

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

**КАЗАХСТАНСКО-АМЕРИКАНСКИЙ СВОБОДНЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ**

Ю.А. Гаврилова

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО
ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА**

Монография

Усть-Каменогорск
2013

УДК 349.6
ББК 67.407
Г 12

Г 12 Гаврилова Ю.А.

Актуальные проблемы международного экологического права:
Монография. - Усть-Каменогорск, 2013. – 154 с.

ISBN 978-601-7334-15-4

Особую заботу мирового сообщества на современном этапе представляют глобальные экологические проблемы, включающие в себя проблемы изменения климата, сокращение озонового слоя Земли, кислотные дожди, опустынивание, сокращение биологического разнообразия и т. д. Эти проблемы являются результатом деятельности человека, несогласованной с законами развития природы. Успешному решению проблем в области охраны окружающей среды должна способствовать добрая воля государств, конструктивный диалог, совместные усилия по регулированию использования и охраны окружающей природной среды. Именно на это направлены нормы и принципы одной из отраслей современного международного права - международного экологического права.

В монографии рассмотрены понятия и этапы становления международного экологического права; изучены принципы и источники, объекты, субъекты международного экологического права; охарактеризовано участие Республики Казахстан в международном эколого-правовом сотрудничестве; проанализированы международные договоры как формы правового сотрудничества РК в области охраны окружающей среды; выработаны предложения по совершенствованию механизма обеспечения обязательств РК по международным экологическим договорам.

Монография рекомендуется студентам, магистрантам, преподавателям, интересующимся проблемами правовой охраны окружающей среды, как на международном, так и на национальном уровне.

УДК 349.6
ББК 67.407

Рецензенты:

Рахимбердин К.Х., доктор юридических наук, зав. кафедрой «Уголовное право и уголовный процесс, ВКГУ им. С. Аманжолова

*Мензюк Г.А., кандидат юридических наук, доцент,
Казахстанско-Американский свободный университет*

ISBN 978-601-7334-15-4

© Казахстанско-Американский
свободный университет, 2013

ПРЕДИСЛОВИЕ

Особую заботу мирового сообщества на современном этапе представляют глобальные экологические проблемы, включающие в себя изменение климата, сокращение озонового слоя Земли, кислотные дожди, опустынивание, сокращение биологического разнообразия и т.д. Эти проблемы являются результатом деятельности человека, несогласованной с законами развития природы.

Экологический кризис характерен практически для всех государств мира, включая и территорию Республики Казахстан. Наиболее опасными его проявлениями является региональное техногенное опустынивание, деградация почв, истощение и загрязнение водных ресурсов, загрязнение атмосферы, сокращение площадей леса, накопление опасных и токсичных отходов. Масштабы и острота экологических проблем в Казахстане вызывает серьезную озабоченность национальной и мировой общественности. Показатели использования ресурсов и загрязнений окружающей среды в Казахстане в несколько раз превышают соответствующие показатели стран Центрально-Восточной Европы. Общий экономический ущерб от нерационального использования и загрязнения окружающей среды достигает до 20-30% валового национального продукта. Непринятие решений сегодня приведет завтра к еще большим экономическим потерям, необратимому ухудшению среды проживания миллионов людей и может затормозить экономическое развитие регионов и страны в целом ¹.

Таким образом, проблемы экологии давно перешагнули государственные границы, а хищническая эксплуатация и загрязнение экосистем отдельных государств серьезно влияют на состояние окружаю-

¹ Алимбаев Т.А. Экология Казахстана. Караганда: Болашак-Баспа, 1999. - 145 с.

щей среды во всем мире, сказываясь в итоге на здоровье и благосостоянии людей разных стран.

Их решение связано с выработкой международной экологической политики и надежных организационно-правовых средств охраны окружающей среды как на международном уровне, так и на национальном уровне.

Успешному решению проблем в области охраны окружающей среды должна способствовать добрая воля государств, конструктивный диалог, совместные усилия по регулированию использования и охраны окружающей природной среды. Именно на это направлены нормы и принципы одной из отраслей современного международного права - международного экологического права.

Знакомство читателей с актуальными проблемами международного экологического права, а также международно-правовым сотрудничеством Республики Казахстан в области охраны окружающей среды является главными задачами автора данной монографии.

Автором рассмотрены понятие и этапы становления международного экологического права; изучены принципы и источники, объекты, субъекты международного экологического права; охарактеризовано участие Республики Казахстан в международном экологическом сотрудничестве; проанализированы международные договоры как формы правового сотрудничества РК в области охраны окружающей среды; выработаны предложения по совершенствованию механизма обеспечения обязательств РК по международным экологическим договорам.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МЕЖДУНАРОДНОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

1. Понятие и сущность международного экологического права

1.1 Формирование и развитие международного эколого-правового сотрудничества

На сегодняшний день глобальные экологические проблемы поставили государства перед необходимостью тесного международного сотрудничества, как на универсальном, так и на региональном уровне.

Особенно остро такие проблемы обозначились во второй половине XX века в связи с научно-технической революцией, полностью изменившей облик Земли и образ человеческой жизни. Прогрессивные достижения технического прогресса негативно отразились на человечестве. В результате чрезмерной эксплуатации земных ресурсов и бездумного загрязнения окружающей среды «человек создал новую угрозу своей жизни: угрозу экологической катастрофы»¹.

Для того, чтобы решить эту проблему, международное сообщество должно выработать эффективные нормы, а также механизмы реализации этих норм, способствующие предотвращению и преодолению глобального экологического кризиса.

С этой целью уже были предприняты различные меры: от принятия международных договоров, направленных на регулирование отношений в сфере взаимодействия общества и природы, до создания разнообразных международных организаций, объединяющих усилия государств для разрешения экологических конфликтов.

Необходимо также отметить, что еще в доправовой период отношения между человеком и окружающей средой регулировались естественными потребностями людей, их сообществ (племени, рода) и во многом определялись естественными циклами самой природы. Впоследствии, с возникновением права, наделения ее божественными чертами, обожествление природных явлений, зверей, птиц нашли отражение в некоторых религиозно-правовых системах древности.

Идея единства человека и природы находит отражение в религиозно-этическом и правовом памятнике Древней Индии «Законах Ману» (II в. до н.э. II в. н.э.). Они предупреждают, что разрушение окружающей природы убивает вместе с ней и человека как физически, так

¹ Хакапаа К. Загрязнение морской среды и международное право. – М.: Прогресс, 1986. - 424 с.

и нравственно. В них порицаются торговля природными дарами, лесными животными, птицами и людьми...¹

У восточных славян первые акты об охране природы «наглядно демонстрируют связь древнерусского законодательства с нормами их обычного права. Народная хозяйственная и бытовая жизнь была всегда тесно связана с природой и напрямую зависела от ландшафта местности, сезонных природных циклов и стихийных климатических явлений. У восточных славянских племен такое адаптивно-практическое отношение к окружающей среде сочеталось с религиозными мотивами, выражаемыми в освещении некоторых урочищ, роц, ручьев, пещер. В таких местах запрещалась всякая охотничья и хозяйственная деятельность.

Земледелие – основное занятие населения сочеталось с собирательством, охотой и рыбной ловлей. Свод леса под посевы зерна осуществлялся еще в незначительных масштабах. Дополнительные промыслы обеспечивали лишь нужды натурального хозяйства и при слабости торгового обмена не были еще хищническими. Таким образом, население брало от природы минимум, почти не вмешиваясь в ее растительно-биологический процесс»².

Нормы об охране природы, как отмечает М.М. Бринчук, можно найти уже в первых нормативных актах российского государства. Так, в «Русской Правде» (1016 г.) предусматривалась охрана общинной собственности, объектом которой, к примеру, был лес, или собственности князя³. Охрана лесных ресурсов на Руси осуществлялась и в целях военной обороны. Уже с XIV века был установлен заповедный характер оборонительных лесных засек, служивших средством защиты от набегов татар. Законодательством того времени строго запрещалась вырубка деревьев в засечной черте. Такие леса охранялись специальными сторожами⁴.

Интересен и германский закон XII века, где прослеживается идея охраны объектов природы через поддержание общего мира, безопасности общественного труда и передвижения. Как отмечают советские теоретики, германский законодатель... «обеспокоен здесь не столько

¹ Голиченков А.К., Новицкая Т.Е., Чиркин С.В. Очерки истории экологического права: развитие правовых идей охраны природы // Вест. Моск. ун-та. - Сер. 11. Право, 1991. - №1. - С. 50-57.

² Булгаков М.Б., Ялбуганов А.А. Природоохранные акты: от «Русской правды» до петровских времен // Гос-во и право. - 1996. - №8. - С. 136-146.

³ Бринчук М. М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений.- М.: Юристъ, 1998. - 688 с.

⁴ Бринчук М. М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений.- М.: Юристъ, 1998. - 688 с.

самим фактом охоты или рыболовства в чужих владениях, сколько применением орудий, которые препятствуют естественной миграции животных и представляют определенную опасность для всего живого, передвигающегося по лесу или реке»¹.

В дальнейшем, вплоть до XVI века, законодательство было направлено на охрану природных объектов «великокняжеских, монастырских и общинных владений от посягательства на них сторонних лиц. Сами владельцы угодий в тот период не проявляли какой-то особой заботы о сохранении своих природных богатств. Они использовали принадлежавшие им природные ресурсы по мере крайней надобности и особенного ущерба природе не наносили: в те времена антропогенное давление на природу не ощущалось»². В целом же, как и в других древних или средневековых государствах, охрана природных ресурсов осуществлялась, прежде всего, через защиту прав собственности, экономических, военных и налоговых интересов государства.

В XVII веке, в связи с развитием международного судоходства на реках, которые либо пересекали территорию двух или нескольких государств, либо отграничивали их друг от друга, возникает проблема использования разделяемых природных ресурсов. В науке международного права и практике международных отношений появились термины «международная река», «международное речное право», «международное водное право». Советский правовед Л.В. Корбут, исследуя проблему международных речных комиссий, относя ее к числу старейших, отмечает, что «первая речная комиссия, так называемая Комиссия рейнского округа, была образована... на основании договора между Францией и Германской империей, подписанного 15 августа 1804 года. В дальнейшем речные комиссии стали возникать на многих реках Европы (Дунай, Эльба, Одер и т.д.), Азии (реки Китая), Африки (например, на р. Конго) и Америки (пограничная между США и Канадой речная и озерная система и др.)»³.

В начале XX века вопросы охраны природных объектов перестают волновать отдельные государства только в сфере собственного благополучного выживания, и в 1910 году на VIII Международном зоологическом конгрессе известный натуралист и путешественник

¹ Голиченков А.К., Новицкая Т.Е., Чиркин С.В.. Очерки истории экологического права: развитие правовых идей охраны природы // Вест. Моск. ун-та. - Сер. 11. Право, 1991. - №1. - С. 50-57.

² Булгаков М.Б., Ялбуганов А.А. Природоохранные акты: от «Русской правды» до петровских времен // Гос-во и право. - 1996. - №8. - С. 136-146.

³ Корбут Л. В. Современные международные речные комиссии // Сов. гос-во и право.- 1968. - №4. - С. 109-113.

Поль Саразин из Базеля выступил с докладом «Всемирная охрана природы», в котором призвал к немедленному объединению государств для международной охраны природы и созданию постоянной Международной комиссии по охране природы. На конгрессе был создан временный Комитет, куда вошли 14 зоологов из стран Европы, Азии и Америки. Данный Комитет в течение трех лет вел организационно-подготовительную работу для созыва международной конференции по всемирной охране природы. Первое заседание Комитета состоялось 18 августа 1910 года. Было принято решение через посредство Швейцарии провести международную конференцию. Приглашение для участия в конференции разослали 18 государствам (не считая самой Швейцарии).

Бернская конференция по международной охране природы состоялась 4-6 ноября 1913 года в здании Союзного парламента Швейцарии.

Основным вопросом, обсуждавшимся на конференции, было создание постоянной Международной Комиссии по охране природы, в предмет ведения которой предполагалось включить следующее: международная охрана флоры и фауны, сохранение биологического разнообразия, охрана исчезающих видов флоры и фауны и международная поддержка устройства природных заповедников. Также предлагалось распространить деятельность Комиссии на охрану ландшафтов и охрану исчезающих человеческих племен...

В результате долгих дискуссий была учреждена Консультативная Комиссия для международной охраны природы, в задачи которой входили сбор и обработка различных материалов в сфере международной охраны природы. Но с началом Первой мировой войны международный акт об учреждении Комиссии так и не вступил в силу¹.

Но именно с этого события советский ученый Хромов С.С. условно выделяет три периода развития международного сотрудничества в области охраны окружающей среды: 1913-1948 гг., 1948-1968 гг., 1968 - по настоящее время.

Начало первого этапа связано с попыткой объединить усилия различных стран в целях защиты природы. Несмотря на то, что в результате работы Швейцарской конференции никаких практических мер не было выработано, были намечены пути развития пропаганды природоохранительных идей.

¹ Абашидзе А.Х., Солнцев А.М. Первая международная экологическая конференция – Конференция по международной охране природы (Берн, 1913 г.) // Экологическое право. – 2006. - №4. – С. 2-4.

Общими дискуссиями ограничилась также работа первого Международного конгресса по охране природы, который состоялся в Париже в 1923 году.

Определенный шаг в направлении практической деятельности был сделан в 1928 г., когда в Брюсселе было открыто Международное бюро защиты природы. Однако функции его были ограничены лишь сбором информации о природоохранительном законодательстве и составлением перечня всех национальных парков и заповедников.

Таким образом, первый этап развития международного сотрудничества в области охраны природы характеризовался безусловным повышением внимания к этой проблеме, однако, в основном, на уровне специалистов. Не удалось в этот период создать и эффективного международного органа, который мог бы определенным образом координировать и направлять природоохранную деятельность во всем мире.

Начало второго этапа становления интернациональной деятельности в области окружающей среды связано с созданием ООН и первой международной природоохранительной организации. В 1948 году, при активной поддержке ЮНЕСКО, на базе Брюссельского бюро был организован Международный союз защиты природы. Позднее, в связи с расширением концепции охраны природы, он был переименован, и с 1956 года называется Международным союзом охраны природы и природных ресурсов (МСОП).

Немаловажное значение в становлении международного экологического права сыграла Конференция ООН по сохранению и утилизации ресурсов 1949 г. (UNCCUR), которая явилась хронологически первой международной экологической конференцией, проведенной под эгидой ООН. Конференция проходила с 17 августа по 6 сентября 1949 г. в Нью-Йорке, в ее работе приняли участие более 1000 представителей из более чем 50 стран, 500 из которых были избраны Генеральным секретарем ООН по предложению правительств, неправительственных организаций и подготовительного комитета. На рассмотрение Конференции было вынесено шесть проблем: минеральные ресурсы, топливо и энергетика, вода, леса, земли, дикая природа и рыбные ресурсы. Обсуждению были подвергнуты следующие вопросы:

- ситуация со всемирными ресурсами;
- всемирный обзор ситуаций с критической нехваткой ресурсов;
- взаимозависимость ресурсов; использование и сохранение ресурсов; разработка новых ресурсов с помощью применимых технологий;

- обучение сохранению;
- ресурсные технологии для наименее развитых стран; интегрированное развитие речных бассейнов.

При всей ограниченности результатов работы Конференции ООН по сохранению и утилизации ресурсов нельзя не отметить, что вопросы, которые на ней обсуждались, почти через 50 лет оказались в повестке дня Конференции ООН по окружающей среде и развитию 1992 г. Уже на этой ранней стадии взаимоотношение между сохранением и развитием рассматривалось в качестве центральной темы. Дискуссии велись, в основном, вокруг трех проблем: соотношение между сохранением и использованием; необходимость разработки стандартов, обеспечивающих сохранение; соотношение между сохранением и развитием.

Непосредственным итогом работы Конференции ООН по сохранению и утилизации ресурсов 1949 г. стало то, что, как сама ООН, так и ее специализированные учреждения стали все чаще и чаще проводить мероприятия, посвященные сохранению флоры и фауны. В 1954 г. Генеральная Ассамблея ООН созвала Конференцию по сохранению морских живых ресурсов, на которой были выработаны нормы о сохранении, вошедшие в Женевские конвенции по морскому праву 1958 г. Параллельно Генеральная Ассамблея ООН начинает обращать внимание на такие новые проблемы, как последствия испытаний ядерного оружия в атмосфере и последствия загрязнения нефтью. Обсуждение этих проблем на сессиях Генеральной Ассамблеи ООН и принятые по ним резолюции свидетельствовали о смещении внимания с защиты флоры и фауны на международные действия, касающиеся промышленной и военной деятельности. Легко заметить, какую важность имели эти сдвиги, хотя в тот момент, возможно, трудно было спрогнозировать их далеко идущие последствия. В 1955 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию 912 (X), первую из многих, касающихся использования атомной энергии и последствий атомной радиации. Это привело к заключению в 1963 г. Договора о запрещении испытаний ядерного оружия в трех средах и созданию политической обстановки, позволившей Австралии и Новой Зеландии подать жалобу на Францию в Международный Суд ООН, призывающую последнюю прекратить ядерные испытания в атмосфере.

В 1954 г., под эгидой Международной морской организации, была принята первая глобальная по своему охвату Лондонская международная конвенция по предотвращению загрязнения моря нефтью, построенная на текстах проектов конвенций 1926 г. и 1935 г. Спустя 15 лет были приняты конвенции о вмешательстве в открытом море, уста-

навливающие нормы гражданской ответственности за ущерб, вызванный загрязнением нефтью, и учреждающие Международный фонд для компенсации ущерба от загрязнения нефтью. Их принятие было связано с крупными инцидентами с нефтяными танкерами, которые причинили ущерб морской среде, населению и собственности. Другими глобальными конвенциями, принятыми в этот период, были: Конвенция о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря 1958 г., которая содержала принципиально новые положения о сохранении морских живых ресурсов, и Конвенция об открытом море 1958 г., которая обязывала договаривающиеся государства прекратить загрязнение моря нефтью и захоронение радиоактивных отходов¹.

Большой резонанс во всем мире имело принятие резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Экономическое развитие и охрана природы» (18 декабря 1962 года), которая, совместно с аналогичной резолюцией «Экономическое развитие и охрана природных ресурсов, флоры и фауны» (12 декабря 1962 года) XII Генеральной конференции ЮНЕСКО, привлекла внимание мировой общественности к резко обострившимся отношениям общества и природы...

В последующие годы круг природоохранительных мероприятий, осуществляемых такими органами ООН, как ЭКОСОС, ЮНЕСКО, ФАО, ВОЗ, МАГАТЭ, ВМО, ИМКО и некоторыми другими, существенно расширился. Однако дальнейшее развитие деятельности системы ООН в этой области сдерживало отсутствие четкой координации и (становившиеся уже узкими) рамки чисто природоохранительной тематики...

На XXIII сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1968 году было принято принципиальное решение о созыве в 1972 году в Стокгольме Международной конференции по окружающей человека среде. Эта акция положила начало третьему этапу развития международной деятельности в области окружающей среды. Она способствовала заметной активизации действий международных организаций в этой области, вызвала необходимость проведения ими тщательной оценки своей работы, определения возможных точек соприкосновения с программами других организаций, разработки новых проектов, выбора путей укрепления сотрудничества в этой области. На данном этапе проблема окружающей среды рассматривается как комплексная, глобальная за-

¹ Копылов Станислав Михайлович. Забытые факты из истории международного экологического права: конференция ООН по сохранению и утилизации ресурсов 1949 г.// Евразийский юридический журнал. – 2013. - № 10 (65)

дача, решить которую невозможно, не затрагивая ее социально-экономических и общественно-политических аспектов¹.

В результате работы Конференции была принята Декларация по окружающей среде, являющаяся важным и авторитетным международным документом, способствующим мобилизации усилий всех государств в решении многообразных экологических проблем с единых позиций. Декларация состоит из преамбулы и 26 принципов. В преамбуле зафиксированы место и значение глобальной проблемы охраны окружающей среды, а также общие задачи по ее решению. Наступил такой момент в истории, говорится в Декларации, когда мы должны регулировать свою деятельность во всем мире, проявляя более тщательную заботу в отношении последствий этой деятельности для окружающей среды. Из-за неведения или безразличного отношения мы можем нанести огромный и непоправимый ущерб земной среде, от которой зависит наша жизнь и благополучие. И, наоборот, благодаря наиболее полному применению наших знаний и более разумному подходу, мы можем обеспечить для себя и для наших потомков лучшую жизнь в условиях среды, которая в большей степени будет соответствовать потребностям и чаяниям людей.

По итогам Стокгольмской конференции, Генеральная Ассамблея ООН на своей XXVII сессии в декабре 1972 года приняла ряд конструктивных резолюций, имеющих долгосрочные организационные последствия. И, прежде всего, она постановила учредить особый орган – Программу ООН по окружающей среде (ЮНЕП).

Генеральная Ассамблея ООН объявила 5 июня Всемирным днем окружающей среды и призвала правительства и международные организации ежегодно проводить в этот день на всемирной основе мероприятия, подтверждающие их стремление к сохранению и улучшению окружающей среды.

Большое значение Конференции заключается в том, что с ее проведением начинает формироваться и развиваться концепция самостоятельной отрасли международного права - международного экологического права.

По мнению Тимошенко А.С., международно-правовая охрана окружающей среды складывалась эмпирически, как ряд юридических правил в ответ на наиболее неотложные потребности природопользования. На начальном этапе преобладали интересы равного, справедливого распределения природных ресурсов (водных, рыбных и т.п.). Природоохранные аспекты ресурсопользования подчинялись исклю-

¹ Хромов С.С. Проблема окружающей среды в деятельности ООН. - М. «Наука», 1984. – 192 с.

чительно национальным интересам и выгодам, рассматривались, прежде всего, с точки зрения необходимости обеспечить долговременное потребление природных богатств...

Дальнейшая эволюция международно-правовой охраны окружающей среды идет по пути расширения обособленной сферы регулирования в связи с появлением все новых видов воздействия на природную среду, объектов такого воздействия. В настоящее время можно выделить четыре основные предметные области регулирования: ограничение вредных влияний на окружающую среду; установление экологически целесообразного (рационального) режима использования природных ресурсов; установление и осуществление международной охраны природных памятников и резерватов; научно-техническое сотрудничество государств по поводу окружающей среды.

Таким образом, предмет международно-правового регулирования в области природоохранения все более усложняется, приобретает комплексно-биосферные, глобальные параметры¹. Это отражается на расширении форм и пространственной сферы сотрудничества государств, а также других участников международного сотрудничества в области охраны окружающей среды и рационального природопользования.

1.2 Понятие, предмет, объекты и нормы международного экологического права

На сегодняшний день в различных правовых системах для обозначения международного сотрудничества в области охраны окружающей среды утверждаются термины «международное экологическое право», «международное право окружающей среды», «международное право рационального природопользования», «международная охрана природы» и т.д. Но, несмотря на множественность понятий, свидетельствующих о неупорядоченности научного аппарата новой отрасли международного права, они наполняются практически одинаковым содержанием.

Все теоретики, занимающиеся проблемами международно-правового сотрудничества в сфере взаимодействия общества и природы, отмечают, что сегодня имеются необходимые теоретические и практические основания говорить о международном экологическом

¹ Тимошенко А.С. Экологическая безопасность и международное право // Советский ежегодник международного права. – М.: Наука, 1989. – С. 23-37.

праве как об обособленной системе норм, регламентирующих специфический круг общественных отношений, группирующихся в соответствии со специальными принципами и образующих отраслевые институты. Иначе говоря, международное экологическое право представляет собой самостоятельную отрасль международного права, обладающую необходимыми признаками.

Одним из главных признаков, объединяющих совокупность международных норм, является наличие особого предмета правового регулирования, представляющего собой совокупность регулируемых соответствующими юридическими нормами качественно однородных, однопорядковых, однотипных взаимосвязанных общественных отношений.

Предметом международного права охраны окружающей среды являются отношения, связанные с защитой окружающей среды от загрязнения. Профессор Лаптев И.П., впервые в мировой науке в 1964 году предложивший понятие «международная охрана природы», полагал, что международная охрана природы представляет комплекс международных и государственных мероприятий, направленных на сохранение и обеспечение рационального использования природных ресурсов Земли в интересах настоящего и будущих поколений человечества.

Чичварин В.А. внес в данное определение некоторые уточнения, утверждая, что «международная охрана природы – это осуществляемая на благо настоящего и будущего поколений всего человечества совокупность международных и национальных мероприятий, благоприятствующих стойкому сохранению и предельно выгодному для стран использованию международных естественных богатств, и согласованных действий государств по защите находящихся под их исключительным суверенитетом природных ресурсов от отрицательного влияния природных факторов и нерациональных сторон деятельности общества¹.

Заслуженные деятели науки Российской Федерации Игнатенко Г.В. и Тиунов О.И. к предмету международного экологического права относят отношения не только по поводу охраны природной среды, ее рационального использования, но и - воспроизводства природных ресурсов².

¹ Чичварин В.А. Охрана природы и международные отношения. – М., 1970. – 174 с.

² Международное право: Учебник для вузов. – М., 2002. – 592 с.

Некоторые ученые указывают на необходимость включения еще одного важнейшего элемента – в целях устойчивого развития¹.

Интересным в этом вопросе является и точка зрения российского академика, доктора юридических наук Копылова М.Н., подчеркнувшего, что «одной из отличительных особенностей современного этапа развития международного экологического права является дальнейшее расширение круга международных отношений, регулируемых данной отраслью международного права. Непосредственным итогом этого процесса и явилось дополнение двух традиционных предметных областей регулирования (отношений по поводу охраны окружающей среды и рационального природопользования) двумя новыми – отношениями по поводу обеспечения экологической безопасности и соблюдения экологических прав человека»².

Таким образом, различность в определении предмета правового регулирования международного экологического права показывает необходимость выработки более точного определения его предмета правового регулирования, включив в его содержание все те структурные компоненты, которые составляют единое понимание международных экологических отношений.

Неотъемлемым признаком любой отрасли права является наличие объекта правового регулирования. Объектами международного экологического права являются глобальные экологические ресурсы, трансграничные природные объекты, атмосферный воздух, растительный и животный мир, особо охраняемые природные объекты, охрана окружающей среды от загрязнения радиоактивными отходами и т.д. В системе объектов международно-правового регулирования Бринчук М.М. выделяет следующие категории:

а) международные природные объекты и ресурсы, находящиеся за пределами национальной юрисдикции (открытое море, Антарктика, морское дно за пределами континентального шельфа, космическое пространство);

б) природные объекты и ресурсы, разделяемые двумя или более государствами. К таким объектам относятся пограничные реки (Дунай, Селенга, Рейн) и озера (в том числе Каспийское море), пограничные природные комплексы или месторождения полезных ископаемых, популяции мигрирующих видов животных;

¹ Хлестов О.Н. Международно-правовые проблемы окружающей среды // Московский журнал международного права. – 1996. - №4. – С. 149-154.

² Копылов М.Н. Международное экологическое право как отрасль современного международного права // Государство и право. – 2007. - №1. – С. 54-63.

в) национальные природные объекты и ресурсы. Например, массив первичных лесов в Республике Коми на территории Печоро - Ильчинского государственного заповедника под названием «Девственные леса Коми», озеро Байкал, признанные в соответствии с Конвенцией об охране всемирного культурного и природного наследия (1972 г.) участниками всемирного природного наследия. Сюда же относятся иные природные ресурсы, полностью находящиеся под национальной юрисдикцией, но отношения, по поводу которых также регулируются международными правовыми нормами¹.

Нормы международного экологического права отличаются известным разнообразием, а также особенностями создания и применения. К данным нормам применима классификация норм международного права. Так, по сфере действия нормы международного экологического права можно подразделить на универсальные и локальные.

Универсальные нормы являются нормами общего международного права, обязательными для всех его субъектов. Существование таких норм, а также их значение подчеркивается в универсальных международных актах. В таких актах и в национальном законодательстве они обычно именуется общепризнанными нормами международного права. Универсальные нормы касаются, как правило, важнейших проблем современности, в решении которых заинтересовано практически все человечество. Универсальные эколого-правовые нормы содержатся в Конвенции ООН об охране озонового слоя Земли (22 марта 1985 г.), Конвенции О биологическом разнообразии (5 июня 1992 г.), Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (17 марта 1992 г.).

Локальные нормы – это нормы, регулирующие отношения между двумя или несколькими государствами. Объект отношений, регулируемых локальными нормами, представляет интерес, прежде всего, для определенных государств, на взаимосвязи которых эти нормы распространяются.

Понятием «локальные нормы» охватываются как двусторонние, так и многосторонние, но не имеющие характера всеобщности нормы, которые, в свою очередь, подразделяются на региональные и нерегиональные.

Региональные экологические нормы возникают в рамках концепции регионального международного права: американского, африканского, мусульманского и т.д. «Регионализм приобрел новое измерение с развитием интеграционных процессов. Становится все более тесной

¹ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. - М.: Юристъ, 1998. - 688 с.

связь государств в области экономики, техники, науки, а соответственно и политики. Все это неизбежно порождает потребность в более развитом нормативном регулировании, которое не может обеспечить ни международное право, ни международная нормативная система в целом. Поэтому в сфере интеграции возникают комплексы норм, нередко обладающие немалой спецификой, создаются дополнительные механизмы имплементации»¹. Региональные экологические нормы находят закрепление в Уставе СНГ 1993 года, Хартии Африканского единства 1963 года, Соглашении о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей среды 1992 года, Европейской конвенции о защите пресной воды от загрязнения 1969 года и т.д.

Нерегиональные нормы регулируют отношения между несколькими государствами, находящимися в разных географических районах. Примером отражения таковых норм может служить Соглашение между Правительством РФ и КНР о сотрудничестве в области охраны окружающей среды от 22 мая 1994 года.

В зависимости от функционального назначения, нормы международного экологического права подразделяются на регулятивные и охранительные (обеспечительные).

Регулятивные нормы устанавливают конкретные права и обязанности субъектов международных экологических отношений, охранительные (обеспечительные) нормы призваны гарантировать реализацию самих регулятивных экологических норм.

По юридической силе международно-правовые нормы подразделяются на императивные нормы и диспозитивные нормы.

Императивные нормы общего международного права (*jus cogens*) – это такие нормы, которые составляют правовую основу всего международного права и всех международных отношений вообще, основу всего международного правопорядка и политической стабильности в мире. Императивные нормы обладают наивысшей юридической силой, любые другие нормы международного права должны соответствовать нормам *jus cogens*. Международные договоры, противоречащие хотя бы одной императивной норме, являются ничтожными с момента их заключения. Ни один субъект международного права не может выходить за рамки императивных норм, произвольно, по своему усмотрению изменять их юридическое содержание, а тем более нарушать их.

Императивными нормами являются, в первую очередь, основные принципы международного права, закрепленные в Уставе ООН, юри-

¹ Лукашук И.И. Нормы международного права в международной нормативной системе. – М., 1997. – 322 с.

дическое содержание которых раскрыто в Декларации о принципах международного права 1970 г. и в других международных документах.

Диспозитивные нормы – это такие нормы, которые в своих рамках предоставляют субъектам международного права возможность самостоятельно определять свое поведение с учетом взаимных интересов и устанавливать особые отношения по какому-либо вопросу.

Обращает на себя внимание точка зрения Копылова М.Н., отметившего, что «быстрое и динамичное развитие международного экологического права сегодня во многом обеспечивается за счет «прироста» так называемых норм мягкого права. Эти нормы в количественном отношении уже давно не уступают так называемым твердым нормам в международном экологическом праве»¹.

Бесспорно мнение Лукашук И.И. о том, что «нормы «мягкого» права являются не правовыми, а морально-политическими в том смысле, что их обязательная сила и механизм действия носят морально-политический характер. Они не входят в систему международного права, но взаимодействуют с ним в международной нормативной системе»².

Примерами закрепления норм «мягкого» права являются Декларация по окружающей среде и развитию, «Повестка дня на XXI век», Принципы для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов («Лесные принципы»), принятые на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 году.

Следует подчеркнуть, что в науке международного права нет единого подхода к «мягкому праву». С самого начала под «мягким правом» разными исследователями понимались различные по своей природе явления. Одни применяли определение «мягкое право» для обозначения норм международных договоров, не содержащих четких и конкретных положений и обязательств. Другие (таких большинство) – относили к «мягкому праву» акты, не являющиеся юридически обязательными, но обладающие высокой морально-политической силой. Третьи объединяли в рамках «мягкого права» и то, и другое³.

¹ Копылов М.Н. К вопросу об эффективности норм «мягкого» международного экологического права // Экологическое право. – 2006. - №6. – С. 30-33.

² Лукашук И.И. Кодификация и прогрессивное развитие международного права в XXI веке // Российский ежегодник международного права. СПб., 2001. – С. 19.

³ Велижанина М.Ю. «Мягкое право»: его сущность и роль в регулировании международных отношений. – Автореферат дисс. на соиск. ученой степени к.ю.н.... Москва, 2007.

Несмотря на необязательный характер норм «мягкого права», со стороны ученых-международников с каждым годом усиливается внимание к изучению таких норм, определению их юридической природы и места в системе законодательства. Российский юрист-международник Малиновский О.Н., изучая проблемы международного гуманитарного права, отмечает, что «усиление внимания к «мягкому праву» непосредственно связано с набирающим силу процессом глобализации, который сопровождается расширением сферы деятельности межгосударственных организаций»¹.

Это суждение распространяется и на сферу международного экологического права, возникновение и развитие которого является результатом процессов расширения экологических связей между всеми государствами и, как следствие, образования международных образований. Последние международные образования представляют собою международные правительственные и неправительственные организации, в деятельность которых входит сотрудничество государств и иных участников международных экологических отношений в области охраны окружающей среды, рационального природопользования, защиты экологических прав человека и т.д.

С самого начала акты «мягкого права» использовались как способ регулирования международных отношений, позволяющий избежать международно-правовой ответственности. Исполнение таких актов осуществлялось путем добровольного следования их положениям. В последние десятилетия все более заметны попытки государств придать более действенный характер актам «мягкого права». Это выражается, с одной стороны, в том, что государства стремятся создать такие условия взаимодействия, когда неисполнение норм «мягкого права» влечет неблагоприятные экономические, политические последствия, а их исполнение, напротив, приносит пользу. С другой стороны, все чаще стали создаваться различного рода механизмы мониторинга, следящие за выполнением государствами-участниками актов «мягкого права»².

Результатом сотрудничества государств в рассматриваемой сфере является и деятельность международных конференций по проблемам окружающей среды. Первым таким международным форумом явилась

¹ Малиновский О.Н. Нормы актов межгосударственных организаций о правах человека в международной нормативной системе // Международное публичное и частное право. – 2009. - №2(50). – С. 26-28.

² Велижанина М.Ю. «Мягкое право»: его сущность и роль в регулировании международных отношений. – Автореферат дисс. на соиск. ученой степени к.ю.н.... Москва, 2007.

Стокгольмская конференция ООН по проблемам окружающей человека среды 1972 года, вторая конференция состоялась в Рио-де-Жанейро в 1992 году. В результате работы конференции были приняты две Декларации, которые принято относить к источникам «мягкого экологического права». Копылов М.Н. подчеркивает, что Декларация принципов 1972 г. и Декларация Рио-92 требуют особых способов имплементации, подтверждая свою позицию мнением французского юриста А. Кисса: «Декларация является источником международного права потому, что в ней зафиксированы принципы, с которыми государства должны считаться, но которые не могут быть применены традиционными способами...»¹.

Рассматривая институт ответственности в международном праве, можно подчеркнуть, что здесь сложившимися можно считать лишь нормы, относящиеся к ответственности за трансграничное загрязнение. Однако они не столь разработаны в данной области, чтобы считать их окончательно сложившимися, поскольку абсолютное большинство действующих договоров регулирует международное сотрудничество, имеющее целью предотвратить саму возможность трансграничного загрязнения. Современное международное право возлагает ответственность за предотвращение трансграничного ущерба на государство перед другим государством. А государство возлагает ответственность за причинение трансграничного ущерба на оператора в соответствии с нормами внутреннего права.

Напомним, что принцип ответственности нашел закрепление в Декларации Рио-92, а в нашем законодательстве в Экологическом кодексе РК. Однако ученые не выделяют особенности имплементации таких норм международного экологического права на национальном уровне. Ответ на этот вопрос попытаемся найти в практике действия «мягких норм» в сфере международного гуманитарного права, на примере Всеобщей декларации прав человека, так как этот документ был принят еще в 1948 году и имеет достаточно длительный исторический опыт своего применения.

Первоначально Декларация принималась как рекомендательный документ, не имеющая для государств обязательной юридической силы. Спустя некоторое время ее нормы приобретают характер общепризнанных обычно-правовых норм, в соответствии с которыми принимаются Конституции всех государств мира. Более того, значение Всеобщей декларации заключается в том, что на ее основе принима-

¹ Копылов М.Н. Международное экологическое право как отрасль современного международного права // Государство и право. – 2007. - №1. – С. 54-63.

ются иные международные договоры в области прав человека как регионального, так и универсального характера.

Так, в преамбуле Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.), принятом на основании Всеобщей декларации, отмечается, что государства-участники признают, согласно Всеобщей декларации прав человека, что идеал свободной человеческой личности, свободной от страха и нужды, может быть осуществлен только если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами, так же, как и своими гражданскими и политическими правами.

Государства-участники региональной Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека (1995 г.), принимая во внимание Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских и политических правах и Факультативный протокол к этому последнему пакту, а также международные обязательства по правам человека, принятые в рамках ОБСЕ (СБСЕ), принимая во внимание, что упомянутые документы имеют целью обеспечение всеобщего и эффективного признания и соблюдения провозглашенных в них прав... договариваются, что такие усилия будут способствовать всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод в соответствии с основополагающими международно-правовыми документами в области прав человека...

Более того, наблюдается процесс становления контрольных за выполнением актов «мягкого права»:

1) создание специальных комитетов, комиссий, групп экспертов, назначение специальных докладчиков, иных должностных лиц, ответственных за осуществление мониторинга;

2) создание специальных систем обзорных визитов в страны-участницы актов «мягкого права» для изучения ситуации на местах;

3) предоставление отчетов государствами, международными организациями о ходе выполнения рекомендаций, предоставление иной необходимой информации;

4) мониторинг (контроль) со стороны иных международных организаций.

Помимо этого, довольно активно используются различные стимулы. Можно выделить три способа, при помощи которых осуществляется стимулирование выполнения обязательств, вытекающих из актов «мягкого права». Первые два способа можно сформулировать так:

1) последовательная поддержка актов «мягкого права» со стороны мирового сообщества, авторитетных международных межправительственных организаций либо государств, «имеющих вес» во внешней политике;

2) привлечение финансовой помощи для обеспечения выполнения обязательств, вытекающих из актов «мягкого права», либо обещание каких-либо уступок, льгот на международном уровне.

Эти способы, например, используются в деятельности Верховного комиссара по делам национальных меньшинств ОБСЕ (далее Верховный комиссар). Так, в целях снятия напряженности, в связи с подготовкой проекта закона «О государственном языке Республики Латвия», который существенно ущемлял права русскоязычного населения этой страны, Верховный комиссар на основе актов международного права и «мягкого права» (деклараций и резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, резолюций Парламентской Ассамблеи Совета Европы) подготовил для Правительства Латвии рекомендации. Чтобы стимулировать внедрение этих рекомендаций в практическую деятельность страны, Верховный комиссар, во-первых, убедил Правительство Латвии во всесторонней поддержке рекомендаций со стороны ОБСЕ и Евросоюза. Во-вторых, пообещал латвийскому руководству, что в случае исполнения этих рекомендаций Европейский Союз будет рассматривать в качестве приоритетного пункта своей внешней и экономической политики принятие Латвией в его состав;

3) создание самими государствами условий, при которых выполнение положений актов «мягкого права» для них выгоднее, чем их игнорирование. Например, степень выполнения государствами - участниками Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) рекомендаций Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег влияет на статус этих государств, признаваемый ОЭСР. Это, в свою очередь, влияет на инвестиционный климат страны;

4) в целом, нормы международного «мягкого права» перерастают в договорные обязательства для государств в гуманитарной сфере. Параллельно наблюдается и процесс воздействия таких норм на совершенствование национальных правовых систем посредством отражения их во внутринациональном законодательстве.

В настоящее время такая тенденция частично наблюдается и в экологическом законодательстве нашего государства, которое постепенно приводится в соответствие с международными экологическими конвенциями. Следует подчеркнуть, что Республика Казахстан, ратифицировав рамочные конвенции ООН О защите озонового слоя 1985

г., Конвенцию о биологическом разнообразии, 1992 г., Конвенцию об изменении климата и т.д., не только заявила о приверженности принципам международной защиты окружающей природной среды, но и предприняла конкретные меры на внутринациональном уровне, способствующие восстановлению, сохранению и улучшению состояния окружающей среды и отдельных экологических систем.

Таким образом, нормы международного «мягкого» экологического права, являющиеся по своей юридической природе рекомендательными, подготавливают «почву» для обязательных экологических норм «твердого» экологического права, определяют его будущее содержание. Так, например, Государства-участники Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду (1977 г.), согласно преамбуле, признают, что научно - технический прогресс может открыть новые возможности в области воздействия на природную среду, принимают во внимание Декларацию Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде, принятую в Стокгольме 16 июня 1972 года.

Более того, подчеркивая эффективность норм «мягкого» международного экологического права в форме резолюций международных конференций, Копылов М.Н. отмечает их способность более оперативно приспосабливаться к меняющимся национально-политическим реалиям¹. К этому добавим, что последнее суждение обуславливает жизнеспособность норм «мягкого» экологического права, а также способность их решать те задачи, которые не под силу «твердому» праву.

В этом отношении можно привести пример закрепления в Экологическом кодексе Республики Казахстан (2007 г.) таких важнейших норм, как право человека на благоприятную окружающую среду, обязанность сохранять окружающую среду, бережно относиться к природным ресурсам; содействовать реализации мер, направленных на рациональное использование природных ресурсов, охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности (ст. 13 ЭК РК).

Подобное право сформулировано в Принципе 1 Стокгольмской декларации, в соответствии с которым «человек имеет право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде... и несет ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений...». Согласно Принципу 1 декларации Рио об окружающей среде и развитии, предметом основной заботы и главными проводниками устойчивого развития яв-

¹ Копылов М.Н. К вопросу об эффективности норм «мягкого» международного экологического права // Экологическое право. – 2006. - №6. – С. 30-32.

ляются люди. Они имеют право на здоровый и продуктивный образ жизни в согласии с природой. Как видим, принцип права человека на благоприятную окружающую среду нашел преемственность как на уровне международного «мягкого права», так и на внутринациональном уровне.

Кроме того, следует подчеркнуть, что нормы «мягкого права» по своему содержанию могут носить и характер норм обязательного права. Так, например, Декларация Рио-92 закрепляет достаточное количество норм-«долженствований»: Принципы 4, 5, 7, 8, 11, 12, 13, 14, 15 возлагают обязательства на государства сотрудничать либо принимать соответствующие меры, ввести в действие эффективное законодательство в сфере экологии и т.д. Более того, Принцип 10 Декларации обязывает государства содействовать информированности и участию населения путем обеспечения широкого доступа к информации. Кроме того, должен быть гарантирован эффективный доступ к судебному и административному разбирательству, в том числе к внутренним средствам правовой защиты.

Вышеуказанное подтверждает проникновение норм «мягкого» права во внутринациональное законодательство путем предания им обязывающего характера. Причем, важно подчеркнуть, что «заполняя в той или иной сфере международных отношений вакуум, нормы «мягкого» права стимулируют процесс договорного нормотворчества, как бы программируя его субъектов на эту деятельность»¹. Так, уже упомянутый Принцип 10 декларации Рио-92 явился основой для принятия Конвенции о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Нормы «мягкого» права в процессе кодификации международного экологического права сегодня занимают промежуточное положение между обычно-правовыми и договорно-правовыми нормами, обеспечивая регулирование в тех областях сотрудничества, в которых нормы «твердого» права оказываются бессильными. В этой связи, особенно применительно к международному экологическому праву следует не только не торопиться с их преобразованием в нормы «твердого» права, но и более конструктивно оценивать наметившиеся тенденции к расширению возможных форм, в которых должна осуществляться кодификация.

¹ Малиновский О.Н. Нормы актов межгосударственных организаций о правах человека в международной нормативной системе // Международное публичное и частное право. – 2009. - №2(50). – С. 26-28.

Таким образом, оценивая воздействие норм «мягкого экологического права» на национальное законодательство РК в области охраны окружающей среды, подчеркнем:

- во-первых, несмотря на формально закрепленный декларативный характер, нормы «мягкого» права нашли место в системе экологического законодательства Республики Казахстан;

- во-вторых, их возникновение, являющееся результатом процесса глобализации, расширяет формы международного эколого - правовой сотрудничества государств;

- в-третьих, нормы «мягкого экологического права» воздействуют на совершенствование национальной системы экологического права, находя отражение в законодательных актах, а также в создании новых институтов экологического права;

- в-четвертых, нормы «мягкого экологического права», способные приспособляться к любым историческим реалиям, являются основой для выработки и принятия международных экологических договоров.

1.3 Понятие и виды источников международного экологического права

К источникам международного экологического права применимы основные характеристики источников права в общей теории права. С этой позиции понятие источника международного эколого-правового сотрудничества будет производным от понятия источника права в его формально-юридическом смысле.

Под источником международного права охраны окружающей среды следует понимать формы выражения, закрепления, объективации международно-правовых норм, складывающихся и действующих в обществе и предназначенных для регулирования международных экологических отношений.

В отличие от внутригосударственного права, международное право не имеет таких конституционных норм или специальных актов, в которых дается перечень нормативных актов в привязке к компетенции принимающих их органов государства. Сами государства, а также иные участники международных эколого-правовых отношений на основе добровольного волеизъявления создают эти нормы, определяя их содержание и форму их выражения. Поэтому под источником международного права охраны окружающей среды можно понимать и форму воплощения конечного результата нормотворческого процесса по согласованию воли суверенных государств и других участников меж-

дународного экологического права по поводу охраны окружающей среды в целях устойчивого развития, обеспечения экологической безопасности, обеспечения экологических прав человека.

«На современном этапе источники международного права окружающей среды подразделяются на два вида: закрепляющие действующие правовые принципы и нормы и образующие право в подлинном смысле этого слова («твердое», т.е. обязательное право); содержащие необязательные правила, но оказывающие, тем не менее, влияние на международные отношения своим авторитетом («мягкое», т.е. рекомендательное, право)»¹.

К первой группе основных источников международного природоохранного права традиционно относятся международный договор и международный обычай.

Международный обычай – это длительно повторяемое в аналогичной ситуации правило поведения, признаваемое субъектами международного права в качестве международно-правовой нормы. Согласно ст. 38 Статута Международного суда ООН, международный обычай является доказательством всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы.

Международный договор является основным источником международного экологического права. По мнению ученых - международников, это обосновано следующими обстоятельствами: «договорная форма позволяет достаточно четко сформулировать правомочия и обязательства сторон, что благоприятствует толкованию и применению договорных норм... Договоры наилучшим образом обеспечивают согласование и взаимодействие международных норм и норм внутригосударственного законодательства»².

Международный договор определяется ст. 2 Венской конвенции о праве международных договоров как «международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемой международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования».

В настоящее время действует более 1500 многосторонних и свыше 3000 двусторонних международных договоров и соглашений по

¹ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений.- М.: Юристъ, 1998. - 688 с.

² Международное право: Учебник для вузов. – 2-е изд., изм. и доп. / Отв. ред. проф. Г.В. Игнатенко и проф. О.И. Тиунов. – М.: Издательство НОРМА, 2002. – 592 с.

различным аспектам охраны окружающей среды. Их можно подразделить «на общие (например, Устав ООН), конвенции общего характера, регулирующие, наряду с иными вопросами, и охрану окружающей среды (например, Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., которая регулирует проблемы мореплавания, судоходства, борьбы с пиратством и в специальном разделе – охрану окружающей морской среды), и специальные, посвященные исключительно установлению обязывающих правил охраны климата, флоры, фауны, озонового слоя, атмосферного воздуха и пр.»¹. Они могут быть также универсально-глобальными и региональными.

Среди многочисленных договоров и соглашений, заключаемых субъектами международного права по разнообразным вопросам защиты и сохранения природных объектов и природных комплексов, в международном праве охраны окружающей среды широкое применение получили так называемые рамочные конвенции, которые иногда называют зонтичными. Примерами такого рода конвенций могут служить Венская конвенция о защите озонового слоя 1985 г., Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г., Конвенция об изменении климата 1992 г. и др.

Рамочные конвенции в наибольшей степени отвечают интересам тех государств, которые желают сохранить за собой максимально возможный объем суверенитета... С помощью своих относительно широких формулировок и условий рамочные соглашения обеспечивают необходимую базу для взаимодействия и сотрудничества максимально большого числа государств с различными политическими и экономическими системами² (4, с. 56). Подобного рода документы являются примерами источников «мягкого» права. С помощью такого рода норм обеспечивается быстрое и динамичное развитие международного права охраны окружающей среды.

К вспомогательным источникам международного экологического права относятся решения международных судов и арбитражей. Обычно в литературе приводят следующие примеры такого рода решений: международного арбитража по спору между США и Канадой в связи с трансграничным загрязнением штата Вашингтон выбросами металлургического предприятия, расположенного в Британской Колумбии (решение 1941 г.), Международного суда ООН (Гаага) по делу о проливе Корфу о подрыве двух военных кораблей Великобритании на

¹ Дубовик О.Л., Кремер Л., Любе-Вольфф. Экологическое право. Учебник / Отв. ред. О.Л. Дубовик. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. – 768 с.

² Копылов М.Н. Международное экологическое право как отрасль современного международного права // Государство и право. – 2007. - №1. – С. 54-63. – С. 56

минах, установленных в территориальных водах Албании, и – встречно – об очистке пролива Корфу от мин британцами, т.е. с нарушением суверенитета Албании (решение 1949 г.), а также по делам о ядерных испытаниях, когда Австралия и Новая Зеландия выступили против проведения Францией серии ядерных испытаний в атмосфере над атоллom Мороруа (решение 1973 г.) и о возобновлении Францией серии ядерных испытаний в 1995 г. (отказ от нового решения), по делу о Восточном Тиморе, который формально являлся колонией Португалии, но был аннексирован Индонезией, касающемся спора между Австралией и Индонезией о делимитации континентального шельфа и совместной эксплуатации его природных ресурсов (решение 1995 г.), о проекте Габчиково-Нагимарос (система плотин на Дунае) по спору между Венгрией и Чехословакией (решение 1997 г.) и некоторые другие. В 1993 г. в составе Международного суда ООН была образована камера (палата) по экологическим вопросам, а в 1994 г. – Международный суд экологического арбитража и примирения (Международный экологический трибунал). Решения по спорам о пользовании ресурсами континентального шельфа, исключительной экономической зоны и т.п. выносит Международный морской трибунал в Гамбурге, о нарушении экологических прав человека – Европейский суд по правам человека, Комитет по правам человека ООН.

К вспомогательному праву относятся также правила, принципы и стандарты, программы, доклады и т.п., которые принимаются ООН и основанными ею организациями - ЮНЕП (Программа развития по окружающей среде) и ОЕСД (Организация экономического сотрудничества и развития), ВОЗ (Всемирная организация здравоохранения), МАГАТЭ (Международное агентство по атомной энергии) и др.¹

1.4 Субъекты международного экологического права

Круг вопросов о субъектах международного экологического права определяется, в первую очередь, необходимостью повышения эффективности норм международно-правой охраны окружающей среды и природопользования, обеспечения международного экологического правопорядка и международной экологической безопасности. Если международно-правовые предписания будут непонятны их адресатам, трудно рассчитывать на их соблюдение государствами, международными организациями и иными участниками международных отноше-

¹ Дубовик О.Л., Кремер Л., Любе-Вольфф. Экологическое право. Учебник / Отв. ред. О.Л. Дубовик. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. – 768 с.

ний.

Основными субъектами международного экологического права являются государства. Под государством в международном праве понимается страна со всеми присущими ей признаками суверенного государства.

Первая попытка кодификации международно-правовых признаков государства была представлена в межамериканской Конвенции о правах и обязанностях государства 1933 г. Согласно ст. 1 этой Конвенции, государство, как субъект международного права, должно обладать следующими отличительными чертами: постоянное население; определенная территория; правительство; способность вступать в международные отношения с другими государствами.

Современными общепризнанными наиболее важными признаками государства являются суверенитет, территория, население и власть.

Основу международно-правового статуса государства составляют права и международно-правовые обязанности государств. В Декларации о принципах международного права 1970 года закреплено, что каждое государство обязано уважать правосубъектность других государств и соблюдать принципы международного права.

К основным субъектам международного экологического права относятся народы и нации. Наиболее полным международным документом, где закреплены экологические права народов, является Конвенция о коренных и ведущих племенной образ жизни народах в независимых странах, принятая в 1989 году в рамках Международной Организации Труда. Статья 15 Конвенции указывает на то, что «право народов на природные ресурсы должно охраняться». Более того, указанные народы имеют право принимать участие в пользовании, распоряжении и сохранении природных ресурсов. Нурмухаметова Э.Ф. отмечает, что «самый верный шаг на пути к защите окружающей среды, ее богатств от беспорядочного уничтожения и нерациональной добычи – возложить контроль за использованием ресурсов на местное население»¹.

При этом экологические права народов необходимо отнести к коллективным правам третьего поколения. Это обусловлено тем обстоятельством, что «право на благоприятную окружающую среду определяется целями и интересами не только отдельного индивида или народа, а интересами всего человечества, более того, будущих поколений. Поэтому представляется вполне обоснованным рассматривать

¹ Нурмухаметова Э.Ф. Экологические права народов: понятие, сущность, виды // Московский журнал международного права. – 2001. - №3.- С. 183-198.

это право как коллективное... Конечно, можно сказать, что право народов на благоприятную окружающую среду является суммой индивидуальных экологических прав лиц, входящих в тот или иной народ. Однако, как представляется, осуществление права народа на развитие, закрепленное во многих международных документах, невозможно при отсутствии первостепенного условия – здоровой и экологически безопасной окружающей среды»¹.

Возрастающий интерес международного сообщества к проблемам охраны окружающей среды нашел свое выражение не только в усилении прямого международного сотрудничества государств, народов и наций, но и в росте числа, повышении активности и расширении компетенции международных организаций. Такие организации позволяют объединить природоохранительную деятельность всех заинтересованных государств независимо от их политических позиций, определенным образом вычлняя и подчеркивая экологические проблемы из всей совокупности политических, экономических и других международных проблем.

Первой попыткой создания международной организации стала работа VIII Международного зоологического конгресса 10 августа 1910 г., где известный натуралист и путешественник Поль Саразин из Базеля, Председатель Комиссии по охране природы в Швейцарии выступил с докладом «Всемирная охрана природы», который произвел огромное впечатление. В докладе ученый, рассказав об угрозе исчезновения китов при использовании новых технологий, направленных на увеличение денежной прибыли по охоте и ускоренной переработке китовых туш, призвал к немедленному объединению государств для международной охраны природы и созданию постоянной Международной Комиссии по охране природы: «Комиссия будет состоять из представителей всех наций, и в ее обязанность будет входить распространение охраны природы на всю землю, от Северного полюса до Южного, как на континенты, так и на моря». На конгрессе был создан временный Комитет, куда вошли 14 зоологов из стран Европы, Азии и Америки. Данный Комитет в течение трех лет вел организационно-подготовительную работу для созыва международной конференции по всемирной охране природы. Россию в этом Комитете представлял московский зоолог Г.А. Кожевников. Первое заседание комитета состоялось 18 августа 1910 года. Было принято решение через посредство Швейцарии провести Международную конференцию. Приглашение для участия в конференции разослали 18 государствам (не считая са-

¹ Нурмухаметова Э.Ф. Экологические права народов: понятие, сущность, виды // Московский журнал международного права. – 2001. - №3. С. 183-198

мой Швейцарии).

Основным вопросом, обсуждавшимся на конференции, было создание постоянной Международной Комиссии по охране природы, в предмет ведения которой предлагалось включить следующее: международная охрана флоры и фауны, сохранение биологического разнообразия, охрана исчезающих видов флоры и фауны и международная поддержка устройства природных заповедников. Также предлагалось распространить деятельность Комиссии на охрану ландшафтов и охрану исчезающих человеческих племен, последний пункт был поддержан лишь П. Саразином и Г.А. Кожевниковым.

При определении целей и функций создаваемой Международной природоохранной комиссии мнения участников разделились. Это, в частности, объяснялось тем фактом, что Швейцария, Россия и некоторые другие государства стремились к созданию дееспособного международного органа, который обладал бы правом разработать международные соглашения и следить за их выполнением, тогда как остальные государства не были готовы наделить международный орган широкими полномочиями в сфере охраны окружающей среды.

К сожалению, в связи с началом Первой мировой войны международный акт об учреждении Комиссии так и не вступил в силу.

Однако усилия международного сообщества по созданию межгосударственного органа в сфере охраны окружающей среды не прошли даром. Позднее, в 1922 году появился Международный совет по охране птиц, в 1923 году было учреждено Международное общество по охране зубра, в 1929 году – Постоянный комитет по охране природы Тихого океана, а в 1935 году в Брюсселе возникло Международное бюро по охране природы, в задачи которого входило ведение реестра национального природоохранного законодательства и национальных парков и заповедников. Бюро, однако, широкого признания не получило¹.

В настоящее время важную роль в области охраны окружающей среды играют и активно занимаются организацией исследований окружающей среды и ее ресурсов специализированные учреждения ООН.

Вся система Организации Объединенных Наций в разных формах участвует в деятельности по охране окружающей среды. Ее ведущим учреждением в этой области является Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП). ЮНЕП дает оценку

¹ Абашидзе А.Х., Солнцев А.М. Первая международная экологическая конференция – Конференция по международной охране природы (Берн, 1913 г.) // Экологическое право. – 2006. - №4. – С. 2-4.

состояния мировой окружающей среды и выявляет проблемы, для решения которых необходимо международное сотрудничество. Она оказывает помощь в разработке международного экологического законодательства, помогает интегрировать экологические соображения в социально-экономическую политику и программы системы ООН.

Действуя под девизом «Окружающая среда в интересах развития», ЮНЕП помогает решать проблемы, с которыми страны не способны справиться в одиночку. Она служит форумом для достижения консенсуса и выработки международных соглашений. Тем самым, она стремится активизировать участие бизнеса и промышленности, научных кругов, научных и академических сообществ, НПО, местных общественных групп и других объединений в достижении устойчивого развития.

Одна из функций ЮНЕП состоит в содействии научным знаниям и информации по окружающей среде. Изучение и обобщение экологической информации, поддерживаемые и координируемые ЮНЕП на региональном и глобальном уровнях, вылились в разнообразные доклады о состоянии окружающей среды. Такие доклады, как *Global Environment Outlook 2002* («Глобальные экологические перспективы за 2002 г.»), привели к осознанию в мире возникающих экологических проблем. Некоторые доклады дали начало международным переговорам по экологическим конвенциям.

С помощью всемирной сети центров сотрудничества и ресурсов, в том числе Базы данных о всемирных ресурсах (БДВР) и Всемирного центра мониторинга природоохраны, ЮНЕП поддерживает и координирует сбор и распространение оптимальных научных данных и информации на глобальном и региональном уровнях.

ЮНЕП принимает меры по защите океанов и морей, содействует экологически безопасному использованию морских ресурсов в рамках своей Региональной морской программы, которая на сегодняшний день охватывает 140 стран. Эта программа направлена на защиту общих морских и водных ресурсов посредством 13 конвенций и планов действий, самый последний из которых касается северо-восточной части Тихоокеанского региона. Региональные конвенции и планы действий, в отношении которых ЮНЕП выполняет функции секретариата, охватывают Восточную Африку, Западную и Центральную Африку, Средиземноморье, Карибский бассейн, моря Восточной Азии и северо-западную часть Тихоокеанского региона.

Прибрежные и морские районы занимают примерно 70% поверхности Земли и имеют жизненно важное значение для системы жизнеобеспечения планеты. Основной объем загрязнений исходит от про-

мышленных отходов, горнодобывающих работ, сельскохозяйственной деятельности и выбросов от автомобилей, иногда происходящих за тысячи миль от загрязненной зоны. Глобальная программа действий по защите морской среды от загрязнения от осуществляемой на суше деятельности, принятая в 1995 г. под эгидой ЮНЕП, рассматривается как важная веха в международных усилиях по защите океанов, дельт и прибрежных вод от загрязнения в результате человеческой деятельности на суше. Программа, координационный центр которой находится в Гааге, занимается потенциально наиболее серьезной угрозой для морской среды: поступлением в море химикатов, загрязняющих веществ и сточных вод.

Расположенный в Париже Отдел технологии, промышленности и экономики ЮНЕП является проводником усилий ООН по нацеливанию лиц, принимающих решения в правительстве, промышленности и бизнесе на внедрение политики, стратегии и практики, которые являются экологически чистыми и безопасными, более эффективно используют природные ресурсы и сокращают риски, связанные с загрязнением, для человека и окружающей среды. Отдел способствует передаче более безопасных, чистых и экологически рациональных технологий, особенно связанных с городским управлением и снабжением чистой питьевой водой; помогает странам укреплять потенциал для рационального использования химикатов и укрепления химической безопасности в мировом масштабе; оказывает поддержку в поэтапной ликвидации озоноразрушающих веществ: в развивающихся странах и странах с переходной экономикой: помогает лицам, принимающим решения, делать оптимальный и более информированный выбор энергоносителей, в полной мере учитывающий экологические и социальные издержки, а также работает с правительствами и частным сектором по внедрению экологических соображений в их деятельность, методы, продукты и услуги.

Программа «ЮНЕП - химические вещества» предоставляет странам доступ к информации о токсичных химических веществах; оказывает им содействие в укреплении потенциала по безопасному производству, использованию и утилизации химикатов; поддерживает международные и региональные меры, необходимые для сокращения или ликвидации рисков, связанных с химикатами.

В сотрудничестве с ФАО ЮНЕП содействовала переговорам о Роттердамской конвенции о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле (1998 г.). Конвенция дает странам-импортерам право решать, какие химические вещества они

желают получить, и исключать те из них, безопасное применение которых они не могут гарантировать. ЮНЕП также содействовал окончательной доработке в 2001 г. Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях - имеющего обязательную юридическую силу договора о сокращении и ликвидации выбросов некоторых химических веществ, сохраняющихся в окружающей среде в течение продолжительного периода, которые широко распространяются географически, накапливаются в жировых тканях живых организмов и токсичны для людей и диких животных. Сюда входят высокотоксичные пестициды, промышленные химикаты и побочные продукты, которые высоко подвижны и накапливаются в пищевых цепях.

В течение многих лет ЮНЕП выступала в роли катализатора переговоров по другим международным соглашениям, образующим основу усилий ООН по прекращению нанесения вреда планете. Исторический Монреальский протокол (1987 г.) и последующие поправки к нему направлены на сохранение озонового слоя верхней атмосферы. Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (1989 г.) обеспечила снижение опасности загрязнения токсичными отходами.

Общепризнано значение Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой вымирания (1973 г.). ЮНЕП помогала также африканским правительствам в разработке Лусакского соглашения о совместных операциях по пресечению незаконной торговли дикой фауной и флорой (1994 г.). Конвенция о биологическом разнообразии (1992 г.) и Картагенский протокол о биобезопасности (2000 г.) направлены на сохранение диких растений, животных и микроорганизмов планеты, устойчивости и справедливости в их использовании. ЮНЕП также содействовала переговорам и выполнению конвенций по опустыниванию и изменению климата.

Проблемы охраны окружающей среды, обострившиеся в современном мире, не могли остаться незамеченными межправительственными организациями регионального характера. Эти организации, включившиеся в международное природоохранительное сотрудничество, внесли определенный вклад в разработку мер сохранения благоприятных природных условий и обеспечения рационального использования природных ресурсов, включая меры правового характера. В числе таких организаций могут быть названы, в частности, Европейский Союз, Совет Европы, Организация экономического сотрудничества и развития, Азиатско-Африканский юридический консультативный комитет.

В охране окружающей среды и регионального планирования Совет Европы осуществляет: обеспечение охраны и бережного отношения к окружающей среде в Европе; сохранение и улучшение среды обитания, деятельности человека; планирование развития территорий; создание сети охраняемых заповедников.

Европейская конференция министров, отвечающая за региональное планирование (СЕМАТ), созывается регулярно, начиная с 1970 г., по мере возникновения проблем. В работе Конференции участвуют представители всех государств-членов Совета Европы. Европейская хартия регионального планирования выдвинула глобальную и долгосрочную концепцию регионального планирования с целью улучшения условий повседневной жизни; гармоничного социально - экономического развития регионов; повышения ответственности в вопросах управления природными ресурсами; охраны окружающей среды и рационального использования земли. Для сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений (регулирование промышленной деятельности, торговли животными и т.д.) была принята Конвенция по сохранению живой природы и окружающей среды в Европе (Бернская Конвенция). С мая 1987 г. действует Соглашение о предупреждении, защите и организации помощи при крупных стихийных бедствиях и технологических катастрофах. Создана сеть из 12 европейских специализированных центров для слежения за извержениями вулканов, землетрясениями и т.д.

Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан подписали в феврале 1992 г. межправительственное Соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды странами СНГ. Государства СНГ согласились создать Международный Экологический Совет (МЭС) и при нем Межгосударственный Экологический фонд (МЭФ) для выполнения согласованных межгосударственных экологических программ, в первую очередь, для ликвидации последствий экологических катастроф.

Членами Совета являются руководители природоохранительных министерств и ведомств государств - участников СНГ, кроме Грузии и Украины. Функции рабочего аппарата МЭС выполняет отдел по проблемам техногенных катастроф и чрезвычайных ситуаций департамента по сотрудничеству в сфере безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам Исполнительного комитета СНГ.

Совет сотрудничает с Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП), Постоянной комиссией МПА и другими структурами СНГ на основе заключенных с ними соглашений. Советом подготовлен и

подписан Меморандум о взаимопонимании и партнерстве между Исполкомом СНГ и Исполкомом Международного фонда спасения Арала (16.09.04 г., Астана), разработан проект Конвенции об экологической безопасности. Учитывая, что ряд государств - участников СНГ заявили о своем неучастии в ней, ссылаясь на международное законодательство в области защиты окружающей среды, Исполнительный комитет СНГ по договоренности с директором Европейского Отделения Программы ООН по Окружающей Среде г-ном Ф. Шлингеманном направил его в ЮНЕП с просьбой адаптации к международному законодательству.

Основными задачами МЭС являются: работа по гармонизации природоохранного законодательства и совершенствования природопользования при активном вмешательстве человека в природную среду; подготовка рекомендаций по гармонизации природоохранного законодательства, научно обоснованных норм вовлечения природных ресурсов, экологических норм и стандартов; содействие разработке общих методических подходов в области экономики природопользования и охраны окружающей среды; организация разработки и содействие осуществлению межгосударственных программ и проектов в области природопользования и экологической безопасности; содействие созданию и функционированию межгосударственной информационной системы и системы экологического мониторинга; подготовка и ведение Красной книги государств - участников СНГ и др.

Перспективными направлениями в деятельности МЭС является консолидация усилий государств - участников СНГ в области трансграничного переноса вредных веществ, уменьшение негативного воздействия окружающей среды на здоровье человека, решение глобальных проблем экологического характера в области природопользования, поддержание на территории государств - участников СНГ биологического разнообразия флоры и фауны.

Межгосударственное сотрудничество в сфере обеспечения экологической безопасности осуществляется на основе Соглашения о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды, принятого Советом глав правительств СНГ 8 февраля 1992 года (г. Москва).

Основными задачами этого сотрудничества являются:

- координация и проведение согласованной политики государств – участников Соглашения в области экологии и охраны окружающей природной среды;
- подготовка рекомендаций по гармонизации природоохранительного законодательства, научно обоснованных норм вовлечения

природных ресурсов, экологических норм и стандартов государств – участников Соглашения;

- содействие разработке общих методических подходов в области экономики природопользования и охраны окружающей среды;

- организация разработки и содействие осуществлению межгосударственных программ и проектов в области природопользования и экологической безопасности;

- содействие созданию и функционированию межгосударственной экологической информационной системы;

- содействие созданию межгосударственной системы экологического мониторинга в целях сбора, оценки, прогноза и обмена экологической информацией государств – участников Соглашения;

- ведение Красной книги государств – участников Содружества Независимых Государств;

- согласование методов по осуществлению контроля за генетическими изменениями в сообществах живых и растительных организмов, защите редких и исчезающих видов;

- осуществление согласованной научно–технической деятельности в области охраны окружающей природной среды, организация скоординированных фундаментальных и прикладных экологических исследований, совершенствование экологического образования и воспитания;

- координация действий государств – участников Соглашения в области экологии и охраны окружающей природной среды в рамках международного сотрудничества с учетом обязательств, вытекающих из ранее принятых бывшим Союзом ССР и его республиками соглашений;

- организация обмена опытом работы и повышения квалификации специалистов в области охраны окружающей природной среды;

- содействие подготовке кадров в области экологии и охраны окружающей природной среды.

Следует отметить, что в настоящее время в мире насчитывается более 500 неправительственных международных организаций, включивших в свою деятельность природоохранительные мероприятия.

Наиболее крупной и авторитетной международной неправительственной организацией (МНПО) является Международный союз охраны природы и природных ресурсов (МСОП), основанный в 1948 году во Франции. На 17-й генеральной ассамблее МСОП (1988, г. Сан-Хосе, Коста-Рика) Союз переименован во Всемирный союз охраны.

Высшим органом является Генеральная Ассамблея. С 1979 года официальным программным документом МСОП является Всемирная

стратегия охраны природы, выработанная в 1978 году.

МСОП имеет статус наблюдателя при Генеральной Ассамблее ООН и поддерживает тесные рабочие связи со многими межправительственными организациями и программами, особенно с ЮНЕСКО, ФАО, ПРООН и ЮНЕП.

Главной миссией МСОП является осуществление руководства и оказание содействия мировому природоохранному движению для поддержки целостности и сохранения разнообразия живой природы и обеспечения использования человеком природных ресурсов на устойчивой и разумной основе.

Кризис вымирания видов и колоссальные потери биоразнообразия воспринимаются организацией как всеобщие забота и ответственность, реализующиеся в активных действиях по сокращению потерь внутривидового, межвидового и экосистемного биоразнообразия.

МСОП оказывает целый спектр услуг в области охраны природы и развития:

- обеспечение доступа к глобальной сети экспертов (в научной, социальной и технической областях), которые работают непосредственно в сфере охраны природы;

- развитие сотрудничества с партнёрами на региональном уровне осуществляется через страновые и региональные офисы.

МСОП можно использовать в качестве независимого форума на базе Национальных и Региональных Комитетов, а также Комиссий, которые объединяют широкий круг людей и их точки зрения – от регионального до местного уровня. Одним из главных направлений деятельности является проведение глобальных форумов, таких, как Всемирный конгресс по охране природы, Всемирный конгресс парков и встречи членов Комиссий на мировом уровне.

Диапазон деятельности Союза весьма широк: от сохранения исчезающих видов, охраняемых природных территорий и управления экосистемами до природоохранного законодательства и социальной политики. Так, например, в рамках международных конвенций МСОП помог более, чем 75 странам подготовить, а главное - реализовать национальные природоохранные стратегии и планы действий. В Секретариате МСОП работают около 1000 сотрудников, большинство из которых находятся в 60 региональных и страновых офисах, расположенных в 42 государствах мира. Около 100 человек трудятся в штаб-квартире Международного союза охраны природы и природных ресурсов в городе Гланд, Швейцария.

С момента своего создания Союз стремится к оптимизации совместных усилий по внедрению научных подходов в области приня-

тия мировым политическим истеблишментом ответственных решений по вопросам охраны природы. Это означает, что принятие решений в природоохранной деятельности должно базироваться строго на научной основе, с использованием последних научных разработок.

Основным вкладом МСОП в области охраны природы является:

- содействие в разработке и принятии многих международных природоохранных соглашений, начиная с Конвенции о Международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС) в 1972 году и до Конвенции о биологическом разнообразии в 1992 году. Вклад МСОП в международное и национальное природоохранное законодательство оценивается партнерами как одно из наиболее важных достижений союза;

- новаторские идеи Всемирного союза охраны природы, такие, как концепция по устойчивому развитию, биоразнообразию и управление экосистемами вылились в принятие на международном уровне документов: Всемирная стратегия охраны природы (1980 г.), Забота о Земле (1991 г.) и Глобальная стратегия по биоразнообразию (1992 г.);

- проведение сессий Глобального форума по биоразнообразию (GBF) дает возможность неправительственным организациям и отдельным специалистам внести значительный вклад в повышение эффективности Конвенции по биологическому разнообразию;

- подготовка основополагающих документов для долгосрочного проекта «Будущее воды и природа», представленных Всемирной комиссии по воде в марте 2000 года во время проведения второго Всемирного водного форума. Подготовлен также детальный План действий для достижения намеченных целей;

- инициация и проведение всемирных форумов по проблемам охраны природы, включая Всемирный Конгресс по охране природы и Всемирный конгресс парков;

- сотрудничество МСОП и Всемирного банка по созданию Всемирной комиссии по плотинам;

- проведение Форума Земли, поддержанного совместно МСОП и Советом Земли для организации диалога между частным сектором и международными природоохранными организациями;

- «Красные списки» МСОП и Планы действий по уязвимым видам используются многими организациями и политиками, как наиболее авторитетные документы в области сохранения биоразнообразия;

- экспертиза предложений по контролю международной торговли исчезающими видами, осуществляемая МСОП, была признана ключевым инструментом для принятия решений по Конвенции о междуна-

родной торговле видами дикой флоры и фауны (СИТЕС);

- оценка номинаций природных объектов для включения в Список Всемирного Наследия ЮНЕСКО.

На сегодняшний день МСОП стремится укрепить свою лидирующую роль в области знаний по биоразнообразию и будет работать более эффективно в разработке, оценке и развитии экологической политики, укрепляя и расширяя стратегическое партнёрство с другими организациями, особенно с ЮНЕП, ФАО, Институтом мировых ресурсов, ВВФ и др.

В практической деятельности мирового сообщества существуют экологические споры, которые разрешаются международными органами. Наиболее авторитетным международным органом в этой области является Международный суд экологического арбитража и примирения (Международный экологический суд), учрежденный как неправительственная организация инициативной группой юристов, которые провели учредительную конференцию в Мехико в ноябре 1994 г. В первичный состав судей были включены 29 юристов-экологов из 24 стран, включая Россию. Были приняты в первой редакции Устав Суда и Правила процедуры. Избраны Генеральный секретарь Суда (Рамон Охеда Местре - Мексика) и его заместитель (Деметрио Лоперена Рота - Испания). Местами постоянной дислокации руководящих органов Суда определены Мехико (Мексика) и Сан-Себастьян (Испания).

Согласно Уставу, Международный экологический суд оказывает услуги международному сообществу в разрешении экологических споров (возникших и назревающих) в трех формах: 1) путем эколого-юридического анализа «горячей» ситуации в представлении юридических консультаций заинтересованным сторонам по их просьбе; 2) путем примирения сторон, т.е. нахождения такого компромиссного решения спорной ситуации, которая устраивает ту и другую стороны и которая, как правило, может быть выражена в виде соглашения, исполняемого добровольно на взаимной основе; 3) путем проведения полноценного судебного – арбитражного процесса по обоюдному желанию сторон с вынесением решения, которое стороны заранее признают для себя обязательным. В любом случае, рассмотрение споров строится на принципах третейского суда, т.е. при условии, что стороны договариваются между собой об обращении к Международному суду, выбирают из состава Суда трех или более (нечетное число) судей, которые образуют коллегия для рассмотрения конкретного дела. При этом стороны берут на себя заранее согласуемые расходы по судебному рассмотрению спора.

В компетенцию Международного экологического суда включен

довольно широкий круг экологических споров. В первую очередь, это споры по возмещению вреда, причиненного в результате трансграничных загрязнений окружающей среды или иных негативных экологических воздействий трансграничного характера. Затем споры, связанные с выявлением, оценкой, недопущением, устранением, приостановлением, прекращением экологически вредной деятельности. Далее споры, связанные с использованием и охраной разделяемых природных ресурсов, природных комплексов и особо охраняемых природных объектов, международных пространств и природных объектов, находящихся в этих пространствах, а также связанные с возмещением экологического вреда и реабилитации территорий, природная среда которых нарушена в результате военных действий или военной деятельности (учений, испытаний оружия и т.п.). Включаются и споры по защите экологических прав граждан.

В качестве спорящих или иным образом заинтересованных сторон в Международный экологический суд могут обращаться государства в лице Правительств или иных компетентных органов, международные и национальные правительственные и неправительственные организации, предприятия и иные экономические структуры, учреждения и организации, а также отдельные лица и группы лиц, особенно в случаях получения юридических консультаций. В принципе не исключается возможность обращения в Международный экологический суд любых заинтересованных субъектов права, принадлежащих к одному и тому же государству, если законодательство этого государства не запрещает своим гражданам и юридическим лицам обращаться за юридической помощью в международные организации.

При разрешении споров и предоставлении юридических консультаций судьи Международного экологического суда будут руководствоваться международным правом, национальным законодательством соответствующих стран, судебными и дипломатическими прецедентами. Не исключается использование принципа доброй воли – обоюдного признания целесообразности избранного подхода в разрешении спора. Разумеется, будут приниматься меры к тому, чтобы решение какого-либо конкретного спора не нанесло ущерба третьим сторонам, не участвующим в споре, и международному сообществу в целом.

Такая организация и порядок действия Международного экологического суда базируется на теоретических концепциях, сложившихся в международной доктрине за последние годы, в особенности тогда, когда идеи международного экологического правосудия обсуждались на международных конференциях, инициированных выдающим-

ся юристом, членом Высшего кассационного суда Италии, проф. А. Постилиони. Подобные конференции состоялись в Риме (21-24 апреля 1989 г.) с участием специалистов из 30 стран, во Флоренции (10-12 мая 1991 г.), в Страсбурге в рамках сессии Совета Европы (13 февраля 1992 г.), в Венеции (2-5 июня 1994 г.) и т.д.¹.

Наиболее авторитетной международной неправительственной экологической организацией является Гринпис, которая состоит из Greenpeace International (GPI) с главным офисом в Амстердаме и 30 региональных отделений в 47 странах.

Цели деятельности Гринпис - защита окружающей среды, экологическое просвещение и пропаганда экологичного образа жизни. В поле зрения организации находятся такие глобальные экологические проблемы, как глобальное изменение климата, сокращение тропических и бореальных лесов, чрезмерный промышленный вылов рыбы, коммерческий китобойный промысел, развитие генной инженерии, радиационная опасность и новое направление работы - сохранение Арктики.

Гринпис использует прямые действия (акции и протесты), лоббирование и научные исследования для достижения своих целей. Гринпис имеет общий консультативный статус при ООН вместе с Экономическим и Социальным Советом ООН (ЭКОСОС) и является членом-учредителем Хартии ответственности международных неправительственных организаций, которая создана для усиления прозрачности отчетности неправительственных организаций.

Гринпис руководствуется принципами, сформулированными его основателями (David Fraser McTaggart, Bob Hunter, Dorothy & Irving Stowe):

Независимость. Гринпис существует только на пожертвования граждан и частных благотворительных фондов, не принимает денег от государственных, коммерческих структур и политических партий. Гринпис ответственен за эффективное использование выделяемых средств и тратит их только на природоохранные проекты. Гринпис финансово поддерживает более 3 млн. человек и благотворительных фондов по всему миру;

Ненасильственность. Гринпис не приемлет никаких форм насилия в качестве метода достижения целей. Все акции - выражение мирного протеста, даже если эти действия выглядят неоднозначными. Гринпис никогда не отвечает на агрессию тем же, даже когда сталкиваемся с запугиванием или угрозой;

Протест действием. Гринпис верит в протест, который прино-

¹ Колбасов О.С. Международный экологический суд. – 1996. - №5. – С. 158-159.

сит результаты, верит в то, что акции смогут вдохновить людей и организации и изменить их отношение к природе. Это далеко не единственный, но, наверное, самый заметный способ привлечь внимание к экологической проблеме и добиться нужных изменений.

В конце 1960-х годов у США были планы на подземные ядерные испытания в тектонически неустойчивом районе близ острова Амчитка на Аляске. Из-за землетрясения 1964 на Аляске эти планы вызывали обеспокоенность повторения землетрясения или даже возможность вызвать цунами. Противники ядерных испытаний проводили протесты на границе США и Канады. Протесты не остановили планы США по испытанию ядерного оружия. Хотя ни землетрясения, ни цунами так и не случилось, протесты усилились, когда США объявили, что собираются взорвать ещё одну бомбу, но уже в пять раз мощнее, чем первая. Ирвинг Стоу организовал благотворительный концерт, который состоялся 16 октября 1970 г. в Пасифик Колизеум в Ванкувере. Концерт создал финансовую основу для первой кампании Гринпис.

Гринпис образовался из движения за мир и антиядерного протеста в Ванкувере (Британская Колумбия) в конце 1960 и начале 1970-х годов. 15 сентября 1971 года только что созданный комитет «Don't Make a Wave» («Не создавайте волну») направил зафрахтованное судно «Phyllis Cormac», впоследствии переименованное в «Greenpeace», по маршруту от Ванкувера до Амчитки (Аляска) для выражения протеста против ядерных испытаний в сейсмоопасных районах. Протесты экологов заставили правительство США прекратить испытания в районе Амчитки, и к концу 1971 года остров стал птичьим заповедником.

В 1972 году комитет «Don't Make a Wave» был переименован в «Greenpeace Foundation». Активисты были вдохновлены своей победой и решили бороться против испытаний ядерного оружия по всему миру. Следующая акция протеста прошла в 1975 году возле атолла Муруроа в южной части Тихого океана, где Франция проводила атмосферные ядерные испытания. Аксию проводил Дэвид Мактэгарт, который в 1979 году стал главой «Greenpeace International». Благодаря действиям Гринпис, Франция также прекратила свои испытания.

В 1970-е годы Гринпис проводил множество кампаний против коммерческой охоты на китов. Первая экспедиция Гринпис отправилась из канадского города Ванкувер, чтобы провести акцию протеста возле советских китобойных кораблей.

Активисты Гринпис маневрировали на небольших надувных лодках между кораблями и животными, на которых были направлены гарпуны, прикрывая их своими телами. Впервые в истории китобойной индустрии охотники на китов столкнулись с противостоянием

против их промысла. Гринпис продолжал подобную тактику протеста перед исландскими, испанскими и японскими охотниками на китов.

В 1982 году Гринпис добился рассмотрения Международной Китобойной Комиссией моратория на коммерческую охоту на китов, который с 1986 года вступил в силу. В 1994 году зона антарктических морей была объявлена заповедником для китов.

В 1985 году корабль Гринпис «Воин радуги» («Rainbow Warrior») провел эвакуацию жителей тихоокеанского атолла Ронгелап. Более 95% населения атолла пострадали от радиационного заражения после взрыва атомной бомбы на американском полигоне. Экипаж «Воина радуги» планировал в скором времени осуществить акцию протеста против испытаний, которые собиралась проводить Франция на атолле Муруроа. Агенты французских спецслужб подорвали корабль накануне акции. Погиб фотограф Гринпис Фернандо Перейра.

В 1990-х годах Гринпис привлекал внимание общественности к проблеме загрязнения воздуха и разрушения озонового слоя. Научные доказательства того, что озоновый слой разрушается углеводородами групп CFC и HCFC, игнорировались политиками и крупными промышленными магнатами. Гринпис проводил акции на заводах известных фирм, на которых происходил выброс углеводородов. В 1992 году по инициативе Гринпис немецкие ученые разработали технологию *Green freeze*, которую можно использовать в производстве экологических безопасных охлаждающих автоматов. В 2000 году компания Coca-Cola использовала подобные установки на Олимпиаде в Сиднее.

В 1996 году Гринпис начал кампанию против генетически модифицированных продуктов питания. Начались акции против импорта генетически измененной сои в Европу из США, против выращивания генетически модифицированной кукурузы во множестве стран мира. В 1999 году правительство Евросоюза установило мораторий на ввоз и выращивание генетически измененных культур. В Советском союзе отделение Гринпис появилось в 80-х.

В 1992 году образовался Гринпис России. Официальное представительство есть в Москве и Санкт-Петербурге. Основные направления работы (кампэйн) делятся по кампаниям, а в структуре офиса по отделам: лесной отдел, включающий противопожарную программу, программу «Возродим наш Лес», программу по FCS-сертификации, борельную программу, программу по ООПТ; энергетический отдел, включающий в себя антиядерную и арктическую программу, а также программы «Зеленый офис» и «Экодом»; токсический отдел; отдельные байкальская программа и программа «Всемирное наследие»; ГИС-отдел, в котором выделяется ГИС - поддержка противопожарной

программы, арктической программы и программы по тропическим лесам; акционно-волонтерский отдел, включающий акционную программу и проект по работе с волонтерами.

2 Принципы международного экологического права

2.1 Понятие, система и значение принципов международного экологического права

В теории права традиционно под принципами права принято понимать «основные руководящие идеи (начала), которые пронизывают право, характеризуют его содержание. Принципы – это идеи, на которых строится система права»¹. Более широкое определение принципов права предлагает Явич Л.С., утверждая, что это такие начала, отправные идеи бытия права, которые «выражают важнейшие закономерности и устои данной общественно-экономической формации, являются однопорядковыми с сущностью права и составляют его главное содержание»². Современное понятие принципов права предлагает Скакун О.Ф.: «принципы права – объективно присущие праву отправные начала, непререкаемые требования (позитивные обязывания), которые предъявляются к участникам общественных отношений в целях гармоничного сочетания индивидуальных, групповых и общественных интересов. Иначе – это своеобразная система координат, в рамках которой развивается право, и одновременно вектор, определяющий направление его развития.

Принципы являются основанием права, заключены в его содержании, выступают в качестве ориентиров в формировании права, отражают сущность права и основные связи, реально существующие в правовой системе. В принципах сосредоточен мировой опыт развития права, опыт цивилизации. Поэтому принципы права можно назвать стержнем правовой материи»³. «Принципы права, - пишет Байтин М.И., - это исходные, определяющие идеи, положения, установки, которые составляют нравственную и организационную основу возникновения, развития и функционирования права. Принципы права есть то, на чем основаны формирование, динамика и действие права, что позволяет определить природу данного права как демократического

¹ Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник для вузов. – М.: Юрайт-М, 2002. - 432 с.

² Явич Л.С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. - М.: Международные отношения, 1978. – 125 с.

³ Скакун О.Ф. Теория государства и права. - Харьков, 2000. – 294 с.

или, напротив, тоталитарного»¹.

Принципы права, следовательно, в сжатой, интегрированной форме содержат общие директивные характеристики права, те его аспекты, которые непременно проявляют себя в процессе воздействия правовых норм на соответствующие общественные отношения. Более того, принципы права опосредуют всю правовую систему, являются ее своеобразным стержнем. Вместе с тем, принципы права представляют явление права абстрактного порядка, они лишены конкретики и детализации.

«Принципы права являются средоточием позитивных обязываний, они содержат элемент долженствования, отражают ценностные аспекты общественной жизни и юридической действительности... Практическая значимость принципов права состоит в том, что они 1) придают системе права однотипность, однопорядковость, вносят в нее элементы логичности и соразмерности; 2) в равной степени акцентируют внимание на правовых ценностях, как на уровне законотворчества, так и правореализации; 3) обеспечивают однотипное, соответствующее сущности права формирование законов (юридических норм); 4) обуславливают равные «стартовые начала» для всех правовых норм, вступающих в процесс регламентирования соответствующих общественных отношений»².

Чаще всего юридическая наука классифицирует принципы права на общие, межотраслевые и отраслевые.

Общие принципы права – это его основные идеи, отправные точки, которые выделяют (подчеркивают) наиболее характерные особенности и свойства права в целом применительно к формированию, функционированию, совершенствованию и развитию правовых норм, институтов и отраслей права. Межотраслевые принципы права – это такие руководящие начала, правовые идеи, присущие нескольким родственным отраслям права и выражающие их особенности. Отраслевые принципы права характеризуют наиболее существенные черты и свойства той или иной отдельно взятой отрасли права.

Установлено, «что право строится и функционирует на определенных принципах, выражающих его сущность и социальное назначение, отражающих главные свойства и особенности. Принципами права должны руководствоваться все участники экологических отношений - органы законодательной, исполнительной, судебной власти,

¹ Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В.Малько. - М.: ЮРИСТ, 2001. – 398 с.

² Любашиц В.Я., Смоленский М.Б., Шепелев В.И. Теория государства и права. Серия «Учебники и учебные пособия». - Ростов на-Дону: Феникс, 2002. - 512 с.

предприятия, общественные формирования, граждане. Соблюдение принципов может служить мерилom правового и социального характера государства, эффективности всей деятельности по обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей среды, защиты экологических прав и законных интересов человека и гражданина»¹.

Принципы права, призванные определить ориентиры правового регулирования тех или иных общественных отношений, по мнению Игнатъевой И.А., занимают важное место среди приемов юридической техники².

Стамкулов А.С., исследуя принципы правового регулирования личного подсобного хозяйства, отмечает, что в механизме правового регулирования общественных отношений принципы имеют большое теоретическое и прикладное значение. Принципами называют основные начала, руководящие идеи, которые лежат в основе тех или иных норм права³. Более того, принципами права, отмечает Мухитдинов Н.Б., выступают только те руководящие положения, которые получили воплощение в правовых нормах⁴. Именно данные правовые начала, считает Крассов О.И., отражают характер и тенденции развития законодательства⁵.

Байдельдинов Д.Л., рассматривая принципы экологического законодательства, справедливо считает, что они выполняют связующую роль для определенных совокупностей правовых норм, отражая их сущность и объединяя их в институты или отрасли права, которым соответствует обособленный круг общественных отношений, регулируемых в соответствии с обозначенным принципом права. Исследование принципов экологического законодательства и их выявление необходимо вести с учетом сути самого законодательства, то есть данные принципы должны быть сформулированы в анализируемом нами законодательстве, и в соответствии с ними должны регулироваться

¹ Абдукаримова Ж.С. Проблемы правового регулирования режима неблагоприятных экологических зон: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.06. - Алматы, 2003. - 178 с.

² Игнатъева И.А. Принципы экологического законодательства // Государство и право. - 2003. - № 9. - С. 36-45.

³ Стамкулов А.С. Теоретические проблемы правового регулирования личного подсобного хозяйства граждан СССР: Дис. д-ра юрид. наук: 12.00.06. - Алма-Ата, 1984. - 383 с.

⁴ Мухитдинов Н.Б. Теоретические проблемы советского горного права: Дис. д-ра юрид. наук: 12.00.06.- Алма-Ата, 1980.- 399 с.

⁵ Крассов О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. - М.: Юрист, 2002. - 115 с.

общественные отношения¹.

Принципы права действуют в течение определенно длительного периода времени и по своей природе не столь изменчивы, как нормы. Будучи категорией сущностного порядка, принципы, по сравнению с нормами, обладают большей стабильностью.

Однако принципы права, как указывает казахстанский ученый Косдавлетов К.К., не остаются неизменными. Как и само право, они развиваются, обогащаются новыми связями, свойствами по мере изменения содержания норм права. Когда количественные изменения приводят к качественным преобразованиям системы права, обновляются и его приоритеты².

Принципы международно-правовой охраны окружающей среды имеют производный характер от общих принципов международного права.

Они получили достаточно широкую теоретическую разработку и правовое закрепление в универсальных документах международного права - Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН 1970 г., Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г., Парижской хартии для новой Европы 1990 г., Декларации Рио 92 и т.д. Международно-правовое регулирование отношений государств в любой области, указывает Тимошенко А.С., должно строго соответствовать общепризнанным принципам современного международного права³.

Основные принципы современного международного права, по мнению Бекашева К.А., - это основополагающие императивные, универсальные нормы международного права, отвечающие закономерностям развития международных отношений нашей эпохи, обеспечивающие главные интересы человечества, государств, других субъектов международного права и в силу этого защищаемые наиболее жесткими мерами принуждения⁴. Сарсембаев М.А. называет принципы «своеобразной Конституцией...», нормами которой должны руководствоваться государства в своей повседневной деятельности и взаи-

¹ Байдельдинов Д.Л. Экологическое законодательство Республики Казахстан. - Алматы: Жеті Жарғы, 1995. - 188 с.

² Косдавлетов К.К. Правовые основы экологической безопасности Республики Казахстан: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.06. - Алматы, 2000. - 163 с.

³ Тимошенко А.С. Международно-правовая охрана окружающей среды в Европе // Окружающая среда и право. - М.: Наука, 1977. - С. 64-82.

⁴ Международное публичное право: Учебник.- 2-изд., перераб. и доп. / Под ред. К. А. Бекашева. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2003. - 640 с.

моотношениях»¹. Принципы международного права в системе международно-правовых норм занимают особое место, обладая комплексом присущих им признаков:

1. Это наиболее важные, коренные нормы международного права, являющиеся нормативной основой всей международно-правовой системы. На них базируется взаимодействие субъектов в процессе создания и реализации норм международного права. Они пронизывают содержание всех существующих норм.

2. Принципы международного права являются наиболее общими нормами. Их содержание многогранно; оно раскрывается посредством конкретизирующего нормотворчества. Закрепленные в общем виде в Уставе ООН принципы международного права детализируются рядом международно-правовых актов, прежде всего Декларацией о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, 1970 г., Заключительным актом СБСЕ 1975 г., Парижской хартией для новой Европы 1990 г. и др.

3. Принципы являются общепризнанными нормами, обязательными для всех государств. Устав ООН провозглашает в ст. 2 комплекс принципов в качестве обязательных для государств - членов Организации, оговаривая в п. 6 этой статьи, что «Организация обеспечивает, чтобы государства, которые не являются ее членами, действовали в соответствии с этими принципами, поскольку это может оказаться необходимым для поддержания международного мира и безопасности».

4. Принципы – это императивные нормы *jus cogens*, обладающие высшей юридической силой. Все другие нормы должны им соответствовать. Такое качество принципов позволяет обеспечить стабильность международного правопорядка и международную законность.

5. Принципы имеют универсальную сферу действия, определяют содержание и методы сотрудничества государств, как в традиционных, так и в новых областях межгосударственных отношений.

6. Принципы международного права взаимообусловлены, имеют комплексный характер. В Декларации о принципах международного права указывается, что при толковании и применении принципы являются взаимосвязанными, и каждый принцип должен рассматриваться в контексте всех других принципов².

¹ Сарсембаев М.А. Международное право. Общая часть: Учебное пособие. - Алматы: Гылым, 1993. - 133 с.

² Международное право: Учебник для вузов. - 2-изд., изм. и доп. / Отв. ред. Проф. Г.В. Игнатенко и проф. О.И. Тиунов. - М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА. М), 2002. - 592 с.

Вторая группа принципов содержит положения, базирующиеся на действующем международном праве, и воспроизводит в той или иной мере общепризнанные принципы международного права, наполняя их природоохранным содержанием. Эти принципы применимы для всех институтов международного экологического права.

Обобщающим принципом в отношении всей совокупности принципов и норм международного экологического права является защита окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений людей. Его суть сводится к обязанности государств в духе сотрудничества на благо настоящего и будущего поколений предпринимать все необходимые действия по сохранению и поддержанию качества окружающей среды, включая устранение отрицательных для нее последствий, а также по рациональному и научно обоснованному управлению природными объектами.

Бринчук М.М. к принципам международного права окружающей среды относит:

- право каждого на здоровую плодотворную жизнь в гармонии с природой,
- приоритет экологических прав и интересов человека в процессе непрерывного социально-экономического развития,
- неотъемлемый суверенитет государства над собственными природными ресурсами,
- устойчивое, т.е. экологически обоснованное, социальное и экономическое развитие,
- обеспечение экологической безопасности и др.¹.

Формулирование и политика реализации принципов экологического права в современных условиях третьего тысячелетия опираются на комплексный подход к охране окружающей среды. Прекрасную иллюстрацию этому дает Декларация Рио, в которой сформулированы 27 социально-экологических принципов, имеющих значение для всего международного сообщества и для любого государства. Приведем их перечень:

1. Предметом основной заботы и главными проводниками устойчивого развития являются люди. Они имеют право на здоровый и продуктивный образ жизни в согласии с природой.

2. В соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и принципами международного права, государства имеют суверенное право использовать свои собственные ресурсы в осуществлении собственной политики в области окружающей среды и развития и несут

¹ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений.- М.: Юристъ, 1998. - 688 с.

ответственность за то, чтобы деятельность в пределах их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов, находящихся за пределами национальной юрисдикции.

3. Право на развитие должно осуществляться таким образом, чтобы справедливо удовлетворять потребности нынешнего и будущих поколений в области развития и окружающей среды.

4. В целях достижения устойчивого развития защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него.

5. Все государства и все народы должны сотрудничать в осуществлении важнейшей задачи искоренения бедности как необходимого условия устойчивого развития, с тем, чтобы сократить разрыв в уровнях жизни и лучше удовлетворять потребности большинства людей в мире.

6. Самое первоочередное внимание должно уделяться особому положению и потребностям развивающихся стран, в частности, наименее развитых и наиболее уязвимых в экологическом отношении. Международные действия в области окружающей среды и развития должны также учитывать интересы и потребности всех стран.

7. Государства должны сотрудничать в духе глобального партнерства с целью сохранения, защиты и восстановления здоровья и целостности экосистемы Земли. С учетом различного вклада в ухудшение состояния глобальной окружающей среды государства несут общую, но дифференцированную ответственность. Развитые страны признают ту ответственность, которую они несут в международных условиях по обеспечению устойчивого развития, ввиду давления, которое их общества оказывают на глобальную окружающую среду, и тех технологий и финансовых ресурсов, которыми они располагают.

8. В целях достижения устойчивого развития и более высокого качества жизни для всех людей государства должны сократить и ликвидировать нерациональные модели производства и потребления и проводить в жизнь надлежащую демографическую политику.

9. Государства должны сотрудничать в целях укрепления эндогенного потенциала для устойчивого развития путем улучшения научного понимания посредством обменов научно-техническими знаниями и путем содействия развитию, адаптации, распространению и передаче технологий, в том числе новых и новаторских.

10. Вопросы экологии лучше всего решаются при участии всех заинтересованных граждан на соответствующем уровне. На национальном уровне каждый человек должен иметь надлежащий доступ к

информации, касающейся окружающей среды, которой располагают государственные органы, включая информацию об опасных материалах и деятельности, проводимой в их общинах, а также иметь возможность участвовать в процессе принятия решений. Государства должны содействовать информированности и участию населения путем обеспечения широкого доступа к информации. Должен быть гарантирован эффективный доступ к судебному и административному разбирательству, в том числе, к внутренним средствам правовой защиты.

11. Государства должны ввести в действие эффективное законодательство в сфере экологии. Экологические стандарты, цели и приоритеты в сфере управления должны отражать условия в области окружающей среды и развития, к которым они применяются. Стандарты, применяемые в одних странах, могут быть непригодны или сопряжены с чрезмерными социально-экономическими издержками в других странах, в особенности в развивающихся.

12. Государства должны сотрудничать с целью содействия созданию поддерживающей и открытой международной экономической системы, которая вела бы к экономическому росту и устойчивому развитию во всех странах, в целях более эффективного решения проблем ухудшения окружающей среды. Меры в области торговой политики, принимаемые в целях защиты окружающей среды, затрагивающие транснациональные или глобальные экологические проблемы, должны быть, по возможности, основаны на международном консенсусе.

13. Государства должны разработать национальный закон, касающийся ответственности за загрязнение и другой экологический ущерб и компенсации жертвам этого. Государства должны также эффективно и решительно сотрудничать в целях дальнейшего развития международного права, касающегося ответственности и компенсации за неблагоприятные последствия экологического ущерба, причиненного деятельностью в пределах их юрисдикции или контроля районам, находящимся за пределами их юрисдикции.

14. Государства должны эффективно сотрудничать с тем, чтобы не поощрять или предотвращать перемещение или передачу в другие государства любых видов деятельности и материалов, которые ведут к серьезному ухудшению окружающей среды или оказываются вредными для здоровья человека.

15. В целях защиты окружающей среды государства должны, в соответствии со своими возможностями, широко применять меры предосторожности. В случае угроз причинения серьезного или невоспол-

нимого ущерба отсутствие полной научной определенности не должно использоваться как предлог для отсрочки принятия рентабельных мер для предотвращения экологической деградации.

16. Национальные органы должны стремиться способствовать интернализации экологических издержек и использованию экономических механизмов, принимая во внимание тот подход, который отражен в принципе «загрязнитель платит», с должным учетом государственных интересов и без ущерба для международной торговли и инвестирования.

17. В качестве национального инструмента следует использовать оценку экологических последствий предполагаемых видов деятельности, которые могут оказать значительное неблагоприятное воздействие на окружающую среду, и осуществление которых подлежит решению компетентного национального органа.

18. Государства немедленно уведомляют другие государства о любых стихийных бедствиях или иных чрезвычайных ситуациях, могущих иметь внезапные пагубные последствия для окружающей среды этих государств. Международное сообщество должно принимать все меры для оказания помощи затронутым государствам.

19. Государства предоставляют заблаговременно и своевременно потенциально затронутым государствам уведомление и информацию о деятельности, которая может иметь значительные неблагоприятные последствия для окружающей среды, и проводят консультации с такими государствами на ранней стадии и в духе доброй воли.

20. Женщины играют важнейшую роль в освоении окружающей среды и развитии. Следовательно, для достижения устойчивого развития важное значение имеет их полное участие в этих процессах.

21. Для установления глобального партнерства в целях достижения устойчивого развития и обеспечения лучшего будущего для всех необходимо мобилизовать творческие возможности, идеалы и мужество молодежи мира.

22. Коренное население и его общины, а также другие местные общины играют жизненно важную роль в освоении окружающей среды и развитии в силу их знаний и традиционной практики. Государства должны признавать и должным образом поддерживать их самобытность, культуру и интересы и обеспечить их эффективное участие в деле достижения устойчивости развития.

23. Подлежат защите окружающая среда и природные ресурсы народа, живущего в условиях угнетения, господства и оккупации.

24. Война по своей сути пагубна для устойчивого развития. Поэтому государства должны уважать международное право, предусмат-

ривающее защиту окружающей среды в период вооруженного конфликта, и сотрудничать в деле его дальнейшего развития по мере необходимости.

25. Мир, развитие и защита окружающей среды взаимосвязаны и неделимы.

26. Государства разрешают все свои экологические споры мирными средствами и с помощью механизмов, предусмотренных Уставом Организации Объединенных Наций.

27. Государства и народы сотрудничают в духе доброй воли и партнерства в осуществлении принципов, воплощенных в настоящей Декларации, и в дальнейшем развитии международного права в области устойчивого развития.

2.2 Принцип обеспечения экологической безопасности

Проблема обеспечения экологической безопасности в современных условиях приобретает особую актуальность на фоне интенсификации антропогенного воздействия на природу. Следствием такого негативного влияния человека на окружающую среду является опустынивание земель, деградация почв, истощение, загрязнение, засорение водных ресурсов.

Еще в Программе ООН по окружающей среде о состоянии экологической обстановки в 1987 году выявлены такие глобальные экологические проблемы, как глобальное потепление климата и, как следствие, повышение уровня мирового океана; истощение озонового слоя, чреватое неблагоприятными последствиями для здоровья человека и многих природных циклов; катастрофическое сокращение площади лесов и плодородных земель; массовое исчезновение видов животных и растений; рост числа промышленных катастроф с экологическими последствиями.

Как верно отметил Тимошенко А.С., «параллельное развитие расширения правового регулирования и деградации окружающей среды свидетельствует о несовершенстве методологического подхода к международному природоохранению, вообще, и к международно - правовому регулированию охраны окружающей среды, в частности, указывает на отсутствие необходимой обратной связи между механизмом регулирования и его объектом.

Требуется безотлагательное изменение концептуального подхода к решению экологической проблемы средствами международного

права»¹.

Первоначально концепция экологической безопасности рассматривалась как часть всеобъемлющей системы международной безопасности. Поэтому учеными-международниками в 70-80-е годы XX века предлагалось конкретизировать содержание экологической безопасности через специальные принципы экологической безопасности, сконструированные «путем синтеза наиболее прогрессивных фундаментальных положений военной безопасности и международного права окружающей среды»². Таковыми являются: принцип равной экологической безопасности, аналогичный принципу равной безопасности, сложившемуся в военно-политической сфере; принцип запрещения экологической агрессии, сформулированный в Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на окружающую среду 1977 года; принцип контроля за соблюдением согласованных требований экологической безопасности; принцип регулярного обмена информацией об экологической ситуации на национальном и региональном уровнях; принцип предотвращения трансграничного ущерба окружающей среде; принцип сотрудничества в чрезвычайных экологических ситуациях; принцип научно-технического сотрудничества и т.д.

На современном этапе в рамках международного эколого - договорного сотрудничества в рамках ООН формируется механизм обеспечения экологической безопасности. Так, в ст. 27 Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г. указаны средства разрешения экологических конфликтов: переговоры, добрые услуги, посредничество, арбитражное разбирательство, передача спора в международный суд. В случае возникновения спора между участниками Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г. заинтересованные Стороны должны стремиться к урегулированию спора путем переговоров или любыми другими мирными средствами по их выбору.

Нужно сказать, что разрешение межгосударственных экологических споров является вопросом чрезвычайной важности, так как они представляют угрозу не только экологической, но и всей системе международной безопасности. Поэтому вполне объяснимо и с теоретической, и с практической точек зрения заимствование обширного арсенала конкретных средств обеспечения международной безопасности, которые представляют совокупность правовых и иных методов,

¹ Тимошенко А.С. Экологическая безопасность и международное право. – Советский ежегодник международного права 1988. – М., 1989. – С. 23-38.

² Копылов М.Н., Якушева В.А. К 10-летию Арктического Совета // Экологическое право. – 2006. - №3. – С. 30-35.

направленных на сохранение мира и предотвращение конфликтов и применяемых государствами индивидуально или коллективно.

Обратим внимание на то, что на региональном международно-правовом уровне вопросы экологической безопасности также не остаются без внимания законодателя.

Особенно показательным в этом направлении является пример регионального международного эколого-правового сотрудничества государств. Причем, важно подчеркнуть, что универсальное международно-правовое сотрудничество не должно противопоставляться региональному, локальному, двустороннему, а также соответствующим внутринациональным правовым мероприятиям.

Представляется совершенно обоснованным вывод российских юристов-экологов Копылова М.Н. и Якушевой Е.А., что «все это - системные отношения в рамках одной общей задачи – обеспечения экологической безопасности человечества в целом.

Создание эффективной международно-правовой системы окружающей среды на уровне региона, субрегиона должно сочетаться с внутригосударственными нормами, с одной стороны, и с универсальными – с другой, при условии допустимости превышения уровня защиты в рамках норм одной системы над другой»¹.

Немаловажное значение в обеспечении экологической безопасности имеют международные организации, без которых само функционирование всей системы экологической безопасности «в целом уже немыслимо и практически невозможно, учитывая характер экологической проблематики, требующей значительного увеличения продолжительности периода времени, в течение которого должно осуществляться взаимодействие государств»².

Активное сотрудничество в сфере обеспечения экологической безопасности осуществляют страны СНГ. В феврале 1992 года ряд государств – членов СНГ заключили Соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей среды. В нем подтверждается право каждого человека на благоприятную для жизни природную среду и экологическую безопасность.

Для обеспечения ведения согласованной политики в области экологии и охраны окружающей природной среды участники Соглашения 1992 г. признали необходимым гармонизировать принимаемые ими природоохранные законодательные акты, экологические нормы и стандарты. Государства совместно разрабатывают и осуще-

¹ Копылов М.Н., Якушева В.А. К 10-летию Арктического Совета // Экологическое право. – 2006. - №3. – С. 30-35.

² Там же

ствляют межгосударственные программы и проекты в области природопользования и охраны окружающей среды и экологической безопасности.

В этой связи обладает серьезным научно-теоретическим и практическим значением принятие на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 15 ноября 2003 года новой редакции Модельного Закона «Об экологической безопасности».

В данном международном акте закреплены принципы обеспечения гарантий экологической безопасности; основы управления экологической безопасностью государства; права и обязанности граждан и общественных организаций, движений, политических партий и иных некоммерческих объединений по обеспечению гарантий экологической безопасности государства; планирование мероприятий по обеспечению экологической безопасности государства; экономическое регулирование в области экологической безопасности; нормирование в области экологической безопасности; оценка и предупреждение угроз экологической безопасности; ответственность за нарушение законодательства в области обеспечения экологической безопасности и разрешение споров в отношении в области экологической безопасности; научные исследования в области экологической безопасности; воспитание, образование и просвещение в области экологической безопасности; международное сотрудничество в области экологической безопасности.

Определяя юридическую природу модельного документа, уместно подчеркнуть, что «модельный акт является частью модельной нормы, которая предусматривает право или обязанность заключить международный договор или принять закон в рамках национальной правовой системы определенного его содержания... Международные модельные нормы - это нормы, уполномочивающие или обязывающие государства или других субъектов разработать и принять правовые акты или правовые нормы, международные или внутригосударственные, определенного ими содержания»¹.

Данное соображение, как нам кажется, представляется чрезвычайно важным для формирования правильного правопонимания необходимости принятия на внутринациональном законодательном уровне государств-членов СНГ нормативных правовых актов, направленных на обеспечение экологической безопасности.

Актуальный характер данная проблема давно приобрела и в на-

¹ Безбородов Ю.С. Международно-правовые модельные нормы и модельные акты: соотношение категорий // Правоведение. – 2004. - №3(254). – С. 133-138.

шем государстве, так как проблема обеспечения экологической безопасности обусловлена возрастанием экологических проблем. В частности, казахстанские зоологи отмечают, что «в бассейне Аральского моря за сравнительно короткий срок утрачены уникальные биоценозы и многие редкие, исчезающие и эндемичные виды животных»¹.

В некоторых регионах положение обострилось настолько, что нарастает опасность неотвратимых, необратимых и непредсказуемых явлений, при этом резко сокращаются возможности прогнозирования управления и сохранения устойчивого природопользования (Приаралье, Семипалатинский полигон, Прикаспий, Байконур и др.)².

В Концепции экологической безопасности Республики Казахстан, принятой 21 марта 1996 года, впервые была дана трактовка статуса страны, окружающая среда которой наиболее уязвима. Для разрешения экологического кризиса Концепция закрепила принципы, стратегические цели, задачи и приоритетные направления обеспечения экологической безопасности, механизмы обеспечения и поддержания на оптимальном уровне благоприятной для человека среды обитания при обязательном условии сохранения биологического разнообразия (включая как охрану живых организмов, так и в равной степени защиту особенностей ландшафта).

В январе 2003 года проблема обеспечения экологической безопасности поднялась Н.А. Назарбаевым на заседании Совета Безопасности. Глава нашего государства определил новые пути достижения экологической безопасности РК: это экологизация экономики, законодательства и общества. Для исполнения его решений была разработана и принята Концепция экологической безопасности РК на 2004-2015 годы.

Согласно новой Концепции, экологизация экономики заключается в обеспечении устойчивого экологически безопасного природопользования и сохранении ресурсно-экологического равновесия через снижение природоемкости производства и уменьшение воздействия экономики на биосферные процессы обмена веществ и энергии.

Для осуществления экологизации экономики необходимы развитие ресурсосберегающих технологий и снижение доли экологически «грязных» производств, внедрение экологических условий и требований во все разрабатываемые государственные, региональные и отраслевые программы путем совершенствования экономических механиз-

¹ Досжанов Т.Н. Животный мир Казахстана и проблемы его экологии. – Вестник КазНУ, серия экологическая. – 2002. - №2 (11). - С. 3-7.

² Культелеев С.Т. Экологическое право Республики Казахстан. – Алматы, 2003. – 328 с.

мов природопользования, государственного экологического контроля, экологического мониторинга и статистики, оптимизации разрешительной системы природопользования и экологической экспертизы.

Экологизация законодательства Республики Казахстан заключается в учете экосистемного принципа в правовом регулировании общественных отношений и достигается путем совершенствования и систематизации законодательства Республики Казахстан. Экологизация общества - это процесс формирования системы взглядов общества, направленных на достижение гармонии человека с природой. Его осуществление производится путем развития экологического образования и воспитания, научного обеспечения, экологической пропаганды и участия общественности.

Значимость данному концептуальному документу придает выделение трех этапов достижения экологической безопасности. Первый этап (2004-2007 годы) - снижение уровня загрязнения окружающей среды и выработка плана действий по его стабилизации. Второй этап (2008-2010 годы) - стабилизация показателей качества окружающей среды и совершенствование экологических требований к природопользованию. Третий этап (2011-2015 годы) - улучшение качества окружающей среды и достижение благоприятного уровня экологически устойчивого развития общества.

В рамках данной Концепции, предусматривающей совершенствование экологического законодательства РК, в начале 2007 года принят Экологический кодекс, в котором принцип обеспечения экологической безопасности является основополагающим руководящим началом экологического законодательства РК. Помимо экологического законодательства, вопросы обеспечения экологической безопасности находят отражение и в природоресурсном законодательстве. Еще в 2005 году Председатель Агентства по управлению земельными ресурсами Оспанов Бахыт Сагындыкович отметил, что «в республике практически сформировано правовое поле, обеспечивающее экологическую безопасность земельных ресурсов»¹. В Земельном кодексе РК, принятом 20 июня 2003 года, принцип обеспечения экологической безопасности также занимает значительное место в системе принципов земельного законодательства.

¹ Оспанов Б.С. Проблемы по совершенствованию системы мониторинга земель и правовое обеспечение экологической безопасности земельных ресурсов Республики Казахстан // Проблемы развития и унификации экологического и аграрного законодательства Казахстана и стран СНГ в контексте интеграционных процессов (Байсаловские чтения - 2005): Материалы международной научно-практической конференции. – Астана, 2005. – С. 214-218.

Следует отметить, что вопросы обеспечения экологической безопасности находят отражение не только в природоохранном законодательстве РК, но и в Законе РК от 26 июня 1998 года «О национальной безопасности», где в Общих положениях сформулировано понятие «экологической безопасности» как состояние защищенности жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и иных воздействий на окружающую среду. В данном контексте уместно заметить, что законодатель связывает понятие экологической безопасности, прежде всего, с правами человека, провозглашая их и придавая приоритетное значение данному правовому институту.

Что же касается понятия, закрепленного в Концепции экологической безопасности РК 2003 года, то рассматриваемая категория, как часть национальной безопасности, является обязательным условием устойчивого развития и выступает основой сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды.

Заметим, что во втором случае дефиниция «экологическая безопасность» связывается, прежде всего, с понятием устойчивого развития и сохранением окружающей природной среды.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что на сегодняшний день не совсем полно и глубоко разработаны некоторые аспекты понятия «экологическая безопасность». Поэтому для формирования правильного правопонимания сущности экологической безопасности представляется чрезвычайно важным выработать единое определение термина «экологическая безопасность», охватывающего мероприятия, направленные как на обеспечение охраны окружающей среды и рационального природопользования, так и на обеспечение экологических прав человека и гражданина.

Важно также учесть точку зрения Тимошенко А.С., который еще в 80-е годы прошлого века отметил, что «экологическая безопасность включает в свою сферу природную среду, как национальных территорий, так и районов за пределами национальной юрисдикции»¹.

Казахстанский ученый Абдраимов Б.Ж. верно отметил, что «экологические вызовы, возникшие в конце XX - начале XXI веков, угрожают благополучию и самому существованию не только отдельным странам, но и всему человечеству, потому что они наносят широко-масштабный трансграничный ущерб национальным, региональным и

¹ Тимошенко А.С. Экологическая безопасность и международное право // Советский ежегодник международного права. – 1989. – С. 23-38.

в целом общепланетарной системам окружающей среды»¹.

Действительно, «в нашем взаимосвязанном мире национальная экологическая безопасность может быть достигнута только посредством совместных скоординированных усилий всех государств, т.е. путем создания глобальной структуры экологической безопасности»². Поэтому законодателю следует отразить в понятии рассматриваемой категории как национальный, так и международный аспекты проблемы обеспечения экологической безопасности.

Казахстанский законодатель, хотя и не отразил в понятии экологической безопасности международно-правовой аспект, но, учитывая данные положения, в Концепции экологической безопасности впервые проанализировал и систематизировал все наши экологические проблемы и, в зависимости от значимости и уровня решения, разделил их на глобальные, национальные и локальные.

Одновременно на концептуальном уровне законодателем предложены правовые средства решения проблемы обеспечения экологической безопасности – систематизация законодательства.

Применительно к рассматриваемой проблеме, актуальный характер принимает необходимость разработки и принятия Закона Республики Казахстан «Об экологической безопасности».

Причем, важно отметить, что процесс систематизации экологического законодательства РК в аспекте обеспечения экологической безопасности должен быть связан с обобщением всех существующих национальных и международно-правовых норм, направленных на сохранение природных систем и поддержание соответствующего качества окружающей среды в целях обеспечения благоприятной окружающей среды для жизни и здоровья человека.

2.3 Принцип устойчивого развития

На современном этапе развития экологического законодательства РК на смену антропоцентрической концепции пришла концепция ус-

¹ Абдраимов Б.Ж. Проблемы приведения экологического права Республики Казахстан в соответствие с международными нормами и стандартами // Проблемы развития и унификации экологического и аграрного законодательства Казахстана и стран СНГ в контексте интеграционных процессов (Байсаловские чтения - 2005): Материалы международной научно-практической конференции. – Астана, 2005. – С. 16- 21.

² Магро Д.Б., Виноградов С.В. Международное право окружающей среды // Вне конфронтации. Международное право в период после холодной войны: Сб. статей / Отв. Ред. Л. Дэморш, Г. М. Даниленко. - М., 1996. – С. 221-224.

тойчивого развития, поддерживаемая международным сообществом. Возникновение и развитие этой концепции явилось результатом международного эколого-правового сотрудничества государств в рамках ООН.

В 1984 году для эффективного решения проблем окружающей среды была создана Международная комиссия по окружающей среде и развитию, которую возглавила премьер-министр Норвегии Гро Харлем Брундтланд. Главной целью Комиссии была выработка предложений долгосрочных стратегий в области окружающей среды, которые позволили бы обеспечить устойчивое развитие к 2000 году. При этом устойчивое развитие было определено как развитие, отвечающее потребностям настоящего, но не лишаящее будущие поколения возможности удовлетворять их потребности.

В 1987 году в результате деятельности Комиссии Генеральной Ассамблее ООН был представлен Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию «Наше общее будущее», в котором было закреплено одно из важнейших положений, связанных с требованием к устойчивому прогрессу – сохранять природные ресурсы и системы достаточно ненарушенными, чтобы они позволяли получение дальнейших экономических выгод в обозримом будущем.

Дальнейшее развитие концепция устойчивого развития получила в международном документе «Повестка дня на XXI век» 1992 года, где были обозначены ориентиры и даже разработан план действий по достижению устойчивого развития. Значимость данному документу придает охват разнообразных проблем, связанных с социальными и экономическими аспектами, сохранением и рациональным использованием ресурсов в целях развития, укрепления основных групп населения и т.д. Основным инструментом организационно-правового механизма реализации Повестки является Комиссия по окружающей среде и развитию. Высоко оценивая значение «Повестки дня на XXI век», Раянов Ф.М. отмечает, что документ закрепил общепризнанные нормы международного права... Его «основу составляет как бы идея равенства прав настоящего и будущих поколений в доступе к природным объектам и ресурсам, то есть речь идет о принципах организации общественной жизни всего человечества в XXI веке¹.

Через 10 лет Йоханнесбургская Декларация по устойчивому развитию полностью подтвердила значимость концепции и еще раз призвала национальные государства к принятию мер, направленных на переход к устойчивому развитию.

¹ Раянов Ф.М. Концепция устойчивого развития и российская государственно-правовая действительность // Право и политика. – 2004. - №12. – С. 5-10.

Значение международных договоров заключается в том, что их основные идеи находят закрепление и развитие в казахстанском законодательстве об охране окружающей среды. Так, в 2000 году Правительство РК, совместно с ПРООН, приняли долгосрочную программу «Институциональное усиление для устойчивого развития на 2001-2004 гг.». В рамках этой программы проводились анализ и подготовка рекомендаций по преодолению межсекторальных барьеров в сотрудничестве для устойчивого развития, разработка казахстанской Повестки дня на XXI век, а также оказывалось содействие созданию Национальной комиссии по устойчивому развитию.

В Стратегии вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии главой нашего государства поставлена задача создания к 2010 году основных экологических стандартов устойчивого развития общества. Для достижения этой цели Указом Президента Республики Казахстан от 14 ноября 2006 года была одобрена Концепция перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию на 2007-2024 годы (далее - Концепция), определяющая видение принципов, цели, задач и основных механизмов достижения устойчивости во всех сферах жизнедеятельности страны. Для этого необходимо, чтобы экономические, экологические, социальные и политические факторы развития были интегрированы и рассматривались как единый процесс, направленный на повышение качества жизни населения Казахстана.

Обеспечение устойчивого развития Республики Казахстан является основополагающим принципом современного экологического законодательства Республики Казахстан, о чем констатируется в статье 5 Экологического Кодекса Республики Казахстан 2007 года. Обратим внимание, что законодатель отводит первостепенное значение данному принципу, тогда как в утратившим силу Законе РК «Об охране окружающей среды» 1997 года во главу угла был поставлен принцип приоритета охраны жизни и здоровья человека, сохранения и восстановления окружающей среды, благоприятной для жизни, труда и отдыха населения. Ранее, т.е. до принятия Экологического кодекса РК, в основе экологического законодательства Республики Казахстан лежала антропоцентрическая концепция охраны окружающей среды, основанная на идее решения экологических задач в интересах человека.

Головной нормативный правовой акт РК, регулирующий отношения в области охраны, восстановления и сохранения окружающей среды, использования и воспроизводства природных ресурсов при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, отражает в статье 4 Экологические основы устойчивого развития РК, к которым отно-

сятся: достижение государством цели по обеспечению благоприятной окружающей среды для жизни и здоровья человека; охрана окружающей среды и сохранение биологического разнообразия; обеспечение и реализация права Республики Казахстан на разработку своих природных ресурсов и воздействия на окружающую среду; справедливое удовлетворение потребностей нынешнего и будущих поколений; развитие устойчивых моделей производства и потребления; соответствие экологического нормирования условиям социального и экономического развития с учетом состояния окружающей среды; соблюдение права каждого человека на доступ к экологической информации и всестороннее участие общественности в решении вопросов охраны окружающей среды и устойчивого развития; обеспечение гласности принимаемых мер в области охраны окружающей среды; глобальное партнерство в целях сохранения, защиты и восстановления здорового состояния и целостности экосистемы Земли; содействие развитию международного права, касающегося ответственности за ущерб окружающей среде; сдерживание, предотвращение переноса и перевода в другие государства любых видов деятельности и веществ, которые наносят серьезный ущерб окружающей среде или считаются вредными для здоровья человека, а также принятие мер предосторожности в случаях, когда существует угроза серьезного или необратимого ущерба окружающей среде.

Концепция устойчивого развития находит отражение и в ряде природоресурсных актов Республики Казахстан. Так, например, согласно ст. 3 Лесного кодекса РК, лесное законодательство основывается на принципе устойчивого развития лесов (постоянное увеличение лесистости территории Республики Казахстан). В соответствии с пп.3 п.2 ст. 3 Водного кодекса РК, одной из задач водного законодательства является обеспечение правовой основы поддержки и развития устойчивого водопользования и охраны водного фонда.

Несмотря на широкий содержательный аспект основных направлений устойчивого развития, в экологическом законодательстве Республики Казахстан отсутствует само понятие «устойчивое развитие». Как отмечает доктор экономических наук, профессор Тонкопий М.С., «сейчас в литературе имеется 60 определений устойчивого развития»¹. Разнобой в определении терминов, по мнению Шестерюк А.С., мог бы не иметь большего значения, если бы с ним не была связана вторая проблема. Отсутствие четкого разделения понятий «стабильность», «устойчивость», «равновесие», «устойчивое развитие», а также четкой

¹ Тонкопий М.С. Экологические аспекты устойчивого человеческого развития // Экология и устойчивое развитие. – 2006. – июль, август. – С. 2-10.

градации этих состояний (например, статическая и динамическая стабильность, структурная устойчивость и т.п.) не позволяет нам достаточно детально установить критерии стабильности, а потому методы анализа и оценки. Терминологический беспорядок оказывается препятствием для создания общей картины того состояния, которое ассоциируется с отсутствием кризиса. Неустойчивость, нестабильность, неравновесность оказываются более четко определенными, нежели их альтернативы¹.

На сегодняшний день наиболее распространенным является определение, данное в докладе Комиссии Брундтланд: устойчивое развитие – это такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять их собственные потребности. Оно включает в себя два ключевых понятия: потребности, в частности, необходимые для существования беднейших слоев населения, которые должны быть предметом первостепенного приоритета; ограничения, обусловленные состоянием технологий и организацией общества, накладываемых на способность окружающей среды удовлетворять нынешние и будущие потребности.

Для реализации направлений Концепции перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию на 2007-2024 годы в нашем государстве созданы Совет по устойчивому развитию и АО Фонд устойчивого развития «Казына».

Совет по устойчивому развитию образован при Правительстве Республики и создан "в целях выработки предложений по формированию государственной политики, усилению межведомственной координации и межсекторальной интеграции для эффективного перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию". Согласно Постановлению Правительства РК № 345 от 19 марта 2004 года "О Совете по устойчивому развитию Республики Казахстан", Совет состоит из представителей трех секторов: экономического, экологического и социального.

Основной целью деятельности Совета является содействие формированию государственной политики по вопросам устойчивого развития, выполнению решений Всемирного саммита по устойчивому развитию и разработке Казахстанской Повестки дня на XXI век как модели устойчивого развития Казахстана. Главными направлениями деятельности Совета по устойчивому развитию являются внедрение

¹ Шестерюк А.С. Основные тенденции и направления развития законодательства об охране окружающей среды Российской Федерации // Экологическое право. – 2004. – С. 20-26.

устойчивых моделей производства и потребления (строительная индустрия и др.); борьба с опустыниванием; борьба с бедностью с учетом экологического и гендерного аспектов; сохранение биологического разнообразия и культурного наследия; развитие устойчивых транспортных систем; снижение выбросов, в том числе парниковых газов и озоноразрушающих веществ; доступ к питьевой воде, решение трансграничных, в том числе водных проблем; ресурсосбережение, использование новых и экологически безопасных технологий; энергоэффективность и энергосбережение; радиационная и химическая безопасность и управление отходами; предупреждение и уменьшение экологических угроз здоровью населения; глобализация и торговля; разработка программ и создание институциональных структур устойчивого развития, образование и информационная инфраструктура; решение территориальных проблем устойчивого развития.

17 марта 2006 г. президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев подписал Указ о создании акционерного общества «Фонд устойчивого развития «Казына», главной целью которого является совершенствование системы государственного управления. Основным направлением деятельности Фонда является повышение качества человеческого капитала, активное внедрение инноваций, международных стандартов, развитие науки и технологий, повышение производительности, качества продукции и эффективности работы государственных структур, а также улучшение бизнес- и инвестиционного климата в стране.

Обращает на себя внимание и то, что принцип устойчивого развития, как отмечает российский ученый-юрист Мухин И.А., «получил легальное определение и в российском законодательстве, через его понимание как социальной модели, представляющей собой систему интегрированных компонентов, их существенных отношений и связей, отражающих основное содержание процессов сбалансированного социально-экономического и экологического развития. Данный принцип... рассматривается в национально-правовых актах Российской Федерации в качестве главного принципа государственного регулирования в области использования и охраны природной среды и определяет основы для согласованного развития национального законодательства в рамках международного сообщества»¹. Нормативной основой реализации данной концепции являются Указы Президента РФ от 4 февраля 1994 года № 236 «Основные положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и

¹ Мухин И.А. Принципы международного права в охране окружающей среды и их роль в системе экологического законодательства России // Международное публичное и частное право. – 2006. - №2(29). – С. 38-41.

обеспечению устойчивого развития», а также – от 1 апреля 1996 года «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию».

Эта проблема нашла свое воплощение и развитие в Экологической доктрине Российской Федерации, одобренной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 года. Разработанная Министерством природных ресурсов России, с участием федеральных и региональных органов власти, органов местного самоуправления, общественных экологических организаций, деловых и научных кругов, доктрина определяет сохранение и восстановление природных систем как одно из приоритетных направлений деятельности государства и общества. Устойчивое развитие страны, высокое качество жизни и здоровья населения, а также национальная безопасность могут быть обеспечены только при условии сохранения и поддержания соответствующего качества природной среды.

Отдельные государства в целях реализации рассматриваемой концепции предпринимают меры, направленные на переориентацию своей экологической политики. Так, например, в Великобритании – в 1994 году, а в США – в 1996 году были разработаны национальные стратегии устойчивого развития, в Канаде, Дании, Нидерландах разработаны программы и планы действий по устойчивому развитию. В некоторых странах создаются национальные комитеты по устойчивому развитию.

Резюмируя изложенное, заметим, что концепция устойчивого развития отражается лишь в экологическом законодательстве государств, тогда как она должна стать методологической основой всей юриспруденции, а также всех обществоведческих наук. Ведь концепция затрагивает все сферы общественной жизни человека: экономические, политические, культурные, социальные и т.д. На наш взгляд, материализоваться данная концепция должна через метод экологизации, под которым следует понимать «способ правового регулирования экологических правоотношений, при котором использование или любое хозяйственное и иное воздействие на окружающую природную среду или ее отдельный ресурс должно подчиняться цели сохранения качества всей природы»¹.

Более того, в целях реализации международных договоров, отвечающих целям устойчивого развития, необходимо принять Закон Республики Казахстан «Об устойчивом развитии», где должны быть четко определены понятие устойчивого развития; механизмы перехода

¹ Байдельдинов Д.Л., Бекишева С.Б. Экологическое право Республики Казахстан: Учебное пособие. – Алматы, Интерлигал, 2004. – 312 с.

РК к устойчивому развитию; предоставление отчетов нашего государства перед международным сообществом, а также национальных субъектов-природопользователей о реализации принципа устойчивого развития; участие граждан и общественных организаций в реализации принципа устойчивого развития; компетенция специально уполномоченного государственного органа в области реализации принципа устойчивого развития; экономическое стимулирование реализации принципа устойчивого развития; международное сотрудничество в сфере обеспечения реализации принципа устойчивого развития и т.д.

2.4 Принцип защиты экологических прав человека

Общеизвестно, что каждое государство само устанавливает пределы и характер взаимодействия своего национального права с международным правом.

Республика Казахстан, укрепляя с каждым годом свой международный авторитет, придерживается дуалистической концепции взаимодействия своего национального права с международным правом. Современный дуализм признает наличие у двух систем точек соприкосновения и их активное взаимодействие.

В данном контексте уместно заметить, что последнее обстоятельство влияет на выполнение Республикой Казахстан международных обязательств во всех сферах общественной жизни, в том числе в области обеспечения экологических прав человека.

Следует подчеркнуть, что проблема экологических прав человека является центральной в экологическом праве. При этом «имеются в виду не антропоцентрические концепции охраны окружающей среды, основанные на идее решения экологических задач в интересах человека, а собственно право каждого на благоприятную окружающую среду, реализация которого будет отвечать не только экологическим интересам человека, но и, что самое важное, сохранению и восстановлению благоприятного состояния окружающей среды»¹.

Природа, констатирует Бринчук М.М., является ценностью, нуждающейся в охране сама по себе, в силу того, что она служит источником жизни, но не только человека. Тем более другие организмы более восприимчивы к изменениям в состоянии воздуха, воды, почвы, чем человек. Их деградация и вымирание означают для человека то, что его постигнет та же судьба. Они служат индикатором опасности.

¹ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. – М.: Юрист, 1998. – 688 с.

Природа, таким образом, обладает самоценностью и нуждается в специальной охране. В настоящее время, в контексте решения глобальной проблемы сохранения биологического разнообразия, юридически признанной и оформленной является биоцентристская концепция охраны природы»¹.

В рамках нашего исследования справедлива позиция заслуженного деятеля науки России, доктора юридических наук, профессора Боголюбова С.А., который подчеркнул, что «проблемы обеспечения прав и обязанностей гражданина и государства являются одними из самых актуальных для формирования правового социального государства и имеют непосредственное отношение к сфере обеспечения охраны окружающей природной среды, где ощутимы вызовы XXI века»².

Данное соображение, как нам кажется, представляется чрезвычайно важным для формирования правильного представления о сущности экологических прав человека, под которыми следует понимать признанные и закрепленные в законодательстве права индивида, обеспечивающие удовлетворение его разнообразных потребностей при взаимодействии с природой.

Раскрывая содержание правового института «экологических прав человека», необходимо подчеркнуть, что, чаще всего, теоретики экологического права выделяют следующие группы экологических прав человека: право на благоприятную окружающую среду; право на достоверную информацию о состоянии окружающей природной среды; право на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, доктор юридических наук Васильева М.И. утверждает, что «правом на благоприятную окружающую среду человек обладает на протяжении всей жизни, оно неотделимо от него и является необходимым условием существования»³. Причем, право на благоприятную окружающую среду включает в себя ряд структурных компонентов, среди которых одним из важнейших является право на охрану здоровья. Анализируя содержание

¹ Бринчук М.М. Человек как объект экологических отношений // Экологическое право. – 2005. - №3. – С. 2-5.

² Боголюбов С.А. Общее в обеспечении экологических прав и обязанностей в Казахстане и России // Проблемы развития и унификации экологического и аграрного законодательства Казахстана и стран СНГ в контексте интеграционных процессов (Байсаловские чтения - 2005): Материалы международной научно - практической конференции. – Астана, 2005. – С. 25-29.

³ Васильева М.И. Право на благоприятную окружающую среду как элемент правового статуса личности // Экологическое право. – 2005. - №1. – С. 19-26.

самого права на здоровье, Бриджит Тобес обращает внимание, «что, несмотря на прогресс в области медицины, достигнутый человечеством за последние 50 лет, здоровью человека до сих пор угрожает многое... Те три миллиона смертей в год, причиной которых становится загрязнение атмосферы, заставляют нас обратить внимание и на проблемы со здоровьем, вызванные состоянием окружающей среды»¹. Крассов О.И., кроме права на охрану здоровья, к праву на благоприятную окружающую среду относит право на благоприятную среду жизнедеятельности, право на экологическую безопасность, право на защиту исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов².

Известнейший российский ученый, доктор юридических наук Бринчук М.М. считает, что «научно обоснованным основанием для отнесения прав к экологическим, логично использовать критерий удовлетворения природой связанных с ней потребностей человека. Соответственно, к экологическим правам относятся как универсальное право на благоприятную окружающую среду, так и права человека на использование природных ресурсов»³.

Не останавливаясь подробно на раскрытии сущности экологических прав, заметим, что целью правового регулирования отношений, возникающих по поводу рассматриваемых прав, является обеспечение их соблюдения, реализации, защиты важнейшего из них и системообразующего, а именно – права на благоприятную окружающую среду. В этом смысле все иные экологические права имеют служебный характер.

Обращая внимания на теоретические аспекты проблемы обеспечения экологических прав человека, представляется совершенно обоснованным подчеркнуть, что в «объективном смысле права человека – это система международных и национальных правовых норм, закрепляющих положение личности, правила взаимоотношений между людьми, отношения личности (гражданина) и государства»⁴.

На сегодняшний день действует ряд международно-правовых договоров, регламентирующих общепризнанные стандарты прав и свобод человека. Этот факт подтверждает вывод о том, что права и сво-

¹ Бриджит Тобес. Право на здоровье: теория и практика. – М.: Устойчивый мир, 2001. – 370 с. – С. 7

² Крассов О.И. Экологическое право. Учебник. - М.: Дело, 2001. – 230 с. - С. 122-128.

³ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. – М.: Юрист, 1998. – 688 с.

⁴ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. – М.: Юрист, 1998. – 688 с.

боды личности являются объектом как внутригосударственного, так и международного права. Данное соображение относится и к сфере экологических прав человека. Принятие таких международно-правовых актов, как Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 гг., Декларации РИО об окружающей среде и развитии 1992 г. и др. внесло коренные изменения в эколого-правовой статус личности.

Исторически вопрос об охране человека в контексте охраны природы был поставлен на первом Международном съезде по охране природы, проходившем в Берне (Швейцария) в 1913 году. На конференции встал вопрос об охране «угасающих» народностей. Но, не согласившись с актуальностью такой охраны, вопрос был исключен из ближайших задач будущей Межгосударственной комиссии.

Дальнейшим этапом развития института обеспечения экологических прав человека стала вторая половина XX века. 10 декабря 1948 года Генеральная Ассамблея ООН приняла Документ Всемирного значения – Всеобщую декларацию прав человека. Анализируя Всеобщую декларацию прав человека с точки зрения состояния правового регулирования экологических прав человека, Бринчук М.М. отмечает, что данный документ «не выделяет права человека на благоприятную окружающую среду непосредственно. Опосредовано оно выражено через закрепление права человека на жизнь, провозглашенного в ст. 3 Декларации. Декларация предусматривает также право каждого человека на такой жизненный уровень, который необходим для поддержания его здоровья и благосостояния». Практически также международный законодатель закрепляет рассматриваемое право в Международных пактах о правах человека 1966 г.

Следующим универсальным международным документом, где получили закрепление экологические права, явилась Декларация Стокгольмской конференции Объединенных Наций от 16 июня 1972 г., в которой окружающая человека среда рассматривалась как общее достояние. Первый принцип этого документа гласит: «Человек имеет право на свободу, равенство и соответствующие жизненные условия в окружающей среде, качество которой делает возможным жизнь в благополучии и достоинстве; он несет ответственность по сохранению и улучшению окружающей среды перед современниками и перед будущими поколениями».

Большое значение в системе источников международно-правовой защиты экологических прав человека имеет Декларация РИО об окружающей среде и развитии 1992 г., где первый принцип определяет,

что «предметом основной заботы и главными проводниками устойчивого развития являются люди. Они имеют право на здоровый и продуктивный образ жизни в согласии с природой». Немаловажное значение имеет и десятый принцип Декларации Рио-де-Жанейро - «экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан на соответствующем уровне».

Анализ декларативных документов в области прав человека показывает, что данные вышеуказанные документы являются примером закрепления норм «мягкого» международного экологического права, способных оказывать большое влияние на нормы «твердого» права. Поэтому их значение нельзя недооценивать как с теоретической, так с практической точек зрения.

В Европейской конвенции по правам человека 1950 г. содержатся – в отличие от Всеобщей декларации ООН о правах человека 1948 года – общеобязательные нормы. Хотя в самой Конвенции не закрепляется право на благоприятную (или здоровую) окружающую среду, Европейский Суд по правам человека толкует перечисленные права так, что они становятся применимыми к экологическим проблемам. К примеру, Суд усмотрел в строительстве свалки для мусора на расстоянии 12 метров от жилого дома нарушение ст. 8 Конвенции по правам человека – права на охрану жилища и частной жизни. Чрезмерный шум, неприятный запах или выбросы вредных веществ тоже могут нарушить ст. 8 Конвенции по правам человека¹. Более того, Европейский суд при установлении факта несоответствия национального права того или иного государства Европейской конвенции обязует государство изменить свое право.

В 1998 году в г. Орхусе (Дания) была принята Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Стороны Конвенции признают, что адекватная охрана окружающей среды необходима для обеспечения благосостояния человека и осуществления основных прав человека, включая само право на жизнь.

Данная Конвенция устанавливает право на доступ к информации об окружающей среде, право на участие в принятии значимых для окружающей среды решений и право на доступ к правосудию для всех, в том числе и для общественных экологических организаций.

¹ Дубовик О.Л., Кремер Л., Люббе-Вольфф Г. Экологическое право. Учебник / Отв. Ред. О.Л. Дубовик. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. – 2005. – 768 с.

Значимость данному документу придает закрепление процессуальных норм, направленных на обеспечение и гарантию права на доступ к достоверной экологической информации. Так, например, согласно ст. 4 Орхусской конвенции, каждая Сторона обеспечивает, чтобы государственные органы в ответ на просьбу о предоставлении экологической информации предоставляли общественности, с учетом национального законодательства, экологическую информацию без необходимости формулировать свою заинтересованность. Причем, экологическая информация предоставляется в максимально сжатые сроки, но не позднее одного месяца после подачи просьбы, если только объем и сложность соответствующей информации не оправдывают продления этого периода до двух месяцев после подачи просьбы.

Следует обратить внимание на мнение Нурмухаметовой Э.Ф., отметившей, что сегодня «следует говорить о формировании всеобъемлющего принципа защиты экологических прав человека, который... включает в себя такие элементы, как: обязанность государств обеспечить право народов, проживающих на территории, на пользование и распоряжение природными ресурсами своих территорий (здесь можно подразумевать право местного населения); право народа на развитие в благоприятной для него окружающей среде и т.д.»¹.

Таким образом, анализ международно-нормативного закрепления экологических прав человека подтверждает, что «право на благоприятную окружающую среду носит наднациональный характер, успешность его осуществления в пределах юрисдикции одного государства в немалой степени зависит от состояния международно-правового регулирования сферы охраны окружающей среды»².

В то же время регулирование экологических прав способствует укреплению авторитета государства, его выходу на международную арену, вхождению в европейское и мировое правовое пространство.

Признание человека, его прав и свобод высшей ценностью означает с политической и юридической точек зрения изменение подходов к взаимоотношениям государства и гражданина и изменению ориентиров в деятельности органов государственной власти. Это влечет за собой то, что основным ценностным ориентиром при принятии законов, административных и судебных решений становятся не интересы государства, его органов и должностных лиц, а естественные неотчуждаемые права человека.

¹Нурмухаметова Э.Ф. Понятие и принципы международного экологического права // Право и политика. – 2002. - №4. – С. 99-107.

²Васильева М.И. Право на благоприятную окружающую среду как элемент правового статуса личности // Экологическое право. – 2005. - №1. – С. 19-26. – С. 25.

Признав экологические права граждан, казахстанское государство сделало шаг в направлении создания правового государства и гражданского общества. Достаточно широкое регулирование субъективных экологических прав в формируемом законодательстве является свидетельством демократизации права. Признание прав стимулирует рост самосознания граждан, экологическое сознание и культуру. Оно будет способствовать вовлечению граждан в охрану окружающей среды, стимулирует деятельность государства в данной сфере, так как реализация права на благоприятную окружающую среду, предполагает возможность требовать соответствующего поведения от других субъектов, прежде всего, от государственных органов.

В то же время регулирование экологических прав способствует укреплению авторитета государства, его выходу на международную арену, вхождению в европейское и мировое правовое пространство.

В условиях сложной экологической ситуации в стране, крайне низкой эффективности природоохранительной деятельности государства законодательное закрепление экологических прав имеет для Республики Казахстан большое политическое и юридическое значение.

Конституция РК 1995 года, Экологический кодекс РК 2007 года, Концепция перехода РК к устойчивому развитию на 2007-2024 годы и иное природоохранное и природоресурсное законодательство признали право на благоприятную окружающую среду.

В Экологическом кодексе РК пункт 1 статьи 13 посвящен правам физических лиц в области охраны окружающей среды: право на благоприятную для их жизни и здоровья окружающую среду; осуществлять меры по охране и оздоровлению окружающей среды; создавать общественные объединения и фонды охраны окружающей среды; участвовать в процессе принятия государственными органами решений по вопросам, касающимся окружающей среды в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан; принимать участие в собраниях, митингах, пикетах, шествиях и демонстрациях, референдумах в области охраны окружающей среды в соответствии с законодательством Республики Казахстан; обращаться в государственные органы с письмами, жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам охраны окружающей среды и требовать их рассмотрения; получать от государственных органов и организаций своевременную, полную и достоверную информацию; принимать участие в обсуждении проектов нормативных правовых актов по вопросам охраны окружающей среды на этапе их подготовки и представлять свои замечания разработчикам; участвовать в процессе подготовки планов и программ, связанных с окружающей средой; вносить предложения о про-

ведении общественной экологической экспертизы и принимать в ней участие; требовать отмены в административном или судебном порядке решений о размещении, строительстве, реконструкции и вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных экологически опасных объектов, а также об ограничении и прекращении хозяйственной и иной деятельности физических и юридических лиц, оказывающих отрицательное воздействие на окружающую среду и здоровье человека; предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного их здоровью и имуществу вследствие нарушения экологического законодательства Республики Казахстан.

Как известно, важнейшей чертой любой правовой системы является единство прав и обязанностей, сводимые к тому, что «каждый человек обязан соблюдать порядок, предписания и запреты правовых норм, и, в свою очередь, вправе рассчитывать на защиту и создание необходимых условий для реализации своих прав и свобод»¹. Экологические обязанности граждан, как термин юридической науки, имеет весьма сложное смысловое содержание, основанное на его характеристиках как явления правовой действительности. В самом общем виде экологические обязанности можно представить как социально необходимое поведение в целях охраны окружающей среды и рационального природопользования, предписываемое нормами экологического законодательства и подкрепляемое государством гибкой системой видов и мер юридической ответственности².

Казахстанский законодатель, исходя из данного единства, в пункте 2 статьи 13 ЭК РК закрепил следующие обязанности физических лиц: сохранять окружающую среду, бережно относиться к природным ресурсам; содействовать реализации мер, направленных на рациональное использование природных ресурсов, охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; предотвращать угрозы экологической безопасности, которые могут возникнуть по их вине; осуществлять свою деятельность в соответствии с экологическим законодательством Республики Казахстан.

На сегодняшний день имеются ряд юридических недостатков, пробелов, которые влекут за собой слабость и неэффективность института «обеспечения экологических прав человека». К таковым можно отнести:

¹ Берекашвили Л.Ш., Игнатов В.П. Обеспечение прав человека и законности в деятельности правоохранительных органов. Учебное пособие с альбомом схем. – М.: Московский университет МВД России, Изд-во «Щит-М», 2003. – 269 с.

² Клинов В.В. О понятии экологических обязанностей граждан // Экологическое право. – 2005. - №4. – С. 14-17.

Во-первых, действующее экологическое законодательство к субъектам экологических прав относит граждан, а также общественные объединения, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды. Юридические лица субъектами экологических прав, в соответствии с Экологическим кодексом РК, не являются;

Во-вторых, рассмотрение ранее принципа устойчивого развития подтверждает, что субъектами экологических прав должны стать народы, проживающие на определенной территории, и будущие поколения людей. Данная норма еще не закреплена должным образом в казахстанском законодательстве, хотя некоторые шаги в этом направлении уже сделаны. Напомним, что Концепция перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию на 2007-2024 годы устойчивое развитие страны определила как развитие, удовлетворяющее потребности настоящего поколения и не ставящее под угрозу возможности будущих поколений удовлетворять свои потребности. По нашему мнению, права будущих поколений на благоприятную окружающую среду должны найти конституционное закрепление, а также необходимо выработать правовые механизмы их соблюдения и защиты.

2.5 Принцип международно-правовой ответственности за экологические правонарушения

В доктрине международного права, по мнению Сперанской Л.В., пожалуй, нет проблемы более спорной во всех ее аспектах, чем проблема международно-правовой ответственности государств¹.

«Ответственность является необходимым юридическим средством обеспечения соблюдения норм международного права и восстановления нарушенных прав и отношений. Она выступает в качестве особого инструмента регулирования международных отношений и гаранта функционирования международного права»². Международно-правовая ответственность представляет собой обязанность субъекта международного права устранить, ликвидировать вред, причиненный им другому субъекту международного права в результате правомерных действий, если это предусмотрено договором.

Традиционно в теории международного права различаются юридические и фактические основания возникновения международно-

¹ Сперанская Л.В. Международно-правовая ответственность государств за загрязнение мирового океана. - М.: Наука, 1984. – 152 с.

² Международное право: Учебник для вузов. - 2-изд., изм. и доп. / Отв. ред. Проф. Г.В. Игнатенко и проф. О.И. Тиунов. - М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА. М., 2002. - 592 с.

правовой ответственности. Юридическими основаниями возникновения международно-правовой ответственности является совокупность юридически обязательных международно-правовых актов, на основе которых определенное поведение квалифицируется, как международное правонарушение. Фактическими же основаниями является то, за что наступает ответственность.

Теоретики международного права выделяют два вида международно-правовой ответственности государств – политическую и материальную. В зависимости от этой классификации «политическая ответственность возникает из факта нарушения нормы международного права, охраняющей интересы другого субъекта... Она возникает даже в том случае, если нарушение права не повлекло материального ущерба или иных негативных последствий. Материальная ответственность возникает при наличии совокупности факторов: нарушения нормы международного права, возникновения имущественного ущерба в результате правонарушения и существования непосредственной причинной связи между правонарушением и этим ущербом»¹.

Решение вопроса о том, является ли конкретное деяние государства нарушением международных обязательств и фактическим основанием ответственности, зависит от наличия в нем необходимых признаков правонарушения. К таковым признакам относятся противоправность деяния и вред (ущерб). Неотъемлемым структурным элементом правонарушения является причинная связь между деянием и наступившими последствиями. Противоправность поведения проявляется в нарушении международных обязательств государства в форме действия или бездействия.

Причем, правильная квалификация поведения государства связана с необходимостью не только установления признаков правонарушения, но и отграничения правонарушения от деяний, смежных с ним, но не обладающих всеми необходимыми признаками. По мнению профессора Остапенко Д.Д., к таковым относятся: «недружественные акты и преступления международного характера.

Недружественный акт – такое поведение государства, когда наносится ущерб другим государствам, но не нарушающим нормы международного права, вследствие чего нет и правонарушения. Недружественные акты ущемляют интересы государств, которые не защищены международным правом... преступления международного характера – уголовно наказуемые деяния, совершаемые физическими лицами, посягающие на интересы двух, нескольких или многих государств, на

¹ Международное право: Учебник / Отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. – М.: Международные отношения, 1994. – 608 с.

международный порядок, т.е. имеющие международную опасность. Юридическими основаниями ответственности за подобные деяния являются международные конвенции по борьбе с конкретными видами преступлений и принятые в соответствии с ними внутригосударственные нормы уголовного права»¹.

Иной позиции при классификации международных правонарушений придерживается Мелков В.М., выделивший три большие группы международных правонарушений «в зависимости от степени их опасности для государств и международного сообщества в целом, масштабов правонарушений и последствий: международные преступления; уголовные преступления международного характера; другие международные правонарушения – деликты»². Несмотря на различные подходы в определении оснований международно-правовой ответственности, деяние государства может быть квалифицировано как международно-противоправное только лишь на основании международного права. Нарушение международного обязательства имеет место лишь в том случае, когда поведение субъекта (действие или бездействие) не соответствует тому, что требуется от него по соответствующему обязательству.

Ответственность реализуется в конкретных видах и формах. Видами ответственности являются материальная и политическая ответственность. В свою очередь, каждый вид ответственности может выражаться в конкретных формах. Причем, в практике международных отношений нет жесткого соответствия между характером ущерба и видом ответственности: материальный ущерб может повлечь политическую ответственность.

Наиболее распространенной формой политической ответственности являются реторсии, репрессалии, сатисфакция, ресторация, приостановление членства или исключение из международной организации и т.д. Реторсиями считаются принудительные действия одного государства, направленные против другого государства, нарушившего интересы первого. Реторсия может быть только ответом одного государства на определенные недружественные действия другого государства с целью восстановления нарушенных прав. Репрессалии (невооруженные) – это правомерные принудительные действия одного государства против другого государства. Репрессалии применяются в ответ на неправомерные действия другого государства с целью восстановления

¹ Международное право: Учебник / Отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. – М.: Международные отношения, 1994. – 608 с.

² Международное публичное право: Учебник.- 2-изд., перераб. и доп. / Под ред. К. А. Бекяшева. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2003. - 640 с.

нарушенного права. Они должны быть соразмерными причиненному ущербу и тому принуждению, которое необходимо для получения удовлетворения. Сатисфакция (удовлетворение) – это предоставление государством-нарушителем удовлетворения пострадавшему государству за ущерб, причиненный его чести и достоинству. Ресторация как форма ответственности предполагает восстановление государством-нарушителем прежнего состояния какого-либо материального объекта.

Материальная ответственность наступает в случае нарушения государством своих международных обязательств, связанных с причинением материального ущерба. Она может быть выражена в форме репарации, реституции и субституции. Репарации представляют собой возмещение материального ущерба в денежном выражении, товарами, услугами. Объем и вид репараций, как правило, применяются на основе международных договоров. Реституции – это возврат в натуре имущества, неправомерно изъятого и вывезенного воюющим государством с территории противника. Объектом реституции может быть также возвращение неправомерно захваченного или неправомерно задержанного имущества в мирное время. Субституция представляет собой замену неправомерно уничтоженного или поврежденного имущества, зданий, транспортных средств и т.д.

Придавая важнейшую роль международно-правовой ответственности, все теоретики международного права признают, что международно-правовая ответственность государств играет важнейшую роль в поддержании международной законности. По мнению казахстанского ученого Кудайбергенова М.Б., глубоко исследовавшего проблему международно-правовой ответственности, «только ответственность способна гарантировать восстановление справедливости в международных делах и недопустимость совершения в будущем международно-противоправных деяний»¹. Несмотря на особую роль указанной категории международного права до сих пор ведется научный спор о правовом статусе международно-правовой ответственности. Одни ученые считают ответственность основным общепризнанным принципом международного права, другие - отводят международно-правовой ответственности значение правового института, полагая, что это понятие более емкое, чем принцип.

Все зависит от того, какое значение вкладывается в понятие принципа, института. В контексте исследования справедливо мнение Смирнова О.С., который отмечает, что «принципы права как катего-

¹ Кудайбергенов М.Б. Международная уголовная ответственность физических лиц: Учебник. - Алматы: Данекер, 2000. - 196 с.

рия сущностного порядка определяет содержание не только действующих, но, в известной степени, и будущих норм»¹. Следует согласиться с общепризнанным мнением что ответственность - сложное, многогранное явление. Думается, что, прежде всего, это принцип международного права, в соответствии с которым всякое противоправное деяние влечет за собой ответственность виновного субъекта по международному праву. Казахстанский ученый Карабулова Р.К. также придает ответственности статус «принципа», который имеет огромное значение для решения экологических задач, стоящих перед нашим государством².

В целом же независимо от статуса норм международно-правовой ответственности, именно они призваны обеспечить охрану международного правопорядка во всех сферах межгосударственных отношений, в том числе и в международных экологических отношениях.

Наличие международно-правовой ответственности за причинение ущерба окружающей среде констатируется в работах по общетеоретическим вопросам международного права. Так, например, Тункин Г.И. относит к числу международных правонарушений несоблюдение принципа охраны живых ресурсов моря, хищническое их использование и другие аналогичные деяния³, что непосредственно ведет к возникновению международно-правовой ответственности. На возникновение международной ответственности за нарушение экологического равновесия указывает и Василенко В.А.⁴ Ответственности за причинение ущерба природной среде на территории другого государства посвящены специальные разделы в работах советского ученого-юриста Клименко Б.М.⁵.

Все ученые придерживаются точки зрения о том, что международная эколого-правовая ответственность является одним из видов международно-правовой ответственности. Поэтому виды и формы международно-правовой ответственности характерны и для международной эколого-правовой ответственности.

Содержание принципа международно-правовой ответственности

¹ Смирнов О.С. Соотношение норм и принципов в советском праве // Советское государство и право. - 1977. - №2. - С. 12-19.

² Карабулова Р.К. Правовые проблемы охраны окружающей среды // Экономика и право Казахстана. - 2006. - №6. - С. 47-50

³ Тункин Г.И. Теория международного права. - М.: Международные отношения, 1970. - 169 с.

⁴ Василенко В.А. Ответственность государств за международные правонарушения. - М.: Международные отношения, 1976. - 152 с.

⁵ Клименко Б.М. Международные реки. - М.: Международные отношения, 1969. - 186 с.

государств за причинение ущерба окружающей природной среде сводится, прежде всего, к тому, что никакие ссылки государства на национальные законы и правила в оправдание своего поведения, приведшего к нарушению норм международного права и нанесению вреда или ущерба, недопустимы. Также недопустимы ссылки на незнание норм международного права или их неправильное толкование и применение. «Принцип международно-правовой ответственности государств за ущерб окружающей среде предусматривает ответственность за существенный ущерб экологическим системам за пределами национальной юрисдикции или контроля»¹.

Данный принцип закреплен в Принципе 13 Декларации Рио 1992 г. Декларация призывает государства разработать национальный закон, касающийся ответственности за загрязнение и другой экологический ущерб и компенсации жертвам этого вреда. Государства должны также более эффективно и решительно сотрудничать с целью дальнейшего развития международного права, касающегося ответственности и компенсации за неблагоприятные последствия экологического ущерба, причиненного деятельностью в пределах их юрисдикции или контроля, районам, находящимся за пределами их юрисдикции. Принцип ответственности государств закреплен в четкой форме и в ст. 235 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Конвенция налагает на государства-участниц обязательство по обеспечению быстрого и адекватного возмещения всего ущерба, причиненного загрязнением морской среды. С этой целью государства должны сотрудничать для оценки и возмещения ущерба или урегулирования связанных с этим споров, а также когда уместно, в разработке критериев и процедур выплаты надлежащего возмещения, таких, как обязательное страхование или компенсационные фонды.

Помимо политической и материальной ответственности, государства несут гражданско-правовую ответственность за причинение вреда окружающей среде ее физическими и юридическими лицами или лицами, действующими под его юрисдикцией или контролем. Этот вид ответственности закреплен в Международной Конвенции о гражданской ответственности за ущерб, от загрязнения нефтью (Брюссель, 29 ноября 1969 г.). Государства – Стороны Конвенции, сознавая опасности загрязнения, создаваемые во всем мире морскими перевозками нефти, согласились о том, что собственник судна с момента инцидента, а если инцидент состоит из ряда происшествий, то с момента первого происшествия, отвечает за всякий ущерб от загрязнения, который

¹ Международное эколого-правовое сотрудничество: Учебник. - Алматы: Данекер, 2000. – 260 с.

явился результатом утечки или слива нефти из его судна вследствие этого инцидента. Пунктом 2 статьи 3 Брюссельской конвенции предусмотрены обстоятельства, освобождающие собственника судна от ответственности за ущерб от загрязнения, если докажет, что ущерб:

(а) явился результатом военных действий, враждебных действий, гражданской войны, восстания или стихийного явления, исключительного по своему характеру, неизбежного или непреодолимого или

(б) всецело вызван действием или бездействием третьих лиц с намерением причинить ущерб, или

(в) был всецело вызван небрежностью или иным неправомерным действием правительства или другого органа власти, отвечающего за содержание в порядке огней и других навигационных средств при исполнении этой функции.

Кроме того, если собственник судна докажет, что ущерб за загрязнение произошел всецело или частично в результате поведения потерпевшего лица, которое действовало или бездействовало с намерением причинить ущерб, либо грубой небрежности этого лица, он может быть полностью или частично освобожден от ответственности перед таким лицом.

Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, от 29 марта 1972 года устанавливает международные нормы и процедуры, касающиеся ответственности запускающих государств за ущерб, причиненный их космическими объектами.

В данном контексте важны и принципы 22-23 Стокгольмской Декларации по окружающей среде от 16 июня 1972 года. Их содержание сводится к тому, что государства сотрудничают в целях дальнейшего развития международного права, касающегося ответственности и компенсации жертвам за загрязнение и за другие виды ущерба, причиненные в результате деятельности в пределах их юрисдикции, или контроля за окружающей средой в районах, находящихся за пределами действия их юрисдикции. При этом, уважая критерии, которые могут быть согласованы международным сообществом, или нормы, которые должны быть установлены на национальном уровне, крайне важно во всех случаях принимать во внимание системы ценностей, установленные в каждой стране, и степень применения норм, которые пригодны для большинства развитых стран, но которые могут не подходить и вызывать неоправданные социальные расходы в развивающихся странах.

2 МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА ПРИРОДНЫХ ОБЪЕКТОВ

1 Международно-правовая охрана животного и растительного мира

Международно-правовое сотрудничество государств по защите флоры и фауны связано в первую очередь с исчезающими и редкими видами, с мигрирующими видами животных, с охраной природы в конкретных регионах. Как верно отметил казахстанский ученый Тундикбаев А.Д., в настоящее время возникает необходимость восстановления и умножения ценных видов фауны, доведения численности их особей до оптимального уровня, а также обогащения природных биогеоценозов новыми видами животных. При этом в условиях бурного развития рыночных отношений рассчитывать лишь на естественное воспроизводство дикой фауны и на пассивные формы ее охраны посредством запретов или ограничений охоты и рыболовства нельзя. Такие меры в условиях неблагоприятного изменения среды обитания диких животных, вызванного развитием экономики, были бы недостаточны не только для умножения численности ряда видов дикой фауны, но и для их простого воспроизводства. Поэтому, помимо запретов и ограничений охоты и рыболовства, необходимо провести ряд активных мер по искусственному разведению некоторых видов животных, расширению их ареалов путем переселения животных в новые места обитания, созданию заповедников и другие меры¹. В подобных условиях немаловажное значение должно отводиться международному сотрудничеству в данной сфере.

В настоящее время можно выделить ряд конкретных направлений такого сотрудничества, каждое из которых включает группу договоров:

- охрана и защита диких животных (Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, 1973 г., Конвенция об охране мигрирующих видов диких животных 1979 г.);

- охрана и защита диких птиц (Международная конвенция об охране птиц, 1950 г.);

¹ Тундикбаев А.Д. Основные формы правовой охраны животного мира в Республике Казахстан // Проблемы развития и унификации экологического и аграрного законодательства Казахстана и стран СНГ в контексте интеграционных процессов (Байсаловские чтения - 2005): Материалы международной научно-практической конференции. – Астана, 2005. – С. 86-93.

- охрана мест обитания (Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц, 1971 г.);

- охрана растительного мира (Принципы для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и освоения всех видов лесов, 1992 г., Международная конвенция об охране растений, 1951 г., Соглашение о сотрудничестве в применении карантина растений и их охране от вредителей и болезней, 1959 г., Международное соглашение по тропической древесине, 1983 г);

- регулирование рыболовства и промысла морских ресурсов (Конвенция ООН по морскому праву, 1982 г., Международная конвенция по регулированию китобойного промысла, 1946 г., Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики, 1980 г.).

Эффективной мерой охраны диких животных является международно-правовая регламентация их транспортировки и продажи. Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, 1973 г., имеет три приложения. Приложение I содержит перечень видов, находящихся под угрозой исчезновения, торговля которыми оказывает на их существование неблагоприятное влияние. В Приложении II перечислены виды, могущие оказаться под угрозой исчезновения, если торговля ими не будет строго контролироваться. В Приложении III указаны виды, торговлю которыми необходимо контролировать. Конвенция устанавливает правила государственного регулирования торговли редкими видами фауны и флоры.

Конвенция об охране дикой фауны и флоры и природных сред обитания 1979 г. преследует цели сохранения дикой флоры и фауны и их природных районов обитания, особенно тех видов и районов обитания, сохранение которых требует сотрудничества нескольких государств. Особое внимание уделяется исчезающим и уязвимым видам, включая мигрирующие виды. Участники конвенции обязуются принимать необходимые меры для сохранения популяций дикой флоры и фауны или ее адаптации на уровне, который отвечает, в частности, экологическим, научным и культурным требованиям, учитывая при этом экономические и рекреационные требования, а также потребности подвидов, разновидностей или форм, находящихся под угрозой на местном уровне. Каждая сторона принимает меры по содействию выработке национальной политики в целях сохранения дикой флоры и фауны и природных районов обитания в соответствии с положениями настоящей Конвенции. Также стороны обязуются в своей политике в области планирования и развития и в своих мерах по борьбе с загряз-

нением учитывать вопросы сохранения дикой флоры и фауны.

Охрана птиц на международно-правовом уровне регламентируется Международной конвенцией об охране птиц 1950 г. Это один из первых международных договоров в этой области. Объектом международно-правовой охраны Конвенции являются все виды птиц и, кроме того, перелетных птиц во время пролета к местам гнездования, особенно в марте-июле. В течение всего года под охраной находятся те виды птиц, которым грозит вымирание или которые представляют научный интерес. Согласно ст. 3 запрещается ввозить, вывозить, перевозить, продавать, выставять на продажу, покупать, дарить или содержать в неволе в течение периода охраны данного вида любую птицу или даже любую часть птицы живой или мертвой, отстреленной или отловленной в нарушение закона. Конвенция 1950 г. запрещает в течение периода охраны определенного вида, особенно в период размножения, снимать или уничтожать гнезда, строящиеся или уже используемые; брать или повреждать, перевозить, ввозить и вывозить, продавать, выставять на продажу, покупать, уничтожать яйца или даже скорлупу, а также выводки птенцов, живущих в условиях естественной свободы. Согласно Конвенции государства-участники обязаны отразить в своем законодательстве положения, запрещающие или ставящие под контроль применение силков, птичьего клея, ловушек, крючков, сетей, отравленных приманок или дурмящих средств, садков сетевых для уток; зеркал; рыболовных сетей и т.д. Для разведения птиц необходимо создавать заповедники.

В соответствии с Конвенцией о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц, 1971 г., государства определяют на своей территории соответствующие водно-болотные угодья и включают их в специальный Список, переданный на хранение в Международный союз по охране природы и природных ресурсов. Конвенция предусматривает проведение периодических конференций стран-участниц по выполнению ее положений. Основной целью Конвенции является приостановление постепенного наступления на водно-болотные угодья и их уничтожение в настоящее время и в будущем. При этом государства учитывают свою международную ответственность за охрану, управление и рациональное использование популяций мигрирующих диких птиц.

В охране растительных ресурсов первоначально преобладали международные карантинные мероприятия, направленные на предотвращение распространения заболеваний и вредителей растений. Соответственно этому были приняты международные соглашения, опреде-

ляющие деятельность государств в этой области отношений. Некоторые из них имеют универсальное значение, например Конвенция о защите растений 1959 г. Согласно Конвенции, каждый участник создает официальную организацию по охране растений в целях:

- инспекции культивируемых площадей и партий растений в международной торговле на наличие или появление вредителей или заболеваний растений;

- выдачи удостоверений о фитосанитарном состоянии и происхождении растений и растительных продуктов;

- проведения исследований в области охраны растений.

Согласно ст. 6 участники Конвенции осуществляют строгий контроль над импортом и экспортом растений и растительных продуктов, применяя, когда это необходимо, запреты, инспекции и уничтожение поставок.

Целью Международного соглашения по тропической древесине 1983 г. является создание эффективной основы для сотрудничества и консультаций между производителями и потребителями тропической древесины, содействие расширению и диверсификации международной торговли тропической древесиной, поощрение и поддержание исследований и разработок с целью рационального использования лесов и освоения запасов древесины, а также поощрение разработки национальной политики, направленной на долговременное использование и сохранение тропических лесов и их генетических ресурсов, на поддержание экологического баланса в соответствующих регионах.

Соглашение о сотрудничестве в применении карантина растений и их охране от вредителей и болезней 1959 г. уполномочивает его участников принимать необходимые меры против вредителей, сорняков и заболеваний. Они обмениваются информацией о вредителях и заболеваниях растений и борьбе с ними. Государства сотрудничают в применении единообразных фитосанитарных положений об импорте и экспорте растительных материалов из одной страны в другую.

На Конференции ООН по окружающей среде и развитию 1992 г. был принят документ - Принципы для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и освоения всех видов лесов. Этот документ впервые признал важную роль нетропических лесов в поддержании глобального баланса поглощения углерода и выделения кислорода. В Принципах речь идет обо всех видах лесов: естественных и культивируемых, во всех географических регионах и климатических зонах, включая леса среднего пояса. Основная цель Принципов – содействие рациональному использованию, сохранению и освоению лесов и реализации их многоцелевых и взаимодей-

полняющих функций и видов использования. Они отражают впервые достигнутый глобальный консенсус по вопросу лесов.

Согласно Принципа 10 устойчивое и рациональное использование лесных ресурсов необходимо осуществлять в соответствии с политикой и приоритетными в области национального развития, на основе экологически рациональных руководящих принципов следует надлежащим образом и в случае необходимости учитывать соответствующие методологии и критерии, согласованные на международном уровне.

Принцип I призывает принять надлежащие меры по защите лесов от вредного воздействия загрязнения, включая загрязнение с воздуха, пожаров, насекомых, вредителей и заболеваний, с тем, чтобы в полной мере сохранить их многоплановую ценность.

Немаловажное значение в международном эколого-правовом сотрудничестве имеет охрана живых ресурсов Мирового океана. Конвенция ООН по морскому праву, 1982 г. предусматривает механизмы управления морскими живыми ресурсами, причем как в пределах морских пространств с обозначенным правовым режимом (в исключительной зоне, в открытом море и т.д.), так и некоторыми видами морских биоресурсов по всему ареалу их обитания (анадромными видами, морскими млекопитающими и т.д.). При этом задействованы такие конвенционные понятия, как «максимальный устойчивый вылов», «общий допустимый улов», со сложившимся на практике содержанием.

Часть XII Конвенции по морскому праву целиком посвящена защите и сохранению морской среды. Меры, принимаемые в соответствии с этой частью, включают те, которые необходимы для защиты и сохранения редких или уязвимых экосистем, а также естественной среды видов рыб и других организмов, запасы которых истощены, подвергаются угрозе или опасности. Предусмотрено обязательство участников Конвенции принимать все меры, необходимые для предотвращения, сокращения или сохранения под контролем загрязнения морской среды как результат такого использования технологии под их юрисдикцией или контролем, равно как такого преднамеренного или случайного введения видов организмов, чуждых или новых для какой-либо конкретной части морской среды, которые могут вызвать в ней значительные и вредные изменения.

Указанные конвенционные постановления применяются как универсальная основа наряду со специальными соглашениями о защите морской среды. В их числе – Международная конвенция по предотвращению загрязнения моря нефтью 1954 г., Международная конвен-

ция по предотвращению загрязнения судов 1973 г., Международная конвенция о вмешательстве в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью 1969 г., Протокол о вмешательстве в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению веществами иными, чем нефть 1973 г., Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г. и др.

Универсальная договорно-правовая основа сохранения морских живых ресурсов и управления ими, заложенная в ч. V «Исключительная экономическая зона», VI «Континентальный шельф», VII «Открытое море» Конвенции ООН по морскому праву развиваются многочисленными специальными международными соглашениями. В них, за редким исключением, предусматриваются нормы и о сохранении морских живых ресурсов, и об их научно-регламентируемом использовании как в конкретных районах Мирового океана, так и в отношении некоторых ценных видов морской живой природы по внешнему ареалу их обитания. Такие специальные ресурсные соглашения предусматривают механизмы регламентации объема вылова морских биоресурсов, размер вылавливаемых особей, допустимые параметры иных орудий лова, районы, сезоны промысла, специальные правила по защите молоди и т.п. К таким договорам можно отнести Конвенцию о сохранении запасов анадромных видов в северной части Тихого океана, Конвенция о сохранении лосося в Северной части Атлантического океана, Международная конвенция о сохранении атлантических тунцов, Конвенция о сохранении ресурсов минтая и об управлении ими в центральной части Берингова моря, Конвенция о будущем многостороннем сотрудничестве в области рыболовства в северо-западной части Атлантического океана, Конвенция о рыболовстве в северо-восточной части Атлантического океана.

Немаловажное значение имеет статья 6 Конвенции ООН по морскому праву, возлагающая обязательства разрабатывать национальные стратегии, планы и программы сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия, а также соответствующие меры. Статьи – 8 и 9 – посвящены сохранению наземного и морского биоразнообразия, соответственно *in-situ* (сохранение экосистем, естественных мест обитания, поддержание и восстановление популяций в их естественной среде) и *ex-situ* (за пределами естественной среды обитания видов). Статьей 8 предусмотрены главные обязательства по сохранению *in-situ*, причем сформулированные достаточно гибко: «насколько это возможно и целесообразно», каждая сторона Конвенции создает систему охраняемых районов или районов, в которых необходимо принимать специальные меры для сохранения биологического

разнообразия; разрабатывает при необходимости руководящие принципы отбора, создания и рационального использования таких районов; регулирует или рационально использует биологические ресурсы, имеющие важное значение для сохранения биологического разнообразия в охраняемых районах или за их пределами; содействует защите экосистем, естественных мест обитания и сохранению жизнеспособных популяций видов в естественных условиях; поощряет экологически обоснованное и устойчивое развитие в районах, прилегающих к охраняемым районам; принимает меры по реабилитации и восстановлению деградировавших систем и содействует восстановлению находящихся в опасности видов, находящихся под угрозой исчезновения, в частности, посредством разработки и осуществления планов и других стратегий.

Одним из первых международных договоров, направленных на сохранение морских ресурсов является Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики, 1980 г., которая гласит, что любой промысел и связанная с ним деятельность в районе к югу от 60-й параллели южной широты должны подчиняться следующим принципам:

предотвращение сокращения численности вылавливаемой популяции до уровней, ниже которых не обеспечивается ее устойчивое пополнение;

восстановление истощенных популяций;

сведение до минимума опасности изменений в морской экосистеме, чтобы было возможным устойчивое сохранение морских живых ресурсов Антарктики.

На основании норм Конвенции создана комиссия по сохранению морских живых ресурсов Антарктики, в задачи которой входит сбор информации об использовании ресурсов Антарктики и координация соответствующей деятельности государств-участников.

Этот документ заложил основы экосистемного подхода к управлению морскими ресурсами.

Вторым по значению международным договором, предусматривающим экосистемный подход, в международно-правовой литературе называется Конвенция АСЕАН о сохранении природы и природных ресурсов 1985 г. В ней признана «взаимозависимость живых ресурсов и зависимость между ними и другими природными ресурсами, которые составляют часть одной и той же экосистемы», предусмотрено обязательство сторон «принимать в одностороннем порядке или, где это необходимо и уместно, посредством согласованных действий меры по обеспечению устойчивого процесса и поддерживающих жизнь систем, а также по сохранению генетического разнообразия и обеспе-

чению устойчивого использования добываемых природных ресурсов, находящихся под их юрисдикцией, в соответствии с научными принципами, для достижения цели устойчивого развития» - ст. 1. В ст. 3 предусмотрено обязательство государств-участников поддерживать, насколько возможно, максимальное генетическое разнообразие и предпринимать надлежащие меры с тем, чтобы сохранить «виды растений и животных, как наземные, так и морские и пресноводные», а также места «естественной среды обитания на суше, в море, в пресных водоемах и прибрежной зоне». Рост озабоченности мирового сообщества тем, что биологическое разнообразие существенно сокращается в результате различных видов человеческой деятельности, а также желание укрепить и дополнить уже существующие международные соглашения о сохранении биологического разнообразия и устойчивом использовании его компонентов привели к разработке и принятию Конвенции о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 г.).

Документ явился естественным продолжением международного процесса регулирования сохранения живой природы. Ко времени его принятия уже действовали многосторонние конвенции и соглашения, регулирующие различные аспекты биологического разнообразия. К таковым можно отнести: Конвенцию по международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС), 1973 г.; Конвенцию по охране всемирного культурного и природного наследия, 1972 г.; Конвенцию о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц (Рамсарская конвенция), 1971 г.; Конвенцию по сохранению мигрирующих видов диких животных (Боннская конвенция), 1992 г., Конвенцию ООН по борьбе с опустыниванием, 1996 г.

Несмотря на значительное количество существующих соглашений, Конвенция о биологическом разнообразии явилась первым глобальным соглашением, затрагивающим все компоненты биоразнообразия (генетические ресурсы, виды, экосистемы). Она стала одной из самых представительных международных конвенций, ее сторонами являются 180 стран (для сравнения: членами ООН являются 190 стран), т.е. она не ратифицирована только 15 странами, из них лишь 7 стран не подписали ее¹.

Согласно статье 1 Конвенции, целями, к достижению которых надлежит стремиться, являются сохранение биологического разнооб-

¹ Шестаков А.С. Биологическое разнообразие: регулирование использования и охраны в международном праве // Экологическое право. – 2001. - №2. – С. 48-55.

разия, устойчивое использование его компонентов и совместное получение на справедливой и равной основе выгод, связанных с использованием генетических ресурсов, в том числе путем предоставления необходимого доступа к генетическим ресурсам и путем надлежащей передачи соответствующих технологий с учетом всех прав на такие ресурсы и технологии, а также путем должного финансирования.

Конвенция закрепляет принципы, на основании которых строится международно-правовое регулирование биологического разнообразия. Так, согласно ст. 3 Конвенции, государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике.

Однако при подтверждении суверенных прав государств концепция охраны биоразнообразия исходит из того, что экологические проблемы выходят за рамки национального суверенитета. Государства несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или под их контролем не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции. Государства также несут ответственность за сохранение своего биологического разнообразия и устойчивое использование своих биологических ресурсов.

Использование и охрана биологического разнообразия должны строиться исходя из учета значимости биоразнообразия. Мировое сообщество признало, что биоразнообразие и его компоненты имеют: непреходящую ценность, большое значение для эволюции и сохранения; поддерживающих жизнь систем биосферы; экологическое значение; генетическое значение; социальное значение; экономическое значение; научное значение; воспитательное значение; культурное значение; рекреационное значение; эстетическое значение.

Сохранение биологического разнообразия признано общей задачей всего человечества. Поэтому особую роль в этой сфере приобретает необходимость поощрения международного, регионального и глобального сотрудничества между государствами и межправительственными организациями и негосударственным сектором (частный сектор и общественные организации) в деле сохранения биологического разнообразия и устойчивого использования его компонентов.

Конвенция о биологическом разнообразии отмечает, что необходимо предвидеть, предотвращать и устранять причины значительного сокращения или утраты биологического разнообразия в их источнике. Конвенция - один из первых документов глобального экологического права, закрепивших принцип принятия мер предосторожности в целях защиты окружающей среды (15 принцип Декларации по окружающей среде и развитию). Конвенция устанавливает, что в тех случаях, когда

существует угроза значительного сокращения или утраты биоразнообразия, отсутствие неоспоримых научных фактов не должно служить причиной отсрочки принятия мер для устранения или сведения к минимуму такой угрозы.

Основным условием сохранения биоразнообразия признается сохранение *in-situ* экосистем и естественных мест обитания, поддержание и восстановление жизнеспособных популяций видов в их естественных условиях. При этом важное значение имеет принятие мер *ex-situ*, которые в первую очередь принимаются в целях дополнения мер *in-situ* и осуществлять которые предпочтительно в странах происхождения.

Согласно ст. 8 Конвенции, направления и меры сохранения *in-situ* включают:

- создание систем охраняемых природных территорий и районов, в которых необходимо принимать специальные меры для сохранения биологического разнообразия на основе разработки руководящих принципов отбора, создания и рационального использования таких территорий и районов;

- регулирование и рациональное использование биологических ресурсов, имеющих важное значение для сохранения биоразнообразия на охраняемых природных территориях и за их пределами, для обеспечения их сохранения и устойчивого использования;

- содействие защите экосистем, естественных мест обитания и сохранению жизнеспособных популяций видов в естественных условиях;

- поощрение экологически обоснованного и устойчивого развития в районах, прилегающих к охраняемым природным территориям, в целях содействия их охране;

- меры по реабилитации и восстановлению деградировавших экосистем и содействие восстановлению находящихся в опасности видов (в частности, посредством разработки и осуществления планов и других стратегий рационального использования);

- установление или поддержание средств регулирования, контроля или ограничения риска, связанного с использованием и высвобождением живых измененных организмов, являющихся результатом биотехнологии, которые могут иметь вредные экологические последствия, способные оказать воздействие на сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия, с учетом также опасности для здоровья человека;

- предотвращение интродукции чужеродных видов, которые угрожают экосистемам, местам обитания или видам, контроль или

уничтожение таких чужеродных видов;

- создание условий, необходимых для обеспечения совместимости существующих способов использования с сохранением биологического разнообразия и устойчивым использованием его компонентов;

- обеспечение (в соответствии со своим национальным законодательством) уважения, сохранения и поддержания знаний, нововведений и практики коренных и местных общин, отражающих традиционный образ жизни, которые имеют значение для сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия, поддержка их более широкого применения с одобрения и при участии носителей таких знаний, нововведений и практики, а также поощрение совместного пользования на справедливой основе выгодами, вытекающими из применения таких знаний, нововведений и практики;

- разработка или осуществление необходимых законодательных норм и/ или иных регулирующих положений для охраны находящихся в опасности видов и популяций;

- регламентация или регулирование соответствующих процессов и категорий деятельности в случаях установления фактов существенного неблагоприятного воздействия на биологическое разнообразие.

Согласно ст. 9 Конвенции о биологическом разнообразии, направления и меры сохранения *ex-situ* включают:

- создание и поддержание банков генов и геномов, семенных банков, банков спермы, банков яйцеклеток;

- создание и поддержание условий для сохранения и исследования культур клеток и тканей растений, культивируемых *in-vitro*, коллекций микробных культур;

- создание и поддержание условий для сохранения и исследования *ex-situ* растений, животных и микроорганизмов, предпочтительно в стране происхождения генетических ресурсов;

- меры по восстановлению и реабилитации находящихся в опасности видов (включая разведение животных в неволе и искусственное размножение растений, создание коллекций живых организмов в зоопарках, аквариумах, ботанических садах) для их реинтродукции в места их естественного обитания при соответствующих условиях;

- регламентация и регулирование сбора биологических ресурсов из естественных местообитаний для целей сохранения *ex-situ*, с тем чтобы не создавать угрозу для экосистем и популяций видов *in-situ*, за исключением случаев, когда требуется принятие специальных временных мер *ex-situ*.

Как указывалось выше, одной из составляющих единой цели ис-

пользования и охраны биоразнообразия является совместное получение выгод на справедливой и равной основе, связанных с использованием генетических ресурсов. Поэтому страны осуществляют использование и охрану биоразнообразия, сознавая, что это имеет решающее значение для удовлетворения потребностей в продовольствии и здравоохранении, а также других потребностей растущего населения Земли и что доступ, как к генетическим ресурсам, так и технологиям и их совместное использование имеют важное значение для решения этих задач.

С вопросами справедливого распределения выгод тесно увязан принцип признания большой и традиционной зависимости многих местных общин и коренного населения, являющихся хранителями традиционного образа жизни, от биологических ресурсов, и желательность совместного пользования на справедливой основе выгодами, связанными с использованием традиционных знаний, нововведений и практики, имеющих отношение к сохранению биологического разнообразия и устойчивому использованию его компонентов.

Сохранение биологического разнообразия требует значительных капиталовложений. Признано, что подобные капиталовложения позволят получить большое число экологических, экономических и социальных выгод. Расширение имеющихся в мире возможностей для решения проблемы утраты биологического разнообразия должно быть достигнуто путем предоставления новых и дополнительных финансовых ресурсов и обеспечения надлежащего доступа к соответствующим технологиям.

При обсуждении финансовых аспектов сохранения биоразнообразия и проблем передачи технологий странам предлагается учитывать необходимость установления специального положения для того, чтобы удовлетворить потребности развивающихся стран (признавая, что экономическое и социальное развитие и ликвидация бедности являются первейшими и главенствующими задачами этих стран), включая предоставление новых и дополнительных финансовых ресурсов и обеспечение надлежащего доступа к соответствующим технологиям. По определенным направлениям сотрудничества это касается и стран с переходной экономикой.

Важная роль в деле сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия принадлежит женщинам, а также местным общинам и коренному населению (принципы 20 и 22 Декларации по окружающей среде и развитию). Этим категориям должна быть обеспечена возможность полномасштабного участия в выработке и осуществлении на всех уровнях политики, направленной на сохране-

ние биологического разнообразия.

Важные положения для дальнейшего развития системы принципов устойчивого использования и сохранения биоразнообразия были закреплены в решениях 5-й Конференции сторон КБР в 2000 г. (Найроби, Кения; решения V /15 «Меры стимулирования», V /24 «Устойчивое использование как междисциплинарный вопрос»). Смысл этих положений заключаются в следующем:

1) признано, что, с одной стороны, биоразнообразие оказывает глобальные услуги человечеству, а с другой - что сохранение биоразнообразия тоже является глобальной услугой человечеству и что в настоящее время ни то ни другое не находит адекватного признания и отражения в рамках существующих экономических и политических отношениях и моделях;

2) отмечено, что наивысшая степень биоразнообразия встречается главным образом в менее развитых в экономическом отношении регионах;

3) странам предложено определить свои регионы, где внедрение систем устойчивого использования биоразнообразия может стать существенным элементом, обеспечивающим его сохранение.

Подчеркивая важность проблемы сохранения биоразнообразия, необходимо отметить, что Казахстан расположен в центре Евразии с площадью, занимающей девятое место в мире, и располагает почти всеми типами ландшафтов, существующих на земном шаре. Такое разнообразие ландшафтов, а также наличие морей и озер определяют богатейшее разнообразие животного и растительного мира Казахстана. Поскольку устойчивость биосферы напрямую зависит от богатства и разнообразия ее компонентов, то сохранение растительного и животного мира Казахстана очень важно для экологической стабильности не только в Евразии, но и для биосферы в целом. Обширность территории Казахстана и специфика его природы определяют большое разнообразие и сложность внутренних взаимосвязей его компонентов в комплексах природных ландшафтов, их зональную и поясную структуру. Казахстан по разнообразию биоресурсов, количеству сырьевых и промысловых запасов растительного и животного мира занимает первое место среди государств Центральной Азии - Республика СНГ.

Республика Казахстан ратифицировала Конвенцию о биологическом разнообразии 6 сентября 1994 г. Конвенция вступила в силу 27 февраля 1997 г. Главным учреждением, ответственным за управление биологическим разнообразием в Казахстане, является Министерство охраны окружающей среды, которое играет ключевую роль в осуще-

ствлении Конвенции по биологическому разнообразию.

Ратифицировав конвенцию, Казахстан взял на себя определенные обязательства, но вместе с тем получил доступ к мировым технологиям, ресурсам и информации, а также финансовую поддержку. С момента присоединения, Казахстан стал активно участвовать в мировом процессе сохранения биологического разнообразия. Национальные эксперты по биоразнообразию принимают участие в международных встречах и семинарах в составах Рабочих групп по обсуждению конкретных проблем сохранения биоразнообразия.

Для осуществления конвенции Республика Казахстан в 1999 г. получила грант для разработки Национальной стратегии по биологическому разнообразию. В рамках Стратегии разработан план действий по сохранению и сбалансированному использованию биологического разнообразия страны, который предполагает осуществление 27 проектов.

Согласно обязательству Сторон предоставлять отчеты о том, что было сделано для осуществления конвенции и насколько эффективными были предпринятые меры для достижения ее целей, был представлен в Секретариат КБР первый национальный доклад о состоянии биоразнообразия в РК, а также тематический доклад - Национальный доклад по лесным экосистемам. На сегодняшний день подготовлен проект второго национального доклада по состоянию БР в Казахстане и идет процесс его обсуждения.

Законодательной основой для осуществления конвенции являются Экологический кодекс Республики Казахстан от 2007 г., Концепция развития и размещения особо охраняемых природных территорий до 2030 г. (Постановление Правительства Республики Казахстан от 10 ноября 2000 года N 1692), Закон РК «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» 2004 г., Лесной кодекс РК 2003 г. и т.д.

Однако в национальном законодательстве не уделено особого внимания вопросам сохранения и сбалансированного использования растительного мира, генетических ресурсов, регулирования трансграничного перемещения и использования живых измененных организмов.

Таким образом, международно-правовая охрана животного и растительного мира достигается на международно-правовом уровне исполнением как положений общих международных договоров в области охраны окружающей среды, так и положений международных договоров об отдельных объектах животного и растительного мира, среды их обитания.

2 Международно-правовая охрана вод Мирового океана

Мировой океан занимает 70,8% земного шара и представляет собой совокупность пяти океанов, семидесяти морей и ряда заливов с поверхностью 361 млн. км и объемом вод 1,3 млрд. км.

Он образует единую океаносферу, окружающую все материки и острова. Мировой океан характерен своеобразным геологическим и геоморфологическим строением, соленостью воды, наличием жизни в нем, единством и непрерывностью всех свойств, которые обеспечиваются движением вод, многообразием природных условий и активным взаимодействием с атмосферой¹.

Мировой океан имеет исключительное значение в жизнеобеспечении Земли. Океан – это «легкие» Земли, источник питания населения Земного шара и сосредоточие огромных богатств полезных ископаемых. Но научно-технический прогресс отрицательно сказался на жизнеспособности океана – интенсивное судоходство, активизация добычи нефти и газа в водах континентального шельфа, сбрасывание в моря нефтяных и радиоактивных отходов привели к тяжелым последствиям: к загрязнению морских пространств, к нарушению экологического равновесия в Мировом океане. В настоящее время перед человечеством стоит глобальная задача – срочно ликвидировать ущерб, нанесенный океану, восстановить нарушенное равновесие и создать гарантии сохранения его в будущем. Нежизнеспособный океан пагубно скажется на жизнеобеспечении всей Земли, на судьбе человечества².

Мировое сообщество определило четыре вида международных норм, которые направлены на предотвращение загрязнения морской среды, это:

1) основные нормы, включающие запрещение сбросов или устанавливающие стандарты проектирования, конструкции, оборудования и комплектования экипажей судов;

2) нормы по обеспечению выполнения, предусматривающие санкции за нарушение основных норм;

3) нормы, определяющие имущественную ответственность и порядок ее возложения;

4) нормы, регулирующие устранение последствий загрязнения (планирование, координация действий, вмешательство в открытом

¹ Гембель А.В. Общая география Мирового океана. М., Высшая школа, 1979. – 320 с.

² Международное публичное право: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. / Под ред. К.А. Бекяшева. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2003. – 640 с., С. 518.

море в случае чрезвычайных ситуаций)¹.

В 1958 г. в Женеве была принята Конвенция об открытом море, куда включены положения, направленные на предотвращение загрязнения морской среды.

Государства обязываются издавать правила для предупреждения загрязнения морской среды нефтью и принимать меры для предупреждения загрязнения моря от погружения радиоактивных отходов.

Согласно ст. 5 Конвенции, «между данным государством и данным судном должны существовать реальные связи, в частности, государство должно эффективно осуществлять в технической, административной и социальной области свою юрисдикцию и свой контроль над судами, плавающими под его флагом».

В 1969 году была принята Конвенция относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью.

Она определила право государств на вмешательство, а также условия и порядок его осуществления.

В ней указано, что стороны «могут принимать в открытом море такие меры, которые могут оказаться необходимыми для предотвращения, уменьшения или устранения серьезной и реальной угрожающей их побережью или связанным с ним интересам опасности загрязнения или угрозы загрязнения моря нефтью вследствие морской аварии или действий, связанных с такой аварией, которые, как разумно можно предполагать, повлекут за собой вредные последствия в больших размерах.

Государства вправе предпринять необходимые действия, которые должны быть соразмерны действительно причиненному или угрожающему ущербу.

В том же 1969 году была подписана Конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью, положения которой распространяются на любое морское судно и плавучее средство, независимо от места его регистрации при следующих условиях:

- когда оно фактически перевозит нефть в качестве груза;
- когда эта нефть перевозится наливом;
- когда произошел инцидент - любое происшествие (утечка или слив), повлекший за собой загрязнение;
- когда в результате загрязнения нанесен ущерб на территории государства, включая территориальное море.

Конвенция применяется только к судам, перевозящим стойкую

¹ Мировой океан и международное право: Защита и сохранение морской среды. М., Наука, 1990. – С. 86.

нефть (сырая, мазут, тяжелое дизельное топливо, смазочные масла и китовый жир), и неприменима к судам, перевозящим нестойкие нефтепродукты (бензин, керосин, природный сжиженный газ).

Ответственность за загрязнение возлагается на судовладельца нефтяного танкера за некоторыми исключениями, в частности, если он докажет, что оно произошло не по его вине: военные действия, стихийные бедствия, неправильные действия властей, намерение третьего участника причинить вред.

Эту Конвенцию дополняет Конвенция фонда компенсации за загрязнение нефтью 1971 г., которая предусматривает компенсацию жертвам загрязнения в большом масштабе, а также предназначена для облегчения финансовой ответственности судовладельцев в этих случаях.

В 1972 году в Лондоне была принята Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов, которая обязала государства всемерно способствовать предотвращению загрязнения морской среды различными вредоносными отходами. Так, согласно статье XXII договаривающиеся Стороны обязуются в рамках компетентных специализированных учреждений и других международных органов способствовать принятию мер, направленных на защиту морской среды от загрязнения, вызываемого:

- a) углеводородами, включая нефть, и их отходами;
- b) другими ядовитыми и опасными веществами, транспортируемыми судами в целях иных, чем сброс;
- c) отходами, возникающими вследствие эксплуатации судов, самолетов, платформ и других искусственно сооруженных в море конструкций;
- d) радиоактивными загрязняющими веществами от всяких источников, включая суда;
- e) химическими и биологическими веществами военного назначения;
- f) отходами или другими материалами, непосредственно получаемыми или возникающими в связи с исследованием, эксплуатацией и связанной с ними переработкой в море минеральных ресурсов морского дна.

Она имеет три приложения с перечнем материалов, сброс которых в морскую среду запрещен. Лондонская конвенция, установив запрет на захоронение особо опасных веществ и материалов, допустила исключение – возможность выдачи государством разрешения на такое захоронение «в случае крайней необходимости, представляющей неприемлемый риск здоровью человека». Однако до выдачи разрешения

соответствующее государство обязано проконсультироваться как со странами, которых это может касаться, так и с предусмотренной конвенцией международной организацией (ст. V).

Немаловажное значение имеет Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 г., содержащая технико-юридические нормы для предотвращения загрязнения моря не только нефтью, но и другими вредными веществами, которые перевозятся на судах или образуются в процессе их эксплуатации.

Суда, подпадающие под действие этой Конвенции, обязаны иметь Международные свидетельства о предотвращении загрязнения нефтью и сточными водами с судов, а также Международное свидетельство о предотвращении загрязнения при перевозке ядовитых жидких веществ наливом.

Судно, которое обязано иметь соответствующее свидетельство во время пребывания в портах или удаленных от берега терминалов, находящихся под юрисдикцией какой-либо стороны Конвенции, подлежит инспектированию уполномоченными должностными лицами. Любое такое инспектирование ограничивается лишь проверкой наличия на судне действительного свидетельства. Если судно не имеет такого свидетельства, то ему не будет разрешен выход в море.

Согласно ст. 11 Конвенции, государства-участники обязуются направлять в ИМО тексты законов, приказов, декретов, правил и других актов, изданных ими по различным вопросам применения данной Конвенции.

Конвенция запрещает сброс в море всех видов пластмасс, включая синтетические тросы, рыболовные сети и пластмассовые мешки для мусора. Сброс в море перечисленных ниже видов мусора производится как можно дальше от ближайшего берега, но во всяком случае такой сброс запрещается, если расстояние от ближайшего берега составляет менее 20 миль – в случае сброса обладающих плавучестью репарационных, обшивочных и упаковочных материалов и не менее 12 миль – в случае сброса пищевых отходов и прочего мусора.

В 1982 году, после длительных обсуждений, государствами Мирового сообщества была принята Конвенция ООН по морскому праву, основополагающий документ, который регламентировал правоотношения по основным вопросам международного морского права.

Особое внимание в Конвенции уделено защите и охране морской среды. Статья 192 закрепила обязанность для всех государств «защищать и сохранять морскую среду». Конвенцией определены конкретные источники загрязнения морской среды и меры, направленные на охрану, предотвращение загрязнения Мирового океана и на уменьше-

ние наносимого загрязнением вреда. Это касается выброса токсичных, вредных или ядовитых веществ, загрязнений с судов, различных сбросов, загрязнения от установок и устройств, эксплуатируемых в морской среде, неправомερных действий людей, загрязняющих морскую среду.

В Конвенции установлено обязательство об уведомлении о неминуемом или нанесенном ущербе морской среды и говорится, что если государству становится известно о случаях, когда морская среда подвергается неминуемой опасности ущерба или когда ей нанесен ущерб в результате загрязнения, оно немедленно уведомляет другие государства, которые, по его мнению, могут быть затронуты ущербом, а также уведомляет компетентные международные организации¹.

На основании международных обязательств, принятых государствами, они должны издавать национальные законы и правила для предотвращения сокращения и сохранения под контролем загрязнения морских пространств независимо от его источников.

Конвенция закрепляет принцип суверенного права государств разрабатывать свои природные ресурсы в соответствии со своей политикой в области окружающей среды и в соответствии с их обязанностью защищать и сохранять морскую среду. Этот принцип является производным принципом международного права – невмешательства во внутренние дела государств, согласно которому государство имеет право самостоятельно устанавливать свою политическую и экономическую системы, распоряжаться естественными природными ресурсами, разрабатывая их самостоятельно или концессионно. Вместе с тем, государства должны принимать все меры, необходимые для обеспечения того, чтобы деятельность под их юрисдикцией или контролем осуществлялась таким образом, чтобы она не причиняла ущерба другим государствам и их морской среде путем загрязнения и чтобы загрязнение, являющееся результатом инцидентов или деятельности под их юрисдикцией или контролем, не распространялось за пределы районов, где они осуществляют суверенные права в соответствии с настоящей Конвенцией.

В рассматриваемом документе отражен и общий принцип международного права – принцип сотрудничества государств. «Сотрудничество – единственный способ реализации государствами своих интересов, так как ни одно из них не может выжить в условиях автаркии, экономической, политической изоляции... Принцип сотрудничества является формой практической реализации всех остальных принципов

¹ Лукшин И.В. Экология мирового океана и ее правовая защита, а также ее специфика в Черном море // Право и политика. – 2004. - №4. – С. 71-80.

международного права. Он представляет собой не столько право, сколько обязанность всех государств сотрудничать друг с другом»¹.

В статье 197 Конвенции указано, что государства сотрудничают на всемирной основе и, когда это уместно, на региональной основе непосредственно или через компетентные международные организации в формулировании и разработке международных норм, стандартов и рекомендуемых практики и процедур, соответствующих Конвенции, для защиты и сохранения морской среды с учетом характерных региональных особенностей.

Государства сотрудничают, непосредственно или через компетентные международные организации, с целью содействия исследовательским работам, осуществления программ научных исследований и поощрения обмена полученными информацией и данными о загрязнении морской среды. Они стремятся активно участвовать в региональных и всемирных программах, направленных на приобретение знаний для оценки характера и степени загрязнения, подверженности ему, путей его распространения, риска загрязнения и средств борьбы с ним.

Согласно статье 202 Конвенции ООН по морскому праву, государства непосредственно или через компетентные международные организации:

а) оказывают содействие программам помощи развивающимся государствам в области науки, образования, техники, а также в других областях в целях защиты и сохранения морской среды и предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды. Такая помощь включает, в частности:

- i) подготовку их научных и технических кадров;
- ii) содействие их участию в соответствующих международных программах;
- iii) предоставление им необходимого оборудования и средств обслуживания;
- iv) расширение их способности производить такое оборудование;
- v) предоставление консультативных услуг и разработку средств для осуществления программ научных исследований, мониторинга, учебных и других программ;

б) предоставляют соответствующую помощь, особенно развивающимся государствам, для сведения к минимуму последствий крупных инцидентов, которые могут вызвать серьезное загрязнение морской среды;

с) предоставляют соответствующую помощь, особенно разви-

¹ Международное публичное право: Учебник. – 2-е изд. / Под ред. К.А. Бекяшева. – М.: ТК Велби, 2003. – 71 с.

вающимся государствам, в отношении подготовки экологических оценок.

Разделом 9 Конвенции на государства возлагается выполнение их международных обязательств по защите и сохранению морской среды. Они несут ответственность в соответствии с международным правом. При этом государства обеспечивают, чтобы имелась возможность обращения в соответствии с их правовыми системами за получением в короткие сроки надлежащего возмещения или другой компенсации ущерба, причиненного загрязнением морской среды физическими или юридическими лицами под их юрисдикцией. С целью обеспечить быстрое и адекватное возмещение всего ущерба, причиненного загрязнением морской среды, государства сотрудничают в осуществлении действующего международного права и в дальнейшем развитии международного права, касающегося ответственности, для оценки и возмещения ущерба или урегулирования связанных с этим споров, а также, когда уместно, в разработке критериев и процедур выплаты надлежащего возмещения, таких, как обязательное страхование или компенсационные фонды.

3 Международно-правовая охрана атмосферы Земли, околоземного и космического пространства

Проблема охраны атмосферного воздуха, то есть предотвращение его загрязнения и восстановления качества в соответствии с потребностями человека и всей живой природы, становится все острее в связи с постоянным увеличением массы, разнообразия и сложности состава выбрасываемых в воздушную среду промышленных отходов.

Руководствуясь, прежде всего, санитарно-гигиеническими и экономическими соображениями, многие государства принимали законодательство по контролю за чистотой атмосферного воздуха. Одним из первых актов подобного рода является германский закон от 26 июня 1900 г. с поправками и дополнениями, принятыми западногерманским бундестагом в 1953, 1959, 1960 и 1961 годах. Законом предусматривается государственный надзор лишь за теми предприятиями, деятельность которых связана с выбросом в атмосферу опасных, вредных или ядовитых веществ по специальному списку, который может быть дополнен правительством. Согласно закону о доходах от 15 августа 1961 г., по решению федерального правительства подлежит снижению государственный налог на частные предприятия, установившие до 1965 года очистные сооружения. Во многом аналогичные постановления записаны в законах, принятых во Франции 19 декабря 1917 г. и 2 авгу-

ста 1961 года, Великобритании (Закон о регулировании работы предприятий 1906 г.), Нидерландах (Закон об опасных, вредных или ядовитых отраслях промышленности 1952 года).

На международно-правовом уровне идея охраны атмосферного воздуха воплотилась в проекте Декларации принципов по контролю над загрязнением воздуха, одобренной Комитетом Министров Европейского совета 8 марта 1968 г.

Декларация призывает государства – членов Совета предпринять необходимые законодательные и административные меры по предупреждению и устранению загрязнения воздуха, основывающиеся на принципах ответственности за загрязнение, его предотвращению, созданию специальных органов по контролю за загрязнением воздуха, применения новейших научно-технических достижений, совместного изучения проблем загрязнения воздуха в пограничных районах, финансирования мероприятий по защите чистоты атмосферы за счет предприятий и лиц ее загрязняющих, введения специальных мер охраны воздуха при чрезвычайных обстоятельствах в районах, где воздух особенно загрязнен, учета проблем охраны атмосферы в процессе планирования промышленного и сельскохозяйственного развития.

Центральное место в системе норм об охране атмосферы Земли занимает Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1977 г. Согласно Конвенции Стороны обязались не прибегать к военному или любому иному враждебному использованию средств воздействия на природную среду (преднамеренному управлению природными процессами – циклонами, антициклонами, фронтами облаков и т.д.), которые имеют широкие, долгосрочные или серьезные последствия, в качестве способов нанесения ущерба или причинения ущерба другому государству. При этом перечень запрещенных действий не исчерпывается указанными в Конвенции, поскольку в любое время могут быть созданы новые средства воздействия. Конвенция устанавливает пределы дозволенных действий государств в сфере управления природными явлениями и является бессрочной.

И только лишь в 1979 году была принята Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, согласно которой договаривающиеся Стороны, учитывая должным образом соответствующие факты и проблемы, выражают решимость охранять человека и окружающую его среду от загрязнения воздуха и будут стремиться ограничивать и, насколько это возможно, постепенно сокращать и предотвращать загрязнение воздуха, включая его трансграничное загрязнение на большие расстояния.

Согласно статье 7 Стороны, исходя из своих потребностей, приступят к проведению и будут сотрудничать в проведении исследований и/ или разработок по следующим вопросам:

а) имеющаяся и предлагаемая технология сокращения выбросов соединений серы и других основных загрязнителей, включая технико-экономические обоснования и последствия для окружающей среды;

б) аппаратура и другие средства наблюдения и измерения уровня выбросов и концентрации загрязнителей воздуха в атмосфере;

в) усовершенствованные модели для улучшения понимания трансграничного переноса загрязнителей воздуха на большие расстояния;

г) воздействие соединений серы и других основных загрязнителей воздуха на здоровье людей и окружающую среду, включая сельское хозяйство, лесное хозяйство, материалы, водные и другие природные экосистемы и видимость, имея в виду создание научной основы для установления соотношений доза/эффект в целях охраны окружающей среды;

д) экономическая, социальная и экологическая оценка альтернативных мер для достижения целей в области охраны окружающей среды, включая сокращение трансграничного загрязнения воздуха на большие расстояния;

е) программы обучения и подготовки кадров, связанные с экологическими аспектами загрязнения соединениями серы и другими основными загрязнителями воздуха.

На основе Конвенции в структуре Европейской Экономической комиссии ООН создан специальный орган, обеспечивающий координацию национальных мер по выполнению конвенционных положений. В 1985 году к Конвенции был принят Протокол о сокращении выбросов серы или их трансграничных потоков, согласно которому выбросы серы должны были быть сокращены к 1993 году на 30 %. В 1988 году была принята Конвенция об ограничении выбросов оксидов азота.

В 1992 году была принята Рамочная конвенция ООН об изменении климата, целью которой является стабилизация концентрации парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему.

Согласно статье 3, в своей деятельности государства-участники должны руководствоваться следующими принципами:

1) Сторонам следует защищать климатическую систему на благо нынешнего и будущих поколений человечества на основе справедливости и в соответствии с их общей, но дифференцированной ответст-

венностью и имеющимися у них возможностями. Соответственно, Сторонам, являющимся развитыми странами, следует играть ведущую роль в борьбе с изменением климата и его отрицательными последствиями.

2) Необходимо в полной мере учесть конкретные потребности и особые обстоятельства Сторон, являющихся развивающимися странами, особенно тех, которые особо уязвимы по отношению к отрицательным последствиям изменения климата, а также тех Сторон, которым в соответствии с настоящей Конвенцией придется нести несоразмерное или непосильное бремя, особенно Сторон, являющихся развивающимися странами.

3) Сторонам следует принимать предупредительные меры в целях прогнозирования, предотвращения или сведения к минимуму причин изменения климата и смягчения его отрицательных последствий. Там, где существует угроза серьезного или необратимого ущерба, недостаточная научная определенность не должна использоваться в качестве причины для отсрочки принятия таких мер, учитывая, что политика и меры, направленные на борьбу с изменением климата, должны быть экономически эффективными для обеспечения глобальных благ при наименьших возможных затратах. С той целью такие политика и меры должны учитывать различные социально-экономические условия, быть всеобъемлющими, охватывать все соответствующие источники, поглотители и накопители парниковых газов и меры по адаптации и включать все экономические сектора. Усилия по реагированию на изменение климата могут предприниматься заинтересованными Сторонами на совместной основе.

4) Стороны имеют право на устойчивое развитие и должны ему содействовать. Политика и меры в области защиты климатической системы от антропогенных изменений должны соответствовать конкретным условиям каждой Стороны и быть интегрированы с национальными программами развития, поскольку экономическое развитие имеет ключевое значение для принятия мер по реагированию на изменение климата.

5) Сторонам следует сотрудничать в целях содействия установлению благоприятствующей и открытой международной экономической системы, которая приводила бы к устойчивому экономическому росту и развитию всех Сторон, особенно Сторон, которые являются развивающимися странами, позволяя им таким образом лучше реагировать на проблемы изменения климата. Меры, принятые в целях борьбы с изменением климата, включая односторонние меры, не должны служить средством произвольной или необоснованной дискримина-

ции или скрытого ограничения международной торговли.

В 1997 году принят Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (вступил в силу с 16 февраля 2005 года).

Каждая Сторона при выполнении своих определенных количественных обязательств по ограничению и сокращению выбросов в целях поощрения устойчивого развития:

а) осуществляет и/или далее разрабатывает в соответствии со своими национальными условиями такие политику и меры, как

i) повышение эффективности использования энергии в соответствующих секторах национальной экономики;

ii) охрана и повышение качества поглотителей и накопителей парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом, с учетом своих обязательств по соответствующим международным природоохранным соглашениям; содействие рациональным методам ведения лесного хозяйства, облесению и лесовозобновлению на устойчивой основе;

iii) поощрение устойчивых форм сельского хозяйства в свете соображений, связанных с изменением климата;

iv) содействие внедрению, проведение исследовательских работ, разработка, и более широкое использование новых и возобновляемых видов энергии, технологий поглощения диоксида углерода и инновационных экологически безопасных технологий;

v) постепенное сокращение или устранение рыночных диспропорций, фискальных стимулов, освобождений от налогов и пошлин, и субсидий, противоречащих цели Конвенции, во всех секторах - источниках выбросов парниковых газов, и применение рыночных инструментов;

vi) поощрение надлежащих реформ в соответствующих секторах в целях содействия осуществлению политики и мер, ограничивающих или сокращающих выбросы парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом;

vii) меры по ограничению и / или сокращению выбросов парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом, на транспорте;

viii) ограничение и / или сокращение выбросов метана путем рекуперации и использования при удалении отходов, а также при производстве, транспортировке и распределении энергии.

б) сотрудничает с другими такими Сторонами в целях повышения индивидуальной и совокупной эффективности их политики и мер, принимаемых согласно настоящей статье. С этой целью эти Стороны

предпринимают шаги для распространения своего опыта и обмена информацией о таких политике и мерах, включая разработку способов повышения их сопоставимости, транспарентности и эффективности. Конференция Сторон, действующая в качестве совещания Сторон настоящего Протокола, на своей первой сессии или впоследствии, как только это будет практически возможно, рассмотрит пути содействия такому сотрудничеству с учетом всей соответствующей информации.

Стороны стремятся к ограничению или сокращению выбросов парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом, в результате использования бункерного топлива при воздушных и морских перевозках, действуя соответственно через Международную организацию гражданской авиации и Международную морскую организацию.

Стороны обеспечивают, чтобы их совокупные антропогенные выбросы парниковых газов, перечисленных в Приложении, в эквиваленте диоксида углерода не превышали установленных для них количеств, рассчитанных во исполнение их определенных количественных обязательств по ограничению и сокращению выбросов и в соответствии с положениями настоящей статьи, в целях сокращения их общих выбросов таких газов, по меньшей мере, на пять процентов по сравнению с уровнями 1990 года в период действия обязательств с 2008 по 2012 год.

Одним из главных компонентов глобальной экологической проблемы является и проблема охраны и использования озонового слоя Земли. «Как известно, озоновый слой простирается на высоте от 10 до 50 км над поверхностью Земли и защищает планету от избыточного ультрафиолета. Этот слой возник в стратосфере как раз в результате такого облучения»¹.

Многочисленные исследования ученых показали, что разрушение озона в основном происходит под воздействием соединений хлора – фреонов, хлоркарбонов и галлонов. Эти вещества используются как хладагенты в холодильниках и кондиционерах, пропелленты для аэрозольных смесей, пенообразующие агенты в огнетушителях, при химической чистке одежды и производстве пенопласта. И выбросы этих веществ являются основной причиной разрушения озонового слоя и оказывают отрицательное влияние на здоровье людей и на жизнь в целом на Земле².

В систему международных договоров по охране околосредового

¹ Угрожают ли Земле «озоновые дыры»? // Экологический курьер INT. – 2005. - 9 сентября.

² Защита озонового слоя // Экология и устойчивое развитие. – 2004. - №11. – С. 31.

пространства входят Венская конвенция по охране озонового слоя 1985 г. и Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой 1987 г.

Участники договоров, сознавая потенциально пагубное воздействие изменения состояния озонового слоя на здоровье человека и окружающую среду, учитывая работу и исследования, проводимые как в международных, так и в национальных организациях, и, в частности, Всемирный план действий по озоновому слою Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде, договорились о следующем:

1. Стороны принимают надлежащие меры в соответствии с положениями настоящей Конвенции и тех действующих протоколов, участниками которых они являются, для защиты здоровья человека и окружающей среды от неблагоприятных последствий, которые являются или могут являться результатом человеческой деятельности, изменяющей или способной изменить состояние озонового слоя.

2. С этой целью Стороны в соответствии с имеющимися в их распоряжении средствами и со своими возможностями:

а) сотрудничают посредством систематических наблюдений, исследований и обмена информацией, для того чтобы глубже познать и оценить воздействие деятельности человека на озоновый слой и последствия изменения состояния озонового слоя для здоровья человека и окружающей среды;

б) принимают надлежащие законодательные или административные меры и сотрудничают в согласовании соответствующих программных мероприятий для контролирования, ограничения, сокращения или предотвращения деятельности человека, подпадающей под их юрисдикцию или контроль, если будет обнаружено, что эта деятельность оказывает или может оказать неблагоприятное влияние, изменяя или создавая возможность изменения состояния озонового слоя;

в) сотрудничают в разработке согласованных мер, процедур и стандартов для выполнения настоящей Конвенции в целях принятия протоколов и приложений;

д) сотрудничают с компетентными международными органами в целях эффективного выполнения настоящей Конвенции и протоколов, участниками которых они являются.

Указанные международные акты дают перечень озоноразрушающих веществ, определяют меры по запрету ввоза и вывоза озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции в договаривающиеся государства без соответствующего разрешения (лицензии). Запрещается также ввоз указанных веществ и продукции из стран, не

являющихся участниками Конвенции и протокола, и вывоз их в эти страны. Протокол 1987 г. ограничил производство фреонов и других подобных веществ. Государства информируют учрежденный орган (Секретариат) о производстве, потреблении и использовании озоноразрушающих веществ. Участниками Конвенции разрабатываются национальные системы сбора, хранения, регенерации и утилизации озоноразрушающих веществ.

С охраной атмосферы и озонового слоя тесно связаны и меры по предотвращению загрязнения космоса в результате опасных экспериментов, ядерных и иных взрывов. Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела 1967 года, а также Соглашение о деятельности государств на Луне и других небесных телах 1979 года обязывают государства при изучении и использовании космического пространства и небесных тел избегать их загрязнения, принимать меры для предотвращения нарушения сформировавшегося на них равновесия. Космическое пространство, Луна, а также иные небесные тела используются государствами исключительно в мирных целях. Запрещается создание военных баз, сооружений и укреплений, испытание любых типов оружия и проведение военных маневров. Использование военного персонала для научных исследований или каких-либо иных мирных целей не запрещается. Не запрещается также использование любого оборудования или средств, необходимых для мирного исследования Луны и других небесных тел.

Договором по космосу на государств-участников возложена ответственность за национальную деятельность в космическом пространстве, включая Луну и другие небесные тела, независимо от того, осуществляется ли она правительственными органами или неправительственными юридическими лицами, и за обеспечение того, чтобы национальная деятельность проводилась в соответствии с положениями, содержащимися в настоящем договоре. Деятельность неправительственных юридических лиц в космическом пространстве, включая Луну и другие небесные тела, должна проводиться с разрешения и под постоянным наблюдением соответствующего государства – участника Договора. В случае деятельности в космическом пространстве, включая Луну и другие небесные тела, международной организации, ответственность за выполнение Договора несут, наряду с международной организацией, также участвующие в ней государства-участники Договора. Исходя из положений Договора субъектами ответственности могут быть как государства, так и международные организации.

3 РЕСПУБЛИКА КАЗАХСТАН И МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

1 Значение международного права в развитии экологического права Республики Казахстан

Особую заботу мирового сообщества на современном этапе представляют глобальные экологические проблемы, включающие в себя проблемы изменения климата, сокращение озонового слоя Земли, кислотные дожди, опустынивание, сокращение биологического разнообразия и т. д. Эти проблемы являются результатом деятельности человека, несогласованной с законами развития природы.

Экологический кризис характерен практически для всех государств мира, включая и территорию Республики Казахстан. Наиболее опасными его проявлениями является региональное техногенное опустынивание, деградация почв, истощение и загрязнение водных ресурсов, загрязнение атмосферы, сокращение площадей леса, накопление опасных и токсичных отходов.

Масштабы и острота экологических проблем в Казахстане вызывает серьезную озабоченность национальной и мировой общественности. Показатели использования ресурсов и загрязнений окружающей среды в Казахстане в несколько раз превышают соответствующие показатели стран Центрально-Восточной Европы. Общий экономический ущерб от нерационального использования и загрязнения окружающей среды достигает до 20-30% валового национального продукта.

Непринятие решений сегодня приведет завтра к еще большим экономическим потерям, необратимому ухудшению среды проживания миллионов людей и может затормозить экономическое развитие регионов и страны в целом.¹

Таким образом, проблемы экологии давно перешагнули государственные границы, а хищническая эксплуатация и загрязнение экосистем отдельных государств серьезно влияют на состояние окружающей среды во всем мире, сказываясь в итоге на здоровье и благосостоянии людей разных стран.

Современным государствам важно учесть, как отмечает казахстанский ученый Абдраимов Б.Ж., что «экологические вызовы, возникшие в конце XX - начале XXI веков, угрожают благополучию и самому существованию не только отдельным странам, но и всему человечеству, потому что наносят широкомасштабный трансграничный ущерб национальным, региональным и в целом общепланетарной сис-

¹ Алимбаев Т.А. Экология Казахстана. Караганда: Болашак-Баспа, 1999. - С. 45

темам окружающей среды»¹.

Их решение связано с выработкой международной экологической политики и надежных организационно-правовых средств на международном уровне как в отношении природопользования на национальном уровне, так и в отношении общемировых природных ресурсов. Успешному решению проблем в области охраны окружающей среды должна способствовать добрая воля государств, конструктивный диалог, совместные их усилия по регулированию использования и охраны окружающей природной среды. Как справедливо отмечают Байдельдинов Д.Л. и Бекишева С.Д., «экологическая проблема едина для всех, и эффективность ее решения возможна лишь при совместном усилии всех субъектов мирового сообщества, развития международного сотрудничества в этом направлении»².

Именно на это направлены нормы и принципы одной из отраслей современного международного права - международного экологического права. На сегодняшний день сложился весьма обширный массив норм в области международно-правовой охраны окружающей среды, оказывающих большое влияние на формирование основных институтов экологического права Республики Казахстан. Более того, реализация внутринационального права в области охраны окружающей среды зависит от решений международных организаций. Обращает на себя внимание и точка зрения зарубежных ученых-юристов Дубовик О.Л., Кремер Л., Люббе-Вольффа Г., отметивших, что «нередко финансирование отдельных мероприятий осуществляется с помощью мирового сообщества, но самое главное – многие проблемы нельзя решить вне взаимодействия разных стран и координации их усилий»³.

Учитывая вышеуказанные положения, попытаемся выделить ряд моментов, конкретизирующих наше представление о роли и значении международного права в развитии экологического права Республики Казахстан.

Общеизвестно, что международное экологическое право является отраслью международного публичного права и представляет собой

¹ Абдраимов Б.Ж. Проблемы приведения экологического права Республики Казахстан в соответствие с международными нормами и стандартами // Проблемы развития и унификации экологического и аграрного законодательства Казахстана и стран СНГ в контексте интеграционных процессов (Байсаловские чтения - 2005): Материалы международной научно-практической конференции. – Астана, 2005. – С. 16-21

² Байдельдинов Д.Л., Бекишева С.Д. Экологическое право Республики Казахстан: Учебное пособие. – Алматы: «Интерлигал», 2004. – 312 с.

³ Дубовик О.Л., Кремер Л., Люббе-Вольфф Г. Экологическое право. Учебник / Отв. ред. О.Л. Дубовик. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. – 768 с.

совокупность международно-правовых принципов и норм, регулирующих отношения по поводу охраны природной среды, ее рационального использования и воспроизводства, регламентирующего сотрудничество государств в этой сфере в целях обеспечения благоприятной для жизни человечества экосистемы. Основным источником международного права окружающей среды является международный договор. В преамбуле Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года справедливо подчеркивается важнейшая роль договоров в истории международных отношений, отмечается все возрастающее значение договоров как источника международного права и как средства развития мирного сотрудничества между нациями, независимо от различий в их государственном и общественном строе.

В современных условиях, как верно отмечает Василевская Т.Ю., «роль международного договора в обеспечении международного мира и безопасности, развитии мирного сотрудничества между всеми государствами, независимо от их общественно-политического строя, исключительно важна, поскольку в основных сферах межгосударственного сотрудничества международно-правовые нормы их взаимного поведения могут быть установлены только посредством международного договора»¹. Для сферы международного эколого-правового сотрудничества государств одной из правовых форм взаимодействия также является международный договор.

В настоящее время имеется более 500 международных соглашений по различным аспектам охраны окружающей среды. Они могут быть многосторонними и двусторонними; универсальными, региональными и локальными; межгосударственными, межправительственными и межведомственными, регулирующими общие вопросы защиты окружающей среды, либо отдельных объектов Мирового океана, трансграничных рек, озер, мигрирующих видов животных, околоземного космического пространства атмосферы, озонового слоя Земли и т.д. Международные экологические договоры, соглашения, принятые Республикой Казахстан, оказывают большое значение на правовое регулирование экологических отношений, а также на правоприменительную и управленческую деятельность в данной сфере.

В п. 3 ст. 4 Конституции Республики Казахстан закреплено, что международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его при-

¹ Василевская Т.Ю. Роль международных договоров в прогрессивном развитии международного права // Международно-правовые основы межгосударственного сотрудничества. – М., 1983. – 120 с.

менения требуется издание закона. Это означает, что Республика Казахстан выражает свое согласие на преимущественную юридическую силу тех заключенных ею международных договоров перед национальным законодательством, которые ратифицированы Парламентом Республики путем принятия соответствующего закона. Необходимо отметить, что норма Конституции представляет собой часть правового механизма, посредством которого нормы международного права имплементируются в правовую систему государства.

Следует обратить внимание и на норму п. 3 ст. 6 Конституции РК, устанавливающую, что земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности. Земля может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом. Это положение Конституции соответствует международным договорам, которые устанавливают право государств на разработку своих собственных ресурсов согласно своей политике в области охраны окружающей среды. Так, например, в преамбуле Венской конвенции об охране озонового слоя Земли от 22 марта 1985 года указано, что в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и принципами международного права государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды, и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции. Конвенция о биологическом разнообразии от 5 июня 1992 года закрепляет подобную же норму о том, что государства обладают суверенными правами на свои собственные биологические ресурсы.

Вместе с тем, следует подчеркнуть, что международным нормам, устанавливающим суверенное право государства на свои природные ресурсы, соответствуют положения, закрепляющие полномочия органов государственного регулирования в области охраны окружающей среды и государственного управления в области использования природных ресурсов. Так, например, Правительство Республики Казахстан в области охраны окружающей среды и природопользования в соответствии с п. 10 ст. 16 Экологического кодекса Республики Казахстан осуществляет международное сотрудничество, а Уполномоченный орган в области охраны окружающей среды согласно п. 34 ст. 17 Экологического кодекса Республики Казахстан заключает соглашения и меморандумы в области охраны окружающей среды. Лесной и Водный кодексы Республики Казахстан также возлагают на соответ-

ствующие уполномоченные органы осуществление международного сотрудничества в области лесных отношений (пп.10 п.1 ст.10 Лесного кодекса РК), осуществление сотрудничества с сопредельными государствами по вопросам регулирования водных отношений, рационального использования и охраны трансграничных вод (пп. 20 п.1 ст.37 Водного кодекса РК).

Более того, заметим, что международные договоры расширяют функции самих органов государственного управления в области охраны окружающей среды.

Так, например, Декларация по окружающей среде и развитию, принятая в 1992 году в Рио-де-Жанейро указывает на то, что национальные органы должны стремиться способствовать интернационализации экономических издержек и использованию экономических механизмов, принимая во внимание тот подход, который отражен в принципе «загрязнитель платит», с должным учетом государственных интересов и без ущерба для международной торговли и инвестирования.

На внутринациональном уровне этот декларативный принцип находит отражение путем включения норм в Экологический кодекс Республики Казахстан О порядке экономической оценке ущерба, нанесенного окружающей среде. Следует также подчеркнуть, что в ткань национального экологического права введены и иные принципы международно-правовой охраны окружающей среды. Эти правовые начала определяют государственную экологическую политику на внутринациональном уровне.

Как справедливо отмечает Хаджиев А.Х., «принципы выступают в качестве субстанции, объективно обусловленных, отправных начал устройства правовой материи, пронизывают и определяют всю систему правового регулирования»¹.

Представляется совершенно обоснованной и точка зрения Аленова М.А. о том, что в отечественной нормативно-правовой базе «стали просматриваться приоритеты принципов международного права и ориентирование отечественного законодателя на нормотворческий и правоприменительный опыт других стран со сформировавшимися правовыми традициями в праве вообще, и в реализации юридических многих процедур в частности»².

¹ Хаджиев А.Х. Проблемы теории земельного права Республики Казахстан в условиях становления и развития рыночных отношений: Автореф. дисс. доктора юрид. наук: 12.00.06. – Алматы, 2005. - 40 с.

² Аленов М.А. Процессуальные аспекты проблем обеспечения экологической безопасности // Проблемы развития и унификации экологического и аграрного

Одним из важнейших принципов правового регулирования международных отношений, связанных с воздействием человека на природную среду, является принцип устойчивого развития. Для реализации этого принципа в Республике Казахстан принята Концепция перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию на 2007-2024 годы, одобренная Указом Президента РК от 14 ноября 2006 года. Как указано в Концепции, Республика Казахстан, являясь полноправным участником мирового сообщества, приняла на себя обязательства по выполнению задач, поставленных в Повестке дня на XXI век (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) и декларациях Саммита тысячелетия (Нью-Йорк, 2000 г.) и Всемирного саммита по устойчивому развитию (Йоханнесбург, 2002 г.). Эти важнейшие международные договоры определили и основные пути и условия достижения устойчивого развития на внутринациональном уровне Республики Казахстан. Так, в Концепции экологической безопасности Республики Казахстан на 2004-2015 годы, одобренной Указом Президента Республики Казахстан от 3 декабря 2003 года указано, что обязательным условием устойчивого развития является экологическая безопасность, выступающая основой сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды.

Осмысливая суть концепции устойчивого развития, российский ученый Раянов Ф.М. указывает, что «должно быть преодолено фактически установившееся в юриспруденции представление о том, что все отношения, связанные с окружающей средой, относятся к сфере только экологического права. Ведь концепция устойчивого развития, не отрывая окружающую среду от развития человечества, затрагивает все сферы общественной жизни человека: экономические, политические, социальные, культурные и т.д. Отсюда и обеспечение устойчивого развития превращается в задачу всей юриспруденции, а не только какой-то ее части»¹. Данную точку зрения разделяет и юрист-международник Чичварин В.А., отметивший, что «теория международно-правовой охраны природы развивается на стыке общественных и естественных отраслей знаний. А это, в частности, означает, что «союз» правовой, экономической, философской наук и естествознания – совершенно необходимое условие для правильного познания назначения, методов и путей совершенствования международных природо-

законодательства Казахстана и стран СНГ в контексте интеграционных процессов (Байсаловские чтения - 2005): Материалы международной научно-практической конференции. – Астана, 2005. – С. 70-75.

¹ Раянов Ф.М. Концепция устойчивого развития и российская государственно-правовая действительность. – Право и политика. – 2004. - №12. – С. 5-10

охранительных норм»¹. Для реализации принципа устойчивого развития на внутринациональном уровне и придания ему основополагающего значения казахстанский юрист-международник Сабикенова А.С. предлагает в раздел второй Конституции РК внести право человека на устойчивое развитие, ввести в действие Кодекс РК «Об устойчивом развитии»²... Обеспечение устойчивого развития Республики Казахстан является основополагающим принципом современного экологического законодательства Республики Казахстан, о чем констатируется в статье 5 Экологического Кодекса Республики Казахстан 2007 года. Обратим внимание, что законодатель отводит первостепенное значение данному принципу, тогда как в утратившим силу Законе РК «Об охране окружающей среды», во главу угла был поставлен принцип приоритета охраны жизни и здоровья человека, сохранения и восстановление окружающей среды, благоприятной для жизни, труда и отдыха населения. Ранее, т.е. до принятия Экологического кодекса РК, в основе экологического законодательства Республики Казахстан лежала антропоцентрическая концепция охраны окружающей среды, основанная на идее решения экологических задач в интересах человека.

На современном этапе развития экологического законодательства РК на смену антропоцентрической концепции пришла концепция устойчивого развития, поддерживаемая международным сообществом. Возникновение и развитие этой концепции явилось результатом международного эколого-правового сотрудничества государств в рамках ООН. В 1984 году для эффективного решения проблем окружающей среды была создана Международная комиссия по окружающей среде и развитию, которую возглавила премьер-министр Норвегии Гро Харлем Брундтланд. Главной целью Комиссии была выработка предложений долгосрочных стратегий в области окружающей среды, которые позволили бы обеспечить устойчивое развитие к 2000 году. В 1987 году в результате деятельности Комиссии Генеральной Ассамблее ООН был представлен Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию «Наше общее будущее». Значение Доклада заключается в том, что его основные идеи находят закрепление и развитие в казахстанском законодательстве об охране окружающей среды.

Головной нормативный правовой акт, регулирующий отношения в области охраны, восстановления и сохранения окружающей среды,

¹ Чичварин В.А. Охрана природы и международные отношения. – М.: Международные отношения, 1970. – 136 с.

² Сабикенова А.С. Сотрудничество РК в сфере охраны окружающей среды: международно-правовые аспекты. Автореф. Диссертации. – Алматы, 2005. – С. 13-15

использования и воспроизводства природных ресурсов при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, отражает в статье 4 Экологические основы устойчивого развития РК, к которым относятся: достижение государством цели по обеспечению благоприятной окружающей среды для жизни и здоровья человека; охрана окружающей среды и сохранение биологического разнообразия; обеспечение и реализация права Республики Казахстан на разработку своих природных ресурсов и воздействия на окружающую среду; справедливое удовлетворение потребностей нынешнего и будущих поколений; развитие устойчивых моделей производства и потребления; соответствие экологического нормирования условиям социального и экономического развития с учетом состояния окружающей среды; соблюдение права каждого человека на доступ к экологической информации и всестороннее участие общественности в решении вопросов охраны окружающей среды и устойчивого развития; обеспечение гласности принимаемых мер в области охраны окружающей среды; глобальное партнерство в целях сохранения, защиты и восстановления здорового состояния и целостности экосистемы Земли; содействие развитию международного права, касающегося ответственности за ущерб окружающей среде; сдерживание, предотвращение переноса и перевода в другие государства любых видов деятельности и веществ, которые наносят серьезный ущерб окружающей среде или считаются вредными для здоровья человека, а также принятие мер предосторожности в случаях, когда существует угроза серьезного или необратимого ущерба окружающей среде.

Концепция устойчивого развития находит отражение и в ряде природоресурсных актов Республики Казахстан. Так, например, согласно ст. 3 Лесного кодекса РК лесное законодательство основывается на принципе устойчивого развития лесов (постоянное увеличение лесистости территории Республики Казахстан). В соответствии с пп.3 п.2 ст. 3 Водного кодекса РК одной из задач водного законодательства является обеспечение правовой основы поддержки и развития устойчивого водопользования и охраны водного фонда.

Следует заметить, что на сегодняшний день в структуру норм международного экологического права включаются, по мнению Сафоновой О.Н., не только нормы по охране окружающей среды, но и международные соглашения о порядке взаимодействия государств в условиях экологического кризиса, техногенных аварий и чрезвычайных ситуаций. Если раньше нормы в этой сфере имели характер мягкого права и все договоренности больше сводились к декларациям, решениям международных организаций и конференций, то сегодня

появилось понимание необходимости конкретных действий в сфере защиты окружающей среды и реабилитации уже потерянного¹. Такого характера нормы, направленные на предотвращение экологического ущерба и способствующие снижению нанесения вреда природе, чаще всего создаются на региональном уровне.

Региональные нормы на данный момент приобрели новую сторону в связи с развитием интеграционных процессов. Становится все более тесной взаимосвязь государств в различных сферах общественной жизни, что, в свою очередь, порождает потребность в более развитом нормативном регулировании, которое не может обеспечить общее международное договорное право. Поэтому именно в рамках интеграционных объединений возникают комплексы норм, создающие дополнительные эффективные механизмы имплементации этих норм во внутринациональное законодательство.

Исследуя нормы международного права, авторитетный юрист-международник Лукашук И.И. считает, что «развитие регионализма объясняется не только социальными и политическими, но и юридическими факторами. Создать новые нормы легче в региональном масштабе. В том же масштабе можно достичь и более высокого уровня реализации универсальных норм»². В связи с этим, на наш взгляд, необходимо рассмотреть опыт участия Республики Казахстан в региональном эколого-договорном сотрудничестве.

Наиболее активно таковой вид взаимодействия нашего государства можно проследить на примере членства РК в СНГ. Как справедливо отмечает Бринчук М.М., «с учетом остроты экологических проблем на территории бывшего СССР, низкого уровня развития законодательства об окружающей среде задача развития природоохранного сотрудничества в Содружестве Независимых Государств является актуальной»³. Понимание этой проблемы объективировалось в подписании 8 февраля 1992 года Азербайджаном, Арменией, Белоруссией, Казахстаном, Киргизией, Молдовой, Российской Федерацией, Таджикистаном, Туркменистаном, Узбекистаном, Украиной Соглашения о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей среды.

Главная цель Соглашения – обеспечить согласованную политику в области экологии и охраны окружающей среды (охраны и использо-

¹ Сафонова О.Н. Новые отрасли международного права: Учебное пособие. – Усть-Каменогорск: Издательство ВКГУ им. С. Аманжолова, 2006. – 143 с.

² Лукашук И.И. Нормы международного права в международной нормативной системе. – М.: Спартак, 1997. – 322 с.

³ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды). – М.: Юрист, 1998. – 688 с.

вания земель, почв, недр, лесов, вод, атмосферного воздуха, растительного и животного мира, естественных ресурсов континентального шельфа, экономической зоны и открытого моря за пределами национальной юрисдикции) с учетом ранее заключенных Союзом ССР международных соглашений.

На своих территориях страны СНГ обязались разрабатывать и принимать законодательные акты, экологические нормы и стандарты в области природопользования и охраны окружающей природной среды, осуществлять эффективный государственный контроль за состоянием и изменением окружающей природной среды и ее ресурсов. При осуществлении хозяйственной и иной деятельности должны проводиться меры, препятствующие загрязнению природной среды: всесторонняя оценка экологических последствий; создание специальных сил и средств, необходимых для предупреждения экологических катастроф, бедствий и аварий, а также ликвидации их последствий; проведение экологических экспертиз, программ и прогнозов развития производительных сил, инвестиционных и прочих проектов; установление научно обоснованных норм вовлечения в хозяйственную и иную деятельность природных ресурсов, а также лимитов их безвозвратного изъятия с учетом необходимости обеспечения всеобщей экологической безопасности и благополучия.

В целях проведения согласованной политики в области экологии и охраны окружающей среды должны гармонизироваться природоохранительные и законодательные акты, экологические нормы и стандарты, совместно разрабатываться и осуществляться межгосударственные программы и проекты в области природопользования и охраны окружающей среды. Для выполнения изложенных положений Соглашения Стороны приняли решения создать Межгосударственный экологический совет, образовать при нем Межгосударственный экологический фонд, необходимый для выполнения согласованных межгосударственных программ.

Важную роль в развитии природоохранительного сотрудничества в рамках СНГ призвана играть Межпарламентская ассамблея, призванная разрабатывать модельные законы в области природопользования и охраны окружающей среды. Нельзя не согласиться с мнением Бринчук М.М. о том, что «...развитие этого направления деятельности Межпарламентской ассамблеи будет способствовать решению двух сложных для выполнения отдельными государствами задач. Первая касается увеличения возможностей принять качественные национальные законы.... Вторая – посредством разработки модельных законов обеспечивать гармонизацию принимаемого в рамках Содружества за-

конодательства в сфере окружающей среды, что предусмотрено Соглашением»¹.

Таким образом, заключение регионального соглашения в области охраны окружающей среды, а также создание специализированных межгосударственных учреждений положили начало развитию международного сотрудничества стран СНГ в области взаимодействия общества и природы. Но следует отметить, что созданные организационные и правовые механизмы в рамках СНГ не сразу принесут результаты. На наш взгляд, региональная система станет эффективной тогда, когда она будет активно взаимодействовать с универсальной системой, а также учитывать накопленный эколого-правовой опыт на внутринациональном уровне.

Резюмируя изложенное, следует подчеркнуть, что природа не знает государственных границ, она всеобща и едина. Поэтому, оценивая роль и значение международного права в развитии национального экологического права, казахстанскому законодателю необходимо выработать оптимальные направления сотрудничества, как на региональном, так и на универсальном уровне. Причем, эти направления взаимодействия, на сегодняшний день, требуют концептуального обоснования, а также принятия комментариев к статьям законов, которые содержат нормы о соотношении международного права и внутринационального экологического права Республики Казахстан.

2 Формы международного сотрудничества РК в области охраны окружающей среды

Помимо участия Республики Казахстан в договорном сотрудничестве в рамках интеграционных образований (см. выше), наше государство подписывает двусторонние соглашения об охране окружающей среды с сопредельными государствами. Так, например, 12 марта 1998 года вступило в силу Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Монголии о сотрудничестве в области охраны окружающей среды. Согласно указанному документу Стороны осуществляют сотрудничество не только в области охраны и рационального использования всей окружающей среды, но и отдельных трансграничных природных объектов. Так, статья 2 Соглашения возлагает на участников обязательства по защите атмосферы от трансграничного загрязнения, сохранения мигрирующих и перелетных

¹ Бринчк М.М. Экологическое право (право окружающей среды). – М.: Юрист, 1998. – 688 с.

птиц.

Принцип экологического межгосударственного регулирования состояния окружающей среды и природопользования лежит в основе Соглашения между Правительством РК и Правительством Азербайджанской Республики о сотрудничестве в области охраны окружающей среды от 10 июня 1997 года. В качестве общих задач государства определили разработку и реализацию научно - технических и комплексных программ охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, затрагивающих интересы обоих государств; координацию работ по созданию систем нормативно - технического обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности, включая технические, экологические, санитарно - гигиенические и иные стандарты, нормативы и правила; применение общих принципов экологического межгосударственного регулирования состояния окружающей среды и природопользования, включая общие принципы возмещения потерь и убытков, нанесенных в результате прямых и косвенных негативных трансграничных воздействий на окружающую среду; координацию мероприятий по охране мигрирующих видов животных, обитающих на территориях обоих государств.

Наше государство, исходя из понимания целостности и неделимости окружающей среды, единства интересов Сторон в ее защите и устойчивом развитии, подписало Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды и рационального природопользования с Правительством Республики Узбекистан (г. Алматы, 2 июня 1997 г.).

Данным документом в целях выявления, изучения, предотвращения и сокращения негативных воздействий на трансграничные природные объекты предусмотрено сотрудничество по охране воздушно-го бассейна от трансграничного загрязнения; по согласованию действий по строительству новых объектов в приграничной зоне; по охране и рациональному использованию водных ресурсов и предотвращению их загрязнения; по проведению совместных экологических экспертиз для объектов, имеющих потенциальное трансграничное воздействие; по созданию и внедрению установок по утилизации бытовых и безвредиванию малотоксичных и токсичных промышленных отходов; по созданию сети информационного обеспечения в области охраны окружающей среды и природопользования и оповещению о чрезвычайных ситуациях в приграничных территориях.

Большое значение для Республики Казахстан имеет Соглашение между Правительством РК и Правительством Кыргызской Республики

о сотрудничестве в области охраны окружающей среды от 8 апреля 1997 года. Статья 2 Соглашения четко указывает трансграничную сферу сотрудничества государств по управлению, охране, воспроизводству и рациональному использованию природных объектов, разделяемых двумя сопредельными государствами:

- земельных и биологических ресурсов горных систем сопредельных территорий;
- минеральных ресурсов, относящихся к генетически единым месторождениям, расположенным на территориях Казахстана и Кыргызстана;
- природных ресурсов трансграничного значения;
- водных ресурсов р.р. Чу, Талас, Каркары и малых рек, стекающих с хребтов Ала - Тоо - Кыргызский, Кюнгей и Теркей;
- по взаимодействию государственного контроля за трансграничной перевозкой опасных отходов и его удалением;
- популяций мигрирующих животных;
- водоплавающих, охотничье - промысловых и других мигрирующих птиц, разные периоды жизненного цикла которых проходят на территориях обоих государств. Этой же статьей предусмотрено, в случае, если в одной из государств мигрирующий вид является особо охраняемым, а в другой их добыча не запрещена, Стороны принимают согласованное решение по данному виду и разрабатывают рекомендации по его охране и рациональному использованию.

В рамках регионального сотрудничества РК приняла на себя обязательство по Соглашению об информационном сотрудничестве в области экологии и охраны окружающей природной среды от 11 сентября 1998 года, согласно которому государства должны осуществлять обмен информацией о трансграничных переносах загрязняющих веществ, а также о возможном трансграничном воздействии планируемой деятельности. Данное Соглашение руководствуется положениями Соглашения о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды от 8 февраля 1992 года, участником последнего является и наше государство. Правительства государств-участников, исходя из понимания целостности и неделимости окружающей природной среды, единства интересов всех государств в ее сохранении и устойчивом развитии, отмечают, что границы между государствами не совпадают с природно - экологическими и бассейновыми границами, и соответственно, хозяйственная и иная деятельность на территории одного государства не должна наносить ущерб природной среде, качеству жизни населения и хозяйственной деятельности других государств. Важность данного документа заключается в

том, что статьей 4 для выполнения ее положений, Высокие Договаривающиеся Стороны согласились создать Межгосударственный Экологический Совет и при нем Межгосударственный Экологический фонд для выполнения согласованных Межгосударственных экологических программ, в первую очередь, для ликвидации последствий экологических катастроф.

Международный механизм реализации норм по охране природных объектов создан двусторонним Соглашением между РК и РФ о сотрудничестве в области охраны окружающей среды от 29 января 2004 года. Для координации деятельности в рассматриваемой сфере Стороны создают Казахстанско-российскую комиссию по вопросам окружающей среды. Комиссия разрабатывает и утверждает рассчитанные на определенные сроки программы сотрудничества по защите атмосферного воздуха от загрязнения; по трансграничному перемещению и размещению на приграничных территориях опасных отходов производства и потребления; по организации совместного мониторинга состояния окружающей среды в приграничных территориях и т.д. Количество подобных документов, регулирующих общие вопросы охраны окружающей среды, не является ограниченным рассматриваемыми Конвенциями и Соглашениями. Их анализ показывает, что сотрудничество в области охраны и использования трансграничных природных территорий, является частью договорного сотрудничества нашего государства в области охраны окружающей среды в целом.

Вместе с тем, необходимо отметить, что общих норм, регламентирующих целостные экологические требования при использовании совместных природных объектов, действует сейчас очень мало. В целом, законодательство в области охраны рассматриваемых объектов строится в основном по отраслевому, объектному критерию, а это отражает и состояние собственно экологических предписаний. Считаем возможным, что эти эколого-правовые предписания можно классифицировать по функциональному признаку на следующие группы:

- а) определяющие характеристику отдельных видов трансграничных объектов;
- б) регулирующие процесс воздействия на трансграничные природные объекты;
- в) устанавливающие принципы использования и охраны трансграничных природных объектов;
- г) контролирующие правовой режим использования трансграничных природных объектов;
- д) разрешающие споры в области использования и охраны трансграничных природных объектов.

Немаловажным направлением международного сотрудничества в области охраны и использования сопредельных природных объектов помимо договорного сотрудничества сопредельных государств является проведение международных форумов.

Наибольшую распространенность данная форма получила при решении проблемы загрязнения Балхашского бассейна. Первый Международный форум, посвященный проблемам озера Балхаш, был проведен в Алматы в 2000 году. На нем были обсуждены вопросы трансграничного загрязнения водного бассейна озера выбросами промышленных предприятий, сточными водами городов и сельскохозяйственных производств, промышленными и бытовыми отходами. «Также участники форума коснулись проблем деградации пойменных и прибрежных земель, сокращения улова рыбы, особенно ее ценных пород»¹.

Второй Международный форум по проблеме этого же региона и разработке мер по сохранению озера прошел в 2005 году. Целью проведения форума является обсуждение проблем устойчивого развития Балхашского бассейна, способствование проведению в Казахстане анализа и оценки экологической ситуации в бассейне озера, а также поиск совместных решений по улучшению обстановки и реальных действий. В работе второго Международного форума «Балхаш-2005» приняли участие представители Казахстана, КНР, Кыргызстана. В результате работы участники обратились с призывом к главам государств, правительств и международным организациям о «поддержке усилий Казахстана, Китая и Кыргызстана в решении водных проблем и внедрении экологически безопасных и водосберегающих систем водного хозяйства в Или-Балхашском водном бассейне»². Опасность ситуации заключается в том, что «устойчивость водного баланса бассейна и его экосистем, в основном, зависит от количества воды, поступающей с территории Китая. Формируемый в водосборной части китайской территории сток Или составил в 2000 году 15,09 куб. км или 77 % от общего стока, в то время как в Казахстане – только 4,48 куб. км. В китайской части бассейна реки изъятие воды и потери стока равны 4,42 куб. км в год. По данным приграничного экологического поста наблюдается загрязнение Или органикой, нефтепродуктами и другими веществами.

Планируемый в Китае рост водозабора из реки в результате увеличения орошаемых земель в 3,64 раза может существенно повлиять

¹ Балхаш – 2005 // Экологический курьер INT. – 2005. - 9 сентября. – С. 6

² Жубанова К., Мацкевич Э. Балхаш не должен повторить судьбу Арала // Экологический курьер INT. – 2005. – 15 октября. – С. 3.

на водный баланс Или-Балхашского бассейна и на состоянии озера. Согласно прогнозам, дефицит воды в Китае будет с каждым годом усиливаться и станет основным тормозящим фактором экономического развития региона страны»¹.

Качественное состояние реки Или, протекающей по территории Казахстана, также характеризуется, как неблагоприятное. По данным РГП Казгидромет, индекс загрязнения этой реки в 1990 году составил 1,47, а в 2001 году – 4,68. В 2004 году содержание меди в реке превышает ПДК в 3,9 раза, фенола - в 1,7 раза². Река Или относится к 3 классу опасности и характеризуется, как умеренно-загрязненная. К этому же классу опасности относится и река Иртыш, протекающая по территории трех государств: Китая, Казахстана и России.

Как же решается вопрос об охране трансграничных рек и озер на организационно-правовом уровне? Следует заметить, что этот довольно сложный вопрос требует комплексного подхода к его решению. Представляется, что комплексный подход может быть реализован в рамках специально созданных единых межгосударственных органов управления трансграничными реками.

Еще одной наиболее распространенной организационно-правовой формой международного сотрудничества государств в сфере охраны трансграничных природных объектов являются международные конференции. Ярким примером распространения данной формы является проведенная 30 мая - 1 июня 2005 года в столице Республики Таджикистан Международная конференция по региональному сотрудничеству в бассейнах трансграничных рек, организованная ООН по инициативе Президента Республики Таджикистан. В конференции приняли участие делегации из 55 стран мира, представители более 40 международных организаций, а также неправительственных организаций.

Основными целями Конференции являлись:

- развитие диалога и укрепление сотрудничества между странами по управлению водными ресурсами;
- развитие водного партнерства и взаимной поддержки, обмен опытом по управлению водными ресурсами;
- придание импульса по формированию и выполнению практических мер в бассейнах трансграничных рек на период Международного десятилетия действий «Вода для жизни»;
- принятия обращения к правительствам, международным агент-

¹ Жубанова К., Мацкевич Э. Балхаш не должен повторить судьбу Арала // Экологический курьер INT. – 2005. – 15 октября. – С. 3.

² Охрана окружающей среды и устойчивое развитие Казахстана. Статистический сборник / Под редакцией К. Абдиева. - Алматы, 2005. - 116с. – С. 51.

ствам, частному сектору, всем людям планеты.

Конференция проводилась в развитие провозглашенного ООН Международного десятилетия действий «Вода для жизни», инициированное Таджикистаном, вслед за Международным годом пресной воды и прошедшим в его рамках Международным форумом пресной воды¹ (4, с. 4).

Таким образом, основными формами участия Республики Казахстан в международном сотрудничестве государств в области охраны и рационального использования природных объектов является заключение международных договоров, создание специальных межгосударственных органов по охране отдельных видов природных объектов, проведение международных форумов, конференций, сотрудничество с международными организациями и т.д. Следует подчеркнуть, что международное договорное сотрудничество в области охраны и использования трансграничных природных объектов является частью процесса международного сотрудничества государств в сфере охраны окружающей среды. Эти направления сотрудничества государств реализуются в рамках международных договоров универсального характера, на уровне двусторонних межправительственных соглашений, а также в рамках интеграционных образований, участником которых является РК. В свою очередь, принятие этих договоров является результатом взаимодействия государств посредством проведения международных экологических форумов и конференций, а также - сотрудничества государств и международных организаций в области охраны и использования трансграничных природных объектов.

3 Особенности международного сотрудничества Республики Казахстан в области охраны и использования трансграничных водных объектов

Международно-правовой опыт сотрудничества государств в области охраны и использования международных природных объектов показывает, что главной формой этого вида сотрудничества является международный договор.

Несмотря на довольно обширную правовую базу международно-правового сотрудничества государств в области охраны и использования природных объектов, анализ международных договоров в этой сфере показал, что в отдельных случаях, нормы об охране и использо-

¹ Дурбаева А. Международная конференция по трансграничным рекам // Экология и устойчивое развитие. – 2005. - №7-8. – С. 4-5.

вании природных объектов требуют выработки дополнительных норм, либо содержат отсылочные положения к иным международным актам. Так, например, Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 года содержит норму о том, что Стороны сотрудничают с целью, как можно скорейшего принятия протокола, содержащего надлежащие правила и процедуры в области ответственности и компенсации за ущерб, причиненный в результате трансграничной перевозки опасных и других отходов.

Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий 1992 года, закрепляя в статье 13 нормы об ответственности за причинение трансграничного воздействия промышленных аварий, призывает Стороны оказывать поддержку соответствующим международным усилиям по выработке норм, критериев и процедур в области ответственности. Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер содержит подобную норму, касающуюся ответственности Сторон, которые оказывают поддержку соответствующим международным усилиям по выработке норм, критериев и процедур в области ответственности. Таким образом, вышеуказанные Конвенции не содержат норм, касающихся видов, форм юридической ответственности за нарушение нормативных положений этих международных договоров.

Казахстанский ученый Тюлеубекова С.Ш., исследуя вопросы трансграничного использования вод, указывает, что «Соглашения Казахстана с соседними государствами оговаривают ответственность сторон при сверхлимитном заборе воды или сбросе сточных вод, значительно ухудшающем состояние водного объекта. Но в этих соглашениях не предусматриваются вопросы возмещения ущерба, причиненного бездействием какой-либо из сторон (например, не принятием мер по предупреждению и борьбе с паводком; несвоевременным предоставлением информации другой стороне). Следовало бы предусмотреть в соглашениях Казахстана меры ответственности (например, имущественной) за бездействие одной из сторон, приведшее к ущербу на территории другой стороны»¹. Таким образом, поддерживая точку зрения Тюлеубековой С.Ш., следует обратить внимание на проблему отсутствия должных норм юридической ответственности за нарушение законодательства об охране и использовании трансграничных вод.

Представляется совершенно обоснованной позиция Лихачева В.Н. констатирующего, что «пробел в международном праве – это со-

¹ Тюлеубекова С.Ш. Правовое обеспечение исполнения обязательств РК по экологическим конвенциям: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.06. - Алматы, 2003. - 190 с.

циально-обусловленное объективными и субъективными факторами правообразования явление, обозначающее недостаточность международного права, неполноту или отсутствие юридических норм, в которых с объективной необходимостью должны закрепляться находящиеся в сфере международно-правового регулирования существующие или возможные связи субъектов международного общения. Пробелы ограничивают масштаб действия правовых норм, глубину и интенсивность их воздействия и служат препятствием для положительных последствий в реализации нормативных целей и признаваемых международным правом общих интересов государств»¹.

Преломляя данную проблему к объекту исследования, следует особо подчеркнуть, что пробелы существуют как в договорах, так и в отраслях, институтах, нормах, которые регулируют отношения в сфере охраны и использования трансграничных природных объектов. Причем необходимо заметить, что установление пробелов является одним из факторов развития отношений, возникающих в сфере охраны и использования трансграничных природных объектов. Это проявляется, прежде всего, в том, что пробел предопределяет появление новой нормы, дополняя существующие правила поведения. Тем самым он стимулирует процесс кодификации и прогрессивного развития норм об охране и использовании трансграничных природных объектов. Поэтому следует более детально остановиться на пробельности норм, регулирующих вопросы охраны и использования природных объектов, которые расположены на территории двух или нескольких государств, или перемещаемые с территории одного на территорию другого государства.

Несмотря на то, что пробелы присущи различным категориям трансграничных природных объектов, их установление во всей совокупности отношений, связанных с правовым обеспечением охраны и использования всех трансграничных природных объектов, невозможно в силу большого разнообразия нормативной базы. Попытаемся на примере отдельных видов трансграничных природных объектов рассмотреть эту проблему и предложить пути ее решения.

Продолжая характеризовать трансграничные проблемы охраны и использования вод, которые, на сегодняшний день для Казахстана остаются первостепенными, следует обратить особое внимание на актуальную проблему эколого-правовой охраны Каспийского моря.

Каспийское море представляет собой морскую замкнутую акваторию с уникальными видами флоры и фауны. На сегодняшний день

¹ Лихачев В.Н. Пробелы в современном международном праве. - Казань: Казанский университет, 1985. – 85 с.

оно находится в приграничном владении пяти государств: Азербайджан, Иран, Казахстан, Россия и Туркменистан.

«Образование новых суверенных прикаспийских государств (Азербайджан, Казахстан, Россия и Туркменистан) привели к несоответствию прежнего правового статуса Каспия, определенного Договором между Россией и Ираном (Персией) от 26 февраля 1921 года и Договором между СССР и Ираном от 25 марта 1940 года новым геополитическим реалиям. Использование прибрежными государствами двусторонних вариантов урегулирования вопроса тормозит создание нормативной правовой базы для рационального освоения морских ресурсов и недопущения нарушения особой экосистемы региона»¹.

Обращает на себя внимание точка зрения Мукашевой А.А., что вся проблема на сегодняшний день заключается в том, что многие прикаспийские государства рассматривают Каспий, как важнейший источник своего экономического развития. В этой связи именно нефтяной фактор, оттеснив на задний план наиболее важные вопросы экологического контроля за состоянием окружающей среды на Каспии, оказывает непосредственное влияние на позиции всех прикаспийских стран по определению статуса Каспия, так как проблема определения правового статуса Каспия не стояла бы так остро, если бы не перспектива получения огромных нефтяных доходов².

Ситуация осложняется неблагоприятной экологической обстановкой в бассейне Каспийского моря. Известно, что главными проблемами моря являются его загрязнение, сокращение биоразнообразия, проникновение чужеродных бактерий, эвтрофикация, загрязнение с наземных источников и т.д.

Основным загрязнителем, безусловно, является нефть. Она подавляет развитие фитобентоса и фитопланктона, снижает выработку кислорода, накапливается в донных отложениях. Увеличение загрязнения отрицательно сказывается и на тепло, газо, влагообмене между водной поверхностью и атмосферой. Из-за распространения на значительных площадях нефтяной пленки скорость испарения воды снижается в несколько раз.

Наиболее наглядно влияние нефтяного загрязнения сказывается на водоплавающих птицах. В контакте с нефтью их перья утрачивают водоотталкивающие и теплоизолирующие свойства, что быстро приводит к гибели пернатых, которая неоднократно отмечалась в районе

¹ Кагирова З. Правовая поддержка безопасности Каспийского моря // Экология и устойчивое развитие. - 2005. - №1-2. - С. 34 - 36.

² Мукашева А.А. Право водопользования в Республике Казахстан в условиях рыночных отношений: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.06. - Алматы, 2003. - 143 с.

Апшерона. Так, по сообщениям азербайджанской прессы, в 1998 г. погибло порядка 30 тыс. птиц на заповедном острове Гель (недалеко от поселка Алят). Близость заказников и добывающих скважин представляет постоянную угрозу для Рамсарских водно-болотных угодий, как на западном, так и на восточном берегу Каспия.

Воздействие нефтяных разливов на других водных животных также значительно. В частности, начало добычи на шельфе совпадает с сокращением численности морского судака и утратой его ресурсного значения (участки нереста этого вида совпадают с участками нефтесудобычи)¹.

Актуальной является и проблема становления и эволюции режима заповедной зоны в северной части Каспия. Как отмечает казахстанский ученый Жоламан А. «интерес к Каспию, выступления общественности против деятельности на Каспии, связанной с разведкой и добычей полезных ископаемых, начались еще в 60-70-х годах... 23 сентября 1968 года было принято Постановление Совета министров СССР «О мерах по предотвращению загрязнения Каспийского моря».

Целью этого акта было принятие необходимых мер по предотвращению загрязнения Каспийского моря нефтью и нефтепродуктами, неочищенными промышленными и хозяйственно-бытовыми сточными водами, а также балластными и льяльными водами судов... Определенную роль в предотвращении загрязнения Каспийского моря и в установлении в Северной части каспийского моря режима заповедной зоны, сыграло Постановление Верховного совета СССР «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов» от 20 сентября 1972 года...

В числе принятых мероприятий было предусмотрено совершенствование планирования развития народного хозяйства, направленного на рациональное использование природных ресурсов и охрану природы, мероприятия, направленные на повышение ответственности министерств, ведомств, организаций за полное, комплексное использование полезных ископаемых и минерального сырья при их добыче и переработке...

В целях усиления охраны Каспийского моря от загрязнения и улучшения использования его природных ресурсов Совет Министров СССР постановил: Совету Министров Казахской, Армянской, Туркменской, Азербайджанской ССР совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами СССР осуществить комплекс мероприятий, обеспечивающих полное прекращение сброса в реки и другие во-

¹ Кагирова З. Катаклизмы Каспийского моря // Экология и устойчивое развитие. - 2004. - №9. - С. 21-22.

доемы бассейна Каспийского моря неочищенных хозяйственно-бытовых и промышленных сточных вод, сбрасываемых сельскохозяйственными водопользователями. Также ряду союзных республик Советом Министров СССР было поручено:

- обеспечить строительство и ввод в эксплуатацию объектов внешней канализации и объединенных очистных сооружений в городах Актюбинск, Уральск;

- разработать и осуществить мероприятия по полному прекращению сброса неочищенных сточных вод в реки и другие водоемы бассейны Каспийского моря...

Несмотря на все предпринятые мероприятия, бассейн Каспийского моря продолжал загрязняться. Возникновение эпизоотий (массовых заболеваний) в среде обитания каспийского тюленя в те годы пытались связать с проведением геофизических работ на Каспии. Все это послужило толчком к созданию заповедной зоны в северном Каспии и введению в этом районе соответствующего режима, предусматривающего, прежде всего, запрещение проведения каких-либо геофизических работ.

В дальнейшем территория заповедной зоны согласно Постановлению Совета Министров Казахской ССР 1978 года «О включении в заповедную зону северной части Каспийского моря акватории и поймы реки Урала» расширилась. В заповедную зону северной части Каспийского моря была включена акватория и пойма реки Урал от границы, существующей заповедной зоны до устья реки Барбастау»¹.

В Республике Казахстан на основании Закона Республики Казахстан «Об особо охраняемых природных территориях» от 15 июля 1997 года акватория восточной части Северного Каспия с дельтами рек Волги (в пределах Республики Казахстан) и Урала вошла в государственную заповедную зону в северной части Каспийского моря, предназначенную для сохранения рыбных запасов и обеспечения оптимальных условий обитания и естественного воспроизводства осетровых и других ценных видов рыб. В государственной заповедной зоне в северной части Каспийского моря обеспечиваются возможности для развития рыбного хозяйства, водного транспорта, государственного геологического изучения, разведки и добычи углеводородного сырья с учетом специальных экологических требований. В 1999 году в государственной заповедной зоне в северной части Каспийского моря Постановлением Правительства РК утверждены Специальные экологи-

¹ Жоламан А. Правовые аспекты становления и эволюции режима заповедной зоны в северной части Каспийского моря // Вестник КазНУ. Серия международные отношения и международное право. – 2005. - №1 (17). - С. 95 -99.

ческие требования в государственной заповедной зоне в северной части Каспийского моря, распространяющиеся на весь комплекс морских поисково-разведочных работ, в том числе на:

- 1) проектирование и строительство буровых оснований, установок и морской инфраструктуры;
- 2) бурение, испытание, консервацию или ликвидацию скважин и буровых оснований;
- 3) материально - техническое обеспечение, транспортировку и обращение с отходами;
- 4) проектирование, строительство, эксплуатацию и вывод из эксплуатации береговой инфраструктуры.

Действующий Закон РК «Об особо охраняемых природных территориях» от 7 июля 2006 года сохранил прежний статус заповедной зоны в северной части Каспийского моря. Более того, в недавно принятый Экологический кодекс РК законодатель поместил Главу, посвященную экологическим требованиям при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в государственной заповедной зоне в северной части Каспийского моря.

Республика Казахстан в 2005 году ратифицировала Рамочную конвенцию по защите морской среды Каспийского моря от 4 ноября 2003 года, целью которой является защита морской среды от загрязнения, включая защиту, сохранение, восстановление, устойчивое и рациональное использование его биологических ресурсов. Согласно данной Конвенции Стороны проводят самостоятельно или совместно работу по:

- (a) сбору, накоплению и оценке данных с целью выявления источников, вызывающих или способных вызвать загрязнение Каспийского моря, и обмену соответствующей информацией с другими Договаривающимися Сторонами;
- (b) разработке программ мониторинга качества и количества воды;
- (c) разработке планов реагирования на случаи чрезвычайных экологических ситуаций;
- (d) разработке нормативов сбросов, выбросов и удаления отходов, а также оценке эффективности программ контроля;
- (e) разработке нормативов и критериев определения качества воды, предложению необходимых мер для поддержания и, где необходимо, улучшения существующего качества воды;
- (f) разработке гармонизированных программ действий для уменьшения нагрузок загрязнения от муниципальных и промышлен-

ных точечных и рассредоточенных источников, включая сельскохозяйственные, городские и иные стоки.

На сегодняшний день остается угроза загрязнения северной и северо-восточной части континентального шельфа Каспийского моря, обусловленного чрезвычайными ситуациями технического характера. Начальник отдела контроля за охраной недр, поверхностных и подземных вод Сулейменов Б. указывает, что «в Атырауской области насчитывается около 1,5 тыс. законсервированных скважин, находящихся в зоне затопления и подтопления, многие из которых находятся под морской водой более 30 лет и подвергаются активной коррозии, разрушению. Таких скважин, представляющих серьезную опасность экосистеме Каспийского моря – 148, это месторождения «Юго-западное Тажигали», «Пустынное», «Прибрежное», «Морское», «Карасор Западный», «Кокарна», «Прорва морская». Факты проявления нефти имели место в январе 2001 года на месторождении Юго-Западное Тажигали, в мае и декабре 2003 на месторождении Прибрежное»¹.

Предотвратить подобные загрязнения необходимо путем усиления регулярной контрольно-инспекционной работы, а также осуществлением постоянного мониторинга за состоянием качества вод Каспийского моря. Причем, подобные мероприятия необходимо осуществлять на уровне международного сотрудничества прибрежных государств путем согласования мероприятий на межведомственном уровне. Для этого необходимо создать специальный межгосударственный контрольно-инспекционный орган, в компетенцию которого входили бы мероприятия по совместному мониторингу водных ресурсов Каспийского моря. Особое внимание необходимо уделить гидрохимическому составу вод Каспийского моря.

Несмотря на принятие Рамочной конвенции, а также принятие мер по охране окружающей среды Каспийского моря на внутринациональном уровне, обращает на себя пристальное внимание еще одна проблема, которая, к сожалению, на сегодняшний день не получила должного разрешения на законодательном уровне. Генеральный директор Центра «Казэкология» Попов Н. отметил, что «... с 1978 года по 1998 год уровень Каспийского моря повысился более чем на 2,5 метра. Этот подъем уровня повлек масштабные негативные последствия и вызвал переполох в научных и околонаучных кругах. В зоне подтопления оказались десятки тысяч квадратных километров на просторах Прикаспийской низменности, в той или иной мере освоенных человеком на протяжении пятидесяти лет. Пострадали объекты транс-

¹ Сулейменов Б. Охрана водных ресурсов // Экологический курьер INT. – 2006. – 1-15 ноября.

портной инфраструктуры, нефтедобывающей отрасли, сельскохозяйственные земли, портовые сооружения и т.д.»¹. Законодательные акты, регламентирующие вопросы охраны и использования ресурсов Каспийского моря, не содержат нормативных положений, направленных на решение проблемы, связанной с предупреждением наводнений. Справедливо в этой связи и мнение Тюлеубековой С.Ш. о том, что «в соглашениях, заключенных Казахстаном с другими государствами по проблемам, связанным с предупреждением наводнений на трансграничных водоемах, мероприятия по охране водосборных площадей практически не учитываются. Например, для горных рек неосторожная вырубка лесов в верховьях, может привести к наводнениям для жителей низовьев данной реки. Или, например, в горах Тянь-Шаня на китайской стороне проводились опыты по ускорению таяния ледников и снега (путем их «зачернения»). Но, если такие меры приводят к непредсказуемым паводкам на пограничных реках, то их нельзя рассматривать как внутреннее дело одного государства. Подобные случаи должны заранее оговариваться в двусторонних соглашениях»².

Одной из серьезных эколого-экономических проблем эксплуатации и охраны трансграничных рек является предотвращение наводнений и борьба с их последствиями. Ущерб, причиняемый наводнениями, порой настолько велик, что зачастую не поддается точному подсчету. Государства, имеющие общие границы по трансграничным рекам и другим водоемам, неся большие материальные потери от наводнений, заинтересованы в совместных усилиях по их предупреждению и ликвидации вредных последствий. Однако международные конвенции и договоры по вопросам охраны окружающей среды не обеспечивают урегулирование подобных отношений в той мере, в которой это требует современная экологическая обстановка. С другой стороны, нет никаких препятствий для правовых способов разрешения проблем предупреждения наводнений и ликвидации их последствий. Урегулирование противопаводковых мер в двусторонних соглашениях должно производиться «в пакете» с другими договоренностями о рациональном комплексном использовании и охране трансграничных вод.

В какой-то мере оговорены права и обязанности сторон в борьбе с наводнениями в указанном Соглашении Республики Казахстан и Российской Федерации от 27 августа 1992 года. Так, обмен информацией по широкому кругу водохозяйственных вопросов, включает так-

¹ Попов Н. Наши моря - вечный стимул неблагоприятных прогнозов // Экологический курьер INT. – 2005. - 16 марта.

² Тюлеубекова С.Ш. Правовое обеспечение исполнения обязательств РК по экологическим конвенциям: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.06. - Алматы, 2003. - 190 с.

же информацию о возможном вредном воздействии вод. Соглашением предусмотрены совместные научные исследования по предупреждению и борьбе с наводнениями, по разработке паводковых прогнозов и пр. Стороны согласовывают водохозяйственные планы и мероприятия, если те могут оказать трансграничное воздействие, например, мероприятия по пропуску льда, совместные схемы комплексного использования и охраны вод и т.д.

Для Республики Казахстан остаются напряженными отношения в области использования трансграничных водных объектов с Республикой Таджикистан. Несмотря на то, что Республика Казахстан не имеет общих границ с Таджикистаном, тем не менее, по территории обеих государств протекают такие крупные трансграничные реки как Амударья и Сырдарья. «В настоящее время разрешенные для использования воды речного стока в бассейнах рек Амударьи и Сырдарьи распределяются следующим образом: Казахстан – 42%, Кыргызстан – 0,5%, Таджикистан – 7%, Узбекистан – 50,5%. Столь неравномерное распределение, по мнению ведущего специалиста Центра стратегических исследований при Президенте Республики Таджикистан Вахрушевой В.Л., «не согласовывается с Конституцией Таджикистана, принципами международного права и не отвечает национальным интересам республики. Таджикистан имеет право заявить о необходимости пересмотра критериев и принципов использования водных ресурсов и должен добиваться водodelения на трансграничных водах, которое удовлетворяло бы его коренные интересы»¹.

Решить проблему межгосударственного использования и охраны трансграничных рек необходимо путем заключения международного соглашения и создания межгосударственного органа, ответственного за исполнение норм будущего международного документа.

Моделью при заключении будущего международного двустороннего договора может стать многосторонняя Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года. Согласно статье 2 Конвенции Стороны принимают, в частности, все соответствующие меры:

а) для предотвращения, ограничения и сокращения загрязнения вод, которое оказывает или может оказывать трансграничное воздействие;

б) для обеспечения использования трансграничных вод в целях экологически обоснованного и рационального управления водными ресурсами, их сохранения и охраны окружающей среды;

¹ Тюлеубекова С.Ш. Правовое обеспечение исполнения обязательств РК по экологическим конвенциям: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.06. - Алматы, 2003. - 190 с.

с) для обеспечения использования трансграничных вод разумным и справедливым образом с особым учетом их трансграничного характера при осуществлении деятельности, которая оказывает или может оказывать трансграничное воздействие.

д) для обеспечения сохранения и, когда это необходимо, восстановления экосистем.

Для предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия Стороны должны выдавать разрешения на сброс сточных вод и контролировать этот процесс. Предельные нормы для сбросов сточных вод из точечных источников следует устанавливать на основе наилучшей имеющейся технологии, при этом необходимо применять, по крайней мере, методы биологической очистки коммунально-бытовых сточных вод. Стороны должны также разрабатывать и применять наилучшую в экологическом отношении практику для сокращения поступления биогенных и опасных веществ в результате ведения сельского хозяйства и из других диффузных источников.

Высоко оценивая значение данного международного договора, юридический советник РЭЦЦА Медев Б. отмечает, что «Конвенция явилась первым документом, направленным на создание правовой базы сотрудничества по защите и рациональному использованию трансграничных вод в пределах целого региона»¹.

К этой точке зрения необходимо добавить то, что, несмотря на декларативный характер Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, ее положения могут служить основой для разработки двусторонних и многосторонних международных договоров по охране и использованию трансграничных водных объектов, отражающих специфику того или иного бассейна или региона.

Участниками Конвенции являются Республика Казахстан, Российская Федерация, Великобритания, Германия и другие страны, тогда как Китайская Народная Республика, Республика Таджикистан, Туркменистан, Кыргызская Республика, Республика Узбекистан не являются членами данной Конвенции.

В связи с этим одной из главных проблем, связанных с действием Конвенции, как указано в Концепции экологической безопасности РК на 2004-2015 гг. является то, что остальные страны центральноазиатского региона не присоединились к данной Конвенции и поэтому не приняли меры по обеспечению использования стока трансграничных водотоков разумным и справедливым образом, предупреждению воз-

¹ Медев Б. Служить моделью // Экологический курьер INT. – 2006. - 15 ноября – 1 декабря.

возможного трансграничного воздействия утечки опасных веществ, выполнении принципа "загрязнитель платит". Для предупреждения и ликвидации экологических угроз трансграничного характера необходимо: решить трансграничные водные проблемы путем продвижения инициатив Казахстана по присоединению центральноазиатских государств к Хельсинской конвенции.

Признание остальными государствами Центральной Азии этой конвенции следует рассматривать одним из важных этапов в системе межгосударственных отношений, регулирующих совместное использование водных объектов. В дальнейшем это позволит выработать единый подход к субъектам международного права или участникам договорного процесса стран Центральной Азии. Этот этап межгосударственных отношений в области совместного использования водных ресурсов, к сожалению, еще не получил должного развития в региональном сотрудничестве¹.

В связи с этим актуальной становится проблема вовлечения государств в участие в международных договорах по охране трансграничных природных объектов в целом, а также по охране трансграничных водных объектов – в частности. Более того, государства не заинтересованы брать на себя обязательства, вытекающие из содержания международных договоров об охране и рациональном использовании трансграничных природных объектов. Поэтому возникает необходимость разрабатывать методы вовлечения государств в международные договоры об охране и использовании трансграничных природных объектов.

Нурмухаметова Э.Ф. отмечает, что «на современном этапе государства и международные организации используют различные инструменты для поощрения участия в международных соглашениях в области охраны окружающей среды. Экономические санкции, принятые либо в одностороннем порядке, либо как часть соглашения, использовались для вовлечения государств в соглашения в области рыбного промысла, китобойства, защиты озонового слоя, торговли исчезающими видами животных»². Поддерживая точку зрения этого российского ученого, считаем, что главным условием участия сопредельных государств в международных договорах является разработка эко-

¹ Водные ресурсы Казахстана в новом тысячелетии. Публикация в поддержку Целей развития на пороге тысячелетия. Цель 7 - Обеспечение экологической устойчивости. - Алматы, 2004. - 132 с.

² Нурмухаметова Э.Ф. Способы воздействия на государства с целью вовлечения их в договоры в области охраны окружающей среды // Государство и право. - 2005. - №2. - С. 50-58.

номического механизма, обеспечивающего эффективное сотрудничество государств в области охраны и использования трансграничных природных объектов.

Следует согласиться в этой связи и с мнением казахстанского ученого Андаровой Р.К., констатирующей, что «рыночные механизмы обеспечивают более благоприятный климат для природосбережения, нежели жесткое административное принуждение. Они несовместимы с «дешевизной» природных объектов, культивируемой административно-командной системой. Законы рынка диктуют более высокий, отражающий степень их естественной ограниченности уровень цен на природные ресурсы относительно цен конечной продукции. Рыночный механизм расширяет границы прибыльных вложений в сбережение природных ресурсов с ростом их дефицитности, чем и объясняются достижения стран с развитой рыночной экономикой в области снижения природоемкости общественного производства»¹. Более того, «на данном этапе развития происходит интернационализация всех сфер жизни, в первую очередь, экономики и тесно с ней взаимосвязанной экологии, интернационализация производительных сил, социального и политического опыта человечества, взаимный обмен достижениями. Это касается добычи полезных ископаемых, нефти и газа, определяющих минерально-сырьевые ресурсы государства и соответственно, состояние окружающей среды»².

Таким образом, представляется, что экономический механизм международного сотрудничества государств в области охраны трансграничных природных объектов является наиболее эффективным методом охраны природных объектов, расположенных на территории двух или нескольких государств, или же перемещаемых с территории одного государства на территорию другого государства.

Попытаемся выделить ряд моментов, конкретизирующих представление о возникающих проблемах, связанных с экономическим механизмом международного сотрудничества государств в области охраны и использования трансграничных природных объектов.

В юридической литературе экономические основы сотрудничества государств в области охраны и использования трансграничных природных объектов не исследованы вообще. Поэтому необходимо обратиться к рассмотрению сущности экономических механизмов охраны окружающей среды в целом.

¹ Андарова Р.К. Экономический механизм природопользования в условиях рынка // Вестник Министерства образования и науки НАН РК. - 2001. - №1. - С. 3-11.

² Рахимова А.С. Особенности экологического развития Казахстана// Вестник Министерства образования и науки НАН РК. - 2003. - №2. - С. 79-85.

В теории права под «механизмом» понимается «способ функционирования, система средств воздействия»¹. В теории экологического права чаще всего под экономическим механизмом охраны окружающей среды понимается «совокупность предусмотренных законодательством экономических мер обеспечения охраны окружающей среды и рационального природопользования»². Поддерживая точку зрения Бринчук М.М., Байдельдинов Д.Л. и Бекишева С.Д. определяют экономический механизм применительно и к охране окружающей среды и природопользованию, как «совокупность внутренних факторов, институтов, средств экономического характера, направленных на обеспечение охраны окружающей природной среды и рационального природопользования»³. Российский ученый Сизов В.Е. рассматривает экономико-правовой механизм охраны окружающей среды, как метод управления природопользованием, под которым понимает «систему, направленную на создание первоочередных предпосылок и условий, при которых соблюдение установленных регламентов и стандартов, а также ограничений для различных видов деятельности и производств становится экономически выгодным... За счет регулирования экономическими и неэкономическими методами поощрения должны прогрессировать экологически безопасные виды деятельности. Функции государства будут заключаться, таким образом, уже не столько в осуществлении природоохранных мероприятий, сколько в установлении законодательных рамок с целью оказания положительного с экономической точки зрения воздействия на экологическое поведение субъектов»⁴.

Основы правового регулирования экономического механизма охраны окружающей среды были установлены Главой 7 Закона Республики Казахстан «Об охране окружающей среды». Методами экономического механизма охраны окружающей среды являются:

- планирование и финансирование мероприятий по охране окружающей среды;
- установленные Налоговым кодексом Республики Казахстан платежи за пользование природными ресурсами;
- плата за загрязнение окружающей среды;

¹ Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учебник. - 4-е издание. - М.: Юрайт, 1998. - 416 с.

² Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. - М.: Юристъ, 1998. - 688 с.

³ Байдельдинов Д.Л., Бекишева С.Д. Экологическое право Республики Казахстан: Учебное пособие. - Алматы: Изд-во Интерлигал, 2004. - 312 с.

⁴ Сизов В.Е. К проблеме развития экологического права: экономико-правовой аспект // Экологическое право. - 2005. - №3. - С. 20-23.

- установленные Налоговым кодексом Республики Казахстан платежи за охрану и воспроизводство природных ресурсов;
- экономическое стимулирование охраны окружающей среды;
- экологическое страхование;
- экономическая оценка и возмещение ущерба от загрязнения окружающей среды.

Экологический кодекс Республики Казахстан в статье 95 практически дублирует вышеизложенные методы, относя их к видам механизмов экономического регулирования охраны окружающей среды и природопользования.

Необходимо подчеркнуть, что отнесение выше установленных законодательством мероприятий к методам экономического механизма охраны окружающей среды, является дискуссионным вопросом в науке экологического права. Так, например, отмечает Бринчук М.М. метод планирования мероприятий по охране окружающей среды можно отнести и к функциям государственного управления окружающей природной среды. По его же мнению, недопустимым является относить возмещение вреда, причиненного окружающей среде и здоровью человека, к элементам экономического механизма природоохранительной деятельности. Возмещение экологического вреда осуществляется в порядке применения имущественной ответственности¹. К последнему институту Абдраимов Б. и Жарылкасын Е. относят экологическое страхование, отмечая, что в развитых странах одним из наиболее эффективных способов возмещения экологического вреда является экологическое страхование, основная цель которого заключается в том, чтобы обеспечить (гарантировать) защиту тех, кто предъявит иски о возмещении вреда к неплатежеспособному должнику»².

Не будем углубляться в предмет научных споров по этой проблеме, а попытаемся лишь определить сущность экономического механизма охраны трансграничных природных объектов. Исходя из того, что трансграничные природные объекты являются компонентами окружающей природной среды, экономический механизм их охраны будет являться частью всего экономического механизма охраны окружающей среды и природопользования. Данное соображение, как нам кажется, представляется чрезвычайно важным для формирования правильного представления об экономическом механизме охраны трансграничных природных объектов.

¹ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. - М.: Юристъ, 1998. - 688 с.

² Абдраимов Б., Жарылкасын Е. Возмещение экологического вреда по законодательству Республики Казахстан. - Алматы: ЮРИСТ, 2001. - 80 с

Предлагаем экономический механизм охраны трансграничных природных объектов рассматривать как совокупность предусмотренных законодательством экономических мер обеспечения эффективной охраны и рационального использования трансграничных природных объектов. Этот механизм должен создавать условия экономической заинтересованности государств в выполнении требований законодательства об охране трансграничных природных объектов, а также способствовать вовлечению государств в международные договоры об охране и использовании трансграничных природных объектов. Само понятие, а также цели экономического механизма охраны трансграничных природных объектов, определили особенности нормативно-правового обеспечения этой категории природных объектов.

Главной особенностью является то, что правовые нормы, касающиеся экономических мер природопользования и охраны трансграничных природных объектов, должны содержаться как в обширном перечне законов и подзаконных актов казахстанского законодательства, так и в международных договорах об охране и использовании отдельных видов трансграничных природных объектов. Более того, сами методы экономического механизма охраны и использования трансграничных природных объектов должны отличаться международным характером. Последнее обстоятельство обусловлено спецификой географического положения трансграничных природных объектов.

Анализ законодательства Республики Казахстан в сфере взаимодействия общества и природы показал, что экономический механизм охраны и использования трансграничных природных объектов нашел должное правовое закрепление только в Водном кодексе Республики Казахстан от 9 июля 2003 года. Согласно статье 144 ВК РК экономическая основа международного сотрудничества в области использования и охраны трансграничных вод предусматривает:

1) эффективное и рациональное использование трансграничных вод в целях поддержания, воспроизводства и сохранения биологического равновесия на данном водном объекте и прилегающей к нему территории;

2) компенсационную ответственность за ущерб, нанесенный виновной стороной, в результате трансграничного воздействия;

3) возмещение затрат государству, осуществляющему одностороннюю эксплуатацию водохозяйственных объектов по управлению, регулированию и охране трансграничных вод, используемых другими государствами, на принципе долевого участия в используемых водных ресурсах;

4) предоставление на компенсационной основе одним из госу-

дарств другому государству своей доли (часть доли) трансграничных вод, установленной на основе соответствующих ратифицированных международных договоров.

Следует подчеркнуть, что эти меры в рамках экономического сотрудничества государств в области охраны и использования трансграничных природных объектов необходимо дополнить предлагаемой нами нормой о взаимной финансовой помощи в случае чрезвычайной экологической ситуации, возникшей в результате трансграничного загрязнения территории сопредельного государства. Нормы такого примерного содержания находят текстуальное закрепление в международных договорах, ратифицированных Республикой Казахстан. Некоторые международные документы создают специальные совместные финансовые органы для осуществления финансовой помощи в случае трансграничного экологического ущерба.

Так, например, Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением от 1989 года в статье 14 предусматривает рассмотрение сторонами вопроса о создании оборотного фонда для оказания на временной основе помощи в случае чрезвычайных ситуаций с целью сведения к минимуму ущерба от аварий в результате трансграничной перевозки опасных и других отходов или их удаления. Финансовый механизм сотрудничества государств находит правовое закрепление и в ратифицированной Республикой Казахстан Рамочной конвенции ООН об изменении климата от 1992 года. Согласно статье 11 Конвенции финансовый механизм предполагает, что Стороны, являющиеся развитыми странами, могут также предоставлять, а Стороны, являющиеся развивающимися странами, получать финансовые ресурсы в связи с осуществлением Конвенции через двусторонние, региональные и другие многосторонние каналы.

В рамках договоров часто предполагается техническая помощь. Этот вид помощи часто предлагается развивающимся государствам, чтобы они могли выполнить обязательства, вытекающие из договора. Так, например, в п. 2 ст. 18 Конвенции О биологическом разнообразии от 1992 года закреплено, что каждая Договаривающаяся Сторона содействует научно-техническому сотрудничеству с другими Договаривающимися Сторонами, особенно с развивающимися странами, в осуществлении настоящей Конвенции, в частности, посредством разработки и осуществления национальной политики. По мнению Нурмухаметовой Э.Ф., «хотя такой вид помощи в качестве цели или требования присутствует во многих договорах в области охраны окружающей среды, он применяется крайне редко. Основной причиной является конкурирующая позиция поставщиков технологий. Они не

хотят отказываться от своих доходов, передавая технику или новые технологии, разработки по сниженным ценам. Они также не хотят позволить другим производить технику самостоятельно и боятся конкуренции со стороны тех, кто может воспользоваться этим видом помощи и пойти дальше в совершенствовании технологий. Таким образом, обычно техническая помощь оказывается развивающимся странам путем оказания финансовой помощи для покупки техники¹.

Приведенные примеры показывают нам, что к элементам экономического механизма охраны трансграничных природных объектов должен быть отнесен механизм финансовой помощи в случае чрезвычайной экологической ситуации, возникшей в результате трансграничного загрязнения территории сопредельного государства, который должен осуществляться на добровольной основе. Причем, эффективность функционирования этого механизма будет зависеть как от продуманного нормативно-правового закрепления данного института, так и от дополнения его конкретными мерами по борьбе с предотвращением трансграничного загрязнения территорий сопредельных государств, а также реальными мерами административного регулирования охраны трансграничными природными объектами на внутринациональном уровне.

Таким образом, рассмотрение основных форм международного сотрудничества Республики Казахстан в области охраны и использования трансграничных водных объектов, показало, что для некоторых международных договоров в этой сфере характерно такое явление как пробелы, установление и восполнение которых является, по нашему мнению, стимулом дальнейшего развития и совершенствования договорной формы международного сотрудничества РК в области охраны и использования как трансграничных вод, так и для всех трансграничных природных объектов. Нами установлено, что многосторонние международные конвенции, касающиеся охраны и использования трансграничных водных объектов не содержат норм, регламентирующих виды и формы международной ответственности государств за нарушение эколого-правового режима трансграничных вод. Восполнить установленные пробелы необходимо путем включения в международные договоры норм, регламентирующих виды и формы международно-правовой ответственности государств за трансграничные загрязнения.

¹ Нурмухаметова Э.Ф. Способы воздействия на государства с целью вовлечения их в договоры в области охраны окружающей среды // Государство и право. - 2005. - №2. - С. 50-58.

Анализ Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря 2003 года обнаружил, что в ней отсутствуют нормативные положения, направленные на решение проблемы, связанной с наводнением. Существует необходимость включить норму, направленную на борьбу с этим неблагоприятным явлением для окружающей среды прикаспийского региона. Кроме того, предотвращать негативное воздействие человека на морскую среду Каспийского моря при осуществлении разведки, разработки и добычи нефти необходимо, на наш взгляд, путем усиления регулярной контрольно-инспекционной работы, а также ведения постоянного мониторинга за состоянием качества вод Каспийского моря. Причем, подобные мероприятия необходимо осуществлять на уровне международного сотрудничества прибрежных государств путем согласования мероприятий на межведомственном уровне. Для этого необходимо создать специальный межгосударственный контрольно-инспекционный орган, в компетенцию которого входили бы мероприятия по охране и рациональному использованию трансграничных водных ресурсов Каспийского моря.

Актуальна проблема межгосударственного использования и охраны трансграничных рек для Республики Казахстан и Республики Таджикистан, являющаяся следствием отсутствия двустороннего межгосударственного соглашения в области использования и охраны трансграничных вод. Восполнить этот пробел предлагаем путем принятия межгосударственного соглашения, моделью которого может стать многосторонняя Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года. Сама же Конвенция нуждается в пространственном расширении своего действия, что, в свою очередь, порождает проблему вовлечения государств в международные договоры в области охраны окружающей среды. Представляется, что наиболее эффективными способами вовлечения государств в международные договоры на современном этапе должны стать элементы экономического механизма охраны трансграничных природных объектов, под которым необходимо понимать совокупность предусмотренных международным и национальным законодательством экономических мер обеспечения эффективной охраны и рационального использования трансграничных природных объектов. Этот механизм должен создавать условия экономической заинтересованности государств в выполнении требований законодательства об охране трансграничных природных объектов, а также способствовать вовлечению государств в международные договоры об охране и использовании трансграничных природных объектов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абашидзе А.Х., Солнцев А.М. Первая международная экологическая конференция – Конференция по международной охране природы (Берн, 1913 г.) // Экологическое право. – 2006. - №4. – С. 2-4.
2. Абдраимов Б., Жарылкасын Е. Возмещение экологического вреда по законодательству Республики Казахстан. - Алматы: ЮРИСТ, 2001. - 80 с
3. Абдраимов Б.Ж. Проблемы приведения экологического права Республики Казахстан в соответствие с международными нормами и стандартами // Проблемы развития и унификации экологического и аграрного законодательства Казахстана и стран СНГ в контексте интеграционных процессов (Байсаловские чтения - 2005): Материалы международной научно-практической конференции. – Астана, 2005. – С. 16- 21.
4. Абдукаримова Ж.С. Проблемы правового регулирования режима неблагоприятных экологических зон: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.06. - Алматы, 2003. - 178 с.
5. Аленов М.А. Процессуальные аспекты проблем обеспечения экологической безопасности // Проблемы развития и унификации экологического и аграрного законодательства Казахстана и стран СНГ в контексте интеграционных процессов (Байсаловские чтения - 2005): Материалы международной научно-практической конференции. – Астана, 2005. – С. 70-75.
6. Алимбаев Т.А. Экология Казахстана. Караганда: Болашак-Баспа, 1999. - 145 с.
7. Андарова Р.К. Экономический механизм природопользования в условиях рынка // Вестник Министерства образования и науки НАН РК. - 2001. - №1. - С. 3-11.
8. Байдельдинов Д.Л. Экологическое законодательство Республики Казахстан. - Алматы: Жеті Жарғы, 1995. - 188 с.
9. Байдельдинов Д.Л., Бекишева С.Б. Экологическое право Республики Казахстан: Учебное пособие. – Алматы, Интерлигал, 2004. – 312 с.
10. Балхаш – 2005 // Экологический курьер INT. – 2005. - 9 сентября. – С. 6.
11. Безбородов Ю.С. Международно-правовые модельные нормы и модельные акты: соотношение категорий // Правоведение. – 2004. - №3(254). – С. 133-138.
12. Берекашвили Л.Ш., Игнатов В.П. Обеспечение прав человека и законности в деятельности правоохранительных органов. Учебное

- пособие с альбомом схем. – М.: Московский университет МВД России, Изд-во «Щит-М», 2003. – 269 с.
13. Боголюбов С.А. Общее в обеспечении экологических прав и обязанностей в Казахстане и России // Проблемы развития и унификации экологического и аграрного законодательства Казахстана и стран СНГ в контексте интеграционных процессов (Байсаловские чтения - 2005): Материалы международной научно-практической конференции. – Астана, 2005. – С. 25-29.
 14. Бриджит Тобес. Право на здоровье: теория и практика. – М.: Устойчивый мир, 2001. – 370 с. – С. 7.
 15. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды). – М.: Юрист, 1998. – 688 с.
 16. Бринчук М.М. Теоретические основы экологических прав человека // Государство и право. – 2004. - №5. – С. 5-15.
 17. Бринчук М.М. Человек как объект экологических отношений // Экологическое право. – 2005. - №3. – С. 2-5.
 18. Булгаков М.Б., Ялбуганов А.А. Природоохранные акты: от «Русской правды» до петровских времен // Гос-во и право. - 1996. - №8. - С. 136-146.
 19. Василевская Т.Ю. Роль международных договоров в прогрессивном развитии международного права // Международно-правовые основы межгосударственного сотрудничества. – М., 1983. – 120 с.
 20. Василенко В.А. Ответственность государств за международные правонарушения. - М.: Международные отношения, 1976. - 152 с.
 21. Васильева М.И. Право на благоприятную окружающую среду как элемент правового статуса личности // Экологическое право. – 2005. - №1. – С. 19-26.
 22. Вахрушева В.Л. Проблемы совместного использования водных ресурсов странами Центральной Азии в разрезе обеспечения региональной безопасности // Экология и устойчивое развитие. - 2004. - №3. - С. 12-14.
 23. Водные ресурсы Казахстана в новом тысячелетии. Публикация в поддержку Целей развития на пороге тысячелетия. Цель 7 - Обеспечение экологической устойчивости. - Алматы, 2004. - 132 с.
 24. Гембель А.В. Общая география Мирового океана. М., Высшая школа, 1979. – 320 с.
 25. Голиченков А.К., Новицкая Т.Е., Чиркин С.В.. Очерки истории экологического права: развитие правовых идей охраны природы // Вест. Моск. ун-та. - Сер. 11. Право, 1991. - №1. - С. 50-57.
 26. Досжанов Т.Н. Животный мир Казахстана и проблемы его экологии. – Вестник КазНУ, серия экологическая. – 2002. - №2 (11). - С.

- 3-7.
27. Дубовик О.Л., Кремер Л., Люббе-Вольфф Г. Экологическое право. Учебник / Отв. Ред. О.Л. Дубовик. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. – 2005. – 768 с.
 28. Дурбаева А. Международная конференция по трансграничным рекам // Экология и устойчивое развитие. – 2005. - №7-8. – С.4-5.
 29. Жоламан А. Правовые аспекты становления и эволюции режима заповедной зоны в северной части Каспийского моря // Вестник КазНУ. Серия международные отношения и международное право. – 2005. - №1 (17). - С. 95 -99.
 30. Жубанова К., Мацкевич Э. Балхаш не должен повторить судьбу Арала // Экологический курьер INT. – 2005. – 15 октября. – С. 3.
 31. Защита озонового слоя // Экология и устойчивое развитие. – 2004. - №11. – С. 31.
 32. Игнатьева И.А. Принципы экологического законодательства // Государство и право. - 2003. - № 9. - С. 36-45.
 33. Кагирова З. Катаклизмы Каспийского моря // Экология и устойчивое развитие. - 2004. - №9. - С. 21-22.
 34. Кагирова З. Правовая поддержка безопасности Каспийского моря // Экология и устойчивое развитие. - 2005. - №1-2. - С. 34 - 36.
 35. Карабулова Р.К. Правовые проблемы охраны окружающей среды // Экономика и право Казахстана. - 2006. - №6. - С. 47-50.
 36. Клименко Б.М. Международные реки. - М.: Международные отношения, 1969. - 186 с.
 37. Клинов В.В. О понятии экологических обязанностей граждан // Экологическое право. – 2005. - №4. – С. 14-17.
 38. Колбасов О.С. Международный экологический суд. – 1996. - №5. – С. 158-159.
 39. Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учебник. - 4-е издание. - М.: Юрайт, 1998. - 416 с.
 40. Копылов М.Н. К вопросу об эффективности норм «мягкого» международного экологического права // Экологическое право. – 2006. - №6. – С. 30-33.
 41. Копылов М.Н. Международное экологическое право как отрасль современного международного права // Государство и право. – 2007. - №1. – С. 54-63.
 42. Копылов М.Н., Якушева В.А. К 10-летию Арктического Совета // Экологическое право. – 2006. - №3. – С. 30-35.
 43. Корбут Л. В. Современные международные речные комиссии // Сов. гос-во и право.- 1968. - №4. - С. 109-113.
 44. Косдавлетов К.К. Правовые основы экологической безопасности

- Республики Казахстан: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.06. - Алматы, 2000. - 163 с.
- 45.Крассов О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. - М.: Юрист, 2002. - 115 с.
- 46.Крассов О.И. Экологическое право. Учебник. - М.: Дело, 2001. - 230 с., С. 122-128.
- 47.Кудайбергенов М.Б. Международная уголовная ответственность физических лиц: Учебник. - Алматы: Данекер, 2000. - 196 с.
- 48.Культелеев С.Т. Экологическое право Республики Казахстан. - Алматы, 2003. - 328 с.
- 49.Лихачев В.Н. Пробелы в современном международном праве. - Казань: Казанский университет, 1985. - 85 с.
- 50.Лукашук И.И. Кодификация и прогрессивное развитие международного права в XXI веке // Российский ежегодник международного права. СПб., 2001. - С. 19.
- 51.Лукашук И.И. Нормы международного права в международной нормативной системе. - М., 1997. - 322 с.
- 52.Лукшин И.В. Экология мирового океана и ее правовая защита, а также ее специфика в Черном море // Право и политика. - 2004. - №4. - С. 71-80.
- 53.Любашиц В.Я., Смоленский М.Б., Шепелев В.И. Теория государства и права. Серия «Учебники и учебные пособия». - Ростов на Дону: Феникс, 2002. - 512 с.
- 54.Магро Д.Б., Виноградов С.В. Международное право окружающей среды // Вне конфронтации. Международное право в период после холодной войны: Сб. статей / Отв. Ред. Л. Дэмрош, Г. М. Даниленко. - М., 1996. - С. 221-224.
- 55.Медев Б. Служить моделью // Экологический курьер INT. - 2006. - 15 ноября - 1 декабря.
- 56.Международное публичное право: Учебник. - 2-е изд. / Под ред. К.А. Бекашева. - М.: ТК Велби, 2003. - 71 с.
- 57.Международное право: Учебник / Отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. - М.: Международные отношения, 1994. - 608 с.
- 58.Международное право: Учебник для вузов. - 2-е изд., изм. и доп. / Отв. ред. проф. Г.В. Игнатенко и проф. О.И. Тиунов. - М.: Издательство НОРМА, 2002. - 592 с.
- 59.Международное право: Учебник для вузов. - 2-изд., изм. и доп. / Отв. ред. Проф. Г.В. Игнатенко и проф. О.И. Тиунов. - М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА - ИНФРА. М), 2002. - 592 с.
- 60.Международное право: Учебник для вузов. - М., 2002. - 592 с.

61. Международное публичное право: Учебник.- 2-изд., перераб. и доп. / Под ред. К. А. Бекяшева. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2003. - 640 с.
62. Международное эколого-правовое сотрудничество: Учебник. - Алматы: Данекер, 2000. - 260 с.
63. Мировой океан и международное право: Защита и сохранение морской среды. М., наука, 1990. - С. 86.
64. Мукашева А.А. Право водопользования в Республике Казахстан в условиях рыночных отношений: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.06. - Алматы, 2003. - 143 с.
65. Мухин И.А. Принципы международного права в охране окружающей среды и их роль в системе экологического законодательства России // Международное публичное и частное право. - 2006. - №2(29). - С. 38-41.
66. Мухитдинов Н.Б. Теоретические проблемы советского горного права: Дис. д-ра юрид. наук: 12.00.06.- Алма-Ата, 1980.- 399 с.
67. Нурмухаметова Э.Ф. Понятие и принципы международного экологического правопорядка // Право и политика. - 2002. - №4. - С. 99-107.
68. Нурмухаметова Э.Ф. Способы воздействия на государства с целью вовлечения их в договоры в области охраны окружающей среды // Государство и право. - 2005. - №2. - С. 50-58.
69. Нурмухаметова Э.Ф. Экологические права народов: понятие, сущность, виды // Московский журнал международного права. - 2001. - №3. С. 183-198.
70. Оспанов Б.С. Проблемы по совершенствованию системы мониторинга земель и правовое обеспечение экологической безопасности земельных ресурсов Республики Казахстан // Проблемы развития и унификации экологического и аграрного законодательства Казахстана и стран СНГ в контексте интеграционных процессов (Байсаловские чтения - 2005): Материалы международной научно-практической конференции. - Астана, 2005. - С. 214-218.
71. Охрана окружающей среды и устойчивое развитие Казахстана. Статистический сборник / Под ред. К. Абдиева. - Алматы, 2005. - 116 с. - С. 51.
72. Попов Н. Наши моря - вечный стимул неблагоприятных прогнозов // Экологический курьер INT. - 2005. - 16 марта.
73. Рахимова А.С. Особенности экологического развития Казахстана // Вестник Министерства образования и науки НАН РК. - 2003. - №2. - С. 79-85.
74. Раянов Ф.М. Концепция устойчивого развития и российская госу-

- дарственно-правовая действительность // Право и политика. – 2004. – №12. – С. 5-10.
75. Сабикенова А.С. Сотрудничество РК в сфере охраны окружающей среды: международно-правовые аспекты. Автореф. Диссертации. – Алматы, 2005. – С.13-15
76. Сарсембаев М.А. Международное право. Общая часть: Учебное пособие. - Алматы: Гылым, 1993. - 133 с.
77. Сафонова О.Н. Новые отрасли международного права: Учебное пособие. – Усть-Каменогорск: Издательство ВКГУ им. С. Аманжолова, 2006. – 143 с.
78. Сизов В.Е. К проблеме развития экологического права: экономико-правовой аспект // Экологическое право. - 2005. - №3. - С. 20-23.
79. Скакова А.С. Права человека: понятие, классификация и способы их защиты // Вестник КазНУ. Серия юридическая. – 2007. - №2 (42). – С. 224-226.
80. Скакун О.Ф. Теория государства и права. - Харьков, 2000. – 294с.
81. Смирнов О.С. Соотношение норм и принципов в советском праве // Советское государство и право. - 1977. - №2. - С. 12-19.
82. Сперанская Л.В. Международно-правовая ответственность государств за загрязнение мирового океана. - М.: Наука, 1984. – 152 с.
83. Стамкулов А.С. Теоретические проблемы правового регулирования личного подсобного хозяйства граждан СССР: Дис. д-ра юрид. наук: 12.00.06. - Алма-Ата, 1984. - 383 с.
84. Сулейменов Б. Охрана водных ресурсов // Экологический курьер INT. – 2006. - 1-15 ноября.
85. Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. - М.: ЮРИСТ, 2001. – 398 с.
86. Тимошенко А.С. Международно-правовая охрана окружающей среды в Европе // Окружающая среда и право. - М.: Наука, 1977. - С. 64-82.
87. Тимошенко А.С. Экологическая безопасность и международное право // Советский ежегодник международного права. – М.: Наука, 1989. – С. 23-37.
88. Тимошенко А.С. Экологическая безопасность и международное право. – Советский ежегодник международного права 1988. – М., 1989. – С. 23-38.
89. Тонкопий М.С. Экологические аспекты устойчивого человеческого развития // Экология и устойчивое развитие. – 2006. – июль, август. – С. 2-10.
90. Тундикбаев А.Д. Основные формы правовой охраны животного мира в Республике Казахстан // Проблемы развития и унификации

- экологического и аграрного законодательства Казахстана и стран СНГ в контексте интеграционных процессов (Байсаловские чтения - 2005): Материалы международной научно-практической конференции. – Астана, 2005. – С. 86-93.
91. Тункин Г.И. Теория международного права. - М.: Международные отношения, 1970. - 169 с.
92. Тюлеубекова С.Ш. Правовое обеспечение исполнения обязательств РК по экологическим конвенциям: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.06. - Алматы, 2003. - 190 с.
93. Угрожают ли Земле «озоновые дыры»? // Экологический курьер INT. – 2005. - 9 сентября. С. 3
94. Хаджиев А.Х. Проблемы теории земельного права Республики Казахстан в условиях становления и развития рыночных отношений: Автореф. дисс. доктора юрид. наук: 12.00.06. – Алматы, 2005. - 40 с.
95. Хакапаа К. Загрязнение морской среды и международное право. – М.: Прогресс, 1986. - 424 с.
96. Хлестов О.Н. Международно-правовые проблемы окружающей среды // Московский журнал международного права. – 1996. - №4. – С. 149-154.
97. Хромов С.С. Проблема окружающей среды в деятельности ООН. - М. «Наука», 1984. – 192 с.
98. Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник для вузов. – М.: Юрайт-М, 2002. - 432 с.
99. Чичварин В.А. Охрана природы и международные отношения. – М., 1970. – 174 с.
100. Чичварин В.А. Охрана природы и международные отношения. – М.: Международные отношения, 1970. - 136 с.
101. Шестаков А.С. Биологическое разнообразие: регулирование использования и охраны в международном праве // Экологическое право. – 2001. - №2. – С. 48-55.
102. Шестерюк А.С. Основные тенденции и направления развития законодательства об охране окружающей среды Российской Федерации // Экологическое право. – 2004. – С. 20-26.
103. Явич Л.С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. - М.: Международные отношения, 1978. – 125с.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	3
I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МЕЖДУНАРОДНОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА	5
1. Понятие и сущность международного экологического права.....	5
1.1 Формирование и развитие международного эколого-правового сотрудничества.....	5
1.2 Понятие, предмет, объекты и нормы международного экологического права.....	13
1.3 Понятие и виды источников международного экологического права	25
1.4 Субъекты международного экологического права.....	28
2 Принципы международного экологического права.....	45
2.1 Понятие, система и значение принципов международного экологического права.....	45
2.2 Принцип обеспечения экологической безопасности.....	54
2.3 Принцип устойчивого развития	61
2.4 Принцип защиты экологических прав человека.....	68
2.5 Принцип международно-правовой ответственности за экологические правонарушения.....	76
2 МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА ПРИРОДНЫХ ОБЪЕКТОВ	83
1 Международно-правовая охрана животного и растительного мира.....	83
2 Международно-правовая охрана вод Мирового океана	97
3 Международно-правовая охрана атмосферы Земли, околоземного и космического пространства	103
3 РЕСПУБЛИКА КАЗАХСТАН И МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ	111
1 Значение международного права в развитии экологического права Республики Казахстан	111
2 Формы международного сотрудничества РК в области охраны окружающей среды	121
3 Особенности международного сотрудничества Республики Казахстан в области охраны и использования трансграничных водных объектов	127
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	146
СОДЕРЖАНИЕ	153

Научное издание

Гаврилова Юлия Александровна

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО
ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА**

Монография

Отпечатано в Казахстанско-Американском свободном университете

Дизайн обложки К.Н. Хаукка
Технический редактор Т.В. Левина

Подписано в печать 25.12.2013
7 уч.-изд.л

Формат 60x84/16
Тираж 1000 экз.

Объем 9,6 усл.печ.л.
Цена договорная
