие природных ресурсов Пензенской области на 2011–2013 годы»; Постановление Правительства Рязанской области от 13.10.2009 г. № 273 «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Улучшение экологической обстановки в Рязанской области в 2010–2012 годах» Было издано постановление Правительства Воронежской области от 06.07.2010 г. № 546 «Об утверждении долгосрочной областной целевой программы «Экология и природные ресурсы Воронежской области на 2010–2014 годы». Некоторые программы реализовывались по отдельным видам природных ресурсов.

В постановлении Правительства Орловской области от 30.09.2010г. № 342 «Об утверждении долгосрочной областной целевой программы «Охрана, защита и воспроизводство лесов Орловской области на 2011–2015 годы» сказано, что механизм реализации Программы предусматривает исполнение государственной экономической политики в области природопользования и охраны окружающей природной среды в соответствии с критериями и индикаторами устойчивого управления лесами Российской Федерации с учетом интересов Орловской области.

В субъектах, отличающихся богатством флоры и фауны более подробно регулируется сохранение биоразнообразия, охрана и использование животного и растительного мира (которые, кстати, даже не упомянуты в Конституции России). Областной закон Ростовской области от 11.03.2003 г. № 316-ЗС «Об охране окружающей среды в Ростовской области» использует следующие понятия и термины: эндемич-

ные виды – виды растений и животных, ограниченные в своем распространении относительно небольшой территорией; фитопланктон – совокупность микроскопических растений, обитающих в толще морских и пресных вод и пассивно передвигающихся под влиянием водных течений; зоопланктон – совокупность мелких животных, обитающих в толще морских и пресных вод и переносимых течениями; бентос – совокупность организмов, средой обитания которых являются донные отложения водных объектов; ареал – область распространения организмов определенного вида, рода, семейства или какой-либо другой систематической категории (ст. 1).

Вопросам экологического образования и просвещения, формированию экологической культуры в субъектах Российской Федерации уделено отдельное внимание. Примером этого являются: Закон Костромской области от 12.07.2006 г. № 60-4-ЗКО «Об экологическом образовании и просвещении, формировании экологической культуры в Костромской области»; Закон Владимирской области от 13.02.2007 г. № 15-ОЗ «Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры населения Владимирской области»; Закон Волгоградской области от 15.05.2003 г. № 825-ОД «Об экологическом образовании в Волгоградской области»; Распоряжением администрации Кировской области от 22.03.1996 г. № 367 «О повышении квалификации глав администраций районов и городов области» утверждена «Программа краткосрочных курсов (семинара) повышения квалификации глав администраций районов и городов Кировской области по вопросам охраны окружающей среды и управлению природопользованием».

В соответствии с п. «м» ст.72 Конституции России в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей. Сложные природно-климатические условия, уязвимость традиционного образа жизни коренных малочисленных народов

Севера (КМНС) обусловили необходимость формирования особой государственной политики в отношении их устойчивого развития, предусматривающей системные меры по сохранению самобытной культуры, традиционного образа жизни и исконной среды обитания этих народов. Меры государственной поддержки (в виде льгот, субсидий, квот на использование биологических ресурсов) также законодательно закреплены. Льготы для представителей КМНС, проживающих в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и занимающихся традиционными видами хозяйственной деятельности, предусмотрены Налоговым, Лесным, Водным, Земельным кодексами Российской Федерации.

В Ямало-Ненецком автономном округе действуют Закон автономного округа от 05.05.2010 г. № 52-ЗАО «О территориях традиционного природопользования регионального значения в Ямало-Ненецком автономном округе». В ст. 5 Закона Амурской области от 29.04.2003 г. № 208-ОЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов в Амурской области», декларируется разработка и реализация систем медицинского и санитарно-гигиенического обеспечения районов проживания коренных малочисленных народов, экологической безопасности территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов. Видами традиционного природопользования являются: оленеводство; рыболовный и охотничий промыслы; сбор и переработка дикоросов, лекарственного и технического сырья; национальные художественные промыслы, связанные с изготовлением изделий из природных материалов.

За последние 15 лет в Российской Федерации были реализованы 3 федеральные целевые программы, а также многочисленные региональные целевые программы и подпрограммы по социально-экономическому развитию малочисленных народов Севера, призванные сформировать условия для их устойчивого развития за счет средств федерально-

го бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников. За счет средств федерального бюджета были предусмотрены субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку северного оленеводства и племенного животноводства.

В законодательстве субъектов России, в частности, вводятся понятия, отсутствующие на федеральном уровне. Например, в ст. 1 Закона Астраханской области от 05.05.2008 г. № 21/2008-ОЗ «Об отдельных вопросах правового регулирования природопользования и охраны окружающей среды Астраханской области» сказано, что для целей Закона применяется следующее основное понятие: природопользование – хозяйственная и иная деятельность, в процессе которой осуществляется использование природных ресурсов и (или) оказывается воздействие на окружающую среду.

В Белгородской области дано такое новое научное определение как «природно-экологический каркас». Согласно модели природно-экологического каркаса основополагающими принципами региональной политики в области экологии являются:

- устойчивое развитие экономики и общества при условии признания невозможности развития человеческого общества при деградации природы;
- предотвращение негативных экологических последствий в результате хозяйственной деятельности;
- приоритетность жизнеобеспечивающих функций биосферы по отношению к прямому использованию ее ресурсов;
- обязательное сохранение и восстановление существующих природных систем;
- открытость экологической информации;
- участие гражданского общества и деловых кругов в принятии и реализации решений в области охраны окружающей среды и рационального природопользования.

В сфере экологизации экономического развития в Белгородской области предполагается:

- внедрение комплексного природопользования;
- предотвращение и пресечение всех видов нелегального использования природных ресурсов;
- внедрение ресурсосберегающих и безотходных технологий во всех сферах хозяйственной деятельности;
- максимально полное использование извлеченных полезных ископаемых; переход от добычи полезных ископаемых с применением взрывов к подземно-наземным выработкам сырья;
- развитие экологически чистых сельскохозяйственных технологий, сохранение и восстановление плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения;
- технологическое перевооружение и оснащение предприятий области современным природоохранным оборудованием;
- развитие систем использования вторичных ресурсов, в том числе переработки отходов;
- модернизация и развитие экологически безопасных видов транспорта и топлива;
- развитие экологически безопасных технологий реконструкции жилищно-коммунального комплекса и строительства нового жилья.

В правовых актах субъектов России встречаются достаточно профессиональные формулировки целей государственного управления, например, стратегические цели развития Тверской области, и среди них, прежде всего, повышение уровня качества жизни населения и обеспечение устойчивых высоких темпов роста экономики, задают приоритеты и формируют ориентиры в широком спектре полномочий государственного органа. Взаимосвязь стратегических целей развития области и целей деятельности государственного органа обусловлена тем, что только при хорошем экологическом состоянии территории может быть хорошее здоровье и,

следовательно, высокое качество жизни населения. Только рациональное природопользование, т.е. хозяйственная деятельность, обеспечивающая рачительное использование природных ресурсов, их охрану и воспроизводство с учетом не только настоящих, но и будущих интересов общества, должно составлять основу экономического роста.

Отдельно регулируется на региональном уровне и финансирование экологических мероприятий, например, в Постановлении Правительства Пермского края от 10.08.2010 г. № 481-п «Об установлении расходных обязательств Пермского края по осуществлению природоохранных мероприятий».

К сожалению, данные официальных ежегодных федеральных и региональных докладов о состоянии окружающей среды сообщают о появлении все новых территорий, соответствующих критериям зон экологического бедствия. Так, согласно Комплексной программе социально-экономического развития Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района на 2008–2017 годы (принята в 2007 г.) на основании комплексного обследования воздушной среды зона воздействия Норильского промрайона площадь в 10,8 тыс. кв. км определена как зона экологического бедствия, а площадь в 16 тыс. кв. км – как зона, неблагоприятная для проживания человека. Эти воздействия проявляются далеко за пределами Норильска в виде нарушенности почв (в радиусе до 120 км наблюдаются превышения предельно допустимой концентрации тяжелых металлов), гибели растительности и загрязнения поверхностных вод. Площадь погибших лесов распространяется на расстояние 60–120 км от города.

Итак, по ряду экологических вопросов законодательство субъектов Федерации значительно конкретизирует федеральное. Как правило, законодательством субъектов Федерации регулируются вопросы о платежах за загрязнение отдельных объектов природы, мероприятиях по сохранению местных ресурсов и животного мира, особо охраняемых территориях, водоохраных зонах. В меньшей степени регули-

руются вопросы административно-правового регулирования, это меры экономического стимулирования природоохранной деятельности, экологического контроля, экологической экспертизы, утилизации отходов, радиационной безопасности⁹. Н.А. Чертова констатирует, что природоохранное законодательство, регулирующее отношения по обеспечению экологической безопасности, представляет собой уникальную и своеобразную модель сочетания федерального и регионального законодательства.

Особенно хочется остановиться на перспективах правового регулирования природоохраны и природопользования в новом субъекте России – Республике Крым. В связи с установлением статуса особой экономической зоны экологическая ситуация на полуострове несомненно будет изменяться. Сегодня усиливается техногенная нагрузка на окружающую природную среду промышленных зон Крыма, нерационально используется существующий природно-ресурсный потенциал – рекреационный, биоклиматический, минерально-сырьевой, энергетический, прежде всего в сфере применения нетрадиционных источников возобновляемой энергии (ветровой, солнечной, геотермальной), отсутствуют системные природоохранные меры по сохранению уникальной флоры и фауны Крыма, природных ландшафтов, обостряется проблема эрозии земель, угрожающий характер приобретают оползневые и абразионные процессы, разрушающие береговую линию, в особенности в прибрежной рекреационной зоне, повышается уровень загрязнения поверхностных и подземных вод, в результате чего под угрозой оказываются многочисленные санаторные комплексы, жилые дома, инженерно-транспортные коммуникации и сооружения.

Чрезвычайно актуальна проблема утилизации бытовых отходов. Несистемными являются меры по очистке при-

⁹ См.: Чертова Н.А. Конституционно-правовые основы обеспечения экологической безопасности Российской Федерации (на опыте северных районов): дис. ... д.ю.н. М., 2007. С. 282.

брежных территорий и акватории моря от боеприпасов и созданию условий для безопасного освоения этих зон. Неблагоприятные природные процессы, усиленные воздействием антропогенного фактора, осложняют экологическую обстановку, делают невозможным комплексное и рациональное использование природных ресурсов с точки зрения перспектив рационального, устойчивого хозяйствования и могут вызвать сокращение продолжительности курортного сезона и рекреационного потока.

При оценке эффективности инновационных проектов в Крыму следует учитывать, что развитие территории определяется из соотношения возможных доходов не только инвесторов и собственников земли, но и с учетом потерь и издержек местного сообщества в результате утраты положительных эффектов от неоцениваемых экологических благ. К издержкам относят ущерб, вызванный потерей природных благ и природных объектов, включая и социальные аспекты (снижение стоимости недвижимости, увеличение затрат на лечение и т.д.). Если данное соотношение является положительной величиной, то данный проект или вариант развития территории может считаться оправданным.

Негативный опыт многих стран и регионов достаточно ярко показал, что провозглашение приоритета только экономических целей без учета социальной потребности в приемлемой для человека природной среде оборачивается крайне негативными экологическими последствиями в будущем, а общий эколого-экономический ущерб оказывается несоизмеримо больше краткосрочной выгоды, получаемой конкретным инвестором.

Следует констатировать, что рациональное использование природных ресурсов с учетом законов природы, потенциальных возможностей окружающей среды, необходимости воспроизводства природных ресурсов и недопущения необратимых последствий для окружающей среды и здоровья человека является одним из основных принципов эколо-

гического права, а также стратегии государства по охране окружающей среды, обеспечению эффективного природопользования и устойчивого развития государства и общества.

Таким образом, сегодня в Российской Федерации в целом и на уровне регионов в частности фундаментальным и определяющим положением стратегии охраны окружающей среды и природопользования является создание оптимальных условий для эффективного использования природных ресурсов, сбалансированного с потребностями общества, а также обеспечение необходимого уровня воспроизводства и охраны природно-ресурсного потенциала, на основе законодательных установок.

Достижение этой цели требует решения следующих задач:

- обеспечение нормативно-правового регулирования выполнения государством функций по владению, пользованию и распоряжению природными ресурсами, включая развитие института государственной собственности на природные ресурсы;
- рационализация структуры государственного управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования на федеральном и региональном уровнях;
- реформирование системы учета и экономической оценки природных ресурсов с учетом ценности экологических систем;
- усовершенствование финансово-экономических механизмов воспроизводства природных ресурсов, системы лимитирования и лицензирования природопользования;
- обеспечение развития новых методов и технологий изучения, воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов, а также увеличение доли использования вторичных ресурсов, повышение степени утилизации отходов;
- развитие рынка работ и услуг в сфере природопользования;

- повышение действенности мониторинга состояния природных систем, государственной экологической экспертизы и государственного контроля в сфере природопользования;
- создание надлежащих условий для сохранения и развития традиционных способов природопользования малых народов Севера, Сибири, Дальнего Востока и других регионов;
- усиление деятельности по сохранению биоразнообразия, развития сети особо охраняемых природных территорий;
- обеспечение в сфере государственного управления охраной окружающей среды и природопользованием проведения политики, отвечающей национальным интересам России.

Кроме того, одной из самых актуальных задач российского законодательства является задача повышения его эффективности и правореализационной деятельности в сфере охраны и рационального использования окружающей среды в регионах. Не секрет, что современный правовой механизм недостаточно приспособлен к практическому использованию. При относительной развитости законодательства, осуществлении мер по его реализации, наличии и применению санкций за его нарушения можно констатировать неотлаженность действий по правоприменению норм права. Это происходит потому, что отраженные в праве требования государства не стали еще требованиями всего общества, не приобрели характер государственной проблемы.

Отметим, что в утвержденных Президентом России 30 апреля 2012 г. Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года предусматриваются ответственность федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды на соответствующих территориях, усиление ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды, полное возмещение вреда, причиненного окружающей среде.

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ: ЭКОЛОГО-ОРИЕНТИРОВАННОЕ ПРАВОСОЗНАНИЕ

К. Мингазова,

член Российской Ассоциации

Международного Права,

студентка кафедры международного

публичного и частного права

факультета права НИУ-ВШЭ

101000, Россия, Москва, ул. Мясницкая, 20



Разумеется, сейчас ни для кого не секрет, какого состояние экологии на планете Земля. «Загрязнительный потенциал» государств возрастал и возрастает по мере того, как повышается уровень их промышленного развития. Значительная, да и можно сказать, прямая зависимость окружающей среды от экономического и социального развития, принимая так же во внимание скачек в развитии промышленности, не может не оказывать пагубного воздействия на состояние окружающей среды.

Анализируя различные источники и ситуацию с экологией в целом, невольно напрашивается вывод о том, что человечество, за исключением меньшинства некоторых природоохранных организаций и отдельных активистских групп, уже на нынешнем этапе своего развития отказалось от радикальных изменений в сфере регулирования защиты окружающей среды, как на международном, так и на национальных уровнях. Это связано, главным образом с тем, что в настоящее время удобство и качество жизни человека настолько связано с использованием природных ресурсов, промышленностью и техникой, что отказ от этого в пользу восста-

новления и сохранения благоприятного статуса окружающей среды для человека представляется невозможным.

С другой стороны, ухудшение окружающей среды, образуя замкнутый круг, так же оказывает свое воздействие на экономическое развитие, затрудняя его. Таким образом, охрана окружающей среды в настоящее время рассматривается в основном в контексте решения экономических и социальных проблем. Факт того, что рациональное использование природных ресурсов является базой для экономического и социального развития, многократно подчеркивался на конференциях по устойчивому развитию в Рио-де-Жанейро.

Открытым же остается вопрос: могут ли одновременно иметь место быть, такие несовместимые вещи, как экономическое развитие и должная забота о состоянии окружающей среды. По нашему мнению, это практически невозможно. Но, тем не менее, стремление к названному абсолюту может выражаться хотя бы в минимизации негативного антропогенного воздействия на окружающую среду. Что, в свою очередь, может воплощаться в жизнь через обеспечение приемлемого уровня исполнения положений (норм) международного права окружающей среды, а так же через развитие различных средств реализации этих норм.

Существует множество средств реализации норм МПОС. Так, например, на Тункинских чтениях 2014 г. Н.А. Соколова называла следующие:

- 1) Предоставление технической и финансовой помощи, осуществление научно-технического сотрудничества государств;
- 2) Использование рыночных механизмов при выполнении обязательств в сфере охраны окружающей среды;
- 3) Контрольный механизм за соблюдением исполнения конвенционных обязательств и решений международных органов;
- 4) Несудебные средства разрешения разногласий;

5) Разрешение споров в международных судебных учреждениях;

6) Реализация ответственности за нарушение норм МПОС;

7) Регулирование возмещения трансграничного ущерба.

Но одному вопросу хотелось бы уделить отдельное, особенное внимание.

Профессор М.Н. Копылов обобщающим принципом международного права окружающей среды называет принцип защиты окружающей среды на благо нынешнего и будущего поколений. Но в своих работах так же говорит о том, что «если человечеству в целом, конкретному обществу или индивиду приходится делать выбор между собой и, к примеру, уважением к «биологическому разнообразию», выбор делается в пользу своего блага. А в развивающихся государствах, где «окружающие» живые существа, вплоть до кузнечиков и саранчи нередко составляют повседневный рацион человека, такие тезисы вообще малопонятны»¹.

Шагами к обеспечению данного принципа и решению препятствующих этому проблем нам видится следующее. Одной из главных задач, помимо всевозможного международного сотрудничества и регулирования, нам видится воспитание в человеке экологического правосознания. Это связано с тем, что объективной основой различных нарушений и преступлений в сфере окружающей среды служит, помимо всего прочего, и неполнота знаний о законах движения и взаимосвязи всего в естественном мире.

Эколого-ориентированное правосознание, являясь позитивной частью эколого-правового сознания, предполагает осознание безусловной необходимости выполнения эколого-

¹ Копылов М.Н. Принципы международного экологического права: уроки для развивающихся государств / Вестник РУДН. Сер. Юрид. науки. 2000. № 2.

правовых норм, исходя из приоритета задачи сохранения благополучного состояния природы над «сиюминутными» выгодами человека, в соответствии с его перспективными, глобальными интересами².

Экологически мыслящий человек должен обнаружить умение осознать взаимосвязь не только отдельно взятых явлений природы, но и всей сложной экологической системы в целом. Экологически верное отражение объекта предполагает способность видеть не только ближайшие, но и отдаленные последствия производимых в природе изменений. Наиболее ярко специфика экологического сознания проявляется в цели отражения. Поясняя, отметим: познание природы всегда выступало условием ее активного преобразования. Экологическое же сознание должно выполнять в какой-то мере противоположную функцию – ограничить преобразование природы человеком экологически допустимыми на том или ином историческом этапе рамками.

Формирование здорового экологического мировоззрения должно стать приоритетной жизненно важной государственной задачей, поскольку только государство посредством надлежащего нормативного регламентирования и централизованного управления необходимыми ресурсами способно мобилизовать общество. Тем не менее, не следует недооценивать роль институтов гражданского общества в вопросе обеспечения экологической безопасности и формировании экологически ориентированного правосознания, в частности, семьи, общественных организаций и т.д.

Существенную роль в формировании полноценного экологизированного правосознания играют:

– экологическое воспитание, ориентированное на различные возрастные группы;

² См.: Шеяфетдинова Н.А. Влияние правосознания на обеспечение экологической безопасности // Научные труды МНЭПУ. М., 2001. Вып. 7.

– непрерывное экологическое образование при непосредственном участии средств массовой информации как мощнейшего «рычага» воздействия на сознание общества.

Тем не менее, под экологическим воспитанием следует понимать не только привитие человеку экологических взглядов и экологического стиля мышления, но и целенаправленное формирование у людей юридических и нравственных позиций, научного понимания проблем экологии, а это приводит к пониманию необходимости получения не только экологических, но и эколого-правовых знаний, что напрямую связано с правосознанием. В процессе общения с природой, эколого-правового образования и воспитания у человека должно формироваться индивидуальное экологизированное правосознание.

По нашему мнению одно из выражений Альберта Швейцера (известного философа, гуманиста, музыканта и врача, лауреата Нобелевской премии мира 1952 г.) как нельзя точно описывает отношение к окружающей среде в настоящие дни и даёт очень точное понимание ситуации: “Man has lost the capacity to foresee and to forestall, he will end by destroying the world”³.

По нашему мнению, как раз таки развитое экологизированное правосознание отличается способностью предвидеть и предотвращать. Воспитание экологизированного правосознания видится нам, помимо всего прочего, одной из важнейших задач, способных, по нашему мнению, оказать исключительно положительное влияние на развитие международного права окружающей среды.

³ Человек потерял способность предвидеть и предотвращать, он закончит разрушением мира.

**СИСТЕМА БОННСКОЙ КОНВЕНЦИИ
ПО СОХРАНЕНИЮ МИГРИРУЮЩИХ ВИДОВ
ДИКИХ ЖИВОТНЫХ 1979 г.
И СИСТЕМА ДОГОВОРА ОБ АНТАРКТИКЕ 1959 г.**

М.С. Циприс,

*аспирантка кафедры международного права
юридического института*

*Российского университета дружбы народов
117198, Россия, Москва,
ул. Миклухо-Маклая, д. 6*



Боннская конвенция по сохранению мигрирующих видов диких животных 1979 г. служит примером «рамочных» договоров¹, о чем свидетельствует п. 3 «с» ст. II: «Стороны²... должны прилагать усилия к заключению соглашений³ о сохранении включенных в Приложение II мигрирующих видов и управлении ими». В соответствии с ст. IV «Стороны... будут прилагать усилия к заключению

¹ См.: Сама Конвенция оперирует понятием «модель семьи Конвенции» (*CMS family model*), признавая при этом «рамочный» характер. См.: Мохаммад С.А. Готово ли современное международное экологическое право к сохранению биологического разнообразия? // Актуальные проблемы современного международного права: Материалы ежегодной межвузовской научно-практической конференции. Москва, 9-10 апреля 2010 г. / под ред. А.Х. Абашидзе, М.Н. Копылова, Е.В. Киселевой. М., 2011. Ч. II. С. 160–162.

² По состоянию на 19 мая 2015 г. Сторонами Конвенции являются 119 государств и Европейский Союз.

³ По смыслу Конвенции «соглашение» означает международное соглашение о сохранении одного или нескольких мигрирующих видов согласно Статьям IV и V настоящей Конвенции» (ст. I).

благоприятных... соглашений» в отношении мигрирующих видов.

Как правило, к протоколу, принимаемому при «рамочном подходе», могут присоединиться только стороны «рамочного» соглашения. Однако, Боннская конвенция 1979 г. в целях содействия бóльшей вовлеченности государств в сохранение мигрирующих видов диких животных предусматривает, что государство не обязательно должно быть участником исходного договора, чтобы присоединиться к одному из дополнительных к нему соглашений, что не противоречит «рамочному» подходу и не означает, что Боннская конвенция не является «рамочной». Так, например, согласно п. 2 ст. V Боннской конвенции «каждое соглашение должно охватывать весь ареал данного мигрирующего вида и должно быть открыто для присоединения всех государств ареала данного вида, независимо от того, являются ли они Сторонами настоящей Конвенции».

В соответствии с резолюцией 2.6 Второго Совещания сторон Боннской конвенции «Выполнение статей IV и V Конвенции» от 14 октября 1988 г. «такие инструменты... могут иметь форму, например, резолюций, принятых Конференцией Сторон по предложениям, внесенным государством-участником ареала распространения, или административные соглашения или меморандумы о взаимопонимании. Статья V (п. 2) Конвенции должна применяться также к таким инструментам».

Статья IV Конвенции содержит перечень признаков, обладая которыми мигрирующие виды диких животных могут стать предметом соглашений.

Статья V определяет ориентировочные рамки соглашений:

- цель – восстановление или обеспечение благоприятного статуса сохранности данного мигрирующего вида;
- охватывают весь ареал данного мигрирующего вида;

– открыты для присоединения всех государств ареала вида;

– обеспечивают сохранение местообитаний;

– пытаются прекратить/устранить препятствия, мешающие миграции или затрудняющие ее.

Уникальность Конвенции заключается в способности разрабатывать специально приспособленные для нужд сохранения модели с целью увеличения эффективности усилий Конвенции. Соглашения могут быть как юридически обязательными (называемые соглашениями), так и менее официальными (меморандум о взаимопонимании). Они могут быть адаптированы к условиям конкретных регионов. Все соглашения основываются на конкретных планах сохранения и управления. С 1990 г. до настоящего времени в развитие и осуществление обязательств в соответствии с Боннской конвенцией (ст. IV, V) приняты 7 Соглашений и 19 Меморандумов о взаимопонимании.

Под руководством Конвенции приняты следующие Соглашения, направленные на сохранение:

- популяций европейских летучих мышей (10 сентября 1991 г., вступило в силу 16 января 1994 г.);

- китообразных Средиземного, Черного морей и прилегающего района Атлантического океана (24 ноября 1996 г., вступило в силу 1 июня 2001 г.);

- малых китообразных Балтийского моря, северо-восточной Атлантики, Ирландского и Северного морей (13 сентября 1991 г., вступило в силу 29 марта 1994 г.);

- тюленей Ваттового моря (16 октября 1990 г., вступило в силу 1 октября 1991 г.);

- афро-евразийских мигрирующих водоплавающих птиц (16 июня 1995 г., вступило в силу 1 ноября 1999 г.);

- альбатросов и буревестников (качурок) (2 февраля 2001 г., вступило в силу 1 февраля 2004 г.);

- горилл и их местообитаний (24 октября 2007 г., вступило в силу 1 июня 2008 г.).

Приняты Меморандумы о взаимопонимании, направленные на сохранение:

- сибирского журавля (1 июля 1993 г., пересмотренный текст – 1 января 1999 г., вступил в силу 1 января 1999 г.);

- тонкоклювого кроншнепа (10 сентября 1994 г., вступил в силу 10 сентября 1994 г.);

- морских черепах Атлантического побережья Африки (29 мая 1999 г., вступил в силу 1 июля 1999 г.);

- морских черепах и их местообитаний в Индийском океане и Юго-Восточной Азии (23 июня 2001 г., вступил в силу 1 сентября 2001 г.);

- среднеевропейских популяций большой дрофы (5 июня 2000 г., вступил в силу 1 июня 2001 г.);

- бухарского оленя (16 мая 2002 г., вступил в силу 16 мая 2002 г.);

- вертлявой камышевки (водяной славки) (30 апреля 2003 г., вступил в силу 30 апреля 2003 г.);

- западноафриканских популяций африканского слона (22 ноября 2005 г., вступил в силу 22 ноября 2005 г.);

- антилопы сайги (2006 г., вступил в силу 24 сентября 2006 г.);

- китообразных и их местообитаний в регионе тихоокеанских островов (15 сентября 2006 г., вступил в силу 15 сентября 2006 г.);

- дюгоней и их местообитаний (31 октября 2007 г., вступил в силу 31 октября 2007 г.);

- восточно-атлантических популяций средиземноморского тюленя-монаха (18 октября 2007 г., вступил в силу тогда же);

- красноголового гуся (21 ноября 2006 г., вступил в силу тогда же);

- луговых птиц южной части Южной Америки (26 августа 2007 г., вступил в силу тогда же);
- хищных птиц Африки и Евразии (22 октября 2008 г., вступил в силу 1 ноября 2008 г.);
- ламантинов и малых китообразных западной части Африки и Макаронезии (3 октября 2008 г., вступил в силу 3 октября 2008 г.);
- высоко-андских фламинго и их местообитаний (4 декабря 2008 г., вступил в силу тогда же);
- акул (12 февраля 2010 г., вступил в силу 1 марта 2010 г.);
- южноандского оленя (4 декабря 2010 г., вступил в силу тогда же).

Кроме того, в настоящее время ведётся разработка соглашений и меморандумов о взаимопонимании, направленных на сохранение дрофы-красотки (джека, *Chlamydotis undulata macqueenii*), популяций африканского слона (*Loxodonta africana*) в Центральной Африке, Центрально-Азиатского миграционного маршрута, популяций млекопитающих животных Центрально-Евразийских засушливых земель, китообразных Индийского океана и Юго-Восточной Азии, морских черепах Тихого океана, сахелосахарной мегафауны, Субсахарных африканских летучих мышей.

Проведя краткий анализ принятых в рамках Боннской конвенции 1979 г. соглашений и меморандумов о взаимопонимании по охране отдельных мигрирующих видов диких животных, однако, обязательно включенных в Приложение I или II самой Конвенции, мы приходим к выводу, что уже сейчас можно говорить о существовании системы Боннской конвенции по аналогии с Системой Договора об Антарктике 1959 г.⁴

⁴ Систему Договора об Антарктике составляют: Договор об Антарктике 1959 г., Конвенция о сохранении тюленей Антарктики 1972 г., Конвенция

Сравнивая Систему Договора об Антарктике и систему Боннской конвенции, мы отдаем себе отчет в том, что если Боннская конвенция была изначально ориентирована на принятие дополняющих ее договоров и меморандумов о взаимопонимании, то появление Системы Договора об Антарктике явилось следствием попыток разрешать возникающие в регионе проблемы по мере их поступления, и сам Договор 1959 г. в своем содержании ничем не указывал на возможность появления такой системы международных договоров. Более того, если международные договоры по сохранению отдельных видов мигрирующих животных базируются на общих принципах Боннской конвенции, то международные соглашения Системы Договора об Антарктике не всегда ориентированы на принципы Договора 1959 г. Лучше всего это можно увидеть на примере Конвенции по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики 1988 г., которая в части суверенных прав на дно Антарктики в процессе разработки минеральных ресурсов находится в противоречии с

о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 г., Конвенция по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики 1988 г., Протокол об охране окружающей среды 1991 г. к Договору об Антарктике 1959 г., Соглашение о сохранении альбатросов и буревестников (качурок) 2001 г., меры, действующие в рамках Договора об Антарктике и в рамках остальных перечисленных международных договоров. Подробнее о Системе Договора об Антарктике см., например: *Копылов С.М.* Система Договора или система договоров об Антарктике? // Актуальные проблемы современного международного права: Материалы ежегодной межвузовской научно-практической конференции. Москва, 9–10 апреля 2010 г. / под ред. А.Х. Абашидзе, М.Н. Копылова, Е.В. Киселевой. М. 2011. Ч. II. С. 219–227; *Копылов С.М., Мохаммад С.А.* Международное управление Антарктикой: эффективность и легитимность Системы Договора об Антарктике // Международное право – International Law. 2009. №4 (40).С. 204–227; *Овлащенко А.В.* Из истории формирования международно-правового режима Антарктики // Московский журнал международного права. 2007. № 4. С. 245–259; *Governing the Antarctic: The Effectiveness and Legitimacy of the Antarctic Treaty System / O. Stokke, D. Vidas (eds).* Cambridge. 1996.

ст. IV Договора об Антарктике, заморозившей территориальные притязания. Неслучайно сегодня все чаще и чаще ставится вопрос о пересмотре договоров этой Системы под углом зрения их соответствия единым и общим для всех началам. Согласно утверждению профессора Д. Видаса, «система Договора об Антарктике представляет собой региональную систему международных инструментов и органов для принятия решения в сфере регулирования деятельности в Антарктике»⁵.

Перечень договоров, образующих систему Боннской конвенции и образующих Систему Договора об Антарктике, имеет, как минимум, одну точку пересечения. Речь идет о Соглашении о сохранении альбатросов и буревестников (качурок), которое специалисты включают в обе названные системы⁶. Объясняется это тем, что Соглашение изначально разрабатывалось в рамках Боннской конвенции, но сфера его применения в нынешнем виде имеет отношение к Антарктике или Южному полушарию. Неслучайно это Соглашение попало в поле зрения участников Консультативных Совещаний Договора об Антарктике, которые уделили этому вопросу ряд своих заседаний, приведших к выработке конкретных мер. А как известно, выработанные на Консультативных Совещаниях Договора об Антарктике меры, получившие одобрение консультативных сторон, также являются структурным элементом Системы Договора об Антарктике.

Подробно проанализировав особенности Боннской конвенции 1979 г., можно заключить, что указанная Конвен-

⁵ Vidas D. The Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty: A Ten-Year Review // Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 2002/2003. L. 2003. P. 51.

⁶ См., например: Международное право: учебник / А.Х. Абашидзе, А.Я. Капустин, И.И. Лукашук и др.; отв. ред. В.И. Кузнецов, Б.Р. Тузмухамедов. 2-е изд., перераб. и доп. М. 2007. С. 580, 774; Копылов М.Н., Циприс М.С. Еще одно соглашение в системе Договора об Антарктике // Международное право – International Law. 2009. № 1 (37). С. 141–152.

ция представляет собой яркий пример «рамочных» соглашений, а соглашения и меморандумы о взаимопонимании, принятые в рамках и под эгидой Конвенции, образуют систему Боннской конвенции. Проводя аналогию с Системой Договора об Антарктике 1959 г., отметим, что в отличие от последней Боннская конвенция изначально подразумевала принятие дополняющих и развивающих её положения документов. Тем не менее, обе системы имеют один общий договор – Соглашение о сохранении альбатросов и буревестников (качу-рок), что также подтверждает вывод о взаимосвязанности и «экологизации» норм международного права, а также о необходимости международного сотрудничества в целях охраны и сохранения мигрирующих видов диких животных.

НЕРЕШЕННАЯ ПРОБЛЕМА КАРСТОВЫХ ПРОВАЛОВ

В.А. Мишланова,

*бакалавр юриспруденции,
старший инспектор по учебной работе
института международных программ
Российского университета дружбы народов
117198, Россия, Москва,
ул. Миклухо-Маклая д. 6*



Все чаще просматривая новости, мы видим сообщения о провалах земли, происходящих тут и там по всей планете. В народе бытуют различные подходы к объяснению, начиная от «кары» за потребительское отношение к природе¹ и заканчивая мнением, что это закономерные геологические процессы. Рассмотрим подробнее, что это за явления и предпринимаются ли какие-то попытки их предотвратить.

Чаще всего речь идет о карсте – совокупности процессов, выражающихся в растворении горных пород водой и как следствие – образовании в них пустот. Подобная ситуация становится возможной на местности, большая доля которой сложена гипсами, мраморами, каменной солью и иными легко растворимыми в воде горными породами. Карст характеризуется наличием поверхностных и подземных форм рельефа. Одной из таких форм является карстовая воронка, свидетелями которой мы и становимся.

Карстовая воронка – это провал грунта естественного происхождения. Диаметр таких воронок может составлять от метра до нескольких сотен метров, а совокупность подобных воронок создает карстовые котловины.

¹ О концепции потребительского отношения к природе см.: Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. М.: Высшее образование, 2005. С. 27–28.

Исследователи отмечают, что карстовые воронки являются достаточно распространенной формой рельефа и встречаются по всему миру. Необычный пейзаж, формирующийся в течение долгих лет в результате карстовых провалов, зачастую делает их известными и привлекает множество туристов. Примером тому могут служить Дыра дьявола в США, многочисленные пещеры в Крыму (например, Мраморная пещера), озеро Рица в Абхазии и Большая голубая дыра у побережья Белиза. Немало провалов также расположено в Китае и Мексике.

Однако одно дело – провалы естественные, а другое – когда их причиной стало активное антропогенное воздействие. Активизация карстовых процессов в последнее время не случайна. Например, карстовые процессы при ведении горных работ наносят огромный ущерб окружающей среде горнопромышленных районов, что ощущается далеко за пределами горных отводов. Происходит поглощение поверхностных вод и сброс их после прохождения через горные выработки в водоемы без надлежащей очистки, нарушение земель карстовыми провалами и вывод их из хозяйственного оборота, деформация сооружений, инженерных коммуникаций и др.

Подобные же процессы происходят и в городах. В 2010 г. в Шмалькаль-ден (Германия) с разницей в 10 дней произошло 2 провала в центре жилого района. В том же году провал произошел в США в округе Хиллсборо на полигоне твердых отходов в результате истощительного использования грунтовых вод и их стремительного уменьшения. Карст только в США ежегодно наносит урон в размере около 15 млрд дол. США. Корень бед зачастую кроется в чрезмерном использовании ресурсов подземных вод. Грунтовые воды часто откачиваются для строительства, обеспечения сухости различных конструкций, нужд сельского хозяйства.

Бывают и другие случаи, например, близ селения Дарваз в Туркменистане в 1971 г. буровики при ведении работ попали в наполненную газом каверну, что стало причиной

образования воронки диаметром 60 м и глубиной 20 м. Газ, выходящий из этого «кратера» было решено поджечь во избежании отравления населения и биоты района загрязнения. Как известно, «кратер» продолжает гореть и сегодня, привлекая туристов посмотреть на «Врата ада».

Таким образом, мы приходим к выводу, что наиболее опасные карстовые процессы являются рукотворными и случаются из-за недостаточной прогностической деятельности при строительстве или горных работах. Исследователи отмечают, что для оценки влияния горного производства на окружающую среду предусмотрен комплекс мероприятий по горно-экологическому мониторингу, осуществляющемуся в соответствии с нормативными документами. Однако в настоящее время нет документов, где рекомендовался бы комплекс методов, направленный на цели непосредственно мониторинга карстовых процессов, а не масштабных геологических изысканий.

В сложившейся практике проведения мониторинга карстовых процессов в основном происходит лишь только фиксация новых карстовых образований, так как службы мониторинга не располагают необходимыми ресурсами для проведения полноценного мониторинга карстовых процессов. Таким образом, для обеспечения регулярных наблюдений и прогноза развития карстовых процессов при освоении недр, системного использования накопленных знаний, повышения эффективности мониторинга и геоэкологического обоснования рационального использования природных ресурсов необходимы исследования, направленные на совершенствование горно-экологического мониторинга карстовых процессов.

При обзоре зарубежных исследований, посвященных карстовым провалам, большое внимание обращает на себя тот факт, что геологи всего мира пристально следят за процессами, происходящими в России, в частности, в Пермском крае.

Действительно, Пермский край отличается значительным потенциалом добывающей и перерабатывающей промышленности и, соответственно, существенной техногенной нагрузкой на природные объекты. Эти два обстоятельства делают опыт изучения карста и предотвращение нежелательных последствий интересным для других регионов России и мира.

Карстующиеся породы в регионе занимают почти треть его территории. Общая площадь карстовых районов края составляет 45,9 тыс. кв. км, площадь карстующихся пород – 35,5 тыс. кв. км. Разница связана с тем, что в карстовые районы включены территории с возможностью проявления карста в перспективе².

В зависимости от геологических условий и вида воздействия в разных частях населенного пункта карст может активизироваться или, наоборот, затухать. Часто активизация карста связана с каким-либо конкретным объектом или действием. Как отмечают исследователи, выход на поверхность или близкое к ней залегание растворимых горных пород, образующиеся в них трещины и полости осложняют освоение закарстованных территорий. Любое строительство здесь во избежание негативных последствий требует всестороннего и тщательного изучения карстопроявлений и потенциала карстообразования. В Пермском крае для этого разработаны специальные нормативные документы³, которых все же недостаточно для эффективного решения проблемы.

Многие города и районы Пермского края тяготеют к площадям развития наиболее опасных видов карста – сульфатного и соляного. Значительную опасность для зданий и различных инженерных сооружений представляют провальные воронки, или провалы, которые характерны для участ-

² См.: Пермский край. URL: <http://www.karst.psu.ru/place-krai>

³ См.: Рудники утекают сквозь пальцы. Чем грозит "Уралкалию" авария в Соликамске // Коммерсант. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2617811>

ков, сложенных гипсами. Закарстованность территории Пермского края усложняет ведение хозяйственной деятельности и повышает риск возникновения аварийных и чрезвычайных ситуаций.

Например, на территории г. Березники разработка Верхнекамского месторождения калийно-магниевых солей привела к развитию техногенного карста, вызвавшего затопление двух рудников и образование четырех провалов. В настоящее время этот процесс находится в активной фазе, и ожидается образование новых провалов. Березниковцы образовавшиеся провалы делят по времени возникновения на старый и новый.

Старый провал образовался в 2006 г. после попадания грунтовых вод в шахту Верхнекамского месторождения калийно-магниевых солей, принадлежащую Уралкалию, что вызвало разрушение грунта.

Однако в Березниках это был уже далеко не первый провал подобного характера. В январе 1986 г. в районе соледовала БКПРУ-3 начался приток рассола. Рудник попытались спасти, установив насосы, но безуспешно. К середине марта мощность потока рассола превысила 1 тыс. куб. м в час, а в конце июля над шахтой образовался провал глубиной более 100 м и размером 80 м на 50 м. Комиссия не нашла нарушений при строительстве и эксплуатации рудника, причиной назвали прорыв водозащитной толщи, которому предшествовали «изменения в составе вышележащих пород».

Затем в 1995 г. на руднике СКРУ-2, который затапливается вплоть до сегодняшнего дня, произошло мгновенное обрушение пород кровли очистных камер. Было разрушено около 3 млн куб. м породы. Официальной причиной аварии объявили природное или техногенное землетрясение на глубине около 3 км магнитудой около 4 баллов, но с этим согласны не все эксперты, отмечая, что по всем расчетам вода должна была подойти еще в конце 1980-х гг. После аварии рудник проработал еще 20 лет.

Руководство Уралкалия сделало заявления, из которых следовало, что из-за высоких технологических рисков рудник находился под пристальным вниманием и была проведена тщательная закладка, которая сводила вероятность проседания грунта к минимуму. В 1997 г. на СКРУ-2 началась закладка пустот, в 2002–2007 гг. эти работы частично финансировались за счет регионального бюджета – в недра было заложено 31,4 млн т породы. Однако местные жители указывают на постоянный рост терриконов, что заставляет задумываться о достоверности показаний руководства Уралкалия.

Авария 2006 г., о которой уже говорилось выше, произошла на БКПРУ-1 в результате притока рассола, который в течение 10 дней не удалось остановить, в результате чего рудник был затоплен. Государственная комиссия вновь признала причиной «природную аномалию» в строении Верхнекамского месторождения, а обстоятельства случившегося – «чрезвычайными и непредотвратимыми».

Далее можно кратко отследить хронику событий вокруг данного провала. 17 мая 2007 г. завершился первый этап ликвидации последствий аварии. Была предотвращена остановка ТЭЦ-10 в Березниках, построено 800 м обходного железнодорожного пути вокруг места возможного провала.

28 июля 2007 г. в районе фабрики технической соли произошел крупный провал земли. Образовалась воронка размерами 30 на 50 м и глубиной 15 м, которая продолжала расти и к сентябрю достигла размеров 170 на 90 м.

В апреле 2009 г. процесс затопления рудника был завершен, провал стабилизировался в размере 446 на 328 м.

25 ноября 2010 г. на железнодорожной станции Березники после прохождения товарного поезда образовался новый провал. В результате был прекращен транзит через станцию, все 14 путей грузового, пассажирского и сортировочного парка были укорочены на треть и стали тупиковыми. К концу августа 2011 г. рост нового провала, который достиг

размеров 120 на 80 м, прекратился. Руководство Березников приняло решение его засыпать, к ноябрю 2011 г. операция была завершена.

4 декабря 2011 г. образовалась еще одна воронка размером 15 на 10 м. Потенциально опасный участок ранее был огражден, к лету 2012 г. на участке начались работы по засыпке этого провала.

12 сентября 2012 г. при производстве работ по засыпке последней воронки произошло обрушение песчано-гравийной смеси. В результате в воронку попали два бульдозера и погрузчик, водитель которого погиб. По данным на ноябрь 2014 г., размеры этого провала составили 132 на 137 м.

В октябре 2012 г. представители Горного института УрО РАН сообщили об увеличении оседаний земной поверхности в районе площади Решетова в Березниках и о возможности образования провала в 2015 г.⁴ В феврале 2015 г. в районе школы № 26 образовалась очередная воронка, диаметр которой составил 5 м, но к 20 мая уже увеличился до 22 м.

Факт того, что карстовые провалы в Березниках – результат антропогенного воздействия, отрицать по крайней мере глупо. Более того, техногенная природа первых провалов официально признана. Опыт освоения карстовых районов показывает, что наименьший ущерб нанесен тем из них, где до начала деятельности осуществлялось детальное изучение особенностей развития карста, разрабатывались и проводились научно обоснованные противокарстовые мероприятия.

В связи с этим можно с уверенностью заключить, что огромную пользу человечеству должна принести разработка метода выявления подземных пустот с целью предотвращения образования земляных провалов.

⁴ Подробнее см.: Изотов И. Провал в Березниках может вырасти // Рос. газ. URL: <http://www.ig.ru/2012/10/17/reg-pfo/perm-gorlovina.html>

Так, например, геолог Л. Эппельбаум из Тель-Авивского университета в Израиле исследует провалы вокруг Мертвого моря, где в связи с активным использованием вод реки Иордан уровень моря снижается почти на 1 м в год. За последние 80 лет уровень Мертвого моря снизился на 20 м, что угрожает исчезновением курортным городам и соледобывающим предприятиям. Л. Эппельбаум видит решение проблемы в повышении уровня моря, что может быть достигнуто только путем строительства канала через пустыню к Красному морю.

Несомненно, более эффективным способом решения проблем карстовых провалов стала бы разработка и применение технологий обнаружения, прогнозирования и устранения земляных пустот и потенциальных провалов. Над разработкой таких технологий работает в настоящее время проф. Б.Х. Нам из Техасского университета в Остине совместно с Национальным исследовательским советом США.

Немаловажным в связи со сложившейся ситуацией видится международное сотрудничество в исследовании проблем карстовых процессов. Единственным на данный момент существующим механизмом подобного сотрудничества сегодня выступает проект ЮНЕСКО «Корреляция мировых карстовых экосистем», в котором принимают участие 43 государства. Однако исследовательская работа без каких-либо практических рекомендаций и действенных механизмов противодействия карстовым процессам видится малоэффективной, что подтверждается и полным отсутствием каких-либо нормативно-правовых документов. В связи с этим мы приходим к выводу о настоятельной необходимости дальнейшей разработки рассматриваемого вопроса, причем не только геологами, но также и представителями других отраслей знаний, в частности, юристами.

Сегодня в условиях отсутствия специального правового регулирования проблемы карстовых провалов представляется разумным и целесообразным пойти по следующему пу-

ти. Во-первых, при разработке концепции правового регулирования вопросов, связанных с карстовыми провалами, необходимо исходить из принципа предосторожности или предосторожного подхода⁵, получившего широкое признание как в национальном, так и в международном экологическом праве. В соответствии с этим принципом отсутствие достаточных и необходимых научных данных о том или ином природном явлении не должно служить основанием для откладывания принятия срочных мер, в том числе и мер финансового характера, для решения данной проблемы.

Во-вторых, несмотря на то, что как было показано в статье, в настоящее время в доктрине на природу карстовых провалов существует два диаметрально противоположных подхода – природный и антропогенный, – необходимо, чтобы власти на местах четко осознавали и на практике воплощали идеи экологического районирования⁶, позволяющие учитывать целостность и неделимость окружающей среды, единство интересов человека и природы, необходимость устойчивого развития регионов для определения «рамки», условий и правил размещения промышленных объектов с учетом риска возникновения природных и техногенных катастроф»⁷.

⁵ Подробнее см.: Копылов С.М. Принцип предосторожности: от зарождения до современного состояния // Актуальные проблемы современного международного права: материалы XII ежегодной международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора И.П. Блищенко: в 2 ч. / отв. ред. А. Х. Абашидзе. Москва, 12–13 апреля 2014 г. М.: РУДН, 2015. Ч. II. С. 416-421.

⁶ См.: Мохаммад С.М.А. Международно-правовые основы экологического районирования / под ред. М.Н.Копылова. М.: Изд-во РУДН, 2006; Мохаммад С.М.А. Понятие и сущность концепции экологического районирования // Вестник МГОУ. 2011. № 3 (45). С. 12–18.

⁷ Жаворонкова Н.Г. Организационно-правовой механизм охраны окружающей среды при территориальном размещении народнохозяйственных объектов с учетом риска возникновения природных и техногенных ката-

Наконец, в-третьих, прежде чем идеи противодействия карстовым провалам овладеют умами всего мирового сообщества, в России данную проблему следует ставить и решать в рамках горного законодательства, в предметную сферу которого помимо прочего входит и недропользование, чем вне всякого сомнения является человеческая деятельность по изъятию полезных ископаемых из недр, расположенных в пределах государственной территории России⁸.

строф // Право и чрезвычайные ситуации / под ред. О.С. Колбасова, М.М. Бринчука. М.: ИГП РАН, 1992. С. 22.

⁸ См.: Вылегжанин А.Н., Аренс В.Ж. Российское горное законодательство. Документы и комментарии. М.: Недрa, 1996.

**СПИСОК НАУЧНЫХ ТРУДОВ
ДОКТОРА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК, ПРОФЕССОРА
М.Н. КОПЫЛОВА**

1.	Полеты над исключительной экономической зоной	Наука и техника гражданской авиации: Науч.-техн. рефератив. сб. / ГосНИИ гражд. авиации, ЦНТИ, сер. Международное сотрудничество. – М., 1977. – № 2. – С. 7–11.	
2.	О правовом содержании понятия «воздушное пространство»	Советский ежегодник международного права, 1976. – М.: Наука, 1978. – С. 93–102.	Малеев Ю.Н.
3.	Полеты над международными проливами	Наука и техника гражданской авиации: Науч.-техн. рефератив. сб. / ГосНИИ гражд. авиации, ЦНТИ, сер. Международное сотрудничество. – М., 1978. – № 1. – С. 4-8.	
4.	Правовой режим секторов Арктики	Наука и техника гражданской авиации: Науч.-техн. рефератив. сб. / ГосНИИ гражд. авиации, ЦНТИ, сер. Международное сотрудничество. – М., 1978. – № 2. – С. 20–22.	
5.	Правовой режим международного воздушного пространства	Вопросы международного морского и воздушного права. – М.: Наука, 1979. – С. 82–90.	Бордунов В.Д.
6.	Юридическая природа воздушного пространства над открытым морем	Актуальные проблемы современного международного права. Международно-правовые проблемы территории: Сб. науч. трудов. – М.: Изд-во МГИМО, 1980. – С. 55–67.	
7.	Основы международно-правовых знаний: учебное пособие	М.: Изд-во УДН, 1986. – 49 с.	
8.	Международное космическое право: сб. международно-правовых актов: учебное пособие	М.: Изд-во УДН, 1987. – 71 с.	

9.	Международное транспортное право: сб. междунар.-правовых актов: учебное пособие	М.: Изд-во УДН, 1987. – 80 с.	Гуреев С.А.
10.	Принцип ликвидации колониализма	Освободившиеся страны и международное право: учебник / под ред. И.П. Блищенко. – М.: Междунар. отношения, 1987. – С. 10–20	
11.	Международно-правовое запрещение расизма, геноцида и апартеида	Освободившиеся страны и международное право: учебник / под ред. И.П. Блищенко. – М.: Междунар. отношения, 1987. – С. 21–45	Любомудрова В.В., Энтин М.Л.
12.	Международная безопасность и освободившиеся государства	Освободившиеся страны и международное право: учебник / под ред. И.П. Блищенко. – М.: Междунар. отношения, 1987. – С. 220–241.	Блищенко И.П.
13.	Международное морское право: учебник	М.: Изд-во УДН, 1988. – 288 с.	Блищенко И.П., Гуреев С.А., Колодкин А.Л., Рыбаков Ю.М. и др.
14.	Международное морское право (на исп. яз.)	М.: Прогресс, 1988. – 296 с.	Андреев Е.П., Блищенко И.П., Гуреев С.А., Иванов Г.Г., Калинкин Г.Ф. и др.
15.	Международное морское право (на англ. яз.)	М.: Прогресс, 1988. – 295 с.	Андреев Е.П., Блищенко И.П., Гуреев С.А., Иванов Г.Г., Калинкин Г.Ф. и др.
16.	Международно-правовые проблемы ликвидации расизма и апартеида в Африке	Международно-правовые проблемы стран Африки: монография. – М.: Наука, 1989. – С. 45-86.	Любомудрова В.В., Старушенко Г.Б.

17.	Роль международных межправительственных организаций в обеспечении экологической безопасности	Актуальные проблемы международного права: Сб. науч. трудов / отв. ред. К.А. Бекашев. – М.: Изд-во ВЮЗИ, 1989. – С. 101–116.	
18.	Ислам и международное гуманитарное право	Новое политическое мышление и международное право: Материалы Всесоюзной научно-теоретической конференции / отв. ред. Н.И. Петренко. – М.: Изд-во УДН, 1990. – С. 51–59.	Абашидзе А.Х.
19.	Международное космическое право и развивающиеся страны: учебное пособие	М.: Изд-во УДН, 1990. – 88 с.	Постышев В.М.
20.	Международно-правовые аспекты Курдской проблемы	Ближний Восток и международное право: монография. – М.: Наука, 1992. – С. 24-41.	Сардар Х.
21.	Цели развития и экологическая безопасность: совместимы ли они в условиях Африки? (на англ. яз.)	Changing Paradigms in Development – South, East and West. A Meeting of Minds in Africa. – Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies, 1993. – P. 177–193.	
22.	Юридическая природа международных организаций.	Международные организации: учебник / под ред. И.П. Блищенко. – М.: Изд-во РУДН, 1994. – С. 20–38	Игнатенко Г.В., Ковалева Т.М., Малинин С.А., Суворова В.Я.
23.	Международно-правовые основы структуры и деятельности региональных политических организаций	Международные организации: учебник / под ред. И.П. Блищенко. – М.: Изд-во РУДН, 1994. – С. 133–177.	Абашидзе А.Х., Жданов Н.В., Капустин А.Я., Шармазанашвили Г.В., Эмин В.Г.
24.	Международные организации и охрана окружающей среды	Международные организации: учебник / под ред. И.П. Блищенко. – М.: Изд-во РУДН, 1994. – С. 267-304.	
25.	Международная Экологическая Администрация	Закон и право, 1998. – № 10. – С. 32-36.	
26.	Государственная экологическая политика России и международное право	Международное право – International Law, 1998. – № 2. – С. 297–304.	

27.	Экологический императив и право развития	Закон и право, 1999. – № 7. – С. 29–33.	
28.	Экологическая альтернатива и право развития	Российский ежегодник международного права, 1998-1999. – СПб.: Россия-Нева, 1999. – С. 355–359.	
29.	Экологическая безопасность: понятийно-терминологический аспект	Закон и право, 2000. – № 1. – С. 33–35.	
30.	О правовом содержании понятия «экологическая безопасность»	Правоведение, 2000. – № 1. – С. 113–120.	
31.	Внешний долг и экология: опыт развивающихся стран	Вестник РУДН. Сер. юрид. науки. – М.: Изд-во РУДН, 2000. – № 1. – С. 129–134.	
32.	Эколого-правовой аспект проблемы внешнего долга развивающихся стран	Внешнеэкономический бюллетень. – М., 2000. – № 2. – С. 41–49.	
33.	Право на развитие и экологическая безопасность развивающихся стран (международно-правовые вопросы)	М.: Экон, 2000. – 388 с.	
34.	Новый мировой экономический порядок и экологический императив	Вестник РУДН. Сер. юрид. науки. – М.: Изд-во РУДН, 2000. – № 2. – С. 178–182.	
35.	О правовом содержании понятия «зона национальной юрисдикции»	Вестник РУДН. Сер. юрид. науки. – М.: Изд-во РУДН, 2000. – № 2. – С. 171–174.	Кутелия Б.В.
36.	Принципы международного экологического права: уроки для развивающихся государств	Вестник РУДН. Сер. юрид. науки. – М.: Изд-во РУДН, 2000. – № 2. – С. 125–134.	
37.	Экологическая альтернатива права на развитие (международно-правовые вопросы)	Вестник РУДН. Сер. юрид. науки. – М.: Изд-во РУДН, 2000. – № 2. – С. 167–170.	
38.	ООН и экологическая безопасность в XXI веке	ООН и международный правопорядок в глобализирующемся мире: Материалы международной научно-практической конференции / отв. ред. А.Я. Капустин. – М.: РУДН, 2001. – С. 234–250.	
39.	К вопросу об отраслевых принципах международного экологического права	Вестник РУДН, сер. юрид. науки. – М., 2002. – № 1. – С. 52–57.	Шевырева Е.А.

40.	Кодификация военных аспектов экологической безопасности на примере Конвенции о запрещении химического оружия: позиция развивающихся стран	Вестник РУДН, сер. юрид. науки. – М., 2002. – № 2. – С. 72–84.	
41.	Принципы международного экологического права: некоторые вопросы теории	Проблемы современной международной безопасности и международное право: материалы межвузовской научно-практической конференции памяти И.П. Блищенко / отв. ред. А.Я. Капустин, А.Х. Абашидзе. – М., 2002. – С. 66–73.	Шевырева Е.А.
42.	Экологическая безопасность и глобализация: возможности международного экологического права	Юрист-международник – International Lawyer, 2003. – № 1. – С. 25-34.	
43.	Право на благоприятную окружающую среду: процесс становления юридического содержания	Вестник РУДН, сер. юрид. науки. – М., 2003. – № 1. – С. 48–55.	
44.	Рецензия на книгу Орлова Н.А. Правовые проблемы охраны окружающей среды в Украине	Вестник РУДН, сер. юрид. науки. – М., 2003. – № 1. – С. 119–124.	Казарновская А.А.
45.	Вклад Международного союза охраны природы и природных ресурсов в кодификацию и прогрессивное развитие международного экологического права	Московский журнал международного права, 2003. – № 2 (50). – С. 228–244.	
46.	Экологическое районирование в международном и внутригосударственном праве: учебное пособие	М.: Изд-во РУДН, 2003. – 115 с.	Мохаммад С.А.
47.	Правоведение: учебник. Рекомендовано Минобр РФ в качестве электронного учебника для студентов неюридических специальностей	М., 2003.	Бай Н.Г., Безбах В.В., Белов В.А., Волков Б.С., Зеленцов А.Б. и др.
48.	Юридическая ответственность за экологические преступления: учебное пособие	М.: Изд-во РУДН, 2004. – 221 с.	

49.	Международно-правовые принципы построения безъядерных зон	Актуальные проблемы современного международного права: материалы ежегодных межвузовских научно-практических конференций кафедры международного права. Москва, 9 апреля 2003 г. – 10 апреля 2004 г. / под ред. А.Я. Капустина, А.Х. Абашидзе. – М.: Изд-во РУДН, 2004. – С. 166–179.	
50.	Экологическая Хартия олимпийского спорта	Международное право – International Law, 2004. – № 4 (20). – С. 184–223.	Сучкова В.А.
51.	Экологический императив в международном спорте	Московский журнал международного права, 2005. – № 1 (57). – С. 139–162.	
52.	Экологическая безопасность как институт международного экологического права	Современные проблемы публично-правового и частного правового регулирования: теория и практика: Материалы международной научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора Орданского Марка Семеновича. Уфа, 31 марта – 1 апреля 2005 г.– Уфа: РИО БашГУ, 2005. – Ч. I. – С. 217–228.	Еговитова Т.С.
53.	Эколого-правовые аспекты организации и проведения спортивных соревнований	Журнал российского права, 2005.- № 6. – С. 106-117.	
54.	К вопросу о международной ответственности за экологический ущерб, причиненный в результате космической деятельности	Liber Amicorum honouring Gennady P. Zhukov. Актуальные проблемы современного международного права: Материалы межвузовской научно-практической конференции. Москва, 29 апреля 2005 г. / Отв. ред. А.Я. Капустин, А.Х. Абашидзе. – М.: Изд-во РУДН, 2005. – С. 107–124.	

55.	Вклад Г.П. Жукова в разработку проблем современного международного права	Liber Amicorum honouring Gennady P. Zhukov. Актуальные проблемы современного международного права: Материалы межвузовской научно-практической конференции. Москва, 29 апреля 2005 г. / отв. ред. А.Я. Капустин, А.Х. Абашидзе. – М.: Изд-во РУДН, 2005. – С. XXXIX–XLIV.	Капустин А.Я., Абашидзе А.Х., Богатырев А.Г., Карташкин В.А., Стародубцев Г.С.
56.	Международное экологическое право: Кодификация и прогрессивное развитие	М.: Изд-во РУДН, 2005. – 250 с.	Кузьменко Э.Ю.
57.	Кодификация международного экологического права: некоторые вопросы теории	Вестник РУДН, сер. юрид. науки. – М., 2005. – № 1. – С. 99–107	Кузьменко Э.Ю.
58.	Международное право о сохранении окружающей среды: уроки Второй мировой войны	Международное право – International Law, 2005. – № 2 (22). – С. 81–99.	
59.	Принцип международного сотрудничества глазами юриста-эколога	Вестник РУДН, сер. юрид. науки. – М., 2005. – № 2. – С. 116–124.	
60.	Экологическая компетенция ООН: вчера, сегодня, завтра	Международное право – International Law, 2005. – № 3 (23). – С. 173–195.	
61.	Роль института кодификации и прогрессивного развития в формировании международного экологического права	Экологическое право, 2005. – № 5. – С. 41 – 46.	Кузьменко Э.Ю.
62.	Роль института кодификации и прогрессивного развития в формировании международного экологического права	Международное публичное и частное право, 2005. – № 3. – С. 52–56.	Кузьменко Э.Ю.
63.	Место норм «мягкого» права в системе международного экологического права	Международное право – International Law, 2005. – № 4 (24). – С. 34–52.	

64.	Доступ к экологической информации в международном праве и в российском законодательстве	Россия и международное право: Материалы международной конференции, посвященной 100-летию Ф.И. Кожевникова. Москва, 15 октября 2004 г. / под ред. А.Н. Вылегжанина, Ю.М. Колосова, Э.С. Кривчиковой.- М.: Изд-во МГИМО-Университет, 2006. – С. 129–151.	
65.	Международно-правовые основы структуры и деятельности Всемирного фонда дикой природы	Московский журнал международного права, 2006. – № 2 (62). – С. 136–145.	
66.	Вопросы защиты и сохранения окружающей среды в деятельности специализированных учреждений ООН (на примере ИМО и ИКАО)	Международное право – International Law, 2006. – № 1 (25). – С. 178–192.	
67.	От ответственного редактора	Мохаммад С.А. Международно-правовые основы экологического районирования. – М.: Изд-во РУДН, 2006. – С. 4–14	
68.	Взгляд из Конституционного Суда (рец. на: Тузмухамедов Б.Р. Международное право в конституционной юрисдикции. – М.: Юристь, 2006)	Международное право – International Law, 2006. – № 1 (25). – С. 267–270.	
69.	Пример, достойный подражания (рец. на: Тузмухамедов Б.Р. Международное право в конституционной юрисдикции. – М.: Юристь, 2006)	Международное публичное и частное право, 2006. – № 3. – С. 62–63.	
70.	Арктическое партнерство как основа экологической безопасности и устойчивого развития коренных народов Севера (К 10-летию Арктического совета)	Вестник РУДН, сер. юрид. науки. – М., 2006. – № 1. – С. 118–127.	Якушева Е.А.
71.	К вопросу об эффективности норм «мягкого» международного экологического права	Экологическое право, 2006. – № 6. – С. 30–33.	

72.	К 10-летию Арктического совета	Экологическое право, 2006. – № 3. – С. 30–35.	Якушева Е.А.
73.	Арктический Совет и природоохранное сотрудничество	Синергетика образования: Сб. науч. статей, 2006. – № 2 (7). – С. 44–51.	Якушева Е.А.
74.	Арктическому совету – 10 лет	Образование. Наука. Творчество. – Нальчик; Армавир, 2006. – № 2. – С. 155–163.	Якушева Е.А.
75.	Природозащитные аспекты деятельности МККК	Международное право – International Law, 2006. – № 2 (26). – С. 184–203.	
76.	Конференции ООН по проблемам окружающей среды: опыт международного природоохранного сотрудничества	Вестник Московского государственного открытого университета, 2006. – № 3 (24). – С. 46–56.	
77.	Недопустимость радиоактивного заражения окружающей среды как отраслевой принцип международной экологического права	Вестник РУДН, сер. юрид. науки. – М., 2006. – № 2 (20). – С. 84–89.	
78.	Конференции ООН по проблемам окружающей среды в свете общего учения о международных конференциях	Актуальные проблемы современного международного права: Материалы межвузовской научно-практической конференции. Москва, 17 апреля 2006 г. / отв. ред. А.Я. Капустин, А.Х. Абашидзе. – М.: Изд-во РУДН, 2006. – С. 251–273.	
79.	Международное экологическое право как отрасль современного международного права	Государство и право, 2007. – № 1. – С. 54–63.	
80.	Введение в международное экологическое право (учебное пособие)	М.: Изд-во РУДН, 2007. – 267 с.	
81.	Территории и границы в международном праве	Международное право: учебник / под ред. В.И. Кузнецова, Б.Р. Тузмухамедова. – М.: НОРМА, 2007. – С. 538–584.	Кузнецов В.И.
82.	Международное воздушное право	Международное право: учебник / под ред. В.И. Кузнецова, Б.Р. Тузмухамедова. – М.: НОРМА, 2007. – С. 630–671.	

83.	Международное экологическое право	Международное право: учебник / под ред. В.И. Кузнецова, Б.Р. Тузмухамедова. – М.: НОРМА, 2007. – С. 739–781.	
84.	ЮНЕП – 35 лет. Сколько еще?	Московский журнал международного права, 2007. – № 2 (66). – С. 153–170.	
85.	О предмете международного экологического права	Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке: Труды Института государства и права РАН / отв. ред. М.М. Бринчук, О.Л. Дубовик. – М., 2007. – С. 83–92.	
86.	Международное право и российское законодательство о праве на доступ к экологической информации: сравнительный анализ	Международное право – International Law, 2007. – № 3 (31). – С. 21–37.	Сучкова В.А.
87.	К вопросу об эффективности норм мягкого международного экологического права	Международное публичное и частное право, 2007. – № 3. – С. 17–20.	
88.	Гибкие механизмы Киотского протокола 1997 года	Московский журнал международного права, 2007. – № 4 (68). – С. 63–81.	Якушева Е.А.
89.	История международного экологического права	М.: Изд-во РУДН, 2007. – 246 с.	Мохаммад С.А., Якушева Е.А.
90.	Прогрессивное развитие и кодификация международного экологического права	М.: Экон-Информ, 2007. – 202 с.	Копылов С.М., Кузьменко Э.Ю.
91.	Обеспечение экологической безопасности трансграничного водотока в системе управления им	Международное право – International Law, 2007. – № 4 (32). – С. 153–183.	Мохаммад С.А., Сасиев К.Х.
92.	О системе источников международного экологического права	Международное право – International Law, 2007. – № 4(32). – С. 5–27.	Копылов С.М.
93.	Международное экологическое право	Международное право: учебник / под ред. А.Я. Капустина. – М.: Гардарики, 2008. – С. 471–491.	
94.	Источники международного экологического права	Образование. Наука. Творчество. – Нальчик-Армавир, 2008. – № 5. – С. 71–80.	Копылов С.М.

95.	Природоохранные аспекты деятельности Международной организации гражданской авиации (к 60-летию ИКАО)	Экологическое право, 2008. – № 3. – С. 35–37.	
96.	Теория и практика организации и проведения конференций ООН по окружающей среде	Экологическое право, 2008. – № 2. – С. 37–41.	
97.	Рабство, сходная с рабством практика, принудительный труд и права человека	Международное гуманитарное право: учебник / под ред. А.Я. Капустина. – М.: Юрайт, Высшее образование, 2009. – С. 565–586 (587 с.).	
98.	Экологические права человека	Международное гуманитарное право: учебник / под ред. А.Я. Капустина. – М.: Юрайт, Высшее образование, 2009. – С. 101–115 (587 с.).	Солнцев А.М.
99.	Теоретические основы экологических прав человека	Вестник Московского государственного открытого университета, 2009. – № 1(34). – С. 6–16.	
100.	«Мягкое право»: его сущность и роль в регулировании международных экологических отношений	Актуальные проблемы современного международного права: Материалы ежегодной межвузовской научно-практической конференции кафедры международного права. Москва, 11-12 апреля 2008 г. / под ред. А.Я. Капустина, Ф.Р. Ананидзе. – М.: РУДН, 2009. – С. 221–229.	
101.	Соглашение о сохранении альбатросов и буревестников (качурок) 2001 г.	Международное право – International Law, 2009. – № 1 (37). – С. 299–324.	Циприс М.С.
102.	Еще одно соглашение в системе Договора об Антарктике 1959 г.	Международное право – International Law, 2009. – № 1 (37). – С. 141–152.	Циприс М.С.
103.	Соглашение о сохранении альбатросов и буревестников (качурок) 2001 г.: история разработки и принятия	Вестник Московского государственного открытого университета, 2009. – № 2 (35). – С. 31–37.	Циприс М.С.
104.	Соглашение о сохранении популяций европейских летучих мышей 1991 г.	Международное право – International Law, 2009. – № 2 (38). – С. 314–323.	Циприс М.С.

105.	Territories and Boundaries in International Law	International Law – A Russian Introduction / V.I. Kuznetsov, B.R. Tuzmukhamedov (eds). – The Netherlands: Eleven International Publishing, 2009. – P. 399–432	Kuznetsov V.I.
106.	International Air Law	International Law – A Russian Introduction / V.I. Kuznetsov, B.R. Tuzmukhamedov (eds). – The Netherlands: Eleven International Publishing, 2009. – P. 467–495	
107.	International Ecological Law	International Law – A Russian Introduction / V.I. Kuznetsov, B.R. Tuzmukhamedov (eds). – The Netherlands: Eleven International Publishing, 2009. – P. 545–576	
108.	К вопросу об эффективности норм «мягкого» международного экологического права (учебное пособие)	Экологическое право России: Сб. материалов научно-практических конференций: учеб. пособие для ВУЗов / под общ. ред. А.К. Голиченкова. – М.: Фортрейфер, 2009. – Вып. 5. – С. 216–219.	
109.	Вклад Большой восьмёрки в устойчивое развитие	Международное право – International Law, 2009. – № 3 (39). – С. 102–110.	Солнцев А.М.
110.	Территории и границы в международном праве	Международное право: учебник / отв. ред. В.И. Кузнецов, Б.Р. Тузмухамедов. 3-е изд. перераб. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. (720 с.) – С. 439–467.	Кузнецов В.И.
111.	Международное экологическое право	Международное право: учебник / отв. ред. В.И. Кузнецов, Б.Р. Тузмухамедов. 3-е изд. перераб. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. (720 с.) – С. 575–603.	
112.	Международное воздушное право	Международное право: учебник / отв. ред. В.И. Кузнецов, Б.Р. Тузмухамедов. 3-е изд. перераб. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. (720 с.) – С. 496–524.	

113.	25-летний опыт охраны окружающей среды в развивающихся странах в условиях кризиса внешней задолженности	Актуальные проблемы современного международного права: Материалы ежегодной межвузовской научно-практической конференции. Москва, 10-11 апреля 2009 г. / под ред. А.Я. Капустина, Ф.Р. Ананидзе. – М.: РУДН, 2010. – С. 298–304.	
114.	Экологические права в системе международно-признанных прав человека	Государство и право, 2010. – № 3. – С. 23–32.	Солнцев А.М.
115.	Право окружающей среды ЕС	Правовые основы экономического и социального регулирования ЕС: учебное пособие / под ред. А.О. Иншаковой. – Волгоград: Изд-во Волгоградского гос. ун-та, 2010. – С. 448–476.	Солнцев А.М.
116.	Международное экологическое право на пороге реформ	Московский журнал международного права, 2010. – № 1 (77). – С. 110-130.	Солнцев А.М.
117.	Правовой статус международных каналов: история формирования и современные тенденции развития	Вестник РУДН. Сер. юрид. науки. – М., 2009. – № 5. – С. 199–208. (в печ. 1.03.2010).	
118.	Вопросы охраны окружающей среды в деятельности пара международных организаций (на примере Большой восьмерки)	Вестник Московского государственного открытого университета, 2010. – № 1 (38). – С. 205–208	Солнцев А.М.
119.	Европейские летучие мыши под охраной международного права	Вестник Московского государственного открытого университета, 2010. – № 2 (39). – С. 134–145.	Циприс М.С.
120.	Соглашение о сохранении популяций европейских летучих мышей 1991 г. как первое Соглашение в системе Боннской конвенции о сохранении мигрирующих видов диких животных 1979 г.	Международное право – International Law, 2010. – № 1 (41). – С. 272–295.	Циприс М.С.
121.	Международно-правовой ответ рыбным браконьерам	Международное право – International Law, 2010. – № 2 (42). – С. 22–27.	Солнцев А.М.

122.	Россия подписала Соглашение о мерах государства по предупреждению, недопущению и искоренению незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла 2009 г.	Вестник Московского государственного открытого университета, 2010. – № 4 (41). – С. 76–81	Солнцев А.М.
123.	Международное право о международных каналах	Евразийский юридический журнал, 2010. – № 6 (25). – С. 39-43	
124.	Утилизация морских судов – угроза международной экологической безопасности	Евразийский юридический журнал, 2010. – №. 10 (29). – С. 106–114.	Солнцев А.М.
125.	Предисловие	Емельянова Н.Н. Европейский Союз, вооруженные силы и международное право / под ред. М.Н. Копылова. – М.: ИД Юрис Пруденс, 2010. – С. 5–6 (185 с.).	
126.	Международное сотрудничество в сфере рационального использования и управления морскими живыми ресурсами	Социально-гуманитарные науки. Приложение к журналу «Вестник Московского государственного открытого университета». – М., 2010. – Вып. 25. – С. 28–32.	Солнцев А.М.
127.	ЮНЕП и международно-правовая защита морской среды	Евразийский юридический журнал, 2010. – № 11 (30). – С. 42–47.	Копылов С.М., Мохаммад С.А.
128.	Программа региональных морей ЮНЕП	Международное право – International Law, 2010. – № 3 (43). – С. 46-52.	Копылов С.М., Мохаммад С.А.
129.	320 страниц про любовь к международным организациям (рецензия. на: Капустин А.Я. Международные организации в глобализирующемся мире. – М.: РУДН, 2010)	Международное право – International Law, 2010. – № 2 (42). – С. 68–71.	
130.	Международное право. Практикум: учебное пособие / под ред. А.Н. Вылегжанина, А.Я. Капустина, М.Н. Копылова	М.: ИД Юрис Пруденс, 2011. – 415 с.	Абашидзе А.Х., Блищенко И.П., Вылегжанин А.Н. и др.

131.	Предисловие	Международное право. Практикум: учебное пособие / под ред. А.Н. Вылегжанина, А.Я. Капустина, М.Н. Копылова. – М.: ИД Юрис Пруденс, 2011. – С. 7–14.	Вылегжанин А.Н., Капустин А.Я.
132.	Обеспечение соблюдения экологических прав человека: миф или реальный объект регулирования международного экологического права?	Міжнародні та національні механізми захисту прав людини: виклики сьогодення (Международные и национальные механизмы защиты прав человека: вызовы современности): Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (8 квітня 2011 р., м. Донецьк, Україна) / Упор. Л.М. Дешко, Ю.В. Мазур. – Донецьк: Сучасний друк, 2011. – С. 136–138.	
133.	Международное право о борьбе с рабством и торговлей	Вестник Московского государственного открытого университета, 2011. – № 2 (44). – С. 14–21.	
134.	Механизм чистого развития в системе гибких механизмов Киотского протокола 1997 года	Евразийский юридический журнал, 2011. – № 7 (38). – С. 28–30.	Басырова Е.Р.
135.	Борьба с изменением климата – вклад в поддержание глобальной безопасности	Евразийский юридический журнал, 2011. – № 9 (40). – С. 32–40.	Емельянова Н.Н.
136.	Новые подходы к привлечению инвестиций сохранения экосистемного потенциала лесов Африки	Африка в глобальном мире: прошлое, настоящее и будущее: Материалы X Школы молодых африканистов России, Москва. 29–30 ноября 2011 г. – М.: Ин-т Африки РАН, 2011. – С. 82–86.	Басырова Е.Р.
137.	Договорный механизм обмена части внешнего долга на экологические проекты	Московский журнал международного права, 2011. – № 4(84). – С. 37–51.	Басырова Е.Р.

138.	Договоры об обмене части внешнего долга на экологические проекты («debt-for-nature swaps»): благо или угроза неотъемлемому суверенитету над природными ресурсами?	Евразийский юридический журнал, 2011. – № 12 (43). – С. 26–31.	Басырова Е.Р.
139.	Взгляд на договоры об обмене внешнего долга на экологические проекты («Debt-for-Nature Swaps») через призму принципа неотъемлемого суверенитета государств над своими природными ресурсами.	Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения, 2011. – № 5 (30). – С. 112–119.	Басырова Е.Р.
140.	Роль договоров об обмене внешнего долга на экологические проекты в обеспечении реализации принципа неотъемлемого суверенитета государств над своими природными ресурсами.	Экологическое право, 2011. – № 5. – С. 32–38.	Басырова Е.Р.
141.	К юбилею Рамсарской конвенции 1971 г.	Международное право – International Law, 2011. – № 1–2 (45-46). –С. 51–60.	Солнцев А.М.
142.	Роль Мадридского протокола 1991 г. об охране окружающей среды к Договору об Антарктике 1959 г. в предупреждении негативных экологических последствий хозяйственной деятельности в Антарктике	Международное право – International Law, 2011. – № 1-2 (45-46). –С. 209-220.	Копылов С.М.
143.	Есть ли перспективы у договоров «природа за долги»?	Международное право – International Law, 2011. – № 1–2 (45-46). –С. 236–242.	Басырова Е.Р.
144.	Экология как пункт повестки дня Большой восьмерки	Экологическое право, 2011. – № 1. – С. 29–32.	Солнцев А.М.
145.	Триєдиний регуляторний механізм міжнародної екологічної безпеки (Триєдиний механізм регулювання міжнародної екологічної безпеки) (на укр. яз.)	Екологічна Конституція Землі. Методологічні засади / За ред. акад. НАН України, д-ра екон. наук, проф. Ю.Ю. Туниці. – Львів: РВВ НЛТУ України, 2011. – Ч. 2. – С. 353–358.	Солнцев А.М.

146.	Экологические права человека	Международное гуманитарное право: учебник / под ред. А.Я. Капустина. – М.: Юрайт; ИД Юрайт, 2011. – С. 117–133.	Солнцев А.М.
147.	Рабство, сходная с рабством практика, принудительный труд и права человека	Международное гуманитарное право: учебник / под ред. А.Я. Капустина. – М.: Юрайт; ИД Юрайт, 2011. – С. 619–639.	
148.	Нужна ли сегодня универсальная международная межправительственная экологическая организация?	Актуальные проблемы современного международного права: материалы ежегодной межвузовской научно-практической конференции. Москва, 9-10 апреля 2010 г. / под ред. А.Х. Абашидзе, М.Н. Копылова, Е.В. Киселевой. – М.: РУДН, 2011. – Ч. 1. – С. 235–240	
149.	Рамсарской конвенции 1971 г. – 40 лет	Журнал российского права, 2012. – № 3. – С. 105–112.	Солнцев А.М.
150.	Кодификация международного экологического права: вопросы теории и практики	Актуальные проблемы современного международного права: Материалы ежегодной межвузовской научно-практической конференции. Москва, 8–9 апреля 2011 г. В 2 ч. / отв. ред. А.Х. Абашидзе, Е.В. Киселева. – М.: РУДН, 2012. – Ч. II. – С. 244–254	
151.	К юбилею первого международного универсального договора в области сохранения биологического разнообразия	Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения, 2012. – № 2. – С. 98–108.	Солнцев А.М.
152.	Международно-правовая охрана экосистем водно-болотных угодий (к 40-летию Рамсарской конвенции 1971 г.)	Московский журнал международного права, 2012. – № 1 (85). – С. 141–159	Солнцев А.М.
153.	Международное экологическое право – отрасль современного международного права: учебник	Международное экологическое право: учебник / отв. ред. Р.М. Валеев. – М.: Статут, 2012. – С. 23–88. (639 с.)	

154.	Экологическая безопасность и экологическая доктрина Российской Федерации: учебник	Международное экологическое право: учебник / отв. ред. Р.М. Валеев. – М.: Статут, 2012. – С. 603–623 (639 с.)	Емельянова Н.Н.
155.	Международно-правовое регулирование охраны окружающей среды Антарктики: учебник	Международное экологическое право: учебник / отв. ред. Р.М. Валеев. – М.: Статут, 2012. – С. 243–260 (639 с.)	Копылов С.М.
156.	История становления и развития международного экологического права: учебник	Международное экологическое право: учебник / отв. ред. Р.М. Валеев. – М.: Статут, 2012. – С. 89–128 (639 с.)	
157.	Защита биоразнообразия в международном праве: учебник	Международное экологическое право: учебник / отв. ред. Р.М. Валеев. – М.: Статут, 2012. – С. 186–223 (639 с.)	
158.	Предисловие	Емельянова Н.Н. Современные вызовы глобальной безопасности и международное право: Монография / под ред. М.Н. Копылов. – М.: АДС Групп, 2012. – С. 5–6 (262 с.)	
159.	Доступ к растительным генетическим ресурсам и обеспечение международной продовольственной безопасности	Московский журнал международного права, 2012. – № 3 (87). – С. 39–56.	Емельянова Н.Н.
160.	Рецензия на учебное пособие «Гражданское и торговое право Европейского Союза (основные институты)» / под общ. ред. В.В. Безбаха, В.Ф. Поньки, К.М. Беликовой (М.: РУДН, 2010. – 534 с.)	Евразийский юридический журнал, 2012. – № 8 (51). – С. 155.	
161.	Рамсарская конвенция 1971 г. и экосистемный поход к разумному использованию и устойчивому развитию водно-болотных угодий.	Экологическое право, 2012. – № 3. – С. 27–34.	Солнцев А.М.

162.	Международное сотрудничество в борьбе с лесными пожарами – вклад в обеспечение экологической безопасности региона АСЕАН	Использование и охрана лесов: проблема реализации законодательства: сб. статей / отв. ред. Е.Л. Минина. – М.: ИД «Юриспруденция», 2012. – С. 236–245.	Куанг Тьен Нгуен
163.	Кодификация международного экологического права: новый взгляд	Актуальные проблемы современного международного права: материалы X ежегодной Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора И. П. Блищенко, Москва, 13–14 апреля 2012 г. в 2 ч. / отв. ред. А. Х. Абашидзе, Е. В. Киселева. – М.: РУДН, 2012. – Ч. II – С. 424–435	
164.	Экологическое право ЕС	Основы европейского интеграционного права: учебник / под ред. А.Х. Абашидзе, А.О. Иншаковой. – М.: Юрист, – 2012. – С. 407–437(607 с.)	Солнцем А.М.
165.	Стратегическая экологическая оценка как инструмент международно-правового управления охраной окружающей среды	Евразийский юридический журнал, 2012. – № 11 (54). – С. 49–53.	Богданова Э.Ю., Мохаммад С.А.
166.	К вопросу о прогрессивном развитии международного экологического права	Вестник Евразийского национального университета им. Л.Н. Гумилева. Сер. Юрид. науки. 2012. – № 2–3 (12–13). – С. 177–192.	Солнцев А.М.
167.	Международное экологическое право перед вызовами современности (Экологическая Конституция Земли)	Евразийский юридический журнал. – 2012. – № 12 (55). – С. 53–56.	Солнцев А.М.
168.	Международное экологическое право перед вызовами современности (международная экологическая организация)	Евразийский юридический журнал. – 2013. – № 1 (56). – С. 56–58.	Солнцев А.М.
169.	Экологическое право Европейского Союза	Право Европейского Союза: учебник / под. Ред. А.Я. Капустина. – М.: Юрайт, 2013. – С. 281–305. (387 с.)	

170.	Региональные межправительственные организации	Право международных организаций: учебник / под. ред. И.П. Блищенко, А.Х. Абашидзе. – М.: РУДН, 2013. – С. 258–288. (597 с.)	Абашидзе А.Х., Алисиевич Е.С., Емельянова Н.Н., Жданов Н.В., Мартыненко Е.В., Шармазанашвили Г.В., Эмин В.Г., Нгуен Куанг Тьен, Нгуен Нгок Ань, Си-раба Диалло
171.	Международные квазиорганизации	Право международных организаций: учебник / под. ред. И.П. Блищенко, А.Х. Абашидзе. – М.: РУДН, 2013. – С. 309–317. (597 с.)	Солнцев А.М., Жавгурян К.В.
172.	Международные организации и охрана окружающей среды	Право международных организаций: учебник / под. ред. И.П. Блищенко, А.Х. Абашидзе. – М.: РУДН, 2013. – С. 368–386. (597 с.)	Копылов С.М., Нгуен Куанг Тьен
173.	Международное экологическое право перед вызовами современности (Международный экологический суд)	Евразийский юридический журнал. – 2013. – № 3 (58). – С. 53–56.	Солнцев А.М.
174.	Концепция экологически устойчивых городов АСЕАН	Эколого-правовые проблемы устойчивого развития поселений: тезисы докладов научно-практической конференции / под общ. ред. Е.Л. Мининой. – М.: МГУЛ, 2013. – С. 243–250.	Нгуен К.Т.
175.	Предисловие	Нгуен К.Т. АСЕАН: экология, политика, международное право / под. ред. М.Н. Копылова. – М.: АДС Групп, 2013. – С. 5–19.	
176.	Новое о CITES: к юбилею конвенции	Экологическое право. – М.: Юрист, 2013. №4. – С. 31–36	Меркулова К.А.

177.	Современные подходы к экосистемному управлению	Евразийский юридический журнал. – 2013. – №4 (59). – С. 82–86.	Нгуен К.Т.
178.	Наставление по стратегической экологической оценке	Московский журнал международного права. – 2013. – № 1 (89). – С. 21–38.	Копылов С.М.
179.	Инструкция по применению стратегической экологической оценки	Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2013. – № 2. – С. 271–278.	Копылов С.М.
180.	Киевскому протоколу по стратегической экологической оценки – 10 лет	Экологическое право. – 2013. – № 2. – С. 26–31.	Копылов С.М.
181.	«Плюсы» и «минусы» CITES к юбилею конвенции	Правовая инициатива (электронный журнал). – 2013. – №7.	Меркулова К.А.
182.	Ислам и охрана окружающей среды	Актуальные проблемы международного права: LIBER AMICORUM в честь профессора Револя Миргалимовича Валеева. – Казань: Центр инновационных технологий, 2013. – С. 165–177.	
183.	К вопросу о периодизации истории развития международного экологического права	Верховенство международного права. Liber amicorum в честь профессора К.А. Беяшева / отв. ред. Н.А. Соколова. – М.: Проспект, 2013. – С. 128–144.	

184.	Convenția de la Washington privind comerțul internațional cu specii de faună și floră pe cale de dispariție la 40 de ani. Cât mai necesită?	ITendințe contemporane ale dezvoltării științei în contextul valorificării opțiunii europene: viziuni ale tinerilor cercetătoril (1; 2013 ; Chișinău). Tendințe contemporane ale dezvoltării științei în contextul valorificării opțiunii europene: viziuni ale tinerilor cercetători : Materialele Conferinței științifice internaționale anuale a tinerilor cercetători. Ediția a VII-a, 30 mai 2013, Chișinău, Vol. I, Secția Drept Internațional și Relații Internaționale / col. de red.: Alexandru Burian, Valeriu Cușnir, Valentin Beniuc, Aslan Abașidze, Yuri Boshitsky, Victor Juc, Natalia Chirtoacă. – Ch.: s/n, 2013. – P. 189–196.	Меркулова К.А.
185.	Договорам об обмене внешнего долга на экологические проекты 25 лет	Журнал российского права. – 2013. – № 10 (202). – С. 89–97.	Басырова Е.Р.
186.	Конференция ООН по сохранению и утилизации ресурсов 1949 г. как хронологически первая конференция ООН по проблемам окружающей среды	Moldavian Journal of International Law and International Relations / Молдавский журнал международного права и международных отношений. – №. 3 (29), 2013 – С. 9–15.	Копылов С.М.
187.	К 40-летию Вашингтонской конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения	Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. Юрид. науки. – 2013. – № 3. – С. 289–300.	Меркулова К.А.
188.	Международное экологическое право	Международное право: Особенная часть: учебник / отв. ред. А.Х. Абашидзе, Е.М. Абайдельдинов. – Воронеж: Наука-Юнипресс, 2013. – 75–131 с.	Солнцев А.М.
189.	Как формировалась функция управления ООН в области охраны окружающей среды	Вестник РУДН. Сер. Юрид. науки / М., 2013. – № 4. – С. 302–308	Мохаммад С.А., Копылов С.М.

190.	К юбилею Вашингтонской конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, 1973 г.	Евразийский юридический журнал. – 2013. – № 5 (60). – С. 43–47	Меркулова К.А.
191.	Международное экологическое право: вчера, сегодня, завтра	Евразийский юридический журнал. – 2013. – № 7 (62). – С. 52–55	Копылов С.М.
192.	Вашингтонской конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры – 40 лет. Сколько еще?	Современные тенденции развития науки в контексте реализации европейской модели: видения молодых ученых: Материалы международной ежегодной конференции молодых ученых. 7-е издание, 30 мая 2013 г., Кишинев. Т. I. Отдел международного права и международных отношений / под ред. А. Буриана, В. Кушнира, В. Бенюк, А. Абашидзе, Ю. Бошицкого, В. Жука, Н. Киртоакэ. – Кишинев: Centrul Editorial-Poligrafic al USM, 2013. – С. 189–198/	Меркулова К.А.
193.	Экологическая безопасность в евразийском пространстве	Евразийский юридический журнал. – 2013. – № 8 (63) – С. 5–9	
194.	Забытые факты из истории международного экологического права: конференция ООН по сохранению и утилизации ресурсов 1949 г.	Евразийский юридический журнал. – 2013. – № 10 (65) – С. 5–9	Копылов С.М.
195.	CITES празднует свой 40-летний юбилей.	Московский журнал международного права. – 2013. – № 3(91). – С. 46–59	Меркулова К.А.
196.	О правовом режиме Арктики	Правовая инициатива (электронный журнал). – 2013. – № 12.	
197.	Предисловие	Мохаммад С.М.А. Международные режимы в международном экологическом управлении / под ред. М.Н. Копылова. – М.: АДС Групп, 2013. – С. 4–9.	

198.	К юбилею международного экологического права	Экономика и право. XXI век. – 2013. – №4 (октябрь-декабрь). – С. 33–39	Копылов С.М., Мишланова В.А.
199.	Правовой режим Арктики	Международное право: учебник / от ред. С.А. Егоров. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Статут, 2014. – С. 265–280/	
200.	Международно-правовой статус Шпицбергена	Международное право: учебник / от ред. С.А. Егоров. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Статут, 2014. – С. 280–287/	
201.	Международно-правовой режим Антарктики	Международное право: учебник / от ред. С.А. Егоров. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Статут, 2014. – С. 287–306/	
202.	Территориальные проблемы в современном международном праве	Международное право: учебник для бакалавров / под ред. А.Я. Капустина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2014. – Серия: Бакалавр. Базовый курс. – 216–260 с.	
203.	Международное экологическое право	Международное право: учебник для бакалавров / под ред. А.Я. Капустина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2014. – Серия: Бакалавр. Базовый курс. – 559–615 с.	Копылов С.М.
204.	Международному экологическому праву – 175 лет.	Московский журнал международного права. – 2014. – № 1 (93). – С. 103–121.	Копылов С.М., Мишланова В.А.
205.	Вклад международных организаций в решение экологических проблем	Международное право и международные организации / International Law and International Organizations. – 2014. – № 2. – С. 223–236	Мишланова В.А.

206.	Каталог специальных принципов международного экологического права	Актуальные проблемы современного международного права : материалы XI ежегодной международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора И. П. Блищенко: в 2 ч. / отв. ред. А. Х. Абашидзе. Москва, 12–13 апреля 2013 г. – М.: РУДН, 2014. – С. 458–472.	
207.	Территории и границы в международном праве	Международное право: учебник / отв. ред. Б.Р. Тузмухамедов. – 4-е изд., прераб. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. – С. 356–377.	Кузнецов В.И.
208.	Международное воздушное право	Международное право: учебник / отв. ред. Б.Р. Тузмухамедов. – 4-е изд., прераб. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. – С. 400–421.	
209.	Международное экологическое право	Международное право: учебник / отв. ред. Б.Р. Тузмухамедов. – 4-е изд., прераб. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. – С. 464–485.	
210.	Современное состояние и перспективы развития международного экологического права (к юбилею отрасли)	Moldavian Journal of International Law and International Relations / Молдавский журнал международного права и международных отношений. – Nr. 1 (31). 2014 – С. 21–33.	Копылов С.М., Мишланова В.А.
211.	История зарождения и становления юридической ответственности за экологические правонарушения в России	Евразийский юридический журнал. – 2014. – № 3 (70) – С. 141–145.	Мишланова В.А.
212.	Региональные межправительственные организации	Право международных организаций: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. А.Х. Абашидзе. – М.: Юрайт, 2014. – С. 268–296	Абашидзе А.Х., Алисевиич Е.С.

213.	Международные квазиорганизации	Право международных организаций: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. А.Х. Абашидзе. – М.: Юрайт, 2014. – С. 328–334.	Солнцев А.М.
214.	Международные организации в сфере охраны окружающей среды	Право международных организаций: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. А.Х. Абашидзе. – М.: Юрайт, 2014. – С. 483–505.	Копылов С.М.
215.	Экологическое право Европейского Союза	Гуманитарные аспекты концепции устойчивого развития. Коллективная монография. – СПб.: РГГМУ, 2014. – С. 83–104.	Солнцев А.М.
216.	Уголовно-правовая борьба с экологическими преступлениями по законодательству Российской Федерации и иностранных государств	Юридическая наука. – 2014. – №1. – С. 99–104.	Мишланова В.А.
217.	О специальных принципах международного экологического права	Право и экология: материалы VIII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 23–24 мая 2013 г.) / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, С.А. Боголюбов. – М.: ИЗиСП: ИНФРА-М, 2014. – С. 276–282.	
218.	Нужна ли историография международному экологическому праву?	Евразийский юридический журнал. – 2014. – № 6 (73) – С. 125–128.	Мишланова В.А.
219.	Место международных экологических стандартов в системе источников международного экологического права	Современное право. – 2014. – № 7. – С. 136–139.	Мишланова В.А.
220.	Чего не хватает международному экологическому праву в год своего 175-летия?	Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 5 «юриспруденция». – 2014. – № 3 (24). – С. 108–120.	Копылов С.М., Мишланова В.А.
221.	Полномочия ЭКОВАС по охране окружающей среды в исторической ретроспективе	Евразийский юридический журнал. – 2014. – №10 (77). – С. 76–80.	Менса К.М.

222.	Взаимодействие международного экологического и международного экономического права как отраслей системы международного права	Московский журнал международного права. – 2014. – № 3 (95). – С. 171–188.	Боклан Д.С.
223.	К вопросу о формировании каталога специальных принципов международного экологического права.	Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция. - 2014. – № 4 (25). – С. 8–18.	Копылов С.М.
224.	Место международных экологических стандартов в регулировании международных экологических отношений	Молдавский журнал международного права и международных отношений. – 2014. – № 2 (32). – С. 9–16	
225.	Инновационное влияние решений международных судебных учреждений на прогрессивное развитие международного права или к вопросу об их прецедентном характере	Всероссийский научно-практический журнал «Юстиция». 2014. No 1. [Электронный ресурс] URL: http://www.justicia.su	Копылов С.М.
226.	Двустороннее межгосударственное сотрудничество по оценке воздействия на окружающую среду в регионе НАФТА	Право и управление. XXI век. – 2014. – № 4. – С. 53-60	Богданова Э.Ю.
227.	Экологически чистое Боденское озеро как пример эффективного международного природоохранного сотрудничества	Евразийская интеграция: правовая и образовательный аспекты: материалы международной научной конференции (Новосибирск, 3–5 декабря 2014 г.) и II Школы интерэкоправа (Новосибирск, 4–5 декабря 2014 г.) / Редкол.: В.С. Курчеев, В.А. Прошин, Е.А. Высторобец и др. – Новосибирск: Изд-во НГУ, 2015. – С. 112–115.	

228.	Новый взгляд на периодизацию истории международного экологического права	Актуальные проблемы современного международного права: материалы XII ежегодной международной научно-практической конференции, посвященной Памяти профессора И.П. Блищенко: в 2 ч. / отв. ред. А. Х. Абашидзе. Москва, 12–13 апреля 2014 г. – М.: РУДН, 2015. – Ч. II. – С. 408–415	Мишланова В.А.
229.	Краткий очерк истории международного экологического права	Монография / под ред. М.Н. Копылова. – М.: Изд-во «Экон-Информ», 2015. – 518 с.	Копылов С.М., Мохаммад С.М.А.
230.	Предисловие. Краткий очерк истории международного экологического права.	Монография / под ред. М.Н. Копылова. – М.: Изд-во «Экон-Информ», 2015. – С. 3–12.	
231.	ЭКОВАС: экология, природопользование и международное право: Монография	/ под ред. М.Н. Копылова. – Саарбрюккен (ФРГ): Lap LAMBERT Academic Publishing, 2015. – 233 с.	Менса К.М.
232.	Предисловие. ЭКОВАС: экология, природопользование и международное право: Монография	/ под ред. М.Н. Копылова. – Саарбрюккен (ФРГ): Lap LAMBERT Academic Publishing, 2015. – С. 3–18.	
233.	Формирование глобальной экологической политики и международных режимов международного экологического управления: per aspera ad astrum	Вестник ВоЛГУ. 2015. № 2 (27). – С. 138–150.	Копылов С.М., Мохаммад С.М.А.
234.	Концепция устойчивого развития в формате ЭКОВАС	Право и управление. XXI век. 2015. – № 2(35). – С. 79–84.	Менса К.М.
235.	Международные экологические стандарты: что это?	Актуальные проблемы современного международного права: материалы XIII Международного конгресса «Блищенковские чтения, Москва, 11 апреля 2015 г. в 2 ч. / отв. ред. А. Х. Абашидзе. – М.: РУДН, 2015. – Ч. II. – С. 385–392	

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ (<i>Абашидзе А.Х.</i>)	3
ПОЗДРАВЛЕНИЯ	9
<i>Боголюбов С.А.</i> Экологическое право: национальный и/или международный вектор	19
<i>Бринчук М.М.</i> Профессор М.Н. Копылов – лидер российской науки международного экологического права	37
<i>Отке А.И.</i> Международно-правовая охрана редких видов животных на примере чукотско-алаянской популяции белых медведей.....	58
<i>Валеев Р.М., Гилязева Д.Р.</i> Пробелы российского законодательства по защите прав коренных малочисленных народов на благоприятную окружающую среду.....	64
<i>Егоров С.А.</i> Вооруженные конфликты и правовая защита природной среды.....	76
<i>Копылов М.Н.</i> Некоторые промежуточные итоги 175-летнего пути международного экологического права.....	90
<i>Малеев Ю.Н., Колесникова А.В.</i> Подходы к международно-правовому регулированию использования государствами информационно-коммуникационных технологий (ИКТ)	103
<i>Сарсембаев М.А.</i> Изучение Казахстаном наилучшего мирового правового опыта по вопросам экологии и атомной энергетики.....	115

Богданова Э.Ю. Принцип предосторожного подхода как основа для развития процедуры оценки воздействия на окружающую среду в международном праве.....	129
Боклан Д.С. Защита окружающей среды в Органе по рассмотрению споров ВТО.....	141
Копылов С.М., Мохаммад С.М.А. Может ли ООН превратиться в центр по выработке стратегии международного экологического управления?	149
Попадейкин В.В., Попадейкина М.В. Экологические аспекты кризиса классического либерализма.....	166
Кодолова А.В. Кодификация и прогрессивное развитие международного права в сфере охраны атмосферы.....	174
Шуплецова Ю.И. Перспективы развития лесного законодательства России: взгляд со стороны международных организаций.....	183
Солнцев А.М. Взаимодействие между международными экологическими соглашениями как средство повышения эффективности международно-правового регулирования охраны окружающей среды.....	189
Хлуденева Н.И. Перспективы и последствия участия России в Протоколе по стратегической экологической оценке к Конвенции Европейской экономической комиссии ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте.....	201
Архинова В.С. Вклад международных судебных учреждений в прогрессивное развитие международного экологического права на примере Суда ЕС.....	214
Гейт Н.А. Влияние правового регулирования на совершенствование государственного управления охраной окружающей среды.....	224

<i>Мингазова К.</i> Перспективы развития международного права окружающей среды: эколого-ориентированное правосознание.....	242
<i>Циприс М.С.</i> Система Боннской конвенции по сохранению мигрирующих видов диких животных 1979 г. и система Договора об Антарктике 1959 г.	247
<i>Мишланова В.А.</i> Нерешенная проблема карстовых провалов.....	255
Список научных трудов доктора юридических наук, профессора М.Н. Копылова.....	265

Научное издание

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
СОВРЕМЕННОГО
МЕЖДУНАРОДНОГО
ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА**

LIBER AMICORUM
в честь профессора
Михаила Николаевича Копылова

Издание подготовлено в авторской редакции

Технический редактор *Н.А. Ясько*
Компьютерная верстка *Н.А. Ясько*
Дизайн обложки *М.В. Рогова*

Подписано в печать 19.02.2016 г. Формат 60×84/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Таймс.
Усл. печ. л. 17,21. Тираж 100 экз. Заказ 248.

Российский университет дружбы народов
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3

Типография РУДН
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3, тел. 952-04-41