Е.А.Высторобец

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

в международном сотрудничестве

ISBN 5-02-033807-9

НАУКА

Привлекают в книге проблемы взаимоотношений центра и регионов, сочетания прав и обязанностей в области охраны окружающей среды. Они актуальны не только и не столько для Великобритании, Канады и Нидерландов, сколько для Российской Федерации. Отрадно, что признанное в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации диссертационное исследование получает массового читателя.

С. А. Боголюбов,
д. ю. н., профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий отделом экологического и экологического законодательства ИЗСП.

Экологическое право и международное сотрудничество в области охраны окружающей среды входят в обязательный минимум образовательных программ высшего образования всех специальностей. И вот в ваших руках интересная и ценная работа, содержащая оригинальный материал по экологическому праву Великобритании, Канады и Нидерландов и приравненной деятельности ряда международных организаций.

М. М. Бринчук,
д. ю. н., профессор, руководитель Центра эколого-правовых исследований Института государства и права РАН

С удовольствием рекомендую эту монографию, на страницах которой ответы на многие вопросы международно-правовой охраны окружающей среды и международных отношений в области охраны окружающей среды.

М. Ч. Залиханов,
Председатель Высшего Экологического Совета при Комитете по экологии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, академик Российской академии наук

Попытка автора рассмотреть экологическое право как одну из мотиваций международного сотрудничества, на фоне огромного проанализированного и систематизированного материала, делает эту работу интересной и важной не только для специалистов в области права, но и для широкого круга экологов.

А. В. Яблоков,
Советник Российской академии наук

Интернет-форум для обсуждения, заказа и в поддержку издания по адресу:
http://www.fido7.net/cgi-bin/forumi.fpl?user=measure
Автор идеи (оформление обложки) и исполнитель Е. Высторобец
Или воспользуйтесь адресом: http://www.silverday.ru/ecolog/

Ведь истина одна, и тьма не вечна

Анатолий Иванович Выстóробец

So, there is the only truth, and the dark is not eternal

Anatoliy Ivanovich Wystoróbets

RUSSIAN ENVIRONMENTAL UNION
ASSOCIATION “ROSECOPRESS”

MOSCOW INITIATIVE
ON INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL
LAW DEVELOPMENT
WITH FACILITATION OF ROYAL NETHERLANDS EMBASSY

Eugene A Wystorobets

ENVIRONMENTAL LAW

Motivations in International Co-operation

MOSCOW NAUKA 2006

РОССИЙСКИЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ СОЮЗ
АССОЦИАЦИЯ “РОСЭКОПРЕСС”

МОСКОВСКАЯ ИНИЦИАТИВА
В РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ
ПРИ СОДЕЙСТВИИ ПОСОЛЬСТВА КОРОЛЕВСТВА
НИДЕРЛАНДОВ

Е. А. Высторобец

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

мотивации в международном сотрудничестве

МОСКВА НАУКА 2006

УДК 349.6
ББК 67.407
В 93

Рецензенты:
доктор юридических наук, профессор *Ю.Е. Винокуров,*
доктор юридических наук, профессор *Р.А. Каламкарян*

Высторобец Е.А. Экологическое право-мотивации в международном сотрудничестве / Е.А.Высторобец ; [Предисл. Ю.Е. Винокурова]. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Наука, 2006. – XL, 383 с. : 27 ил. + табл. – ISBN 5-02-033807-9 (в пер.).

Впервые в отечественной практике предпринята попытка столь полного и системного анализа международных правоотношений в области охраны окружающей среды. Настоящая монография позволяет усилить подготовку студентов в рамках учебных специальностей "Международные отношения", "Международное право", "Политология" и направлений "Регионоведение","Экология". По освещению вопросов правового зарубежного и международного опыта книга не имеет аналогов. В этой части она поможет быстро подготовиться и успешно сдать экзамены по экологическому праву. Обширный фактографический материал с широким диапазоном правовых средств и решений результат 10 лет работы, большая его часть вводится в российский научный оборот этим изданием.

Для географов, экологов, юристов, международников, экономистов, а также преподавателей, аспирантов, студентов и широкого круга читателей, интересующихся международными правоотношениями в природоохранной сфере и вопросами международного сотрудничества.

В оформлении переплёта использован фрагмент иллюстрации из "Атласа международного природоохранного сотрудничества", за который постановлением Президиума РАН автору присуждена Медаль Российской академии наук.

ISBN 5-02-033807-9

© Высторобец Е.А., 2005
© Высторобец Е.А., 2006, с изменениями
© Редакционно-издательское оформление,
Издательство "Наука", 2006

ПРЕДИСЛОВИЕ

Международное природоохранное сотрудничество - самостоятельное направление деятельности государства в области охраны окружающей среды и международных отношений, важнейший из аспектов экологической функции государства. В рамках этого направления решается задача не только комплексной эколо-го-правовой подготовки специалистов, но и более крупная задача -формирование мотиваций бережного отношения к природе.

Охрана окружающей среды - дело каждого. Далеко не все читатели, которые будут пользоваться этой книгой, юристы-экологи или международники. Однако работая в любом общественном институте или секторе экономики, они будут сталкиваться с необходимостью решать экологические задачи. Успех на практическом поприще им принесут экологические знания, понимание проблемы в целом. С этой целью экологическое право включено в государственные образовательные стандарты высшего образования всех специальностей.

Конституция Российской Федерации гласит: "Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы" (п. 4 ст. 15). Гражданский кодекс Российской Федерации прямо указывает, что при квалификации юридических понятий, может применяться иностранное право в соответствии с их официальным толкованием, практикой применения и доктриной в соответствующем иностранном государстве (ст. 1187, 1191).

Одной из попыток создания живого международного языка сохранения природы, языка понятного всем, может быть, является международное право окружающей среды. Оно основано на договоренностях, выраженных в форме документов, отражает и закрепляет прогресс в области охраны окружающей среды на международной арене и стимулирует развитие внутригосударственного экологического права. Чем больше взаимосвязь национального и международного права окружающей среды, тем существеннее результаты охраны окружающей среды в России и в мире. С учётом указанных обстоятельств автор подошел к написанию данной монографии.

Особое внимание в книге уделено формированию мотиваций взаимосвязанного и гармоничного развития международного права окружающей среды и внутригосударственного экологического законода-

тельства. В книге отражены как основные достижения, так и новейшие прогрессивные тенденции развития экологического права и международных отношений в области охраны окружающей среды. Документы рекомендательного характера отнюдь не доминируют среди объектов исследования, напротив, здесь ставятся вопросы эффективности сотрудничества, компенсации экологического ущерба, предотвращения экологической преступности и обеспечения национальной безопасности, решение которых основано на исполнении общеобязательных норм национального законодательства и международных договоров.

Важнейшее место в монографии занимает освещение таких вопросов как изучение международных правоотношений в области охраны окружающей среды, правовая охрана компонентов природной среды (воздух, земли, воды, недра, растительность, животный мир), разграничение компетенции в природоохранной сфере, обеспечение экологических прав граждан. Специально исследованы вопросы о роли международных организаций в предупреждении экологических правонарушений. Наконец, рассмотрены вопросы решения глобальных экологических проблем, повышения эффективности международного сотрудничества. Автор этой книги справедливо поставил вопросы, которые точно отражают глобальные угрозы, стоящие перед нами. Они настраивают читателя на поиск ответов, основанный на проблемно-мотивационном подходе, который в полной мере показателен и применим по отношению к содержанию проблемы также как и её решению. Я полагаю, что и юристы и неюристы извлекут полезный урок из такого проблемно-мотивационного подхода.

Выход в свет этой книги существенно меняет ситуацию с преподаванием ряда дисциплин, служит импульсом к развитию науки и даёт в руки экологов руководство по решению международно-правовых природоохранных вопросов. Данная монография восполняет в какой то мере пробел в науке, развивает новое научное и практическое направление - теоретические основы специальной части экологического права и международного права окружающей среды.

Кроме того книга содержит конкретные рекомендации, представляющие практический интерес. Автор не только обнаруживает разносторонность своей компетенции, но и умеет её применить и использовать на деле. Каждый элемент природы, правовых отношений он даёт в сочетании с остальными, связанными с ним в качестве причины или следствия.

Работая с начала 1990-х в центральном аппарате Минприроды России, Госкомэкологии России, МНР России автор исполнял обязанности секретаря российской части совместных межправительственных и межведомственных органов по сотрудничеству в области охраны окружающей среды и природных ресурсов с Великобританией, Канадой и Нидерландами и другими странами. Отрадно, что определенный опыт практической деятельности служит развитию науки.

Считаю целесообразным включение английского перевода основного содержания работы в приложение, поскольку работ по зарубежному экологическому законодательству не много, и кроме того работа может вызвать интерес у тех, кто не владеет русским языком.

Остается сказать несколько слов о работе по переводу с английского цитат и заключений, использованных в книге. Трудности, возникающие при переводе такого рода материалов, который составляет данную монографию, ясны сами собою. Это прежде всего, разнородность содержания, обусловливающая обилие научной терминологии из весьма многих и различных областей знания; затем чрезвычайное богатство языка международников, юристов-экологов и изощренность их стиля; и, наконец, разнообразие объема и содержания.

В затруднительных случаях автор по большей части отдавал предпочтение всё же требованию точности; а это неизбежно несколько снижало "гладкость" перевода для русского уха из-за того, что приходилось прибегать к описательным выражениям, сохранять не совсем свойственное русскому языку построение сложных фраз.

Книга исчерпывающе научна, аналитически безапелляционна и отличается значительной актуальностью в области права и политики. Меня вдохновляет книга, которая касается жизненно важного и одновременно трудного предмета, соответствующая высоким стандартам научной и учебной литературы.

Книга "Экологическое право - мотивации международного сотрудничества" представляет интерес для широкого круга специалистов и практиков, является хорошим подспорьем для повышения эколого-правовой грамотности населения и безусловно заслуживает использования в качестве опорного реферативного и справочного пособия. Её давно предвидело ученое сообщество, она необходима в вузах, ответит на практические вопросы сотрудников и руководителей природоохранных организаций, внешнеполитических учреждений. Это издание удовлетворит самый взыскательный спрос на эко-лого-правовую литературу по международному сотрудничеству в области охраны окружающей среды и одновременно позволит всем желающим приобщиться к правовой культуре и повысить свою юридическую грамотность.

Несомненно, в течение последующих лет эта книга останется авторитетным источником материалов, идей, политических доктрин и нормативных положений для увеличивающегося слоя международных чиновников, политиков, законодателей, дипломатов, представителей неправительственных организаций, лидеров деловых кругов и активистов-экологов, связанных с расцветающим международным правом окружающей среды, международными отношениями, экологическим правом.

доктор юридических наук, профессор
Ю.Е. Винокуров

ВВЕДЕНИЕ

Удельный вес задач специальной части в структуре экологического права в целом, её полезность и значение для решения научных и прикладных проблем экологического права, международного сотрудничества в области охраны окружающей среды трудно переоценить - он высок и продолжает возрастать.

Вопросы специальной части экологического права представляют собой актуальный предмет международного сотрудничества и являются ключом к познанию внешних условий, в которых развивается отечественное экологическое право. Внутренняя и внешняя сферы правовой культуры становятся все более взаимопроницаемыми, и различать в них международное и национальное весьма существенно.

Сравнительный анализ национального экологического права стран мира - это базовое направление международного сотрудничества в области правовой охраны окружающей среды, и его неотъемлемый атрибут. В сфере двусторонних отношений это также важный элемент сотрудничества. Другой вопрос в рамках международного сотрудничества в области охраны окружающей среды в целом связан с оценкой эффективности деятельности международных организаций. Наиболее острый и практически значимый аспект этого вопроса - роль международных организаций в предотвращении международных экологических правонарушений, в деле гармонизации и унификации экологического законодательства. Особый интерес для юристов-экологов представляют также вопросы о международно-правовом механизме соблюдения международных природоохранных договоров, транснационального, экстерриториального применения санкций, компенсации ущерба.

Примечательно, что несмотря на значительную интенсивность дискурса о проблемах экологического права ученое сообщество не пришло к единому мнению относительно ряда основных вопросов. А вопросы правового обеспечения международного сотрудничества в области охраны окружающей среды вообще в литературе практически не рассматриваются и не получили еще достаточного развития в качестве самостоятельного научно-исследовательского направления.

Все это, однако, не снимает необходимости на экзаменах задавать студентам специальные вопросы, при этом констатируя, что,

к сожалению, общедоступного современного издания, объединяющего эти вопросы воедино (и, главное, - ответов на них), пока не существует. Данные проблемы частично решаются этой публикацией.

Структурно настоящее издание состоит из пяти глав, включающих по три параграфа каждая, заключения и списка использованных нормативных актов и литературы из 520 наименований, в том числе 230 на иностранных языках. Монография и приложения к работе содержат в совокупности 14 таблиц, 10 рисунков, 3 карты-схемы, 5 перечней актов законодательства, а также краткую информацию об ученых, в ней цитируемых. Появление информации об учёных в приложении связано с использованием работ многих иностранных авторов и желанием познакомить читателей с известными учёными, основателями и последователями научных школ и направлений исследований.

Бесспорным достоинством книги является удобство её использования. Найти ответ на интересующий Вас вопрос довольно легко, достаточно воспользоваться соответствующим указателем, расположенным в начале книги. Среди указателей имеются указатель имен и предметный указатель. Указатель договоров и других инструментов позволит быстро получить справку о необходимом документе. Географам и международникам будет особенно привычен указатель географических названий. Интерес практикующих юристов вызовет указатель арбитражных и судебных дел.

Уже сложилось понимание специальной части экологического права как комплексного научного направления, объединяющего отрасль международного права окружающей среды и сравнительно-правовые исследования зарубежного экологического права в одном учебном курсе. Теперь можно констатировать, что это понимание объективировано в форме данного издания. Все замечания и предложения по содержанию монографии автор и издатели просят направлять Е.А. Высторобцу по электронной почте measure@mail.rn. С благодарностью будут приняты мнения и предложения по развитию международного права окружающей среды. Автору будет также интересно обменяться мыслями и найти единомышленников среди исследователей и преподавателей, интересующихся экологическим правом зарубежных стран.

Выражение благодарности – ACKNOWLEDGEMENT

Благодарность выражается:

Донору:
Посольству Королевства Нидерландов

За предисловие:
Винокурову Ю.Е., МосГУ

За научное руководство:
Винокурову Ю.Е., МосГУ

За редактирование перевода:
Фионе Эдварде, Союз британских учителей

За консультации и поддержку:
Боголюбову С.А,, ИЗСП при Правительстве РФ

Борозину М.Л., "Зеленый мир"
Васильевой М.И., ЮРФАК МГУ им. М. В. Ломоносова

Данилову-Данильяну В.И., ИВПАН

Дупаку В. Я., Московская областная Дума
Жевлакову Э.Н., НИИ при Генпрокуратуре РФ
Залиханову М.Ч., Государственная Дума
Каламкаряну Р.А., ИГЛ РАН

Катсу Й.М.Й.Г., Посольство Нидерландов
Качан А.С., Минэкологии Московской обл.

Grateful acknowledgements to:

Donor:
Royal Netherlands Embassy

For the-foreword:
Yuriy E Vinokurov, Moscow Humanitarian Univ.

For scientific guidance:
Yuriy E Vinokurov, Moscow Humanitarian Univ.

For proof-reading of the translation:
Fiona Edwards, Centre for British Teachers

For consultations and support:
Sergey A Bogoleubov, Institute of Legislation and Comparative Law at the Government of the RF
Mark L Borozin, "The Green World"
Maria I Vasilieva., Law Faculty of the Lomonosov Moscow State Univ.

Victor I Danilov-Danilian, Institute of Water Problems of the Russian Academy of Sciences

Vassiliy Ya. Dupak, Moscow oblast Duma

Eduard N Zhevlakov, Research Institute at General Prosecutor's Office
Mikhail Ch Zalikhanov, State Duma

Ruben A Kalamkaryan, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences
J.M.J.G. Kats, Royal Netharlands Embassy
Alia S Kachan, Minecologii of Moscow oblast

Конькову А.М., МОУЦ "Нахабино"
Anatoliy M Kon'kov, Centre "Nakhabino"

Красновой И.О., МГЮА
Irina O Krasnova, Moscow State Legal Academy

Мищенко В.Л,, Институт "Экоюрис"
Vera L Mischenko, Institute "Ecojuris"
Степанову С.А., МНЭПУ
Sergey A Stepanov, IIUEPS
Тверитинову С.Б., МПР России
Sergey B Tveritinov, Rostechnadzor
Трусову А.Г., МНЭП
Anatoliy G Trusov, IIUEPS
Т.П. Хофсти, Посольство Нидерладнов
T.P. Hoftstee, Royal Netharlands Embassy
Хорошеву П.И., Минэкологии Московской обл.
Pavel I Khoroshev, Minecologii of Moscow oblast
Яблокову А.В., РАН
Aleskey V Yabiokov, Russian Academy of sciences

Всем, кто оказал содействие, без которого эта публикация не существовала бы:

All who rendered assistance without which this publication would not exist:

Болт Т., Посольство Нидерландов
Tjitske Bolt, Royal Netharlands Embassy
Брэнтону Т.Р., МИД Великобритании
Tony R. Brenton, Foreign Office
Бурэ Г.С., Ветлэндз Интэнэшэна
Gerard C Boere, Wetlands International
Воловой Т.С., геофак МПГУ им. В.И. Ленина
Tatiana S Volova, Geographical Faculty of Lenin Moscow State Pedagogical University
Жасмин Н., Мин. охраны окр. среды Канады
Nicole Jasmin, Environment Canada
Ильину А.В., журнал "Правоведение"
Andrey V Il'in, "Pravovedenie"
Коробовой Л., Посольство Великобритании
Liya Korobova, British Know-How Fund
Котэ С., Мин. охраны окр. среды Канады
Sylvie Cote, Environment Canada
Михайловой Н., Посольство Нидер-ландов
Natalia Michailova, Royal Netherlands Embassy
Полубояринову М.Д,, Гильдия рекламных фотографов
Maxim D Poluboyarinov, Advertising Photographers Association
Савонину Д.А., ЗАО "День Серебра"
Dmitriy A Savonin, JSC "Silver's Day"
Сивакову Д.О, ИЗСП при Правительстве РФ
Dmitriy O Sivakov, Institute of Legislation and Comparative Law at the Government of the RF
Петерсону Ф., Мин. жилищного строительства, планирования и охраны окр. среды Нидерландов
Frank Peterson, Ministry of VROM
Стюарту Дж.-М., Фонд сохранения природы при Королевском географическом обществе
John Massey Stewart, the Conservation Foundation at Royal Georaphical Society
Харремс Н. Мин. жилищного строительства, планирования и охраны окр. среды Нидерландов
Nathalie Harrems, Ministry of VROM
Комиссии РАН по работе с молодежью
Comission of the RAS on the youth

Цитаты о работе

"Деятельность автора на этом поприще заслуживает всяческой поддержки".
Профессор МНЭПУ, МосГУ, д.ю.н., профессор ***Ю.Е. Винокуров***

"Методические подходы к исследованию могут быть использованы при чтении курса лекций, проведении аудиторных и факультативных занятий со студентами юридических, экологических факультетов, а также изучающих мировую экономику и страноведение".
Профессор МНЭПУ, к.ф.-м.н., лектор МПОС ***А.Г. Трусов***

"Результаты, выводы и данные проведенного исследования могут быть использованы в учебных курсах по Экологическому праву и Международному экологическому праву; в системе повышения квалификации руководителей и специалистов природоохранных органов различного уровня; в процессе экологической пропаганды, воспитания и просвещения населения".
Заместитель Министра природных ресурсов Российской Федерации
И.Е. Осокина,
Начальник Управления международного сотрудничества в области охраны окружающей среды МПР России ***С.Б. Тверитинов***

"... Опыту Великобритании, Канады и Нидерландов уделялось значительно меньше внимания, и фактически настоящая работа является первым в отечественной практике комплексным сравнительно-правовым исследованием данной проблематики".
Профессор Международного университета, к.ю.н., президент Региональной общественной организаций Институт эколого-правовых проблем "ЭКОЮРИС"
ВЛ. Мищенко

"Особый интерес представляет карта административного устройства Канады, поскольку отражает местоположение недавно образованной федеральной территории - Нунавут, на рассмотрение законодательства которой обращено внимание при описании черт канадского федерализма".
Профессор МГЮА, д.ю.н. ***И.О. Краснова***

"Исследование - на 100% авторское... вовсе не проигрывает сравнения с другими известными трудами по сравнительно-правовому анализу... что тем более отрадно констатировать - работа не имеет аналогов".
Директор ИВПАН, член-корр. РАН, д.э.н., профессор
В.И. Данилов-Данильян

"Чувствуется большая творческая работа, высокопрофессиональное и теоретически глубокое научное руководство. Работа представляет научный и практический интерес не только для широкого круга юристов-профессионалов, но и для всех, кто в своей деятельности связан с вопросами международного сотрудничества и совершенствования отношений в системе человек-общество-природа.
Заведующий отделом проблем участия прокурора в уголовном судопроизводстве и прокурорского надзора за исполнением уголовных наказаний НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ, д.ю.н., профессор ***Э.Н. Жевлаков***

"...Настоящее исследование представляет интерес для Нидерландов, является результатом совместного межправительственного, межведомственного, научного и культурного обмена в области охраны окружающей среды".

Советник Посольства Нидерландов Инж. ***Й.М.Й.Г. Кате***

"Содержащиеся в труде выводы и заключения могут в одинаковом режиме быть использованы в рамках научных разработок в системе академических институтов Российской академии наук, в преподавательском процессе в высших учебных институтах Российской Федерации, а также практическими работниками внешнеполитических и внешнеэкономических ведомств России".

Ведущий научный сотрудник ИГП РАН,
д.ю.н., профессор ***Р.А. Каламкарян***

"...Разработки автора носят не только теоретический характер, но и базируются на его опыте практической нормативно-правовой деятельности".

Заведующий отделом охраны окружающей среды, биологических ресурсов и контроля Министерства экологии и природопользования Московской области, член Высшего экологического совета Комитета по экологии Государственной Думы ФС РФ, к.г.н. ***П.И. Хорошев***

Слово о букве "ё"

Настоящим обосновывается употребление буквы "ё" в печати, включая данное издание. Согласно правилам буква "ё" пишется:

1. Когда необходимо предупредить неверное чтение и понимание слова, например: *узнаём* в отличие от *узнаем; совершённый* (причастие) в отличие от совершенный (прилагательное).

2. Когда надо указать произношение малоизвестного слова, например: река Олёкма.

3. В специальных текстах: букварях, школьных учебниках русского языка, учебниках орфоэпии и т.п., а также в словарях для указания места ударения и правильного произношения.

Последнее правило основано на приказе народного комиссара просвещения РСФСР от 24 декабря 1942 г., которым было введено обязательное употребление буквы "ё" в школьной практике.

Буква "ё" способствует пониманию. Написание "ё" необходимо во избежание искажений языка (двойное написание, искажение звуков), для сокращения времени считывания и осмысливания текста, для снятия барьеров при изучении языка и облегчения чтения иностранцам. Употребление буквы "ё" весьма актуально в учебной и научной литературе о международном праве окружающей среды, о международных отношениях.

Сокращения и аббревиатуры

АЛАРА (ALARA) - as low as reasonably achievable - англ. - принцип снижения воздействия до разумно низкого уровня
ИВПАН - Институт водных проблем Российской академии наук
ИГП РАН - Институт государства и права Российской академии наук
ИЗСП - Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
ИКЗ - интегрированный контроль загрязнений
ИМЭМО РАН - Институт мировой экономики и международных отношений Российской академии наук
МГЮА - Московская государственная юридическая академия
МНЭПУ - Международный независимый эколого-политологический университет
МосГУ - Московский гуманитарный университет
МПОС - международное право окружающей среды
ОВОС - оценка воздействия на окружающую среду
ООС - (в таблице VI) охрана окружающей среды
ОРВ - озоноразрушающие вещества
ф.ст. - фунт стерлингов
ФЗ - (через дефис, после номера) федеральный закон
ЦМП - Центр международных проектов
ЧС - чрезвычайная ситуация
ЮНЕП - United Nations Environment Programme - англ. - Программа ООН по охране окружающей среды
С. 37 / (с. 37) / (с. А-3) / с. Е-11 - (в реквизитах законов Великобритании и Канады) - chapter - англ. глава в ежегодном сборнике - аналог номера российского закона
HMSO - Her Majesty Stationery Office - англ. - Издательство канцелярии аппарата Кабинета министров Её Величества (документы имеют официальный статус)
Ibid - (в сносках на зарубежные публикации) вместо “там же”
NLG - нидерландский гульден (вышел из обращения в связи с введением евро)

Op. cit. - (в сносках на зарубежные публикации) вместо “указанное сочинение”

R.S. - revised statutes - англ. пересмотренные статуты (в Канаде с 1985)

UK - (в сносках) United Kingdom - англ. Соединённое Королевство

VROM - (в таблицах V, VI) Министерство жилищного строительства планирования и охраны окружающей среды Нидерландов

Латинская фразеология

aut dedere aut judicare - экстрадировать или подвергнуть судебному преследованию

camera lucida - комната света, камера света; оптический инструмент, изобретенный в 1807 году Уильямом Гайдом Вол-ластоном для аккуратной зарисовки объектов, альтернатива и омоним *camera obscura* - темная комната

ex aequo et bono - из справедливости и на благо

lex contractus - договорное право

Magna Charta Libertatum - Великая хартия вольностей

mandamus - судебный приказ, направляемый от имени государства низшему суду или юридическому либо физическому лицу с предписанием выполнить определенную обязанность

modus operandi - способ действия; способ совершения преступления

mutatis mutandis - с заменой того, что подлежит замене; с учетом соответствующих различий; с изменениями, вытекающими из обстоятельств; с необходимыми изменениями

obiter dictum (dicta) - по пути, между прочим, попутно, бегло [высказанное] мнение суда, не необходимое для обоснования судебного решения; заявление, относящееся к вопросу, не являющемуся предметом решения

ratio decidendi - основание решения; положение, или принцип, или основа, на котором или которой принимается решение

res communis omnium - вещи, являющиеся общей собственностью

Указатель имен

Абдулаев М.И. Abdulaev M.I. - 10, 289
Алексеев С.С. Alekseev S.S. - 46, 75, 289
Анцилотти Д. Ancilotti D — 9, 289
Батлер У.Э. Batler William E - 6
Бекяшев К.А. Byakishev K.A. - 27
Белл С. Bell S.- 33, 81 ,301
Белл Д. Bell D. - 289, 341
Бирни Патриция Birnie Patricia W - 32, 301, 348, 351
Блюм Майкл Blumm Michael C - 14, 301
Боголюбов С-.А. Bogoleubov Sergey A - X, 5, 6, 46, 72, 74-77, 111, 114, 120, 155, 179, 236, 244, 289, 290, 293, 298, 300, 343
Богуславский М.М. Boguslavskiy M.M. - 46, 290
Бойл Алан Boyle Alan E. - 32, 301, 348, 351
Болт Т. Bolt Tjitske - X
Боргэ Фрод Borge Frod - 47, 268, 301
Борозин М.Л. Borozin Mark L - X, 46, 374
Бринчук М.М. Brinchuk Michael M - 5, 6, 24, 42, 46, 70, 76, 111, 229, 290, 343, 354, 374
Бродко И.А. Brodko I.A. - 3, 290
Брунтланд Г.Х. Bruntland Gro H - XXXII, 49
Брэнтон Т. Brenton Tony - X
Бурэ Г.С. Boere Gerard C - X
Вагенбаур Рольф Wagenbaur Rolf - 47, 246, 307, 332
Вандэсфорд-Смит Джефри Wandesforde-Smith Geoffrey - 13, 307
Васильева М.И. Vasilieva Maria I — X, 5, 46, 66, 290
Вельтман Ян Veltman Jan - 47, 193
Вестон Бернс Weston Berns - 30, 47, 50, 216, 308
Винокуров А.Ю. Vinokurov Aleksandr Yu - 46, 123, 290, 308
Винокуров Ю.Е. Vinokurov Yuriy E - VII, IX, XI, 5, 24, 41, 46, 74, 111, 123, 227, 290, 300, 343
Войтов И.В. Voitov I.V. - 118 Волова Т.С. Voilova Tatiana S - X
Вольфрум Рёдигер Wolfrum Rudiger - 33, 36, 305, 308, 351

Галкин Ю.Ю. Calkin Yuriy Yu - 46, 185, 296, 297
Галлауртти Дж. Gallayrtti G. - 221
Гегель Gegel - 9
Гиллеспи Александр Gillespie Alexander - 32, 303, 348
Гирти Gearty C - 3, 290
Гленн Патрик Glenn Patrick H - 1, 2, 305
Глушенкова Е.И. Glushenkova E.I. - 66, 204, 291
Голиченков А.К. Golochenkov Aleksandr K- 46, 119, 296
Гришин Н.Н. Grishm Nicolay N - 46, 173, 291, 309, 332
Громыко Ю. Gromyko Yu - 47, 63, 291
Гурушвами Лакшман Guruswamy Lakshman - 30, 47, 50, 216, 308

Д'Амато Энтони D'Amato Anthony - 8, 302
Давид Рене David Rene - 8, 291
Данилов-Данильян В.И. Danilov-Danilian Victor I - X, XII, 46, 291, 297
Дектельер Курт Deketelaere Kurt - 47, 302, 343, 349

Джонс Филипп Jones Phillip B.C. — 11, 47, 304
Дубовик О.Л. Dubovik Olga L - 41, 46, 75, 76, 195, 290, 291, 309
Дубровин В.Н. Dubovin V.N. - 46, 91, 94, 293
Дуглас-Скотт Сионайд Douglas-Scott Sionaid - 3
Евсегнеев В.А. Yevsegneyev V.A. - 15, 46, 291
Ермаков В.Д. Ermakov V.D. - 24, 300
Жариков Ю.Г. Zharikov Yuriy G - 46, 110, 292
Жаркова О.А. Zharkova O.A. - 46, 292
Жасмин Николь Jasmine Nicole - X
Жевлаков Э.Н. Zhevlakov Eduard N. - X, XII, 207, 292
Женьхуа Тао Zhenghua Tao - 33, 36, 305, 308, 351
Заелке Дурвод Zaelke Durwood - 30, 303, 348
Злотникова Т.В. Ziotnikova Tamara V - 46, 309
Зыбайло А.И. Zybailo A.I. - 9, 10, 292
Игнатенко Г.В. Ignatenko G.V. - 23, 26, 47, 294
Игнатьева И.А. Ignatieva Inna A - 46, 70, 71, 74, 121, 123, 128, 292, 296, 375
Ильин А.В. Il'in Andrey V - X
Йонг Хо-Вон Jeong Ho-Won - 33, 304, 348, 351
Каламкарян Р.А. Kalamkaryan Ruben A. - X, XII, 48, 292, 293
Карлсон Джонатан Carison Jonathan C. - 30, 47, 50, 216, 308
Катс Й.М.Й.Г. Kats (Ir.) J.MJ.G. - X
Квасовец Н.Ф. Kvasovets N.F. - 3, 290
Кеохейн Роберт О. Keohane Robert 0 - 66, 202, 293, 304
Кетц Х. Kets H. - 6, 299
Кисс Александр Kiss Alexandre Charles - 29, 47, 244, 304, 332, 348, 351, 360, 375
Клиффорд Филипп Clifford Philip - 47, 302
Коваленко А.И. Kovalenko A.I. - 46, 293
Колбасов О.С. Kolbasov Oleg S. - 5, 6, 22-24, 27, 46, 50, 73, 80, 81, 119, 293, 298, 299, 344, 375
Колосов Ю.М. Kolosov Yu.M. - 23, 72, 294, 295
Комаров И.К. Komarov I.K. - 154, 296
Кордли Cordley Y. - 7, 302
Коробова Л. Korobova Liya - X
Костенко Н.И. Kostenko Nicolay I - 47, 294
Котэ Сильвия Cote Sylvie - X
Крамер Людвиг Kramer Ludwig - 47, 246, 304, 332-334, 375
Краснова И.О. Krasnova Irina O —X, XI, 5, 7, 27, 46, 309, 344
Кривчикова Э.С. Krivchikova E.S. - 23
Кудрявец Ю.Н. Kudryavets Yu.N. - 17, 47, 358
Кузнецов В.И. Kuznetsov V.I. - 23, 47, 295
Кэллоу Паулина Callow Pauline M - 301
Лазарев В.В. Lazarev V.V. - 46, 296
Левицкая Е.В. Levitskaya E.V. - 47, 108, 294
Легесси Асмаром Legesse A. - 255
Лужецкая Н.В. Luzhetskaya N.V. - 47, 187, 294
Лукашук И.И. Lukashuk I.I. - 24, 47, 294, 295
Макгилливрэй Дональд McGUlivray Donald - 47, 78, 81, 82, 332, 344, 355, 356
Маклохлин McLoughlin J - 305, 315, 355, 375
Макрори Ричард Macrory Richard - 47, 81, 137, 183, 191, 192, 315, 344, 375
Малевич Ю.И. Malevich Yu.I. - 255, 261, 294
Марфенин Н.Н. Marfenin Nicolay N - 297, 261
Марченко М.Н. Marchenko Michael N - 6, 7, 42, 46, 77, 144, 294, 329, 344, 375
Марченко Ю.В. Marchenko Yu.V. - 16, 49, 50, 221, 225, 229, 295

Махмоуди Сайд Mahmoudi Said - 25, 30
Меркулов М.М. Merkulov M.M. - 47, 261
Мигачёв Ю.И. Migachev Yuriy I - 47, 293
Митрани Дэвид Mitrany David - 202
Михайлова Н. Mikhailova Natalia - X
Михель Дмитрий В. Mihel Dmitriy V - 4, 295
Мицкевич А.В. Mitskevich A.V. - 46, 73, 295
Мищенко В.Л. Mischenko Vera L - X, XI, 5, 46, 191, 290, 291
Моисеев Н.Н. Moiseev N.N. - 46, 261, 297
Никишин В.В. Nikishin V.V. - 47, 295
Никэз-Перетятько Аксель Nikez - Peretyatko Aksel - 47, 296
Нурмухаметова Э.Ф. Nurmukhametova E.F. - 18, 47, 205, 214, 255, 258, 296
Оксамытный В.В. Oksamytniy V.V. - 46, 119, 296
Оппенгейм Л. Oppenheim L - 49, 296
Остин Р.К. Ostin R.C. - 47, 170
Палмер Сэр Джэффри Palmer (Sir) Geoffrey - 30, 47, 50, 216, 308
Панкратов И.Ф. Pankratov Ivan F- 46, 74, 296, 344
Певато Паула Pevato Paula M - 33, 305
Петерсон Фрэнк Peterson Frank - X
Петров В.В. Petrov Vladislav V - 46, 207, 296
Петрова Г.В. Petrova G.V. - 46, 296
Пиголкин А.С. Pigolkin A.S. - 46, 73, 119, 175, 292
Писарев В.Д. Pisarev V.D. - 11, 16, 47, 49, 66, 296
Полубояринов М.Д. Poluboyarinov M.D. - XI
Понизова О.А. Ponizova Olga A - X
Пордю М. Pordu M - 47, 187
Прэскот Джон Prescot John - 235
Разбаш О.А. Razbash Olga A - X
Райдонов П. Raydonov P - 9
Рахманина Т.Н. Rachmanina T.N. - 46, 119, 296
Реймерс Н.Ф. Reymers N.F. - 46, 121, 297
Решетников Ф.М. Reshetnikov F.M. - 91, 297, 334
Рид Фрэнк С. Reed Frank - 20, 299
Робинсон Ник Robinson Nick - 47
Робсон Питер Robson Piter - 47
Руссо Ш. Russo S. - 10
Рыбальский Н.Г. Rubalskiy Nicolay G - 185, 297
Савонин Д.А. Savonin Dmitriy A - XI
Сальзман Джим Saizman Jim - 30, 303, 348
Самотёсов Е.Д. Samoteosov Evgeniy D - 46, 185, 297
Сафронова О.В. Safronova O.V. - 47, 63, 66, 202, 205, 297
Серов Г.П. Serov Gennadiy P - 46
Сиваков Д.О. Sivakov Dmitriy O - XI, 47
Симонян Г.В. Simonyn G.V. - 225, 297
Соколов В.И. Sokolov V.I. - 142, 298
Стентон Грегори Stenton Gregory - 258
Степаницкий В.Б. Stepanitskiy Vsevolod B - 155, 298
Степанов С. А. Stepanov Sergey A - X, 46, 120, 261, 297, 300, 343
Стоун К. Stoune C - 3
Стронг Морис Strong Mourice - 39, 50
Стюарт Дж.-М. Stewart John Massey - XI
Суворова В.Я. Suvorova V.Ya. - 23, 295
Сухарев А.Я. Sukharev A.Ya. - 24, 300
Сэндз Филипп Sands Philippe - 31, 36, 47, 212, 213, 264, 267, 306, 344, 348, 351
Тверитинов С.Б. Tveritinov Sergey B - X, XI
Тимошенко А.С. Timoshenko A.S. - 5, 47, 50, 224, 299
Тиунов О.И. Tiunov O.I. - 23, 295
Тихомиров Ю.А. Tikhomirov Yuriy A - 46, 73, 119, 296, 299
Трипель Г. Tripel G - 9
Триттин Юрген Trittin Jurgen - 231
Трусов А.Г. Trusov Anatoliy G - X, XI, 22, 47, 299, 344

Туманов В.А. Tumanov V.A. - 8, 297
Тункин Г.И. Tunkin G.I. - 23, 26, 47, 295
Усенко Е.Т. Usenko E.T. - 10, 299
Фабра Адриана Fabra Adriana - 47, 303, 332
Файерстоун Дейвид Б. Firestoune David B - 20, 47, 299
Фёдоров А.В. Feodorov Aleksandr V - 46, 290
Фисенко И.В. Fisenko I.V. - 255, 299
Флавин Кристофер Ravin Christopher - 261, 303
Френч Х. French H - 16, 299
Хавк Нэйл Hawke Neil - 47, 303
Хайост Скот А. Hajost Scott A - 224, 301, 303
Халастчи Руфь Khalastchi Ruth - 47, 306
Халий И.А. Khaliy Irina A - 46, 191, 289
Халло Ральф Hallo Ralph - 47, 185, 302, 303
Хантер Дэвид Hunter David - 30, 303, 348
Харремс Натали Harrems Nathalie - XI
Хорошев П.И. Khoroshev Pavel I - X, XII
Хосла Ашок Hosia Ashok - 231
Цвайгерт К. Tsvaigert K - 6, 299
Церцек Н.Ф. Tsertsek Nadezhda F - 46
Цыганков А.П. Tsygankov Andrey P - 260, 300
Цыганков П. А. Tsygankov Pavel A - 43, 47, 55, 57, 66, 260, 300
Челядинский А.А. Chelyadinskiy A - 12, 47, 300
Чичварин В.А. Chichvarin V.A. - 26
Чо Биунг-Сун Byung-Sun Cho - 254, 301
Шарон Иви Sharon Ivey - 47, 302
Шварценбергер Shvartsenberger - 10
Шемшученко Ю.С. Shemshuchenko Yu.S. - 74
Ши Киньлан Дж. Shea Q - 224, 301, 303
Эдвардс Фиона Edwards Fiona - X, 374
Яблоков А.В. Yablokov Aleksey V - X, 46
Янг Оран Р. Young Oran R - 33, 308

Указатель географических названий

Австралия - 8, 17, 47, 16, 405
Азербайджан - 94
Альберта - 145-147
Амазония - XXIV, 15
Амурская область - XXIV, 155, 284
Англия - XXXII, XXXIV, 10, 66, 77, 80-83, 91, 107, 128, 130, 132, 133, 136, 161, 169, 170, 176, 191, 193, 196, 199, 264, 113-315, 320, 323, 329, 330, 331, 334, 378
Антарктика - XXIV, XXIX, 19, 20, 30, 31, 35, 38, 209, 252, 253, 293, 313, 318
Асунсьон - 201
Африка - XXIII, XXIV, 18, 35, 38, 238, 251, 253, 255, 344

Бавария- 94, 248
Базель - XXIV, 208, 217, 226, 229, 230, 234, 239
Башкирия - 105, 290
Белиз- 253
Белоруссия, Республика Беларусь - XXXIX, 3, 9, 12, 16, 17, 59, 61, 62, 65, 94, 118, 199, 200, 221, 225, 255, 290, 292, 294, 295, 297-300, 311
Бельгия - XXXIV, 33, 47, 59, 66, 193, 245, 247, 313
Болгария - 52, 59
Боливия - 59
Бразилия - 51, 59, 65, 94, 114, 167, 201, 215, 254, 262
Британская Колумбия - XXXI, XXXII, 51, 59, 65, 94, 115, 114, 145-147, 163, 167, 201, 215, 254, 262

Ванкувер - 223
Варшава- 66
Вашингтон - XXXI, 17, 229
Великобритания - VI, X, XI, XIV, XXI, XXIV, XXV, XXVI, XXXVIII, XXXIX, XXX, 6, 7, 17, 36, 38, 47, 59, 70, 77, 78, 80, 81-84, 87, 90-94, 103, 104, 106, 107-109, 111, 113-117, 123, 125, 126, 128-130, 132-134, 136-138, 151, 160-167, 169-171, 175, 178, 181-183, 187, 189, 191, 194-196, 231, 235, 242, 245, 251, 260, 265, 274, 279, 294, 296, 312, 313, 315, 320, 329, 332-334, 344, 375
Веллингтон - 210, 293
Вена - XXIV, 108, 224, 229, 241, 264
Венгрия - 227, 267
Вьетнам- 94, 257

Гаага - 65, 184, 258, 290, 298, 325
Германия - 1, 10, 12, 17, 33, 36, 38, 47, 59, 61, 97, 106, 193, 215, 231, 236, 245, 247, 248, 257, 262
Голландия - 134, 135, 172, 177, 189, 192, 193, 291
Гондурас - 253
Греция - XXXIV, 236, 235, 247
Грузия - 94, 236

Дакар - 15
Дакота- 105
Дания - 52, 59, 173, 236, 245
Дели - 231
Джорджия - 13
Добржиш - 48, 51
Дубровник - 15
Дунай - 227

Европа - XXIV, XXXI-XXXIV, XXXVI, XXXIX, 5, 8, 11, 12, 29, 31, 32, 35, 38, 47-49, 51, 52, 55, 59-61, 64, 75, 84, 90, 97, 98, 131, 133-135, 167, 173, 178, 189, 192-196, 199-201, 208, 210, 215, 225-227, 234-236, 238, 241, 243-245, 247-250, 253, 256, 266, 291, 293, 294, 299, 311, 332, 333, 343

Женева - XXXI, 179, 188, 216, 234, 238, 257, 296, 297
Западная Вирджиния - 13
Индиана - 13
Индия - XXXIV, 18, 36, 59, 231, 262, 351
Ирак- 12, 257, 258
Иран- XXXIV, 12, 66, 264, 265
Ирландия- 245
Испания - 49, 59, 97, 212, 245, 253, 267, 332
Италия - XXXIV, 9, 63, 94, 192, 209, 212, 223, 245, 248, 250, 267
Йоханнесбург - 48, 51, 296
Казахстан - 47, 61
Калмыкия - 110
Кампучия - 253, 254
Канада - VI, X, XI, XIV-XXXII, XXXVII, 7, 8, 11, 15, 38, 47, 50, 58-60, 64, 66, 70, 85-87, 90-95, 99, 100, 102, 104, 106-117, 120, 123, 124, 129, 134, 139-148, 151, 160, 162-167, 171, 174, 177, 178, 186, 194-196, 201, 223, 234, 251, 271, 274, 279, 281, 296, 298, 316-318, 323, 327, 328
Картахена - XXX, 12, 65, 209
Квебек - 117, 145, 146
Кентукки - 13
Киев - 48, 52
Киргизия (Кыргызская Респ.) - 61, 94, 296, 311
Китай - 10, 33, 38, 59, 94, 251, 252, 258, 260, 262, 288, 308, 349
КНДР - 12, 59
Колорадо - 15
Колумбия- 105
Корея - 254
Куба - 12
Ла-Плата - XXIV, 15
Ленинградская область - 105, 155
Ливия - 12
Литва - 59
Лондон - 3, 6, 17, 21, 33, 51, 78, 80-82, 131, 138, 208, 209, 222, 234, 253, 261, 290, 307, 374
Лугано - 210, 293
Люцерна - 48, 52
Маврикий - 253
Майами - 242
Македония - 59
Манитоба - XXXII, 117, 145-147, 163
Манчестер - 31
Мар-дель-Плата - 15
Мексика - 15, 201, 238, 251
МНР, Монголия - VI, 73, 59, 267
Москва - XXV, 17, 73, 118, 123, 149, 154, 155, 190, 257, 284, 292, 295, 308, 386
Московская область - X, XII, XV, 154, 155, 176, 178, 284, 294, 296, 309, 311, 337
Намибия - 253
Небраска - 13
Невшатель - 15
Нигер - XXIV, 15
Нидерланды - VI, X, XII, XV, XXIV, XXV, XXVIII-XXXII, XXXVII, 7, 38, 47, 59, 70, 87-90, 93, 95, 98, 101-104, 106-117, 121, 123, 125-132, 134-136, 138, 139, 151, 160-167, 171, 172, 175-178, 180, 181, 183-185, 188, 189, 192-196, 245, 274, 290, 295, 318, 325, 332, 336
Нижегородская область - 155
Новая Зеландия - 8, 32, 90, 172, 181
Новая Шотландия - IV, 145, 171
Нови Сад - 256
Норвегия - 20, 38, 47, 49, 59, 60, 106
Нунавут - XI, XXV, XXVII, XXXI, 145, 147, 148, 163, 317
Нью Джерси - 13
Нью-Брансуик - 117, 145, 328
Нью-Йорк - 47, 66, 344
Ньюфаундленд - XXVII, 145, 171, 316, 328
О-в Принца Эдуарда - 145
Онтарио - XXXIV, XXV, XXVIII, XXIX, XXXII, 11, 117, 145, 146-148, 163, 171, 180
Орегон - 207, 240, 295
Орхус - XXXI, 48, 52, 172, 173, 175-177, 299
Панама - 253
Папуа Новая Гвинея - 254
Парагвай - 201

Париж - XXXII, 47, 49, 167, 201, 233
Польша - 59, 66
Портленд - 207, 240, 295
Рейн - XXXII, 15
Республика Башкортостан - 155, 297
Республика Корея - 59
Республика Саха (Якутия) - XXXII, 153
Республика Татарстан - 155
Рио-де-Жанейро - XXXI, 12, 18, 25, 31, 48, 50, 51, 167, 179, 217, 227, 231, 264, 271, 281, 296, 297
Россия - IV-VI, X-XII, XIV, XXXI, XXXV, XXXVII-XXXIX, 2, 4-7, 10-12, 15, 21, 22, 24, 25, 30, 39, 41, 46, 48, 51, 57-65, 67, 68, 70-74, 76, 81, 83, 86, 87, 90, 94, 95, 98, 101-104, 106, 129, 134, 144, 149, 160, 162-169, 173-180, 182, 183-191, 193-200, 204, 207, 225, 227, 236, 242, 243, 249, 251, 255-260, 262, 271-279, 281-284, 289-300, 308, 309, 337, 338, 342-344, 374-376
РСФСР - XXIV, XXX, 72, 106, 107, 207, 284, 344, 397
Румыния - 177, 227, 300
Самоа - 240, 241
Саскачеван - XXXII, 145, 146
Саффолк - 187
Северная Ирландия - 80, 92, 133, 161, 315, 334
Северо-Западные территории - XXX, 8, 145, 147
Сенегал - 105
Сент Винсент и Гренадины - 253
Сизвелл - 187
Сирия - 12, 59
Скалистые горы - XXVIII, 115, 316
Словакия - 59
Смоленская область - 154, 155
София - 48, 52, 173, 176
СССР - 6, 21, 58, 73, 80, 81, 107, 125, 170, 187, 210, 293, 296, 375
Стокгольм - XXIV, 25, 30, 48-50, 202, 209, 227, 230, 231, 264, 291
США - XXX-XXXII, XXXIV, XXXIX, 1, 2, 7, 8, 10, 11, 13-16, 18-21, 27, 36, 38, 47, 49, 51, 58, 59, 65, 66, 86, 93, 105, 106, 142, 185, 186, 201, 207, 234, 238, 240, 251, 253, 254, 256-259, 262, 271, 289, 294-296, 298, 299, 309, 344
Таиланд - XXXIV, 18
Тайвань - 20, 94, 253
Тверская область - 154, 155
Теннесси - 13
Тиса - 227
Турция - 65, 184
Украина- 52, 59, 94, 294
Уругвай - 201
Утрехт - 224
Уэльс - XXXII, 81, 133, 161, 169, 196, 267, 313-315, 320, 323, 329, 334
Филиппины - 105
Финляндия - 59, 60, 236, 245, 265
Флорида - 110
Франция - 8, 10, 47, 50, 59, 106, 199, 236, 245, 297
Ханты-Мансийский авт. округ - XXX, 155, 284
Хельсинки - XXIV, XXXI, XXXIII, 15, 47-49, 55, 167, 188
Чад - XXXI, 15
Чианг Май - 138, 307, 318
Чили - 65, 66
Чукотский автономный округ - XXXII, 153
Швейцария - XL, 10, 52, 59, 94
Швеция - 58-60, 106, 236, 245
Шотландия - XXIV, 132, 133, 138, 145, 161, 171, 313, 315, 320, 321-323, 330, 334
Экваториальная Гвинея - 253
Эспо - XXXI, 187, 188
Эстония - 59
Югославия - 12, 59, 227, 256, 257, 258, 300
Южная Африка - 251
Юкон - XXIX, 145, 318
Япония - 8, 38, 59, 106, 262

Указатель договоров и других инструментов

Акт о судоходстве и экономическом сотрудничестве между государствами бассейна реки Нигер 1963 - 15

Акты об охране атмосферного воздуха от вредных выбросов (законы о "чистом" воздухе) 1958 и 1968 (Великобритания) - 107, 312

Амстердамский договор о Европейском союзе 1997 - 244

Африканский модельный закон о доступе к биологическим ресурсам - 18

Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 - 208, 217, 226, 229, 230, 234, 239

Биль об экологических правах человека Онтарио 1993 - 11, 147, 180

Британская Конституция - 91

Британский Закон о толковании - 175

Британский Закон об уголовном правосудии 1982 - 108, 116

Брюссельский договор об учреждении единого Совета и единой Комиссии европейских сообществ 1965 - 244

Великая хартия вольностей 1215 - XVI, 91

Венская конвенция о праве договоров 1969 - 224

Венская конвенция об охране озонового слоя 1985 - 108, 229

Вестминстерский статут 1275 - 92, 329

Водный кодекс РФ от 16.11.95 № 167-ФЗ - 111, 112, 150, 168, 238

Врачебный устав 1905 - 71

Временный закон о свино- и птицефермах 1985 (Нидерланды) - 319

Всемирная хартия природы 1982 - 47, 264

Всеобщая декларация прав человека 1948 - 47, 48, 292

Горный устав 1899 - 71

Градостроительный кодекс РФ от 07.05.98 № 73-ФЗ - 168, 180, 283

Декларация об окружающей человека среде 1972 (Стокгольмская декларация) - 50, 227

Декларация согласованных принципов международного права, регулирующих использование международных рек,1956 - 15

Договор между провинцией Новая Шотландия и федеральным правительством о сотрудничестве в сфере охраны окружающей среды - 145

Договор о бассейне Ла-Плата 1969 - 15

Договор о сотрудничестве в Амазонии 1978 - 15

Договор об Антарктике 1961 - 20

Доктрина информационной безопасности РФ от 09.09.2000 № Пр-1895 - 168

Единый европейский акт 1986 - 235, 244

Заключительный акт Хельсинкского Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 - 47, 48, 55, 167

Закон [о запрете] репродуктивного клонирования людей 2001 с. 23 (Великобритания) - 314

Закон "Об охране природы в РСФСР" от 27.10.60 - 72

Закон Амурской области "Об общественной экологической экспер-

тизе" от 01.09.97 № 28-03 - 155, 284
Закон города Москвы "О защите зеленых насаждений" от 05.05.99 № 17 - 190, 284
Закон Московской области "Об обращениях граждан" от 02.11.99 № 76/99-03 - 176, 178, 284
Закон о [предотвращении] загрязнения поверхностных вод 1969 (Нидерланды) - 101, 135, 318
Закон о аэронавтике 1970 (Канада) - 316
Закон о безопасной воде (загрязнении нефтепродуктами) 1958 (Нидерланды) - 318
Закон о безопасности автомашин 1970, 1980 (Канада) - 317
Закон о безопасности на рабочем месте 1974 (Великобритания) - 312
Закон о безопасности спортивных покрытий 1975 (с. 52) (Великобритания) - 170
Закон о беспроволочной телеграфии 1998 (с. 6) (Великобритания) - 314
Закон о благополучии животных на живодерке 1991 (с. 30) (Великобритания) - 313
Закон о болезнях животных и их охране 1975 (Канада) - 317
Закон о веществах, загрязняющих окружающую среду 1975, 1985 с. Е-12 (Канада) - 99, 142, 317
Закон о видах, находящихся под угрозой исчезновения 12.12.02 С. 29 (Биль С-5) (Канада) - 117, 318
Закон о видах, находящихся под угрозой исчезновения 1990 с. Е.15 (Онтарио) - 147
Закон о внутренних водах на севере 1970, 1985 (Канада) - 317
Закон о внутренних морях и зоне рыболовства 1970 (Канада) - 116, 316
Закон о водах Нунавута и Нунавутском трибунале [по защите] надземных прав [инуитов] 30.04.02 С. 10 (Биль С-33) (Канада) - 317
Закон о воде 2003 с. 37 (Великобритания) - 314
Закон о водных ресурсах 1991 (с. 57) (Великобритания) - 111, 182, 313
Закон о водопользовании 1989 (Нидерланды) - 111, 112, 319
Закон о водоснабжении [о водной промышленности] 1991 (с. 56) (Великобритания) - 83, 313
Закон о водоснабжении 1957 (Нидерланды) - 318
Закон о восстановлении урбанизированных и аграрные территорий 1984 (Нидерланды) - 109, 119
Закон о геологоразведке 1967 (Нидерланды) - 318
Закон о горном деле 1903 (Нидерланды) - 101, 318
Закон о городском и сельском планировании 1947, 1990 (Великобритания) - 312, 313
Закон о государственной тайне 1911 (Великобритания) - 170, 312
Закон о грантах на морское рыболовство 2000 (с. 18) (Великобритания) - 314
Закон о грунтовых водах (компаниях по водоснабжению) 1954, 1981 (Нидерланды) - 318, 319
Закон о детекторах смога 1991 (с. 37) (Великобритания) - 313
Закон о диких животных и растениях 1974 (Великобритания) - 115
Закон о диких животных и сельской местности (поправка) 1991 (с. 39) (Великобритания) - 313
Закон о диких животных и сельской местности 1981 (Великобритания) - 79, 109, 312, 314
Закон о диких млекопитающих (охрана) 1996 (с. 3) (Великобритания) - 314
Закон о добыче и сохранении [районов] нефти и газа 1968 (Канада) - 113, 316
Закон о дорожном движении (о водительских правах и информационных системах) 1989 (с. 22) (Великобритания) - 170
Закон о доступе к информации 25.03.99 С.-16 (Биль С-208) (Канада) - 171, 177, 317

Закон о доступе к правосудию 1999 (с. 22) (Великобритания) - 189, 314
Закон о дренаже земель 1994 (с. 25) (Великобритания) - 314
Закон о железной дороге 1970, 1978 (Канада) - 316
Закон о жилищном городском строительстве 1909 (Великобритания) - 78, 312
Закон о жилищном строительстве (переработанный) 1991 (Нидерланды) - 319
Закон о жилищном строительстве 1901 (Нидерланды) - 101, 318
Закон о загрязнении воздуха 1970 (Нидерланды) - 89, 107, 318
Закон о загрязнении морских вод 1975 (Нидерланды) - 318
Закон о зарплате 2001 (Канада) - 317
Закон о захоронении ядовитых отходов 1972 (Великобритания) - 79, 312
Закон о защите диких животных и растений 1981 с поправками 1985 (Великобритания) - 312
Закон о защите и использовании вод 1973 (Великобритания) - 312
Закон о здоровье животных (поправка) 1998 (с. 13) (Великобритания) - 314
Закон о здоровье и благополучии животных от 24.09.92 (Нидерланды) - 194
Закон о здравоохранении 1875 (Великобритания) - 78, 80, 137, 312, 315
Закон о здравоохранении и промышленной безопасности 1974 (с. 37) (Великобритания) - 170
Закон о землепользовании первой нации 17.06.99 С. 24 (Биль С-49) (Канада) - 145, 317
Закон о земляных работах 1965 (Нидерланды) - 109, 318
Закон о канадских океанах 18.12.96 С. 31 (Биль С-26) - 317
Закон о канадской неделе охраны окружающей среды 1970, 1985 - 141, 316
Закон о канадском фонде технологий устойчивого развития 14.06.2001. С. 23 (Биль С-4) - 317
Закон о коммунальных советах по здравоохранению (доступе к информации) 1988 (с. 24) (Великобритания) - 170
Закон о компаниях по водоснабжению 1991 (с. 58) (Великобритания) - 313
Закон о компенсации за остатки пестицидов 1970 (Канада) - 109, 316
Закон о консолидации [положений] о воде (последовательные положения) 1991 (с. 60) (Великобритания) - 313
Закон о консолидации земель 1985 (Нидерланды) - 109
Закон о контроле [использования] пестицидов 1972, 1985 (Канада) - 317
Закон о контроле [содержания] пестицидов в продуктах 12.12.02 С. 28 (Биль С-8) (Канада) - 317
Закон о контроле атомной энергетики 1946, 1976 (Канада) - 316
Закон о контроле за загрязнением окружающей среды 1974 (Великобритания) - 137, 312
Закон о контроле загрязнений (поправка) 1989 (с. 14) (Великобритания) - 313
Закон о контроле загрязнения смо-гом 1989 (с. 17) (Великобритания) - 313
Закон о контроле над загрязнением атмосферы 1978 (Великобритания) - 107, 312
Закон о королевских парках (торговля) 2000 (с. 13) (Великобритания) - 115, 314
Закон о Королевском инспекторате уголовного преследования 2000 (с. 10) (Великобритания) - 314
Закон о международном парке ватертонского ледника 1932 (Канада) - 316
Закон о местном самоуправлении 2000 - 136
Закон о местном самоуправлении и жилищном строительстве 1989 (с. 42) (Великобритания) - 109, 313

Закон о минимизации отходов 1998 (с. 44) (Великобритания) - 314
Закон о Министерстве [Департаменте] охраны окружающей среды 1985 (Канада) - 126, 142, 317
Закон о морской рыбе (охрана) 1992 (с. 60) (Великобритания) - 116, 314
Закон о морском рыболовстве (охрана дикой природы) 1992 (с. 36) (Великобритания) - 116, 314
Закон о муниципальных грантах 31.05.2000 С. 8 (Биль С-10) (Канада) - 145, 317
Закон о нации Нэльсон Хаус и урегулировании вопросов, связанных с соглашением о затоплении земли от 25.04.97 С. 29 (Биль С-40) (Канада) - 145, 317
Закон о национализации угольной промышленности 1946 (с. 59) (Великобритания) - 113, 312
Закон о национальной неделе охраны дикой природы 1970 (Канада) - 316
Закон о национальном наследии 2002 с. 14 (Великобритания) - 314
Закон о национальном совете по энергии 1970 (Канада) - 316
Закон о национальных музеях 1967 (Канада) - 316
Закон о национальных парках [официальная консолидация] 1974, 1988 (Канада) - 317
Закон о национальных парках 1930, 1985 (Канада) - 316
Закон о национальных парках и доступе к природе 1949 (Великобритания) - 312
Закон о нефти 1998 (с. 17) (Великобритания) - 113, 411
Закон о Нунавуте от 10.06.93 (с. 28) - 148
Закон о ньюфаундлендском национальном парке 1955 (Канада) - 316
Закон о перевозке опасных грузов 1980 (Канада) - 317
Закон о перевозке опасных грузов 1992 (Канада)-317
Закон о пестицидах (плата и применение законодательства) 1989 (с. 27) (Великобритания) - 109, 313
Закон о пестицидах 1962 (Нидерланды) - 109
Закон о пестицидах 1998 (с. 26) (Великобритания) - 314
Закон о пищевых стандартах 1999 (с. 28) (Великобритания) - 314
Закон о плавательных бассейнах (гигиена и безопасность) 1970 (Нидерланды) - 318
Закон о планировании городских и сельских территорий 1965 (Нидерланды) - 318
Закон о планировании и компенсации 1991 (с. 34) (Великобритания) - 313
Закон о подоходном налоге 1966, 1977 (Канада) - 316
Закон о полномочиях местных органов власти по контролю за расходованием воды и сбросами промышленных отходов во внутренние и прибрежные воды 1977 (Великобритания) - 312
Закон о помощи при репродукции людей 29.03.04 С. 2 (Биль С-6) (Канада) - 318
Закон о правительственной информации (доступе общественности) 1991 (Нидерланды) - 171, 176, 319
Закон о предотвращении загрязнения [акваторий] кораблями 1983 (Нидерланды) - 319
Закон о предотвращении загрязнения вод Арктики 1970 (Канада) - 316
Закон о предотвращении загрязнения и контроле 1999 (с. 24) (Великобритания) - 314
Закон о предотвращении загрязнения нефтью 1971 (с. 60) (Великобритания) - 132, 312
Закон о предотвращении загрязнения рек 1876 (Великобритания) - 77, 125, 312
Закон о предупредительных противопожарных мерах 1971 (с. 40) - 170

Закон о приборах, излучающих радиацию 1970,1982 (Канада) – 317
Закон о природопользовании (загрязняющие вещества) (расширенный) 1993 (Нидерланды) - 89, 101, 109, 110, 131, 180, 319, 325
Закон о природопользовании 1992 (Нидерланды) - 95, 101, 103, 138, 166, 171, 319
Закон о продовольствии и медикаментах 1954, 1985 (Канада) - 316
Закон о продовольствии и охране окружающей среды 1985 (с. 48) (Великобритания) - 170
Закон о пространственном планировании (переработанный) 1994 (Нидерланды) - 319
Закон о птицах (ставки за регистрацию) 1997 (с. 55) (Великобритания) - 314
Закон о пчёлах 1990 с. B.6 (Онтарио) - 147
Закон о радиоактивных материалах (перевозка) 1991 (с. 27) (Великобритания) - 313
Закон о разведении собак 1991 (с. 64) (Великобритания) - 116, 313
Закон о развитии и исследовании лесов 1966, 1970 (Канада) - 316
Закон о разновидностях растений 1997 (с. 66) (Великобритания) - 115, 314
Закон о разработке континентального шельфа 1965 (Нидерланды) - 113, 318
Закон о рекультивации ферм в зоне прерий 1970, 1983 (Канада) - 109, 317
Закон о рыболовстве 1868, 1970, 1985, 1991 (Канада) - 116, 126, 143
Закон о сбросах загрязняющих веществ в море 1974 (Великобритания) - 312
Закон о сбросе отходов в океанские воды 1975 (Канада) - 317
Закон о свободе информации 2000 (с. 36) (Великобритания) - 169, 174, 314
Закон о северном трубопроводе 1978, 1981 (Канада) - 317
Закон о сельской местности и правах на дорогу 2000 (с. 37) (Великобритания) - 109, 314
Закон о сельском хозяйстве 1993 (с. 37) (Великобритания) - 109, 314Закон о сельском хозяйстве и аграрном развитии 1966 (с. A-3) (Канада) - 109, 110, 145, 316
Закон о сельскохозяйственной реабилитации и развитии 1990 с. A.I 1 (Онтарио) - 147
Закон о снижении шума (переработанный) 1992 (Нидерланды) - 319
Закон о снижении шума 1979 (Нидерланды) - 89, 319
Закон о собаках (загрязнение земли) 1996 (с. 20) (Великобритания) - 314
Закон о соблюдении чистоты 1875, 1952, 1981 (Нидерланды) - 88, 125, 318, 319
Закон о составляющих отходов 1977 (Нидерланды) - 319
Закон о сохранении земель с. C.28 (Онтарио) - 147
Закон о сохранении лесов восточного склона скалистых гор 1947 (Канада) - 115, 316
Закон о территориальных водах 1970, 1972 (Канада) - 316
Закон о химических отходах 1976 (Нидерланды) - 318
Закон о человеческой репродукции и эмбриологии (раскрытие информации) 1992 (с. 54) (Великобритания) - 170
Закон о чистом воздухе 1971, 1985 (Канада) - 107, 317
Закон о шахтах (производственная инфраструктура и поддержка) 1966 (с. 4) (Великобритания) - 113, 314
Закон о шахтах 1998 (с. 33) (Великобритания) - 113, 314
Закон о шуме 1996 (с. 37) (Великобритания) - 314
Закон о ядерной безопасности 2000 (с. 5) (Великобритания) - 314
Закон о ядерной безопасности и контроле 1997, 13.02.03 C. 1 - 317

Закон о ядерной ответственности [дословный перевод] 1970 (Канада) - 316
Закон о ядерной энергии 1963 (Нидерланды) - 135,318
Закон об [использовании] атомной энергии 1989 (с. 7) (Великобритания) – 313
Закон об авиации 1958 (Нидерланды) - 318
Закон об автотранспорте 1987 (Канада) - 317
Закон об Агентстве канадских парков 03.12.98 С. 31 (Биль С-29) - 145, 317
Закон об аммиаке и домашнем скоте 1994 (Нидерланды) - 319
Закон об Антарктических минералах 1989 (с. 21) (Великобритания) - 313
Закон об индейцах 1970,1979 (Канада) - 316
Закон об инспектировании земель 1970 (Канада) - 109, 316
Закон об информации о изменениях погоды 1970-1971-1972, 1974 (Канада) - 316
Закон об информации о состоянии окружающей среды и безопасности 1988 (с. 30) (Великобритания) - 313
Закон об инфраструктуре (процедура планирования) 1994 (Нидерланды) - 319
Закон об исполнении бюджета 1997 (Канада) - 317
Закон об исторических местах и монументах 1953 (Канада) - 316
Закон об оленях 1991 (с. 54) (Великобритания) - 313
Закон об опасных веществах 1963 (Нидерланды) - 318
Закон об опасных веществах 1969, 1983 (Канада) - 316
Закон об опасных собаках (поправка) 1997 (с. 53) (Великобритания) - 314
Закон об опасных собаках 1991 (с. 65) (Великобритания) - 313
Закон об органах местного самоуправления 1992 (с. 19) (Великобритания) - 137, 314
Закон об организации правительства 1970, 1979 (Канада) - 141, 316, 317
Закон об открытых угольных месторождениях (охрана окружающей среды) 1958 (Великобритания) - 113, 312
Закон об отходах и торговле [квотами на] выбросы [парниковых газов] 2003 с. 33 (Великобритания) - 314
Закон об охране диких животных и растений и регулировании международной и межпровинциальной торговли с. 52 1992 (Канада) - 115, 142, 317
Закон об охране животных 1911, 1988 (с. 29), 2000 (с. 40) (Великобритания) - 314
Закон об охране миграционных видов птиц 1917,1985 (Канада) - 316
Закон об охране окружающей среды (общие положения) 1979 (Нидерланды) - 88, 319
Закон об охране окружающей среды 1990 (с. 43) (Великобритания) - 80, 81, 95, 182, 313, 314, 319, 322
Закон об охране окружающей среды 1995 (с. 25) (Великобритания) - 133, 137, 321
Закон об охране окружающей среды Антарктики 20.10.03 С. 20 (Биль С-42) (Канада) - 318
Закон об охране окружающей среды Онтарио 1992 с. E.I 9 - 148
Закон об охране почвы (глава об очистке) (переработанный) 1994 (Нидерланды) - 319
Закон об охране почвы 1986 (Нидерланды) - 89
Закон об охране природы 1967 (Нидерланды) - 88, 89
Закон об охране природы 1968 (Великобритания) - 312
Закон об охране птиц 1954 (Великобритания) - 79, 116, 312
Закон об охране ресурсов рыб и диких животных 1997 с. 41 (Онтарио) - 147
Закон об охране рыболовства в прибрежной зоне 1979 (Канада) - 116, 317

Закон об охране судоходных акваторий 1970 (Канада) - 316
Закон об оценке воздействия на окружающую среду и социально-экономической оценке в Юконе 13.05.03 С.-7 (Биль С-2) (Канада) – 318
Закон об очистке почвы (временный) 1982 (Нидерланды) - 319
Закон об угольной промышленности 1990 (с. 3) (Великобритания) - 113, 313
Закон об удобрениях 1957, 1970 (Канада) - 109, 316
Закон об удобрениях 1985 (Нидерланды) - 319
Закон об ускорении использования альтернативных видов топлива для автомашин 22.06.95 С. 20 (Биль S-7) (Канада) - 317
Закон об экологически опасных веществах 1985 (Нидерланды) - 319
Закон об экологической информации и информации о безопасности 1988 с. 30 (Великобритания) - 170
Закон об экспорте дичи 1970 (Канада) - 316
Закон об энергетике 1957 (Великобритания) - 187
Закон об энергии 2004 с. 20 (Великобритания) - 314
Закон об энергосбережении 1996 (с. 38) (Великобритания) - 314
Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды" от 19.12.91 № 2060-1 - 71, 72, 151, 207, 236, 284, 293, 343
Закон РФ "О государственной тайне" от 21.07.93 № 5485-1 - 168, 284
Закон РФ "О недрах" от 21.02.92 №2395-1 - 72, 113, 114, 284, 293
Закон РФ "О плате за землю" от 11.10.1991 № 1738-1 - 109, 124, 284
Закон РФ "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" от 15.05.91 № 1244-1 - 169, 284
Закон РФ "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" от 27.04.93 №4866-1 - 189
Закон Северо-Западных территорий об охране окружающей среды 1988 (Канада) - 147
Закон США о видах, находящихся под угрозой исчезновения 1973 - 18Закон Томской области "Об экологическом аудите в Томской области", утверждён решением Государственной Думы Томской области от 27.08.97 № 574 "О законе Томской области "Об экологическом аудите в Томской области" - 155, 284
Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 23.01.98 "Об охране окружающей природной среды и экологической защите населения автономного округа" - 155, 284
Закон, касающийся конвенции об охране перелетных птиц 1994 (Канада) - 317
Закон, устанавливающий превентивные меры по борьбе с шумом 1974 (Великобритания) - 312
законопроект "О предотвращении загрязнения морей нефтью" - 65
Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ - 109, 110, 283
Имперский Декрет Нидерландов о разрешениях на строительство 1810 - 88
Канадский закон о воде 1970, 1985 (с. 11), 1994 - 85, 111, 145, 317
Канадский закон о диких животных 1973 (с. W-9) - 145, 285
Канадский закон о дикой природе 1973-1974 - 317
Канадский закон о национальных морских охраняемых районах [заповедниках] 13.06.02 С. 18 (Биль С-10) - 317
Канадский закон о нефти и газе 1982 - 113, 317
Канадский закон о судоходстве 1970, 1985 - 317
Канадский закон об охране окружающей среды 1988, 1996, 1999 -85,

95, 99, 100, 102, 103, 147, 317, 323, 327, 328
Канадский закон об экологической экспертизе с. 37 1992-1996, 1998, 2003 - 86, 106, 142, 146, 186, 317
Картахенский протокол по биобезопасности 2000 - 12, 65, 209
Кодекс королевских прокуроров – 83
Кодекс лесной практики Британской Колумбии 1995 - 115
Кодекс по применению законодательства сотрудниками Инспектората питьевой воды - 83
Кодекс поведения при аварийном загрязнении трансграничных внутренних вод 1990 - 266
Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ - 121, 283
Конвенция о биологическом разнообразии 1992, Рио-де-Жанейро - 51, 65, 209, 298
Конвенция о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды 1998 (Орхус-ская конвенция) - 52, 172, 173, 175-177
Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении 1972 - 17, 293
Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС) 1973, Вашингтон - 20, 208, 209, 227, 234, 238, 239, 242, 243
Конвенция о развитии бассейна озера Чад 1964 - 15
Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий от 17.03.92 (Хельсинки) - 188, 228
Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Женева, 1979) - 188, 234
Конвенция Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо, 1991) - 15, 187, 228, 235
Конвенция ООН по морскому праву (Монтего Бэй, 1982) - 114, 210, 217, 252
Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр от 17.03.92 - 15, 210, 227, 228Конституционный акт 1867 (Канада) - 92, 93, 145, 146, 285, 358, 375
Конституция Европейского Союза 2004 - 249
Конституция Канады - 91
Конституция Нидерландов (Хрондвет) 1814 - 93
Конституция РФ от 12.12.93 - 10, 72, 73, 94, 119, 121, 125, 149, 152, 159, 162, 164, 165, 167, 179, 188, 283, 296
Концепция национальной безопасности от 17.12.97 № 1300 - 259, 260
Королевский Декрет Нидерландов о разрешениях на строительство 1824 - 88
Краткая Правда 1050-1130 - 70
Лесной кодекс РФ от 29.01.97 № 22-ФЗ - 116, 150, 283
Маастрихтский договор о Европейском союзе 1992 - 235, 244
Международная конвенция о предотвращении загрязнения с кораблей 1973 (МАРПОЛ) - 209, 227, 234
Международный закон об улучшении рек 1955 (Канада) - 316
Международный пакт о гражданских и политических правах от 16.12.66 (вступил в силу 23.03.76) - 48
Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 - 48
Многосторонний договор по инвестициям 1998 - 64
Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой 1989 - 108, 148, 208, 230, 271
Национальный закон о жилищном строительстве 1970 (Канада) - 316
Национальный закон о транспорте 1970, 1978 (Канада) - 316

Национальный закон об экологической политике США 1969 - 19, 86, 186, 271, 289
Нунавутское соглашение о землепользовании 25.05.93 - 145
Общественный договор о сохранении живой природы России - 64
Общий административный закон (1-й и 2-й стадии) 1993 (Нидерланды) - 89, 180, 319
Основы законодательства РФ "Об охране здоровья граждан" от 22.07.93 № 5487-1 - 168, 283
Отчет Брундтланд "Наше общее будущее" 1987 - 48, 49
Парижская Хартия для новой Европы 1990 - 47, 49, 167
Повестка дня на XXI век - 138, 166, 179, 216, 217, 297
Поправка Пелли к Закону о защите рыбаков США 1954 - 20
Поправки к Закону Лэси США 1981 - 21
постановления об оценке воздействия на окружающую среду при городском и сельском планировании 1999 (Англия и Уэльс) - 314
Рамочная конвенцию ООН об изменении климата 1992 - 229
Римский Договор об учреждении ЕЭС 1957 - 12, 60, 244
Роттердамская Конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле 1998 - 209, 232
Руководящие принципы по обеспечению доступа к экологической информации и участию общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды 1995 - 52, 173, 176, 195, 235, 299
Русская Правда 1016 - 70, 71
Соглашение между Государственным комитетом РФ по охране окружающей среды и администрацией Чукотского автономного округа о передаче части полномочий и взаимодействия в области управления особо охраняемыми природными территориями от 7 июля 1997 - 153
Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Саха (Якутия) о разграничении и передаче осуществления полномочий в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов от 28 июля 1995 № 3 – 153
Соглашение между провинцией Саскачеван и федеральным правительством об исполнении Закона об охране окружающей среды Канады - 145
Соглашение между федеральным правительством и Британской Колумбией о мониторинге качества вод - 145
Соглашение между федеральным правительством и правительством Манитобы о действиях в случаях экологических катастроф - 145
Соглашение о качестве воды в Великих Озерах (между правительством Онтарио и федеральным правительством) - 145
Соглашение о международной комиссии по охране реки Рейн от загрязнения 1963 - 15
Соглашение о пограничных водах 1909 (Канада) - 316
Судебник 1497 - 70
Уголовный кодекс 1970, 1972 (Канада) - 316
указ Президента РФ "О дополнительных гарантиях права граждан на информацию" от 31.12.93 №2334 - 169
Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 - 71
Устав ООН от 26.06.45 - 21, 225
Фабричный акт Нидерландов 1896 - 88
Федеральный закон РФ "О государственном земельном кадастре" от 02.01.2000 № 28-ФЗ - 283
Федеральный закон РФ "О государственном регулировании в области

генно-инженерной деятельности" от 05.07.96 № 86-ФЗ - 76, 283
Федеральный закон РФ "О животном мире" от 24.04.95 № 52-ФЗ - 117, 150, 584
Федеральный закон РФ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" от 21.12.94 № 68-ФЗ - 169, 190, 283
Федеральный закон РФ "О карантине растений" от 15.07.2000 № 99-ФЗ - 115, 150, 283
Федеральный закон РФ "О континентальном шельфе РФ" от 30.11.95 № 187-ФЗ - 114, 283
Федеральный закон РФ "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ" от 24.06.99 № 119-ФЗ - 152, 157
Федеральный закон РФ "О радиационной безопасности населения" 09.01.96 № 3-ФЗ - 169, 283
Федеральный закон РФ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" от 30.03.99 № 52-ФЗ - 169, 180, 279, 284
Федеральный закон РФ "О соглашениях о разделе продукции" от 30.12.95 № 225-ФЗ - 76, 284
Федеральный закон РФ "Об информации, информатизации и защите информации" от 20.02.95 № 24-ФЗ - 168, 173, 190, 278, 284
Федеральный закон РФ "Об исключительной экономической зоне РФ" от 17.12.98 № 191-ФЗ - 114, 284
Федеральный закон РФ "Об использовании атомной энергии" от 21.11.95№170-ФЗ - 169, 190, 284
Федеральный закон РФ "Об охране атмосферного воздуха" от 04.05.99 № 96-ФЗ - 107, 108, 150, 169, 284
Федеральный закон РФ "Об охране окружающей среды" от 10.01.2002 № 7-ФЗ - 72, 98, 149, 152, 168, 179, 207, 284
Федеральный закон РФ "Об уничтожении химического оружия" от 02.05.97 № 96-ФЗ - 169, 284
Федеральный закон РФ "Об экологической экспертизе" 23.11.95 № 174-ФЗ - 180, 186, 276, 277, 284
Федеративный Договор от 31 марта 1992 - 128, 149, 152
Хельсинкские правила использования вод международных рек 1966 - 15
циркуляр Управляющего Министерством земледелия и государственных имуществ от 14 октября 1899 г. № 1174 "О принятии мер к прекращению лова рыбы ядовитыми и сильно действующими веществами" - 71
Экологическая доктрина РФ от 31.08.2002 № 1225-р - 176
Экологическая Стратегия для стран Восточной Европы Кавказа и Центральной Азии 2003 - 52

Указатель арбитражных и судебных дел

Дела об охране окружающей среды (Court of Justice. Case 240/83, ADBHU, (1985) European Court Reports (ECR) 531; Case 302/86, Commission v. Denmark, (1988) ECR 4607) - 246, 302, 333

Дела ***об экологическом ущербе*** (Cases 391, 392, 393, 398, 526, 459, 460 and 570/1986, Court of Appeal of Messina, Civil Section, judgment of 30 March 1989) - 212, 302

Дело ***Англо-иранской нефтяной компании*** (Anglo- Iranian Oil Co, 1929) - 264

Дело Апелляционного суда ВТО о креветках и черепахах (Индия, Малайзия, Пакистан, Таиланд против США), 1998 - 18

Дело Апелляционного суда ВТО ***о креветках и черепахах*** (США против Малайзии), 2001 - 19

Дело **в *защиту Ваддензейской отмели*** против Министерства экономики - 193

Дело ***Голдер*** против Великобритании, Европейский Суд по правам человека (Golder v. the United Kingdom (4451/70) [1975] ECHR 1, 21.02.75) - 189

Дело города ***Амбт Делден*** (department of the Council of State, 30.02.82) - 192

Дело компании ***Кокерилл Самбра*** (The "Cockerill Sambre" case. District Court of Maastricht, 03.02.93) - 193

Дело ***о применении ст. 228 Договора к Греции,*** Европейский суд OJ 1996 C 242, 21.08.96 - 247

Дело об озере ***Ниеуве меер*** (The "De Nieuwe Meer" case. Supreme Court, 17.06.86) - 189

Дело об озере ***Lanoux (Lac Lanoux*** Arbitration, France v. Spain, 1957, 24 ILR 101) - 212

Дело ***Патмос*** по иску Итальянского Правительства (Ministry of Internal Affairs v. Patmos Shipping Corporation (1989) - 212

Дело фабрики ***Хорзов*** (Chorzow factory case, Germany v Poland, 1928 of the Permanent Court of International Justice) - 265

Ирвин против ***Филлипса*** (1855 5 Cat. 140) - 14

Комиссия против ***Бельгии*** (Judgment of the Court (Third Chamber) of 14 June 2001 in Case C-230/00: Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium) - 247

Комиссия равных возможностей по трудоустройству против ***Арабской американской нефтяной компании*** (Equal Employment Opportunity Commission v. Arabian American Oil Co. 111 S. Ct. 1227 (1991) - 20

Фонд защиты окружающей среды против ***Масси*** (Environment Defense Fund Inc. v. Massey 1993 WL 11633) - 19

Франкович против Итальянской республики (Frankovich v Italy [1992] I.R.L.R. 84) - 192

Предметный указатель

автомашины (загрязнен.) - 90, 133, 211, 316
Агентство по охране окружающей среды - 314, 321, 322
административное право - 76, 89, 90, 112, 121, 132, 134, 138, 153, 171, 173, 180, 186, 189-191, 281, 283, 319, 325
акторы - 31, 33, 35, 54, 63-65, 69, 199, 215, 221
анализ - VIII, XII, 1, 5-7, 22, 32-34, 37, 40, 50, 81, 91, 95, 117, 122, 123, 129, 130, 132, 135, 160, 172, 174, 179, 186, 187, 221, 227, 238-240, 242, 266, 267, 274-277, 294, 296, 300, 309, 332, 342, 344
Английский совет охраны природы - 133, 313
антропогенный - 98, 216, 217, 262
антропоцентризм - 3, 32, 67
АСЕАН - 215
атмосфера - XXVI, XXXIII, 29-31, 35, 38, 58, 74, 76, 79, 81, 105-108, 123, 128, 135, 137, 148, 150, 165, 169, 174, 190, 206, 217, 251, 284, 312, 313, 324
безопасность - XXV-XXXI, XXXIII, XXXV, XL, 31, 36, 43, 44, 47, 48, 55, 58, 59, 61, 65, 66, 68, 76, 94, 98, 119, 120, 133, 135, 139, 142, 152, 153, 158, 167-170, 172, 174, 187, 188, 193, 199-201, 204, 205, 207, 209, 211, 215, 217-219, 225, 228, 231, 240, 241, 250, 255-260, 263, 268, 274, 280, 283, 291-294, 300, 308, 312-314, 317, 318, 327, 330, 390
биологическое - XXIV, XXXI, 17, 18, 28, 29, 31, 38, 51, 59, 65, 99, 107, 112, 128, 142, 174, 209, 218, 246, 252, 266, 268, 293, 298, 397
биоцентризм - 3, 67
Большая восьмёрка - 208, 215, 242
Британский Совет - 59
Вайлд Эйд - 243
воды - VI, XIV, XXV-XXVIII, XXX-XXXIII, 13-15, 20, 29-31, 35, 38, 71, 73, 74, 76, 77, 79, 81-83, 85, 87, 88, 96, 101, 105, 106, 109, 111, 112, 124, 127, 131-136, 138, 140-143, 145, 146, 148, 150, 152, 154, 155, 161, 163-165, 168, 170, 172-174, 182-184, 187, 188, 190, 206, 210-213, 215217, 219, 227, 228, 233, 236, 246, 247, 251, 252, 265-267, 279, 280, 283, 312-319, 322-324, 332, 343
ВОЗ - 205, 234
воздух - VI, XXIV, XXXVIII, XXXI, XXXIII, 30, 31, 35, 38, 62, 74, 75, 79, 81, 88, 89, 96, 107, 108, 123, 135, 137, 146, 150, 165, 169, 173, 174, 182, 188, 211, 215, 234, 236, 246, 280, 284, 312-320, 322
Восток - XXXIII, 3, 52, 59, 64, 66, 135, 199, 227, 238, 344
вред - XXIV, 3, 14, 24, 27, 28-30, 36, 58, 71, 80, 94, 96, 99, 107, 108, 120, 124, 148, 172, 193, 207, 210, 223, 226-228, 230, 240, 251, 257, 265, 279, 308, 312, 320
ВТО - XXXIV, 18, 19, 241
гармонизация - VIII, 6, 8, 56, 88, 118, 120, 128, 190, 244, 248, 271, 274, 277, 281, 292
генетически модифицированные организмы - 43, 49, 65, 117, 120, 124, 174, 209, 218-220, 279, 313, 320, 332
глобализация - 1, 5, 34, 39, 62, 69, 215, 216
Глобальная система наблюдения - 230
Госкомэкологии России - VI, 60, 297, 299
ГЭФ – 230
двусторонние отношения - 7, 15, 20, 28, 35, 38, 54, 57-59, 63, 184, 229, 241, 264, 270, 281, 393

Департамент окружающей среды, транспорта и регионов (ДЕТР) - 59, 132, 251
дипломатия - VII, 33, 34, 44, 199, 202, 229, 265
директива - 82, 84, 97, 98, 106, 131, 164, 165, 173, 177, 193, 194, 235, 236, 246-248, 268, 315, 332, 333, 380
договор - V, VI, VIII, IX, XVI, XXIV, XXXI-XXXIV, 2, 8, 12, 15, 17, 20, 21, 28, 33, 43, 45, 48, 50, 53, 54, 56-58, 60-62, 64, 65, 72-74, 120, 121, 124, 128, 132, 139, 140, 145, 149, 152-155, 157, 161, 200, 201, 204, 205, 209, 224-226, 228, 235, 241, 244-246, 252, 255, 258, 264, 265, 270, 275, 276, 308, 339
доктрина Винтерса - 14
доктрина вторжения - 12-14
доктрина государственного траста - 12-13
доктрина добровольно ограниченного суверенитета - 15
доктрина изъятия - 14
доктрина навигационного сервитута - 12-13
доктрина раннего приобретения - 14
доктрина Хармона - 15
Друзья Земли - 183, 237
дуализм - 9, 11, 274
Европейская Комиссия - XXIV, XXXIV, 11, 60, 97, 235, 244-248, 250
Европейский Союз - 60, 61, 81, 83, 84, 90, 97, 125, 126, 128, 164, 165, 173, 192-194, 200, 208, 215, 234, 235, 243, 246, 247, 249, 268, 332, 333, 344
Европейский Суд - XXXIV, 189, 192, 226, 235, 245
Европейское Агентство по окружающей среде - 52
Европол - 241
ЕЭК ООН - 48, 51-53, 60, 234, 299
женщины - 88, 179, 184, 216
животные - XXV, XXVI, XXIX, XXX, XXXII, 3, 13, 21, 32, 58, 74, 75, 78, 79, 89, 90, 108, 109, 115-117, 124, 128, 133, 135, 142, 145, 147, 150, 155, 187, 192, 194, 208, 215, 236, 238, 241, 242, 243, 251, 269-281, 284, 293, 312, 314, 317, 319
заболоченность - 110, 219, 233
загрязнение - XXV-XXVIII, XXX-XXXII, 7, 13, 14, 15, 25, 27, 38, 65, 77, 79, 80, 81, 82, 85, 87, 88, 89, 95-99, 101, 104, 107, 108, 111, 112, 117, 123, 125, 128, 130, 132, 133, 135-137, 142, 146-148, 164, 170, 178, 182-184, 188, 189, 192, 198, 206, 209-211, 213-220, 225, 227, 228, 232, 234, 235, 247, 250, 251, 253, 257, 260, 266, 267, 271, 279, 280, 292, 300, 312-319, 321-324, 327, 332, 344
законотворчество - 1, 8, 16, 30, 42, 75, 81, 87, 95, 127, 182, 250, 292
Запад - 1-4, 8-13, 16, 21, 25, 29, 31, 67, 121, 199, 255, 273, 289, 291, 294, 295, 344
заповедник - XXX, 58, 59, 77, 107, 248, 312, 313, 317
засуха - 110, 111, 218
здоровье людей - XXXII, 36, 71, 74, 78, 94, 99, 100, 107, 135, 140, 143, 168, 169, 174, 183, 207, 210, 211, 213, 216, 228, 238, 243, 248, 260, 261, 266, 283, 323
земли - XXVI, XXIX, XXX, XXXII, 35, 38, 70, 72, 76, 76, 77, 80, 97, 109-111, 124, 137, 140, 141, 143, 145-147, 150, 152, 156, 164, 173, 180, 191, 215, 218, 257, 264, 279, 280, 283, 292, 314, 317, 321, 234, 330, 343, 344, 376, 391
ИГП РАН - XII, XIV, 6, 110 ,119, 187, 289, 291, 292, 296, 375
ИЗСП - X, XI, 76, 110, 119, 155, 291, 292
ИКАО - 205, 217, 234
ИКЗ - XIV, 95-98, 104
ИМО - 205, 217, 227, 234, 241, 264, 295
имплементация - 33, 46, 72, 232
ИМЭМО - XIV, 202, 297
Инвайронмент Кэнада - 85, 141, 142
инкорпорация - 17, 89, 101, 107, 180, 224
интеграция - 45, 10, 58, 62, 63, 69, 82, 125, 128, 243, 250, 292, 337
интегрированный подход - XIV, 7, 29, 80, 83, 89, 95, 97, 98, 112, 117,

182, 230, 247, 249, 250, 313, 314, 319, 332
ИнтерАтом - 241
Интернет - 65, 171, 196, 256, 293, 293, 310
Интерпол - 208, 237-239, 241, 251
ИНФОТЕРРА - 230
Исламская конференция - 215
истощение природных ресурсов - 209, 213, 214
Канадское агентство международного развития (СИДА) - 59, 59
климат - XXXII, 51, 59, 90, 127, 131, 142, 211, 215, 217, 219, 229, 230, 317
клонирование - XXIV, 117, 314
ковенант - 128, 184
Комиссия международного права - 50, 206, 213, 225, 226, 240, 256, 291
Комиссия по охране природы (Кантрисайд комишн) - 133
конкордат - 128, 132, 161, 166
конституционное право - XXIV, XXXI, 10, 14, 17, 40, 44, 72, 73, 91-94, 119, 121, 125, 129-131, 139, 140, 143-146, 148, 149, 151, 152, 159, 162, 164, 165, 167, 168, 178, 179, 188, 249, 261, 283, 293, 296, 299, 309, 331
концепция "безусловного одобрения" - 247
концепция трансформации - 17
Корона - 80, 128, 136, 141, 143, 145, 161, 322, 323, 330
культура - VII, VIII, XII, XXXI, 1-5, 7, 8, 11, 12, 16, 21, 32, 38, 42-44, 48, 68, 102, 104, 105, 109, 118, 174, 185, 196, 197, 200, 205, 207, 210, 211, 220, 233, 259, 270, 275, 281, 291, 295, 337, 339
кумулятивный эффект - 14, 86, 214
латентность - 251
лес - XXVIII, XXXI, XL, 51, 59, 72, 74, 76, 77, 87, 93, 109, 110, 114-116, 120, 132, 142, 143, 146, 150, 152, 154, 156, 163, 208, 217, 219, 243, 251, 254, 257, 262, 271, 281, 283, 316, 343
ЛИД - 243
лицензирование - 88, 101, 111, 113, 116, 132, 135, 136, 138, 146, 148, 150, 172, 182, 191-193, 309, 312, 320, 325
МАГАТЭ - 205, 217, 234
МГЮА - X, XI, XIV, 110 ,119, 289, 291, 292, 395
мегасубъектность - 63, 64
международное право окружающей среды - XI, XIV, 2, 3, 5, 8, 22-34, 37-39, 44, 53, 63, 67, 128, 269, 273-275, 282, 299, 311, 379, 390, 399
международное экологическое право - 22-25, 27, 28, 30, 232, 263, 274, 290, 299, 311, 374
международные отношения - IV-VIII, XII-XIV, XXXVI, 3, 4, 11, 12, 16, 17, 23-28, 31, 33, 34, 38-41, 43, 44-47, 49, 53, 55, 59, 62, 63, 66-69, 73, 199, 200, 202-204, 221, 222, 225, 237, 247, 255, 260, 270, 271, 273, 284, 282, 289, 290, 291, 292-300, 325
международные преступления - 206, 255, 299
Международный банк - 271, 282
Международный суд - 228, 264, 265
Международный экологический суд - 228, 229
Межпарламентский союз - 235
местное самоуправление - XXVI, XXIX, 76-78, 109, 136-138, 155-157, 159-162, 165-167, 180, 188, 188, 287, 308, 313, 314, 319
метод "конец трубы" - 85
Министерство [Департамент] охраны окружающей среды Канады - 126, 142, 312
Министерство по вопросам окружающей среды, продовольствия и аграрных дел (DEFRA) - 132
Министерство сельского хозяйства, рыболовства и продовольствия (MAFF) - 132
Минприроды Нидерландов (ФРОМ) - XI, XV, 59, 134, 135, 138, 184
Минприроды России - VI
Минсельхоз Нидерландов (Эл-Эн-Ви) - 59
Минтранспорта Нидерландов (Ви энд Дабл Ю) - 59
ММПО - 199, 200, 205
МНПО - XL, 35, 199, 200, 204, 243
МНЭПУ - X, XI, XIV, 22, 48, 48, 120, 123, 176, 188, 261, 290, 292, 294-297, 299, 300, 344
мобилизация стыда (так наз.) – 224
модельный акт - XXIV, 17, 18, 78,

119, 121, 158, 159, 169, 195, 241, 278, 296
молодёжь - XI, 49, 88, 167, 176, 179, 297, 300
монизм - 9-11
море - XXV-XXVIII, XXX, XXXI, 12, 18, 29, 31, 65, 91, 112, 114, 116, 124, 132, 135, 140, 142, 149, 150, 154, 203, 209, 210, 212, 213, 217, 234, 235, 247, 248, 252, 253, 256, 279, 292, 312-314, 316-318, 321, 323, 328, 333
мотивации - IV-VII, 4, 45, 67, 68, 103, 117, 160, 192, 194, 248, 261, 269, 273, 274, 282, 310, 339, 341, 342
МПОС - XI, XIV, 2, 3, 5, 8, 22-34, 37-39, 44, 53, 63, 67, 128, 269, 273-275, 282, 299, 311, 379, 390, 399
МПР России - X, XI, 58, 59, 61, 118, 123, 125, 134, 153, 190, 292
МСОП - 60, 62, 237, 243, 291, 343
муниципалитет - 88, 135, 138, 144, 148, 161, 164, 177, 184
наводнения - 15, 87, 104, 109, 112, 136, 291, 321-323
налог - XXVII, 16, 70, 82, 87, 124, 140, 148, 201, 209, 267, 308, 309, 316
НАТО - 256-258, 271
Национальный Фонд (Нэшэнал Траст) - 133
недра - VI, XXX, 35, 38, 72, 74, 76, 113, 114, 152, 154, 156, 163, 215, 251, 280, 284, 293, 343
нефть - XXV, XXVII, XXX, XXXIV, 64, 65, 93, 113, 132, 203, 209, 211-213, 217, 219, 256, 257, 264, 265, 268, 290, 312, 314, 316-318
НИИМПП - 239-242
НПДООС - 183, 184
общественность - V, XI, XXIV, XXVII, XXXI, XXXII, 7, 29, 34, 48, 49, 52, 63, 77, 80, 83, 86, 97, 99, 112, 118, 120, 128, 133, 144, 155, 165, 167-171, 173, 175-188, 190-193, 195-197, 207, 223, 224, 242, 250, 272, 278-280, 284, 290, 291, 297, 299, 309, 313, 319, 320, 323, 325
обычное право - 84, 91, 264, 331
ОВОС - XIV, 128, 142, 165, 171, 186, 187, 295, 325, 332
озеро - XXXI, XXXII, XXXIV, 15, 35, 38, 145, 188, 189, 211, 227, 228
озоновый слой - озон XXIV, XXXI, 35, 38, 59, 108, 128, 148, 208, 215, 217, 218, 229, 294
озоноразрушающие вещества - XIV, 99, 208, 218, 231, 242, 246, 251
океан - XXVI, XXVIII, 31, 35, 38, 58, 143, 209, 217, 240, 241, 252, 317, 328
ООН - XIV, XXXI, XXXII, XXXVI, XXXIX, XL, 15, 16, 21, 47-53, 58-60, 62, 105, 114, 133, 173, 199, 201, 203-205, 208-210, 214, 217, 218, 221, 223, 225, 228, 229, 231-235, 239, 240, 242, 252, 255, 257, 263, 264, 271, 282, 295, 296, 299
опустынивание - 110, 218, 219
ответственность - XXVIII, XL, 12, 14, 21, 23, 30-32, 36, 38, 45, 46, 48, 61, 64, 70, 80, 81-83, 87, 92-94, 96, 97, 108, 123, 128, 132-135, 138, 141, 143, 144, 146, 147, 151, 158, 161, 162, 167, 169, 182, 253-256, 261, 262, 264, 268, 271, 278, 293, 298, 299, 314, 316, 320, 332, 343
отсылка - 17, 90, 103, 127, 156, 172, 175
отходы - XXIV, XXVII-XXIX, 19, 31, 36, 38, 76, 79, 80, 81, 85, 87, 90, 105, 106, 127, 131, 135, 137, 138, 146, 148, 150, 156, 164, 165, 182, 190, 191, 208, 209, 215, 217, 219, 227, 229, 234, 236-238, 242, 246, 247, 251, 253, 260, 280, 312-315, 317-325, 328, 332
ОЭСР - 52, 60, 64, 253
парк - XXVI, XXVII, XXIX, 87, 115, 137, 145, 163, 248, 312, 314, 316, 317, 321, 322
парламент - 78-81, 84, 85, 91-93, 97, 99, 126, 130, 131, 141, 144, 145, 147, 151, 169, 200, 235, 236, 245, 250, 299, 324, 331, 337
пестициды - XXVI, XXVII, XXXII, 109, 132, 143, 144, 165, 209, 220, 232, 248, 313, 314, 316-318
плюралистическая однополярность - 271
политика - VII, XII, XXXI, 1, 2, 7, 8, 11, 12, 16, 18, 19, 21, 28, 30, 32, 33, 35, 37, 39, 43-45, 48-52, 54, 60, 61, 63, 66, 76, 79, 82, 84-86, 88, 90, 93, 94, 101, 105, 118, 126, 128, 130-132, 134-136, 140-142, 149, 150, 153,

154, 156-158, 160, 161, 164, 167, 174, 176, 181, 183-186, 193, 195, 200, 201-206, 214, 216, 222-224, 226, 231, 235, 240, 242-245, 248-250, 257-262, 269, 271, 272, 276, 279, 280, 281, 289, 294, 296, 299, 310, 338, 339, 343, 344
политология - 40, 43-45, 47, 308, 311, 343, 344
почва - XXIX, XXX, 29, 30, 35, 38, 48, 88, 89, 111, 135, 173, 174, 211, 215, 219, 244, 246, 251, 266, 280, 319
право справедливости - 84, 329
правонарушение - VI, VIII, XXXI, 8, 14, 38, 97, 120, 121, 123, 138, 151, 154, 190, 199, 206, 208, 209, 221-223, 225, 226, 232, 236, 239, 240, 242, 254, 255, 261, 263, 267-272, 276, 280, 282, 283, 290, 297, 308, 320, 322, 323
правопорядок - XII, 9, 18, 92, 105, 139, 205, 207, 214, 243, 244, 248-250, 296
правотворчество - 32, 295
превенция - XXX, 11, 25, 233, 255, 296, 312
преступление - VI, VII, XXXVII, 97, 169, 170, 182, 191, 206-209, 215, 216, 220, 223-226, 232, 233, 236-242, 250, 252, 254, 255, 257-260, 269, 271, 272, 281, 282, 289, 292, 299, 330
прецедент - 12, 78, 84, 91, 92, 153, 189, 193, 229, 329, 331
принцип - V, XIV, XVI, XXIV, XXXII, 2, 10, 11, 12, 14-18, 23-28, 31, 35, 38, 40, 44, 45, 48, 49, 51, 52, 61, 72, 77, 84, 85, 93, 98, 104, 105, 110, 118, 121, 152, 157, 161, 168, 169, 173, 176, 179, 180, 186, 191-193, 195, 197-199, 201, 203, 217, 223, 224, 227-229, 235, 240, 248, 249, 257, 263, 264, 269, 270-272, 275, 277, 280, 281, 297-299, 309, 329, 331, 337, 339
природоохранное законодательство - 71, 74, 76, 88, 107, 111, 118, 119, 132, 138, 139, 144, 151, 230
природопользование - XII, XXVIII, 25, 28, 41, 62, 71, 74, 77, 83, 89, 90, 95, 101, 103, 105, 107-110, 157, 158, 162, 164-166, 171, 178, 180, 189, 192, 194, 214, 222, 223, 228, 247, 290, 308, 309, 319, 325
природоресурсное законодательство - 74, 76, 110, 111, 119, 291, 292, 309, 344
Программа МАТРА МИД Нидерландов - 59
ПРООН - 239, 271, 282
птицы - XXIV-XXVIII, XXX, 59, 79, 89, 116, 128, 164, 241, 243, 312, 314, 316, 317, 319, 332
радиоактивность - XXVIII, 36, 38, 150, 215, 217, 238, 242, 260, 269, 280, 281, 313-315, 320
растительность - VI, XXV, XXVI, XXVIII, XXIX, XXXIII, 3, 21, 58, 76, 79, 90, 108, 114-116, 120, 124, 133, 135, 142, 150, 208, 215, 218, 236, 267, 269, 279, 280, 281, 283, 312, 314, 317, 319, 332
ратификация - 21, 54, 72, 114, 121, 225, 235, 249, 258, 340
реестр (регистр) - XXVIII, 20, 54, 80, 96, 115, 170, 171, 182, 196, 230, 278, 314, 314, 325
реки - XIII, XXIV, XXVII, XXXI-XXXIII, 13, 15, 73, 77, 112, 125, 140, 154, 212, 227, 300, 312, 316, 322
рекультивация - XXIX, 109, 110, 317
ресурсы - IV, VI, XI, XII, XXIV, XXV, XXIX, 13, 31, 94, 140, 141, 143, 146, 213, 217, 218
рыболовство - XXV, XXVII-XXIX, XXXVII, 21, 85, 116, 125, 132, 134, 135, 140, 143, 146, 162-165, 194, 208, 210, 252, 314, 316, 317, 322, 341
СБСЕ - 47
Святой престол - 233
Север - 3, 8, 110, 147, 199, 201, 271
сепаратизм - 63, 272, 280
СИТЕС - XXXI, 208, 209, 227, 234, 238, 239, 242, 243
Служба США по управлению рыбными ресурсами и ресурсами дикой природы - 59
собственность - XIV, 13, 14, 21, 32, 36, 70, 77, 146, 149, 208, 210, 212, 239, 253, 267, 320, 321, 322, 340, 342
Совет Европы - 5, 200, 236
соглашение - 15, 61, 73, 132, 143, 145, 148, 153-155, 201, 204, 226, 229, 264, 265, 316, 317

Содружество Независимых Государств (СНГ) - 58, 61, 94, 118, 128, 190, 200, 225, 236, 243, 292, 293, 294
Союз Беларуси и России (СБР) - 200, 225
Союз международных ассоциаций – 206
сравнительное правоведение - 1, 5-7, 27, 29, 39, 40, 42, 44, 45, 95-102, 119, 274, 275, 277
стандарт - 12, 14, 29, 31, 39, 46, 56, 61, 62, 64, 75, 81, 82, 89, 108, 118, 141, 142, 149, 193
статутное право - 84, 91
Стратегия охраны окружающей среды Арктики (АЕПС) - 60
суверенитет - XXXIV, 9, 15, 51, 63, 200, 203, 204, 244, 255, 269, 281
судейское право - 84
судоходство - XXIV, XXX, 13, 15, 140, 164, 317
тенденция - VI, 17, 36, 37, 38, 44-46, 62, 69, 71, 73, 78, 83, 84, 90, 117, 130, 147, 157, 160, 238, 241, 254, 275, 282, 296, 297, 342
теория небрежности - 12, 14
теория строгой ответственности - 12, 14
теория беспокойства - 12, 13, 80
теория государства и права - 40, 44, 46, 293, 295, 296, 299
ТНК - 63, 206, 254
толкование - V, XXIV, 42, 71, 73, 93, 119, 123, 127, 175, 276, 292, 331
традиции - 1-4, 7, 12, 31, 34, 41, 53, 56, 58, 63, 79, 82, 95, 118, 161, 183, 185, 203, 207, 215, 241, 252, 329, 331, 339
транснациональные явления - 11, 45, 63, 202, 203, 206, 216, 233, 242, 254, 260
трансформация - 17, 240, 243, 269
Траффик - 242, 243
трибунал - XXV, 115, 189, 212, 257, 268, 312, 317, 330
убытки - 14, 70, 210, 211, 212
Университет ООН - 235
унификация - VIII, 8, 17, 42, 125, 128, 166, 270, 277, 281
ущерб - VI, VIII, XXXIV, 13-15, 18, 23, 31, 32, 85, 94, 108, 110, 169, 172, 178, 190, 209-214, 218, 225-228, 231, 233, 252, 255, 257, 258, 263, 265-268, 293, 324ФАО - 205, 217, 235
федерализм - 139, 163
Федеральное ведомство по окружающей среде, лесу и ландшафту Швейцарии - 59
Федеральное министерство окружающей среды и безопасности ядерных реакторов (БМУ) - 59
Фонд ноу-хау - 59
химическое - XXVIII, XXXII, XXXIII, 64, 67, 78-80, 96, 99, 169, 209, 215, 217, 230, 232, 238, 257, 260, 280, 284, 318, 327
Шведское агентство международного развития (СИДА) - 59
Швейцарский Департамент развития и сотрудничества - 59
штраф - 70, 83, 89, 97, 99, 108, 116, 182, 191, 241, 247, 248, 254, 328
экологическая информация - 32, 173, 176, 196
экологические ценности - 11, 12, 49, 53, 180, 220, 267
экологический императив - 10, 16, 32, 34, 37, 45, 67, 126, 197, 260, 261, 272, 282, 296
экология - 25, 28, 111, 120, 121, 122, 139, 185, 207, 296-300, 311
экоМНПО - 204, 205
экспертиза - XXIV, XXX, XXXIII, 71, 76, 86, 99, 105, 106, 142, 146, 150, 155, 165, 180, 186-190, 195, 276-278, 284, 317
экстерриториальные явления - VIII, 19, 68, 252
Юг - 3, 199
ЮНЕП - XIV, 16, 31, 54, 60, 190, 201, 208, 209, 213, 214, 229-232, 257, 264, 271, 282, 290-292, 295
ЮНЕСКО - 205, 233, 295
ЮНИДО - 201
ЮНКТАД - 201
язык - V, VII, IX, XIII, 3, 5, 7, 21, 22, 28, 67, 121, 185, 259, 261, 283

Глава I

ОСНОВЫ СПЕЦИАЛЬНОЙ ЧАСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА И СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

§1. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО ЗАПАДА

1.1.1. Поле исследования: критическое восприятие западного опыта

Современный Запад - это явление не только географического масштаба, но и исторического, социального, экономического, политического, религиозного и т.д. Это особая цивилизация со своей материально-технической базой и надстроечной частью. В уникальных исторических условиях сформировалась и развивается западная правовая культура, в высшей степени сложное, многомерное и разноплановое явление, воспринимаемое на расстоянии как конгломерат ценностей, доктрин, правовых идей, убеждений, навыков и стереотипов исполнения законодательства, законотворчества и правоприменения в отдельных государствах и на Западе в целом.

Сравнительные эколого-правовые исследования концентрируются в основном на экологическом законодательстве США, Германии и не охватывают законодательство других государств. Существует много стереотипных представлений о специфике западного экологического права (права окружающей среды), связанной с правовой культурой Запада. Но весьма примечательно то, что сами они, в свою очередь, являются преимущественно западными по происхождению. Широкий взгляд на Запад во все времена оказывался едва ли не чем-то невозможным. Сдержанное внимание к настоящему вопросу, мы бы сказали, связано с распространенной, особенно в прошлом, точкой зрения о враждебности "внутренней или внешней международно-правовой или противоправной окружающей среды" нашей правовой системе. Существующий взгляд на западное экологическое право во многом приводится в действие как взгляд самого Запада на своё же экологическое право, своё право в целом. Патрик Гленн в монографии "Правовые традиции мира", анализируя изменения правовых систем в результате глобализации, ставит вопрос олом, приживутся ли новые общеобязательные предписания в окружении, где преоблада-

ющая правовая культура часто враждебна рыночным принципам, обнаруживает именно этот взгляд[1].

Экологическое право экономически развитых стран, законодательство о правах человека оказали преобладающее влияние на международное право окружающей среды и всё в большей мере принимаются во внимание национальными правовыми системами. Дебаты по поводу часто уже запоздалого присоединения России к ряду международно-правовых договоров - показательное проявление продвижения западного порядка и его способности превращать свою точку зрения в универсальную наблюдательную позицию. Итоговая оценка эколого-правовым и социальным порядкам современного Запада ещё далеко не выработана. Едва ли будет дана оценка этому взгляду в обозримом будущем. Тем не менее один весьма существенный позиционный момент, отмечаемый автором, сознательно дистанцирую-щим себя от западных ценностей, но с неизбежностью и воспринимающим их, следовало бы здесь привести, чтобы подчеркнуть, как глубоко укоренилась собственно западная точка зрения на его экологическое право у всех, кто пытается мыслить критически.

Национальный совет по инвалидности (США) в политическом заявлении 2002 года, приводя мнение об универсальности прав человека, что они свойственны всем народам, отмечает, что это нельзя недооценивать [при их внедрении. - *E.B.]* в международной окружающей среде, где инициативы правовых реформ расцениваются как связанные исключительно с американскими интересами, а во взгляде на них присутствует недоверие или даже прямая враждебность[2].

К вопросу о действенности договоров о правах человека Совет ставит в пример механизмы международно-правовой охраны окружающей среды, имеющие сравнительно более определенные принципы отчетности, сроки; механизмы, допускающие рассмотрение неофициальных источников информации (когда государство не представило информацию в срок), допускающие принятие взаимосвязанных мер на субрегиональном или региональном уровне и предусматривающие обеспечение финансовой и технической помощи государствам в подготовке их докладов.

Мы бы сказали по-другому: универсальность (и, следовательно, конструктивная применяемость) законоположений измеряется не отношением "извне" к привносимой с ними технологии, а национальной традицией право- и миропонимания.

[1] *Glenn P.H.* Legal Traditions of the World. Oxford: Oxford Univ. press, 2001.

[2] Understanding the Role of an International Convention on the Human Rights of People with Disabilities. A White Paper. An analysis of the legal, social, and practical implications for policy makers and disability and human rights advocates in the United States. National Council on Disability, June 12, 2002 http://www.ncd.gov/newsroom/publications/unwhitepaper_05-23-02.html.

Действительно, международное право окружающей среды преимущественно формируется ограниченной группой государств Запада и наследует черты их внутреннего экологического права, в том числе такие положительные черты, как конструктивизм и субъективную определенность. Согласно Национальному совету по инвалидности - суть международного права окружающей среды (и экологического права Запада - частично одного из "родителей" МПОС), таким образом, сводится к технологии, а не социальному содержанию. Тем более, оно видится таковым на расстоянии. Но мало кто отмечал, что при взгляде на экологическое право Запада из виду упускаются корни его правовой культуры.

В дискурсе об экологических правах различия подходов к их пониманию огромны. Они ещё больше, чем несовместимость позиций Запада и Востока, Севера и Юга, с одной стороны, утверждающих абсолютный приоритет прав человека, независимого от социальных чувств человека, человеческого достоинства, и с другой стороны, замечающих, а в основном четко намекающих, что исторического и культурного универсализма прав человека не существует.

Также и на Западе, предлагая миру реформы на основе своей технологии, ставя свое право в пример, не учитывают другие традиции, не стремятся к их пониманию.

Но именно в природоохранной сфере происходит приближение западного правопонимания к реализации социальных интересов. Сионайд Дуглас-Скотт, преподаватель права Королевского колледжа (Лондон) утверждает, что существуют пределы использования языка прав человека, демонстрируя это на примере права окружающей среды. Современные западные концепции экологических прав - антропоцентрическая и биоцентрическая не являются достаточно убедительными. Автор полагает, что это две "противоречивые, несовместимые концепции прав" и опора на них может нанести вред охране окружающей среды[3].

Антропоцентрический подход по защите частных экологических прав (интересов) человека, отдельного индивида, рассматриваются автором как "ошибочность смещенной реальности".

Биоцентрический подход сторонников теории прав животных[4] не достаточно опосредован в формах юридической практики.

[3] Цит. по: *Бродко И.А., Квасовец Н.Ф.* Современное научное понимание права прав человека: (Аналитический обзор книги "Право прав человека" — Understanding Human Rights / Ed. by C. Gearty and A. Tompkins. London; New York, 1996) // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2001 № 2, http://www.cenunst. unibel.by/joumal/2001.2/brodkvas.shtml.

[4] Одним из е основоположников считается американский эколог, философ и юрист К. Стоун, который в 1974 году опубликовал работу "Должны ли деревья иметь права?" о предоставлении юридических прав животным, растениям и объектам неживой природы на основе установления попечительства над ними и защиты их интересов.

В международном праве окружающей среды общеобязательные международно-правовые документы признают внутреннюю ценность, присущую природным объектам независимо от того, может ли оценить это человек. На смену понятию автономии человека, когда защита индивидуального, частного права провозглашалась самодостаточной, приходит понимание исторической необходимости принять конкретные обязательства и правовые нормы, обязательные для всех, в целях защиты окружающей среды, защиты публичных интересов.

При имеющейся обусловленности общественных отношений доминантой извлечения прибыли, ростом потребительства на Западе также сильны традиции следования "разуму"[5], соблюдения меры и строгих ограничений. Так, например, мотив сохранения благоприятного состояния окружающей среды проявляется не столько от того, что это важнейшая социальная ценность, но сколько это и экономическая ценность. В этом смысле понимание правовой культуры и экологического права западных зарубежных стран позволяет достигать самых серьезных целей, когда речь идет о необходимости понимания самого себя как иного, не западного культурного мира.

Это весьма своевременно, так как необходимо выработать совершенные правовые способы сохранения биосферы, основанные на приведенных к одному знаменателю, взаимодополняющих, равно уникальных правовых культурах. Дмитрий Михель, российский философ, социальный антрополог, основатель научной школы, исследователь западной культуры, пишет: "Запад ни у кого не спросясь, назначил себя на роль волшебного зеркала, особой *camera lucida,* в которой призваны отражаться он сам, и остальные миры. Что же за зеркало он предлагает нам, и насколько это зеркало позволяет верно уловить лицо, которое в нем отражается"?[6]

Сохранение жизни на Земле возможно только по формуле "каждый отдельно и все вместе". Её несоблюдение множит издержки интеграции и удаляет нас от момента достижения цели. Именно международно-правовые механизмы регулирования деятельности государств и международных организаций, направленной на сохранение среды обитания человека через предупреждение, уменьшение и максимально возможное ограничение неблагоприятных воздействий на природу в единстве с национальными правовыми мерами, открывают путь к достижению гармонии общества и природы. Такова основная цель и инструментарий специальной части экологического права. Развитие специальной части экологического права выходит на первый план в качестве мотивации международных отношений в целом.

[5] См. прилож. 14. С. 397.

[6] *Михель Д.В.* Тело в западной культуре. Саратов: Научная книга, 2000. С. 5.

1.1.2. Международное сотрудничество: постановка проблемы

По-видимому, недалеко то время, когда мы осознаем, что глобализация мира завершилась. Мы не знаем, когда точно и как это произойдет, но можно быть уверенным, что потом всё повторится снова, и это уже будет другой мир. Основной вопрос в том, чтобы вовремя овладеть инициативой или хотя бы направить этот процесс в конструктивное русло с учётом признания равноценности культур, исторического опыта и цивилизаций.

Одной из попыток создания живого международного языка, языка понятного всем, может быть, и есть международное право окружающей среды.

Глубоко прав был О.С. Колбасов, когда в своем завещании экологам обратил внимание на то, что экологическое право должно сыграть колоссальную историческую роль - стать противовесом всего остального права, стоящего на страже имущественного богатства и сопряженной с ним власти[7].

Каковы мотивы изучения экологического права других государств? В настоящее время имеется относительно мало научных работ, посвященных сравнительно-правовому анализу экологического законодательства России и зарубежных стран.

Вместе с тем, вступление нашей страны в Совет Европы, интеграция в мировое сообщество, возрастающий взаимный обмен информацией, в том числе и в сфере правового регулирования общественных отношений в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, выдвигают требование активизации названных разработок, направленных на всестороннее изучение зарубежного экологического законодательства в целях учёта имеющегося в других странах положительного опыта[8].

Необходимость и целесообразность обобщения правового опыта зарубежных стран в сфере экологии отмечал профессор С.А. Боголюбов[9].

Существенное значение обобщения правового опыта зарубежных стран в сфере экологии отмечали Ю.Е. Винокуров, М.М. Брин-чук, О.С. Колбасов, И.О. Краснова, В.Л. Мищенко, А.С. Тимошен-

[7] *Колбасов О.С.* Завещание экологам // Журнал российского права. 2000. № 5/6. С. 90. Цит. по: *Васильева М.И.* Экологическое право // Федеральный журнал. 2002. № 3. ИГ Юрист, 2002. С. 14-19.

[8] Экологическое право Российской Федерации: Курс лекций / Под ред. проф. *Ю.Е. Винокурова.* М.: МНЕПУ, 1997 С. 348; 2-е изд. перераб. и доп. **М.:** МНЕПУ, 1999.

[9] *Боголюбов С.А.* Экологическое право: Учеб. для вузов. М.: ИНФРА • М - НОРМА, 1999. С. 369.

ко и др. Ознакомление с зарубежным законодательством, по мнению профессора М.М. Бринчука, важно в целях заимствования положительного опыта и гармонизации законодательства[10].

Необходимость усиления внимания к сравнительно-правовому анализу законодательства разных стран предопределена объективными и субъективными факторами, рассмотренными доктором юридических наук М.Н. Марченко[11]. С объективной стороны такова логика исторической эволюции. Чем шире и глубже взаимосвязи и взаимодействие государств, тем острее потребность и необходимость в сравнительном изучении их права. С субъективной стороны необходимость повышенного внимания к сравнительному правоведению обусловлена осознанием народами и странами своей общности с мировым сообществом.

Сходное мнение о необходимости улучшения окружающей среды совместными усилиями государств, а не в условиях национальной изолированности разделяют зарубежные юристы К. Цвайгерт и Х. Кетц, которые пришли к выводу о том, что изучение лишь национального позитивного материала ограничивает представление о всей полноте и многообразии возможностей, которыми могут располагать юристы для решения "почти любой правовой проблемы"[12]. По мнению профессора права Лондонского университета У.Э. Бат-лера, может быть, именно сравнительно-правовая характеристика экологического права представляет собой наиболее серьёзную проблему, так как окружающая среда не имеет границ[13]. Мы отмечаем особую близость нашей позиции с настоящими положениями.

Рассмотрение проблем правовой охраны окружающей среды за рубежом - это не самоцель. С.А. Боголюбов писал о важности понимания общего и особенного в эколого-правовых системах наших стран, "по какому пути целесообразно идти, что положительного можно использовать сейчас, немедленно, а для чего потребуется некоторое время и приложение усилий - здесь также теория имеет непосредственное практическое значение"[14].

Изучение иностранного экологического права составляет весьма заметную черту российской правовой школы. Учебники по экологическому праву, как правило, содержат в себе сравнительный

[10] *Бринчук М.М.* Экологическое право: (право окружающей среды): Учеб. для вузов. М.: Юристъ, 1998, С. 609.

[11] *Марченко М.Н.* Сравнительное правоведение: Общая часть: Учеб. для юрид. вузов. М.: Зерцало, 2001. С. 1-2.

[12] *Цвайгерт К., Кетц Х.* Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права. Основы. Т. 1: **М.,** 1995. С. 36. Цит. по: *Марченко М.Н.* Указ. соч. С.145.

[13] Право окружающей среды в СССР и Великобритании / Редкол.: О.С. Колбасов и др. - М.: ИГП РАН, 1988. С. 59-60. -

[14] *Боголюбов С.А.* Экологическое право. С. ХШ.

анализ соответствующего зарубежного и международного опыта, обзор которого отличается фрагментарностью. Хотелось бы, чтобы он отражался более обстоятельно. Как исключение можно назвать работы И.О. Красновой, например, "Экологическое право Соединённых Штатов Америки: Сравнительно-правовое исследование" (1997 год).

Несомненный интерес для России представляет британский опыт в сфере интегрированного контроля загрязнений.

Канада в дополнение к тому, что имеет сопоставимые с Российской Федерацией размеры территории и широтное положение, близка и по форме государственного устройства. Проблема разграничения природоохранных полномочий федераций и субъектов федераций на примере наших стран проявляется наиболее рельефно.

В Нидерландах особую ценность представляют наработки по вопросам общественного участия в деле охраны окружающей среды. Экологическое законодательство каждой из четырёх рассматриваемых стран обладает неповторимой индивидуальностью. В совокупности они представляют для изучения многообразные юридические формы, дают обширный фактографический материал с широким диапазоном решений и средств, применяемых в однотипных ситуациях.

По мнению американского юриста Кордли, идеальным в процессе проведения сравнительно-правовых исследований является такое положение, когда компаративист, владея иностранными языками, хорошо знает не только правовые системы рассматриваемых стран, но и их историю, культуру, экономику, политику, разбирается в национальных и иных традициях, функционирующих на территории этих стран, понимает их обычаи*[5].

Рассмотрение экологических правоотношений отдельных государств в рамках настоящего исследования обусловлено целями исследования и в какой-то мере профессиональной специализацией автора с 1994 года на изучении экологического права и охраны окружающей среды в Великобритании, Канаде и Нидерландах. Таким образом, сравнительный анализ национального экологического права стран мира — это базовое направление международного сотрудничества в области правовой охраны окружающей среды и его неотъемлемый атрибут.

В сфере двусторонних отношений это важный элемент сотрудничества. Другой вопрос в рамках международного сотрудничества в области охраны окружающей среды в целом связан с оценкой эффективности деятельности международных организаций. Наиболее

[15] *Cordley Y.* Comparative Legal Research: its Function in the Development of Harmonised Law // The American Journal of Comparative Law. 1995. Vol. 43. P. 555-562. Цит. по: *Марченко М.Н.* Указ. соч. С. 159.

острый и практически значимый аспект этого вопроса - роль международных организаций в предотвращении международных экологических правонарушений, в деле гармонизации и унификации экологического законодательства. Особый интерес для юристов-экологов представляет также вопрос о международно-правовом механизме соблюдения международных природоохранных договоров.

Профессор Школы права Северо-западного университета (США) Энтони Д'Амато видит роль МПОС прежде всего в развитии международного права.

Он пишет: "Сегодня международное право окружающей среды, возможно, задает темп международного сотрудничества по развитию международного права"[16].

Таким образом, вопросы специальной части экологического права представляют собой актуальный предмет международного сотрудничества и являются ключом к познанию внешних условий, в которых развивается отечественное экологическое право. "Внутренняя" и "внешняя" сферы правовой культуры становятся все более взаимопроницаемыми при этом существенно в них различать международное и национальное.

1.1.3. Международное и национальное в правовой культуре Запада

Правовая культура Запада и правовая культура вообще, что мы вкладываем в это понятие? Для нас прежде всего имеют значение такие её составляющие, как ценности, доктрина, правовые идеи, убеждения, навыки и стереотипы исполнения, законодательства, законотворчества и правоприменения, а применительно к этому исследованию все названное в контексте отношений человека и окружающей среды. Под правовой культурой Запада понимается совокупность названных составляющих в экономически развитых и политически влиятельных государствах[17], в значительной части основанная на западных ценностях.

Выделяются три главных аспекта проблемы соотношения международного и внутригосударственного права: их фактическое

[16] *D'Amato A.* The Evolution of International Environmental Law. http://anthony-damato. law.northwestern.edu/IELA/Intech01-2001-edited.pdf.

[17] В их число, по нашему мнению, входят США, Канада, страны Западной Европы, Австралия, Новая Зеландия, Япония. В целом мы разделяем мнение Рене Давида о том, что "современное японское право ориентируется исключительно на западное право". Подробнее об этом см.: *Рене Д.* Основные правовые системы современности / Пер. с фр. В.А. Туманова. М:: Прогресс, 1988. OCR: Павел Солоницын http://lib.ru/PRAWO/rene.txt.

взаимодействие; вопросы о способах применения норм международного права на территории государства и норм внутригосударственного права за пределами издавшего их государства; коллизии норм внутригосударственного и норм международного права и пути предупреждения и разрешения таких коллизий[18].

Как известно, западная наука международного права в вопросе соотношения международного и национального права выработала три основных направления: дуалистическое и два монистических.

Представители дуалистического направления (немецкий юрист Г. Трипель, итальянский юрист Д. Анцилотти[19], английский юрист Л. Оппенгейм[20]) рассматривали международное и национальное право как самостоятельные правовые системы, относящиеся к различным правопорядкам, не находящиеся в сопод-чиненности.

Реалистический дуализм (П. Райдонов) отличается от ортодок-сального дуализма (Д. Анцилотти) тем, что он признает тесную связь между национальным и международным правом, а также возможность конфликтов между ними.

Суть монистических концепций состоит в признании единства правовых систем. Международное и внутригосударственное право рассматриваются как части единой правовой системы.

Сторонники одного монистического направления исходят из примата внутригосударственного права. Их взгляды формировались под влиянием Гегеля, который считал, что "государство есть абсолютная власть на земле" и эта власть в праве изменять по своей воле не только внутригосударственное, но и международное право[21]. Представители другого монистического направления отдают приоритет международному праву.

Радикальный монизм отстаивает идеи полного отказа от государственного суверенитета и создания мирового государства и мирового права. Американские ученые М. Макдугал и М. Райзман писали, что государства все ещё остаются на мировой арене, но растет роль и влияние правительственных и неправительственных организаций, а главными действующими лицами на международной арене становятся физические лица.

[18] *Зыбайло А.И.* К вопросу о соотношении международного и национального права (теоретические аспекты) // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1998. № 3, 98 http://www.cenunst.umbe!. by/joumal/1998.3/zybailo.shtml.

[19] *Анцилотти Д.* Курс международного права. М.: Изд-во иностр. лит., 1961. Т. 1. Цити. по: *Зыбайло А.И.* Указ. соч.

[20] *Оппенгейм Л.* Международное право. М.: Изд-во Иностр. лит., 1948. Т. 1, полутом 1. Цит. по: *Зыбайло А.И.* Указ. соч.

[21] *Гегель.* Соч. Л,, 1934. Т. 7. С. 349. Цит. по: *Зыбайло А.И.* Указ. соч.

Сторонники умеренного монизма отдают приоритет нормам международного права. Но они не считают, как радикальные монисты, что норма национального права, противоречащая международному праву, является ничтожной. По их мнению, признание приоритета международного права означает для государства как подчинение международному праву и его принципам, так и приведение национального права в соответствие с международным.

Е.Т. Усенко[22] пишет, что нельзя отрывать одну правовую систему от другой, возводить между ними "китайскую стену", не замечать процесса их интеграции, стирания граней между ними и т.п. Е.Т. Усенко показывает, что "отношение" как научная категория с необходимостью предполагает наличие самостоятельных объектов. Если ставится вопрос о соотношении международного и национального права, то это имманентно означает признание их самостоятельности.

Совершенно справедлива А.И. Зыбайло, отмечая, что сегодня широко признается возможность и реальное участие международно-правовых норм в регулировании определенных внутригосударственных правоотношений, во внутригосударственном правоприменении, что примат международного права выступает одной из правовых гарантий обеспечения мира, нормального сотрудничества между государствами.

Теория примата международного права над внутригосударственным широко распространена в западной науке международного права - её известные последователи — Ле Фюр, Ш. Руссо (Франция), Гу-генгейм (Швейцария) Фердросс и Брандвейнер (Австрия), Д. Гунст и Е. Зауэр (Германия), Лаутерпахт и Шварценбергер (Англия) и большинство американских юристов-международников[23].

Некоторые из них основываются на том, что существует высший принцип (у Гегеля, например, государство), который определяет внутреннее государственное право и зависимость международного (внешнего государственного) права от внутреннего.

Подоплекой их предложений - наряду с их объективной природоохранной обоснованностью - является стремление США использовать экологический императив глобальной стратегии устойчивого развития и свое технологическое лидерство для форсирования глобального процесса экологизации производимых и используемых товаров и услуг и превратить уровень их экологичности в

[22] *Усенко Е.Т.* Соотношение и взаимодействие международного и национального права и Российская Конституция // Московский журнал международного права. 1995.№ 2. С. 14.

[23] Подробнее об этом см.: *АбдулаевМ.И.* Примат международного права над внутригосударственным: история и современность-// Правоведение. 199. № 4. http://pravoved.jurfak.spb.ru/default.asp?cnt=335.

ключевой критерий доступа и конкурентоспособности на мировом рынке[24].

В эколого-правовом сегменте западной правовой культуры выражены дуалистическое (признающее самостоятельность двух систем) и не в меньшей степени монистическое направления. Западные юристы-экологи, юристы-международники проявляют своё отношение к тому или иному направлению в вопросе соотношения международного и национального права через приверженность тем или иным видам составляющих правовой культуры. Рассмотрим некоторые из этих составляющих.

Поиск ответа на вопрос об экологических ценностях (environmental values) послужил причиной создания многих специализированных обществ, периодических изданий, проектов. Он связан с экологической философией, экологической этикой, бизнесом, политикой, управлением и получил отражение в законодательстве. **Билль об экологических правах человека Онтарио 1993 года** включает главу "Заявление министерства об экологических ценностях" (Ministry statement of environmental values).

Во исполнение закона 12 провинциальных министерств приняли заявления об экологических ценностях с учетом компетенции каждого из них. Примерный опыт.

Иные цели имеют деловые круги. "Наши экологические ценности не могут быть предметом переговоров. Но они могут экспортироваться", - заявляет Канадский совет руководителей 142 крупнейших предприятий, в том числе транснациональных[25].

Принцип предупреждения [негативного воздействия на окружающую среду] будет реализован на практике в соответствии с доминирующими национальными ценностями[26].

Прав Филипп Джонс, говоря, что и официальные лица в США и Европейской Комиссии борются за то, чтобы процедуры принятия решения были прозрачными и чтобы в них участвовали все заинтересованные стороны. По его мнению, больший практический интерес представляет использование внутренних опасений [людей], связанных с неопределенностью экологических рисков, способствовавших развитию принципа предупреждения, чем попытка дать его определение, предназначенное для применения во всех государст-

[24] *Писарев В Д.* Глобальная стратегия устойчивого развития: Опасные тенденции и превентивные меры России. М.: Ин-т США и Канады РАН, 1999. http://iskran.iip.net/russ/works99/pisarev.html.

[25] Environmental Values are Exportable. September 28, 1998 http://www.ceocouncil.ca/English/Publications/perspectives/autumn98/AU8-32.htm.

[26] *Jones Phillip B.C.* 6-Regulation: The Precautionary Principle: Legal Doctrine or Rorschach inkblot test? SOURCE: ISB News Report, Information Systems for Biotechnology, September 2000. GENET archive http://www.gene.ch/genet/2000/Sep/msgOOOB.html.

вах. Принцип международного права превращается в инструмент политики "двойных стандартов".

А.А. Челядинский обращает внимание на то, что составной частью этой [западной] "глобальной морали" стала теория государств-злодеев. К их числу отнесены Югославия, Беларусь, Ирак, Иран, Ливия, КНДР, Сирия, Куба и др. Потенциально к ним может быть причислена Россия и другие государства[27].

А.А. Челядинский призывает критически оценивать жизнеспособность и универсальность традиционных философских принципов и нравственных ценностей так называемой западной, преимущественно технократической цивилизации, которая допускает неограниченное разрушительное вторжение человека в биосферу, насилие в политике, делит государства и народы на имеющие и не имеющие исторической перспективы. На этом, по его мнению, должна быть основана новая формула международных отношений.

Рассмотренная составляющая правовой культуры Запада - экологические ценности - носит ярко выраженный национальный характер. Доктринальная составляющая правовой культуры Запада, напротив, двойственна.

Упомянутый выше принцип предупреждения негативного воздействия на окружающую среду весьма распространен в международном праве и не может рассматриваться как доктрина только западной правовой культуры[28].

Подобную юридическую природу имеют доктрины, сформулированные в трудах античных юристов, например в Дигестах (Институции) Юстиниана, позднее в концепциях общего права о ресурсах:
доктрина государственного траста (public trust doctrine); доктрина навигационного сервитута (navigational servitude doctrine), доктрина прибрежных прав (riparian rights doctrine); теории ответственности:
теория беспокойства (nuisance), доктрина вторжения (trespass), теория строгой ответственности (strict liability), теория небрежности (negligence). Учет особенностей этих теорий имеет существенное значение для использования их в странах прецедентного права в качестве источника права, поскольку доктрины не являются повсеместно и единообразно принятыми на Западе.

[27] *Челябинский А.А.* Проблемы формирования новой парадигмы международных отношений. Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2000. № 2. http://www.cenunst.unibel.by/joumal/2000.2/chelyadinsky.shtml.

[28] На Западе, возможно, сначала он появился в 1976 г. в западногерманском законодательстве как "Vorsorgeprinzip". Принцип содержится во Всемирной Хартии по охране природы 1982 г.; в Декларации министров второй Конференции по охране Северного моря (1987); в документах Рио-де-Жанейро (1992); в Римском договоре, устанавливающем Европейское Экономическое Сообщество (1957); в преамбуле Картахенского протокола (2000).

Например, большинство Соединённых Штатов Америки, за исключением шести (Джорджия, Индиана, Кентукки, Небраска, Теннесси, Западная Вирджиния), в судебных делах признали в различной степени доктрину государственного траста. Неправительственная организация "Защитники диких животных" надеется на то, что государственные судьи будут интерпретировать данную доктрину настолько широко, насколько это возможно для охраны и поддержания качества природных ресурсов. В Висконсине государственный суд распространил доктрину на предотвращение загрязнения и охрану качества судоходных акваторий. Суды Нью Джерси распространили доктрину на охрану рекреационного пользования судоходных акваторий[29]. **Доктрина государственного траста** устанавливает, что определенные ресурсы находятся в доверительной собственности у соверена (государства), он обладает трастом на благо людей. Государство - трастодержатель, а люди - бенефициары траста. Ресурсы, находящиеся в доверительной собственности "должны быть неделимы между людьми как частная собственность, но сохраняться в единстве на общее благо"[30].

Судоходство рассматривается в качестве концепции прав собственности, используемой для определения собственников речного ложа, публичных прав пользования водными путями и называется доктриной навигационного сервитута. **Доктрина навигационного сервитута** устанавливает, что судоходный поток является природным ресурсом, находящимся в публичной собственности нации. На практике доктрина означает, что федеральное правительство может санкционировать строительство дамб на основных реках, не опасаясь уплаты компенсации владельцам собственности вдоль этих рек, чьи права защищены законом.

Теория беспокойства по неписанному праву позволяет оспаривать беспричинное воздействие или потерю пользовательских качеств собственности вследствие действий или незаконного поведения соседнего землевладельца. Простейший пример беспокойства -появление близ жилых строений свиноводческой фермы, деятельность которой невозможна без испарений и шума, ухудшающих условия проживания людей.

В отличие от теории беспокойства **доктрина вторжения** подразумевает прямое физическое вторжение на территорию собственника или её загрязнение. Вторжение имеет место, если один землевладелец захламит территорию другого. Ущерб измеряется стоимо-

[29] Saving Biodiversity: A Status Report on State Laws, Policies and Programs. Defenders of Wildlife, http://www.defenders.org/pb-bstl9.html.

[30] *Wandesforde-Smith G.* Lecture Notes, Week 7, February 18. Wetlands Law. Copyright (c) Geoffrey Wandesforde-Smith, 2000-2003. http://psclasses.ucdavis.edu/espl61/week7.html.

стью починки или очистки собственности, приведения в состояние, в котором она находилась до вторжения.

Иск может быть основан на **теории строгой ответственности** за экологический вред. Состав правонарушения является формальным, форма вины несущественна. То, по какой причине произошла утечка опасного вещества, не имеет значения. Главное, чтобы это вещество было настолько опасным, чтобы суд признал убытки заявителя.

Согласно **теории небрежности** заявитель обязан доказать, что ответчик своим действием или бездействием причинил вред, что характер его обращения с загрязняющим объектом не соответствует стандарту, которым бы руководствовался добросовестный человек в тех же или подобных обстоятельствах. По теории небрежности ответственность возлагается за ущерб или вред, которые лицо причинило вследствие неосторожности, т.е. должно было и могло предвидеть эти последствия.

На **доктрине раннего приобретения** базируется принцип "первый по времени - первый по праву", который использовался для отвода речного потока в целях намывания самородного золота. Первыми его признали суды Калифорнии в деле ***Ирвин против Филлипса*** (1855, 5 Cal. 140). Сегодня этот принцип закреплен в Водном кодексе Калифорнии ((1450). Конгресс признал названный принцип в 1866 году. С этого момента доктрина стала основой использования воды в сельском хозяйстве, а также для нужд урбанизированных территорий.

Доктрина Винтерса устанавливает, что права водопользования зарезервированы с момента создания резервации и вода не может использоваться так, чтобы препятствовать реализации прав водопользования в резервации. Вероятно данная доктрина может быть использована в целях защиты водных объектов особо охраняемых природных территорий.

В решении споров, связанных с землепользованием и охраной окружающей среды в США используется **доктрина изъятия,** основанная на положении пятой поправки Конституции, согласно которому частная собственность не должна изыматься для общественного пользования без справедливого возмещения. Многократно использованная в судебной практике доктрина изъятия уже не воспринимается как инструмент категоричного возмещения прямых убытков. При рассмотрении спора учитываются кумулятивные эффекты, влияние изъятия на изменение платы и обременении для окружающей среды, рекреации и качества жизни[31].

[31] Подробнее об этом см.: *Blumm M.C.* Palazzolo and the Decline of Justice Scalia's Categorical Takings Doctrine [PG137] http://www.bc.edu/schools/law/lawreviews/meta-elements/joumals/bcealr/30_ l/04_FMS.htm.

Доктрина "национального эгоизма", иначе называемая по имени генерального прокурора США **доктрина Хармона,** игнорирует право сторон на совместное распоряжение трансграничными водными объектами. Случаи, когда одна из сторон действует в рамках данной доктрины - явление в мире распространенное. Её подход основан на концепции абсолютного суверенитета, предусматривающей исключительные права на использование природных ресурсов в пределах своих границ. Прав В.А. Евсегнеев, подчеркивая негуманный, лженаучный характер доктрины Хармона, как противоречащий общему духу международного сотрудничества и целям решения экологических проблем[32].

Примерами отрицания доктрины Хармона являются многочисленные двусторонние соглашения, региональные конвенции и рекомендательные документы об использовании конкретных международных водных объектов или их бассейнов[33].

Доктрина добровольно ограниченного суверенитета основывается на концепции общности интересов, согласно которой все права на использование международных водных объектов должны быть пропорционально разделены между прибрежными государствами.

[32] *Евсегнеев В.А.* Российское и зарубежное законодательство о защите населения и территорий от наводнений 3 СПбГУ. **М.:** Былина, 2003. С. 21.

[33] Резолюция об использовании международных неморских вод в иных целях, чем судоходство, принятая на мадридской сессии Института международного права в 1911 г. и последующие документы - Невшатель, 1959 г. и проект Конвенции 1961 г.; Декларация согласованных принципов международного права, регулирующих использование международных рек, принятая Ассоциацией международного права в Дубровнике в 1956 г. и резолюция 1958 г.; Хельсинкские правила использования вод международных рек 1966 г., предложенные Комитетом по водным ресурсам Ассоциации международного права, требуют не наносить соседу существенного ущерба; Договор о бассейне Ла-Плата 1969 г.; Договор о сотрудничестве в Амазонии 1978 г.; Конвенция о развитии бассейна озера Чад 1964 г.; Акт о судоходстве и экономическом сотрудничестве между государствами бассейна реки Нигер 1963 г.; Соглашение о международной комиссии по охране реки Рейн от загрязнения 1963 г.; План действий, принятый на конференции ООН по водным ресурсам в Мар-дель-Плата в 1977 г., предписывающий странам создавать межгосударственные комитеты и комиссии для организации сотрудничества по справедливому и рациональному использованию ресурсов трансграничных водных объектов; Программа международного сотрудничества межрегионального совещания организаций по использованию международных рек, принятая в Дакаре в 1981 г.; соглашения между Мексикой и США, закрепляющие права Мексики на сток реки Колорадо; американо-канадский договор, согласно которому США признали за собой обязанность компенсации Канаде за получение выгод от сооружения водоемов-накопителей на канадском участке реки; разумный подход, основанный на международном сотрудничестве, демонстрируют Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г. и Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г.

На Западе имеются другие эколого-правовые доктрины, в большей или меньшей степени используемые западным правосудием, например, доктрина прибрежных прав (riparian rights), доктрина экологического управления, доктрина социальной функции. Военно-морские силы США разрабатывают операционально-экологическую доктрину, связанную с последствиями войны для окружающей среды[34].

Правовые идеи в области охраны окружающей среды в правовой культуре Запада также весьма многообразны. Идея создания на базе Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) полноценной международной организации имеет выраженный международно-правовой аспект. Предполагается, что новое учреждение могло бы формулировать применительно к своей проблематике основные принципы, аналогичные тем, которые вырабатывает Всемирная торговая организация (например, статус наибольшего благоприятствования и отсутствие дискриминации или принцип ценообразования с учётом затрат на защиту окружающей среды)[35]. Другой функцией создаваемой организации могло бы стать установление и осуществление контроля за перераспределением международных квот на использование хозяйственной ёмкости биосферы[36]. Среди способов получить средства на деятельность новой организации называются налоги на международные перевозки или на движение денежных средств через государственные границы[37].

Навыки и стереотипы исполнения, законодательства, законотворчества и правоприменения в экологическом сегменте правовой культуры Запада в определенной мере раскрыты при решении специальных вопросов в следующих главах. Здесь мы рассмотрим один аспект этих составляющих правовой культуры. В соответствии с темой параграфа в качестве такового могут рассматриваться способы и формы реализации международно-правовых актов по охране окружающей среды во внутреннем праве государств.

[34] *Quinn J.P., Evans R.T., Boock M.J.* United States Navy development of operational-environmental doctrine —*1 II* The Environmental Consequences of War: Legal, Economic, and Scientific Perspectives / Austin J.E., Bruch C.E. eds. http://books.cambridge.org/0521780209.htm.

[35] *Френч Х.* Глобальное партнерство для спасения Земли // США - экономика, политика, идеология. 1996. № 1. С. 105. Цит. по: *Марченко Ю.В. О* роли и месте ООН в системе международного природоохранного сотрудничества // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1999. № 2. http://www.cenunst.unibel.by/journal/1999.2/marchen.shtml.

[36] Об идее данных квот см.: *Писарев В.Д.* Стратегия устойчивого выживания человечества: экологический императив и международное сотрудничество // США - экономика, политика, идеология. 1995. № 10. С. 68-73.

[37] *Френч Х.* Указ. соч. С. 105.

Международный договор либо непосредственно формулирует готовые для применения материально-правовые нормы, либо создает предпосылки для возникновения новых норм во внутреннем праве государств. Международная норма может быть опосредована путем отсылки, инкорпорации. Возможна унификация правового регулирования через принятие модельного акта.

А иногда на практике возникает ситуация, когда внутригосударственные субъекты начинают фактически исполнять международные нормы, действующие непосредственно. Практика показывает, что уже можно говорить не о тенденциях подобного воздействия, а о реально создаваемых внутренних нормах международно-правового характера, нормах прямого и непосредственного действия, к которым трудно применить концепцию трансформации во внутреннее право[38].

Гармонизация права - сравнительно более общий процесс и охватывает приведение к единообразию одновременно целого комплекса правовых категорий: целей правового регулирования, основных начал и принципов, понятийного аппарата, нормативной терминологии и т.д.

Правовые меры государств по выполнению обязательных требований договора, сторонами которого они выступают, весьма различны. Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении (Москва, Лондон, Вашингтон, 1972) по-разному отразилась в национальном праве. Конвенция устанавливает, что каждое государство - участник настоящей конвенции обязуется в соответствии со своими конституционными процедурами принять необходимые меры по запрещению и предотвращению разработки, производства, накопления, приобретения или сохранения агентов, токсинов, оружия, оборудования и средств доставки, указанных в статье I конвенции, в пределах территории такого государства, под его юрисдикцией или под его контролем, где бы ни было (статья 4)[39].

Во исполнение данного положения Австралия приняла 7 нормативных документов, Великобритания - 78, Германия - 12. Многие государства проявили интерес к решению задач конвенции в комплексе с регулированием отношений в области охраны окружающей

[38] *Кудрявей, Ю.Н.* Некоторые проблемы реализации норм международных правовых актов во внутреннем праве государств // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1999. № 3. http://www. cenunst. unibel. by/joumal/1999. 3/kudryavets. shtml.

[39] Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении http://www. unog. ch/russian/razoruzh/dogovory/bacweap. htm.

среды. Реализация Конвенции непосредственно связана с принятием Африканского модельного закона о доступе к биологическим ресурсам[40].

Основным практиком, применяющим экономические санкции с целью побуждения к соблюдению природоохранных соглашений, являются США. Грань между правомерным и незаконным использованием экономической силы весьма тонка. Неумеренный гегемонизм может увеличивать желание нарушить её, использовать силу в политических целях. Одновременно с этим стоит отметить, что в рамках некоторых региональных и универсальных механизмов (например, в праве ВТО) намечается формализация применения санкций, что должно, по всей видимости, способствовать постепенному "связыванию" экономической силы правом[41].

Хрупкий момент истины в признании односторонних санкций незаконными отмечен Апелляционным судом ВТО в деле ***о креветках и черепахах*** (Индия, Малайзия, Пакистан, Таиланд против США), 1998[42].

В 1997 г. США наложили запрет на импорт креветок, добытых способами, которые могут нанести ущерб морским черепахам и не соответствуют Правилам 1987 года, принятым в соответствии с Законом США о видах, находящихся под угрозой исчезновения 1973 г.[43] Правила требуют использования устройств по исключению улова черепах траулерами, ведущими промысел креветок. В 1998 году Суд решил, что действия США нарушают статью XI (1) ГАТТ 1994 года о запрете установления барьеров в торговле.

Признавая тот факт, что защита морских черепах несомненно является важной проблемой. Апелляционный суд решил, что её решение возможно только при сотрудничестве многих государств. В соответствии с принципом 12 Декларации Рио необходимо избегать "односторонних действий для решения экологических проблем, находящихся вне юрисдикции государства. Меры в области окружающей среды в отношении трансграничных или глобальных экологических проблем должны, насколько это возможно, основываться на международном консенсусе".

[40] The Biological and Toxin Weapons Convention Website http://www. opbw. org/nat_imp/nat_ imp. htm.

[41] *Нурмухаметова Э.Ф.* Международный экологический правопорядок и экологические права человека. М.: Эдиториал УРСС, 2004. С. 40.

[42] United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products - Ab-1998-4 - Report of the Appellate Body [1998] WTOAB 5 (12 October 1998) http://www. worldlii. org/ int/cases/WTOAB/1998/5. html.

[43] Public Law 93-205, 16 U. S. C. 1531 et. seq. 52 Fed. Reg. 24244, 29 June 1987 (the "1987 Regulations"). Five species of sea turtles fell under the regulations: loggerhead *(Caretta carettd),* Kemp's ridley *(Lepidochelys kempi),"green {Chelonia mydas),* leatherback *{Dermochelys coriaced)* and hawksbill *(Eretmochelys imbricata).*

Решения в отношении лова и торговли креветками США приняли в одностороннем порядке, что способствовало дискриминации государств.

Правовые способы достижения взаимопонимания и совместной с другими государствами защиты и сохранения черепах использованы не были. В решении Суда, принятого не в пользу США, указано, что "хотя действия США служат природоохранным целям, которые признаются законными (...) эти действия были совершены таким образом, что стали произвольной и несправедливой дискриминацией членов ВТО, что противоречит статье **XX** ГАТТ".

В 2001 году Малайзия обратилась с апелляцией о проверке законности действий США в деле ***о креветках и черепахах^.*** На этот раз Суд признал, что США предпринимают удовлетворительные усилия для достижения многостороннего согласия[45].

Национальное право, в свою очередь, оказывает влияние "во вне". Экстерриториальное применение внутригосударственного права имеет место поскольку официальные органы конкретного государства остаются в его правовом поле, независимо от места их деятельности. С другой стороны, требования по экологической маркировке, например, распространяются на любых производителей продукции, предназначенной для реализации на территории государства, где эти требования действуют.

Положительным примером может служить судебное дело ***Фонд защиты окружающей среды против Масси*** (Environment Defense Fund, hie. v. Massey, 1993 WL 11633), когда Национальный научный фонд США планировал сжечь отходы на своих сооружениях в Антарктике. Национальный закон об экологической политике США 1969 года установил требование о предоставлении всеми федеральными ведомствами Отчета о влиянии на окружающую среду любой крупномасштабной деятельности. Сущность спора состояла в том, исполнять ли требование Закона и возможен ли в этом случае судебный контроль.

Апелляционный суд отметил общую презумпцию Верховного Суда США против экстерриториального применения законов и главную её цель — "не допустить непреднамеренных столкновений между нашими [американскими] законами и законами других

[44] United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products - Recourse to Article 21. 5 of the DSU by Malaysia - AB-2001 -4 - Report of the Appellate Body [2001] WTOAB б (22 October 2001) http://www. worldlii. org/int/cases/ WTOAB/2001/6. html.

[45] U. S. Wins WTO Case on Sea Turtle Conservation Ruling Reaffirms WTO Recognition of Environmental Concerns http://www. ustr. gov/releases/2001/06/01-40. htm.

стран, что может привести к широким международным разногласиям"[46].

Во-первых, принятие решения происходит на территории США и подготовка Отчета о влиянии на окружающую среду предназначена для контроля за ведомствами, принимающими решения, а не за содержанием этих решений.

Во-вторых, согласно Договору об Антарктике 1961 г., она не может принадлежать ни одному государству. Основываясь на этом, апелляционный суд решил, что Закон применим.

Особое значение имеет обеспечение исполнения международно-правовых актов в области охраны окружающей среды внутренними средствами государств.

Стоит отметить, что практически во всех случаях установление несоблюдения договора и введение целевых, например, торговых санкций против стороны-нарушителя осуществляются другими сторонами договора - ни один из международно-правовых актов в области охраны окружающей среды не предоставил прямых полномочий по наложению санкций экстратерриториальному органу.

Торговые санкции противоречивы, поскольку государства, к которым они применяются, чаще подрывают дух договора, но не букву. В связи с Конвенцией о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения 1973 года имеется показательный пример. США наложили торговые санкции на Тайвань в августе 1994 в соответствии с **Поправкой Пелли к Закону о защите рыбаков** США. Годовой объем приостановленной тогда двусторонней торговли оценен в 22,4 миллиона долларов США[47].

Экстратерриториальное применение законодательства и взаимное принятие государствами встречных мер по принуждению к исполнению международного права окружающей среды - один из путей усиления правовой охраны окружающей среды в глобальном масштабе. В марте 1998 года. Норвежское правительство, например, установило требование о том, чтобы все зарегистрированные в Норвегии компании или суда, работающие в водах вне юрисдикции какого-либо государства, проходили ежегодную регистрацию. Удаление из регистра "за нарушение природоохранных или организационных мер, установленных региональными или субрегио-

[46] Equal Employment Opportunity Commission v. Arabian American Oil Co., Ill S. Ct. 1227 (1991) - цит. по: *Файерстоун Д.Б,, Рид Фр.С.* Введение в экологическое право / Пер. с англ. под ред. *АЛ. Резникова.* Петрозаводск: Verso, 2002. С.263.

[47] Fishermen's Protective Act (Pelly Amendment) 22 U.S.C. §§ 1971-1979, August 27, 1954, as amended 1968, 1972. 1976-1981, 1984, 1986-1988, 1990, 1992 and 1995. http://ipl. unm. edu/ cwl/fedbook/pelly. html; Asia and the Pacific. 1994 Annual Report http://www. ustr. gov/html/ 1994_asia-pac. html.

нальными соглашениями , также лишает доступа к получению квот на рыболовство[48].

Поправки к Закону Лэси США 1981 года объявляют незаконным импорт, экспорт, продажу, получение или приобретение рыбы, животных или растений, находившихся в собственности или проданных с нарушением национального или зарубежного законодательства в США.

Настоящий закон позволяет защитить в США законы, нарушенные где-либо. Однако выбор тех законов, которые возымеют экстратерриториальное действие на территории Соединенных Штатов - естественно прерогатива самих США[49].

Если говорить более понятным языком, то речь идет, как нам представляется, о том, что исполнение арбитражных решений национальных судов осуществляется в рамках Конвенции ООН о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений[50].

Вместе с тем подобные встречные меры формируют фундамент сотрудничества по применению законодательства и принуждению к исполнению экологического законодательства.

Международное и национальное в правовой культуре Запада переплетается и национальное не спешит отдавать приоритет международному, так как инвесторов, кроме социальной гармонии, волнующей мировых судей конфуцианского Китая, очень беспокоит вопрос, кто юридически прав или не прав и как это согласуется с внешней политикой.

[48] *Hayman Gavin and Brack Duncan* International Environmental Crime the Nature and Control of Environmental Black Markets Workshop Report. London: 27-28. 05.02. @ Royal Institute of International Affairs, 2002 http://www. riia. org/pdf/research/sdp/RIIA%20Environmental%20Crime %20Workshop%20Report. pdf.

[49] Lacey Act Amendments of 1981 16 U. S. C. § 3371-3378, November 16, 1981, as amended 1984 and 1988. http://ipl. unm. edu/cwi/fedbook/laceyame. html.

[50] Принята и подписана СССР 29.12.58, ратифицирована 24.08.60, в пояснении (с) к Конвенции указано, что "с 24 декабря 1991 г. Российская Федерация продолжает членство бывшего Союза Советских Социалистических Республик (СССР) в Организации Объединенных Наций и начиная с этой даты несет в полном объеме ответственность по всем правам и обязательствам СССР согласно Уставу Организации Объединенных Наций и многосторонним договорам, депозитарием которых является Генеральный секретарь".

§ 2. СПЕЦИАЛЬНАЯ ЧАСТЬ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

I.2.1. Понятийный аппарат специальной части экологического права

Анализ понятий необходим для адекватного понимания речи, для ведения разговора на одном языке. Общенаучные, естественнонаучные и понятия многих отраслей науки могут иметь эколого-пра-вовое или международно-правовое значение при их использовании в текстах документов по вопросам охраны окружающей среды. В специальной части экологического права используются фундаментальные категории и понятия международного права, экологического права (российского и зарубежных стран), а также термины специфичные только для нее. По мере развития экологического права арсенал понятий постоянно увеличивается. В силу своей молодости каждое из них требует испытания временем и накопления научного дискурса. В частности, возраст отрасли международного права окружающей среды отечественные и зарубежные юристы сегодня оценивают приблизительно в 10 лет[51].

К числу центральных принятых и широко используемых понятий для специальной части экологического права, относятся "международное экологическое право" и "международное право окружающей среды". Весьма часто они применяются как равнозначные[52]. И это несмотря на то, что, например, термин "международное право окружающей среды" возник много лет назад. Так называлась книга Л. Теклаффа и А. Аттона, опубликованная в 1974 году[53].

Из 20 отечественных случайно выбранных вузов в названии соответствующего учебного курса 40 процентов используют первый

[51] Организаторы симпозиума по Международному праву окружающей среды, состоявшегося в Калифорнийском университете 4—7.10.99, приурочив его к двадцатипятилетнему юбилею международного права окружающей среды явно имели ввиду возраст термина, но не отрасли. См.: A Symposium on International Environmental Law: (The Third Generation of International Environmental Law, Irvine Conference, Oct. *4-7,* 1999) // UCLA Journal of Environmental Law & Policy. 2000/2001. Vol. 19. N 1. http://www. iec. uci. edu/symposium. htm.

[52] Например, см.: *Трусов А.Г.* Международное экологическое право: (Международное право окружающей среды): Учеб.-метод. пособие / Науч. ред. О.С. Колбасов. М.: МНЭПУ, 1999. 84 с.

[53] *TeclaffL., Utton A.* (ed.). International Environmental Law. 1974; выход этой книги означал рождение нового предмета. В 1979 г. выходит книга Дж. Шнэйдера "Всемирный публичный порядок окружающей среды: в направлении Международного экологического права и организации" *(Schneider J.* Word Public Order of the Environment: Towards an International Ecological Law and Organization), а в 1972 г. книга Дж. Харгроу "Правовые институты и глобальная окружающая среда" (Hargrove J. (ed.). Law Institutions and the Global Environment).

термин, 40 - второй, 20 - два термина одновременно. Признавая различие рассматриваемых понятий, разные авторы говорят о предпочтительности одного либо другого понятия. Различие содержания названных понятий выходят за рамки обсуждения вопроса о наименовании отрасли экологического права в целом и трактования понятий в узком и широком смысле. Попытаемся провести их разграничение.

О.С. Колбасов указывал что "международное экологическое право отличается более высокой [чем МПОС] степенью консолидации нормативного и, соответственно, учебного материала". Г.И. Тункин использует аббревиатуру МПОС (международное право окружающей среды) и определяет настоящую отрасль права, как "систему принципов и норм, регулирующих отношения между его субъектами по поводу охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов на благо нынешнего и будущих поколений людей"[54].

В учебнике под редакцией Ю.М. Колосова и В.И. Кузнецова отмечено, что "международно-правовая охрана окружающей среды - совокупность принципов и норм международного права, составляющих специфическую отрасль этой системы права и регулирующих действия его субъектов (в первую очередь государств) по предотвращению, ограничению и устранению ущерба окружающей среде из различных источников, а также по рациональному, экологически обоснованному использованию природных ресурсов"[55]. Термин "международное право окружающей среды" признан практически устоявшимся. При этом указано на то, что формирование структуры МПОС продолжается.

У Г.В. Игнатенко приводится следующее определение: "Международное право окружающей среды - это совокупность международно-правовых принципов и норм, регулирующих отношения по поводу охраны природной среды, её рационального использования и воспроизводства, регламентирующих сотрудничество государств в этой сфере в целях обеспечения благоприятной для жизни человечества экосистемы"[56].

К этой отрасли права здесь также применяется иное наименование - международное экологическое право.

[54] Международное право: Учебник / Под ред. *Т.И. Тункина.* М.: Юрид. лит., 1994. С. 442.

[55] Международное право: Учебник / Отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. **М.:** Междунар. отношения, 1994. С. 576; Международное право: Учебник / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М.: Междунар. отношения, 2000. С. 597.

[56] Международное право: Учеб. для вузов / Г.В. Игнатенко, В.Я. Суворова, О.И. Тиунов и др.; Под ред. Г.В. Игнатенко. 2-е изд. М.': Высшая школа, 1995. С.382.

И.И. Лукашук признает распространенность наименования "международное право окружающей среды" в отечественной литературе. Однако в силу "интернационального употребления" автор отдает предпочтение термину "международное экологическое право". У него дано следующее определение: "Международное экологическое право - совокупность принципов и норм международного права, регулирующих отношения его субъектов в области охраны окружающей среды и рационального использования её ресурсов"[57].

Современное международное экологическое право, согласно О.С. Колбасову, - "формирующаяся отрасль общего (публичного) международного права. Она представляет собой совокупность норм, направленных на регулирование межгосударственных и иных международных соглашений в целях обеспечения рационального использования природных ресурсов и сохранения благоприятных условий жизни людей на Земле в интересах современного и будущих поколений. Цель международного экологического права - служить юридическим инструментом регулирования человеческого поведения через установление взаимных прав и обязанностей государств и других субъектов международных отношений в сфере взаимодействия общества с окружающей средой. Предметом регулирования международного экологического права являются международные экологические отношения, т.е. отношения, прямо или косвенно связанные с природной средой"[58].

В этой же связи М.М. Бринчук считает, что "МПОС представляет собой совокупность международно-правовых норм, регулирующих отношения между его субъектами по обеспечению рационального использования природных ресурсов Земли и охране глобальной окружающей среды от вредных воздействий в интересах настоящего и будущих поколений людей[59]. Таким образом понятие развивалось в направлении расширения его содержания, становилось более комплексным.

Профессор Ю.Е. Винокуров дал определение МПОС как совокупности "правовых принципов и норм, регулирующих отношения субъектов международного права в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов на благо человечества"[60].

Доступные нам зарубежные источники не содержат определений международного права окружающей среды. Эксперты Всемир-

[57] *Лукашук И.И.* Международное право: Особенная часть: Учебник. М.: БЕК, 1997. С. 154.

[58] Экологическое право России: Учеб. для вузов/Под ред. В.Д. Ермакова и А.Я. Сухарева. М.: ИМП, 1997. С. 119.

[59] *Бринчук М.М.* Экологическое право. С. 633.

[60] Экологическое право Российской Федерации: Курс лекций / Под ред. проф. Ю.Е. Винокурова. С. 325.

ного банка отмечают, что "международное право окружающей среды связано с нормами международного права, касающихся вопросов охраны окружающей среды". Отношение к МПОС, выраженное экспертами далее, характеризует сдержанность: "Если действительно зрелость международного права окружающей среды должна оцениваться по развитию "дискретных, специальных для дисциплины" принципов, то Декларация Рио-де-Жанейро объявила начало эры международного права окружающей среды"[6]!.

Профессор Стокгольмского университета Сайд Махмоуди обозначает МПОС точнее: "Международное право окружающей среды -одна из новейших отраслей международного публичного права"[62].

Независимо от указанных различий, подавляющее большинство авторов согласно с тем, что МПОС - это совокупность принципов и норм международного права, регулирующих отношения между его субъектами по поводу охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Комплекс основных принципов, обладающих высшей юридической силой, составляет ядро содержания международного права в целом и МПОС в частности. Для определения МПОС большое значение в иерархии его принципов принадлежит не только наиболее общим, основным, но также специальным принципам, принципам-идеям, общим специальным принципам, частным принципам превентивного характера. Определение термина, понятия становится действенным, если имеет в своем составе помимо родо-видовых элементов элементы также и операциональные, которые подчеркивают функционально-операциональную суть предмета. В данном случае это указание на то, что МПОС регламентирует сотрудничество. Здесь же необходимо обозначить иные существенные моменты для разграничения понятий.

Собственно, понятие "окружающая среда" шире, чем понятие "природа" и неравнозначно по содержанию понятию "экология", так как последнее обозначает науку об отношениях живых организмов и образуемых ими сообществ между собой и окружающей средой. Однако употребление понятия "экология" в более широком смысле возможно (не говоря - целесообразно), а в ряде случаев и более распространено. Сегодня же такие наименования, как МПОС и "международное экологическое право", если не идентичны, то весьма близки по содержанию.

"Экологическое" в западном понимании изначально означало лишь право охраны природы от загрязнения. В России экологическое право включает и регулирование природопользования. Об

[61] International Environmental Law: Concepts and Issues. http://www. worldbank. org/legal/legen/ legen_iel. html.

[62] International Environmental Law ECTC-catalogue 7 Stockholm Universitet. http://www. info. su. se/english/edu/ECTS/Courses/Course. 49. shtml.

Таблица 1

Структура определений международного права окружающей среды

	1-й элемент	2-й элемент	3-й элемент	4-й элемент
Общие элементы определений у всех авторов / авторы, понятия	принципов и норм [международного права]	охраны окружающей среды	рационального использования природных ресурсов	
Особенности трактования отдельных элементов в определениях (“ядро” элемента обозначено (...))				
В.А.Чичварин, 1970 (международно-правовая охрана природы)	совокупность норм универсального международного права, способствующих на основе принципов мирного сосуществования единству действий государств по отношению к природе			
Г.И.Тункин, 1994 (МПОС)	система < .. > регулирующих отношения между его субъектами по поводу	(...)	(...) и на благо нынешнего и будущих поколений людей	
Ю.М.Колосов и В.И.Кузнецов, 1994 (международно-правовая охрана окружающей среды) и Э.С. Кривчикова 2000	совокупность < .. > международного права, составляющих специфическую отрасль этой системы права и регулирующих действия его субъектов (в первую очередь государств)	по предотвраще-нию, ограничению и устранению ущерба (...) из различных источников, а также по	(...) экологически обоснованному	Предметом регулирования МПОС являются международные отношения по поводу её охраны либо рационального использования (2000).
Г.В.Игнатенко, 1995 (МПОС)	совокупность международно-правовых (...) регулирующих отношения по поводу	охраны природной среды	ее рациональ-ного использования и воспроизвод-ства,	регламентирующих сотрудничество государств в этой сфере в целях обеспечения благоприятной для жизни человечества экосистемы

Таблица I (окончание)

	1-й элемент	2-й элемент	3-й элемент	4-й элемент
И.И.Лукашук, 1997 (МПОС / Международное экологическое право)	совокупность (...) международного права, регулирующих отношения его субъектов в области	(...) и	ее ресурсов	
М.М.Бринчук, 1998 (МПОС)	совокупность международно-правовых норм, регулирующих отношения между его субъектами по обеспечению	рационального использования природных ресурсов Земли	и охране глобальной окружающей среды от вредных воздействий	в интересах настоящего и будущих поколений людей
Ю.Е.Винокуров, 2003 (МПОС / Международное экологическое право)	совокупность правовых (...), регулирующих отношения субъектов международного права в области	(...) и	(...) на благо человечества	

этом писала И.О. Краснова[63]. Этот взгляд подтверждает также К.А. Бекяшев, определяя международное экологическое право как "совокупность принципов и норм, направленных на обеспечение рационального использования природных ресурсов и защиты окружающей среды от загрязнения"[64].

Охрана природы и охрана природных ресурсов, как одно из направлений деятельности в области охраны окружающей среды, органически взаимосвязаны. Сегодня охрана "живой" и "неживой" природы, в том числе правовая охрана, находятся в неразрывном единстве. Отраслевое законодательство регулирует вопросы взаимодействия общества и окружающей среды в целом. В рамках этого подхода, с учетом ориентира, данного О.С. Колбасовым и другими отечественными и зарубежными учеными, предлагаются два определения. Первое отражает рассматриваемое явление в узком смысле, второе - в широком смысле.

[63] *Краснова И.О.* Экологическое право США: Сравнительно-правовое исследование. Дис. ... д-ра юрид. наук. 1997. 353 с.

[64] Международное публичное право: Учеб. для вузов. М.: Проспект, 1998. С.481.

Международное экологическое право - International Environmental Law - это отрасль международного права, совокупность правовых норм, регулирующих отношения его субъектов в области охраны компонентов природной среды от неблагоприятных воздействий.

Международное право окружающей среды - International Environmental Law (или калька' с Русского языка - International Law of the Environment) - это отрасль международного права, совокупность правовых норм, регулирующих отношения его субъектов в области охраны окружающей среды, природопользования и сотрудничество между ними.

Международное сотрудничество выделено в качестве самостоятельного элемента и области регулирования МПОС по следующим основаниям:

1. Таким образом подчеркивается более комплексный характер, понимание правовой отрасли в широком смысле. Мы признаем, что это опосредует конечную цель МПОС - благо всего человечества и позволяет при развитии молодой отрасли уделить необходимое внимание сопутствующим важным проблемам, разрабатываемым на стыке многих отраслей знания.

2. Формируются принципы, регулирующие отношения субъектов МПОС именно в сфере сотрудничества между ними (принципы международного сотрудничества). Они требуют обеспечения межнационального, междисциплинарного, межсекторального, гендерного взаимодополнения. Это означает, что вновь создаваемые нормы МПОС, учитывая его комплексный и всеобщий характер, должны быть результатом сотрудничества между государствами, представителями различных отраслей науки, секторов общества, биологических полов и других групп субъектов, выделяемых по иным основаниям.

3. В сфере двусторонних и многосторонних отношений создается основной нормативный резерв, преобразуемый в различные формы источников МПОС.

4. Экология в целом и особенно регулирование рационального использования природных ресурсов Земли и охрана глобальной окружающей среды от вредных воздействий весьма политизированные области деятельности. Правовое регулирование данных отношений недостаточно рассматривать без учета динамики и закономерностей международных отношений, правовые основы международного сотрудничества в области охраны окружающей среды, в частности.

Квазинормативный характер политических договоренностей, демаршей не означает, что следом за проявлением политической воли не последует облачение её в международно-правовую форму. А быстрые и эффективные действия на мировой арене возможны

только при объединении усилий групп государств и международных организаций.

Содержание понятия международного экологического права поглощает понятие международного права окружающей среды. Их объем будет увеличиваться, и мы не исключаем, что когда-нибудь эти понятия полностью совпадут.

1.2.2. Структура специальной части экологического права

В рамках специальной части экологического права изучаются: международное право окружающей среды и экологическое право в зарубежных странах[65].

Отдавая себе отчёт в том, что содержание МПОС как учебной дисциплины не совпадает с понятием отрасли, а также в том, что Запад не склонен к теоретическим экзерсисам, мы не имели возможности использовать зарубежный опыт в целях решения предыдущего вопроса. Однако для ответа на вопрос о структуре специальной части экологического права, особенно, что касается её международно-правового компонента, зарубежный опыт незаменим. Рассмотрим, какие вопросы ставятся перед студентами в зарубежных странах, изучающими курс близкий МПОС на нескольких примерах.

Учебное пособие Александра Кисса и Дины Шелтон по курсу Европейского экологического права, первое издание которого вышло в свет в 1991 году, включает более 600 страниц[66]. Его материал организован по следующим разделам: 1. Введение; 2. Фундаментальные концепции; 3. Организации и агентства; 4. Роль общественности; 5. Инструменты права окружающей среды; 6. Биологическое разнообразие и охрана природы; 7. Охрана почв; 8. Пресные воды;
9. Охрана морской окружающей среды; 10. Атмосфера; 11. Регулирование вопросов причинения экологического вреда; 12. Экологическое планирование и интегрированная охрана окружающей среды;

[65] Экологическое право включено в государственные образовательные стандарты высшего образования всех специальностей. Специальная часть экологического права представлена в государственных стандартах темами: международно-правовой механизм охраны окружающей природной среды; правовая охрана окружающей природной среды в зарубежных странах. Развитие права в этой части опережает стандарты. Сложилось понимание специальной части экологического права как комплексного научного направления, объединяющего отрасль международного права окружающей среды и сравнительно-правовые исследования зарубежного экологического права в одном учебном курсе.

[66] *Kiss Alexandre Charles, Shelton Dinah.* Manual ofJiuropean Environmental Law. 2nd ed. Cambridge: Cambridge Univ. Press, October 1997. 666 p. http://books. Cambridge, org/0521598885. htm.

13. Экономическое развитие и охрана окружающей среды; 14. Заключение.

Курс Сайда Махмоуди (Стокгольмский университет) охватывает такие вопросы, как происхождение и цель МПОС; развитие и источники МПОС; общие правовые нормы, применимые [в случае] трансграничного причинения экологического вреда; специальные международные нормы по охране различных сред (превентивные, а также нормы по сохранению качества вод, воздуха, почв, ['живой'] природы); опасные вещества, применение и соблюдение законодательства; нарушения МПОС (и вопросы ответственности); разрешение споров.

Авторы американского учебника, впервые опубликованного в 1994 году ученые Айовского университета систематизировали курс на 2846 страницах, ещё детальнее[67].

Учебник состоит из трех частей, включающих тринадцать глав: 1. Концепция международного права; 2. Международное правовое предписание: "источники" международного права; 3. Применение международного права; 4. Глобальная экологическая проблематика: перспективы и подходы; 5. Международные угрозы окружающей среде; 6. Управление [деятельностью] глобального сообщества в Антарктике; 7. Проблемы по охране атмосферы; 8. Проблемы по охране гидросферы; 9. Проблемы по охране литосферы; 10. Проблемы по охране биосферы; 11. Проблемы защиты от специфического поведения человека [против окружающей среды]; 12. Глобальное потепление: переговоры о далеком будущем; 13. Будущее МПОС.

Оставаясь до мозга костей американской, книга Лакшмана Гурушвами, Бернса Вестона, Сэра Джэффри Палмера, Джонатана Си Карлсона имеет значение для российского и международного права, которое трудно переоценить[68].

В 1998 г. увидела свет фундаментальная книга Дэвида Хантера, Джима Сальзмана и Дурвода Заелке "Международное право окружающей среды и политика"[69]. Её содержание охватывает следующие главы: 1. Факты о первозданной окружающей среде; 2. Потребление, технология и население; 3. Экономика и устойчивое развитие; 4. Изменение поведения на соответствующее возможностям окружающей среды; 5. Международное законотворчество в области охраны окружающей среды; 6. Краткая история от Стокгольма до

[67] *Guruswamy Lakshman, Weston B., Geoffrey Palmer, Carlson Jonathan C.* International Environmental Law and World Order: A Problem-Oriented Coursebook. 2nd ed. St. Paul (MINN.), 1999. 2846 p. (American casebook series. West Group).

[68] Подробнее об этом см.: *Высторобец ЕЛ.* Международное экологическое право и мировой порядок // Правоведение. 2002. № 3. С. 273-276.

[69] *Hunter D., Saizman J., Zaeike Durwood.* International Environmental Law and Policy. New York: Foundation press, 1998. 1564 p. http://www. wcl. american. edu/pub/iel/.

Рио-де-Жанейро; 7. Принципы и концепции в МПОС; 8. Международные организации и неправительственные акторы; 9. Обеспечение действенности МПОС: повышение соблюдения и разрешение споров; 10. Право воздуха и атмосферы; 11. Океаны и моря; 12. Ресурсы пресных вод; 13. Опасные отходы и материалы; 14. Живая природа и биоразнообразие; 15. Защита естественной среды [обитания биологических видов]; 16. Экологическое право и международная торговля 17. Права человека и окружающая среда; 18. Национальная безопасность закон войны и охрана окружающей среды;
19. Международные корпоративные [вне национальной юрисдикции] стандарты; 20. Экстратерриториальное применение национального экологического права; 21. Охрана окружающей среды и международные финансы [мировая экономика]. В отличие от айовских юристов, труд которых практически-ориентирован за счет многочисленных гипотетических моделей и нормативных приложений, Дэвид Хантер и другие вышли за рамки традиционных для XX в. вопросов курса МПОС.

В списках рекомендуемой к изучению литературы многие ведущие курсов МПОС в европейских университетах приводят книгу Филиппа Сэндза "Принципы международного права окружающей среды", что говорит о ней, как о признанном на Западе издании по данной учебной дисциплине. Благодаря личному участию Сэндза в международных отношениях в области охраны окружающей среды, правовой аспект которых он исследует, автор хорошо знаком с тем, о чем пишет, и известен также по таким работам, как "Международное право, практический работник и негосударственные субъекты [акторы]", "Ответственность за экологический ущерб и отчет рабочей группы экспертов ЮНЕП: предисловие" (см. раздел V.3.3. Возмещение ущерба). Книга выпущена в издательстве Манчестерского университета в 1995 году[70].

Эта книга состоит из трех частей, включающих следующие составные элементы: перечень соглашений и других международных документов; перечень дел; аббревиатуры; введение; 1. Окружающая среда и международное общество: вопросы, концепции и определения; 2. История; 3. Управление: государства, международные организации и негосударственные акторы; 4. Международное право-творчество и регулирование; 5. Исполнение законодательства: внедрение, применение, разрешение споров; 6. Общие принципы и правила; 7. Атмосфера; 8. Океаны и моря; 9. Ресурсы пресных вод;
10. Сохранение биологического разнообразия; 11. Опасные вещества и деятельность; 12. Отходы; 13. Полярные области: Антарктика

[70] *Sands Philippe.* Principles of International Environmental Law. 2nd ed. Cambridge: Cambridge Univ. press, 2003. 1246 p. "http://books. Cambridge. org/0521521068. htm.

и Арктика; 14. Экологическое право Европейского Сообщества;
15. Оценка воздействия на окружающую среду; 16. Экологическая информация; 17. Ответственность и компенсация за причинение экологического ущерба; 18. Международная торговля и конкуренция; 19. Финансовые ресурсы, технология и интеллектуальная собственность.

Издание содержит ранее не встречавшиеся разделы. Другой яркий пример - книга новозеландца Александра Гиллеспи - теоретический анализ этики и политики, формирующих направление развития Международного права окружающей среды[71].

Ее содержание имеет следующую рубрикацию: Антропоцентризм; Правило защиты личных интересов в охране окружающей среды; Использование экономической логики для [обоснования] норм по охране окружающей среды; Проблемы экономического регулирования охраны окружающей среды; Религиозные нормы по охране окружающей среды; Проблема религиозно обоснованной охраны [окружающей среды] как приемлемого средства охраны окружающей среды; Эстетические, культурные нормы и [нормы поведения при] рекреации; Права будущих поколений в качестве основы охраны окружающей среды; Проблемы аргументации [интересами] будущих поколений; Укрепление неантропоцентрических идей в Международном праве окружающей среды;
Нравственный взгляд на животных; Уважительное отношение к жизни; Этика Земли.

Гиллеспи критикует преобладающие в наше время этические и политические ориентиры в развитии Международного права окружающей среды.

Фундаментальный с правовой точки зрения подход положили в основу систематизации материала Патриция Бирни и Алан Бойл[72]. Книга "Международное право и окружающая среда" впервые издана в Оксфорде в 1992 году. Труд отличает выдержанность юридической терминологии. Слабая сторона издания - отстранённость авторов от экосистемного подхода при изложении материала и утилитарность издания. С правовой направленностью МПОС, по нашему мнению, естественнее сочетается обоснование экологического императива. Однако их книга вызывает интерес и идеалистов и реалистов за её четкость.

Одним из первых изданий, предшествующих зарождению процессуального направления в международном праве окружающей

[71] *Gillespie Alexander.* International Environmental Law, Policy and Ethics. New York: Clarendon press; Oxford: Oxford Univ. press, 1997. 217 pP. http://ejil. org/journal/VollO/Nol/brll. html.

[72] *Birnie Patricia W., Boyle A.E.* International Law and the Environment. 2nd ed. Oxford: Oxford Univ. press, 2002. 828 p.

среды является сборник профессора Хо-Вон Йонга "Глобальная экологическая политика: организации и процедуры (глобальные вопросы)"[73].

О работах, рассматривающих международное право окружающей среды в контексте международных отношений можно говорить как о развивающемся направлении исследований. Здесь анализу подвергаются вопросы 'природоохранной дипломатии', сотрудничества в области охраны окружающей среды, обеспечения эффективности международных природоохранных договоров.

Примечательной в этом плане является работа Лоренса Сас-скинда "Природоохранная дипломатия: переговоры о более эффективных глобальных соглашениях"[74].

Автор рассматривает проблемы и преимущества, возникающие в силу междисциплинарного характера международного сотрудничества в области правовой охраны окружающей среды. Глубокому анализу подвергаются вопросы "синхронизации ожиданий", роли различных акторов в процессе охраны окружающей среды, достижения баланса между наукой и политикой.

Значительный интерес для определения вопросов курса МПОС представляют серия ежегодных обзоров международного права окружающей среды, сборники авторских статей. Прежде всего это работы под редакцией профессора Леувенского университета (Бельгия) Курта Декетельера (Международная энциклопедия права: право окружающей среды), материалы сино-германской конференции под редакцией Тао Женьхуа и Рёдигера Вольфрума (Выполнение [обеспечение выполнения, имплементация] международного права окружающей среды в Германии и Китае)[75].

Внимания также заслуживают другие литературные источники, переиздание которых было востребовано неоднократно, и источники, открывающие направления исследований[76].

[73] *Jeong Ho-Won* (ed.). Global Environmental Policies: Institutions and Procedures (Global Issues). Palgrave: Macmillan, 2001. 224 p.

[74] *Susskind Lawrence E.* Environmental Diplomacy: Negotiating More Effective Global Agreements. Oxford: Oxford Univ. press, 1994. 201 p.

[75] *Zhenghua Tao, Wolfrum Rudiger.* Implementing International Environmental Law in Germany and China. The Hague; Boston: KluwerLaw International, 2001. 216 p.

[76] *Hohmann Harold.* Precautionary Legal Duties and Principles of Modem International Environmental Law. Berlin: Duncker & Humblot, 1992. 439 p.; London; Dordrecht/Boston: Graham & Trotman/Nijhoff-Kluwer Law International, 1994. 377 p.; Norwell (USA): Kluwer Academic Publishers Group, 1994. xvii, 369 p.; *Bell S,, and McGillivray D.* Ball and Bell on Environmental Law. 5th ed. London: Blackstone press, 2000. xlviii 726 p.; *Weiss Edith Brown, Jacobson Harold K.* (ed.). Engaging Countries; *Young Oran R.* (ed.). The Effectiveness of International Environmental Regimes; *Wilkinson David.* Environment and Law. Taylor & Francis, 2002. 336 p.; *Pevato P.M.* (ed.). International Environmental Law. Ashgate Publ. Group: Dartmouth Publ. Co, 2003.380 p.

За четыре года нового века свет увидели, пожалуй, не меньше монографий и сборников, чем за все предшествующее время развития международного права окружающей среды. Развиваются исследования, посвященные международному сотрудничеству в области правовой охраны окружающей среды, касающиеся не только основных субъектов международных правоотношений (государства, международные организации) и рассматривающие не только 'высокую', но и 'общественную' дипломатию. Происходящие в дисциплине МПОС изменения имеют как субъективное объяснение (обращение все более широкого круга международников к вопросам международного сотрудничества в области правовой охраны окружающей среды), так и объективные предпосылки (рост значения природоохраны одновременно с углублением процесса глобализации).

Вопросы курса МПОС, отраженные в рассмотренных изданиях, могут быть систематизированы в виде таблицы.

Предложенная таблица имеет недостатки, свойственные системному подходу, не говоря о его незавершенности: анализу не подвергнуты детерминанты, факторы и переменные. Объединение отдельных вопросов в родственные группы и обобщения весьма условны. Названные недостатки восполняются накоплением структурных элементов и опорой на другие, не связанные с системой таблицы посылы, в том числе интуитивно-логические методы.

В основе упорядочивания содержания и определения структуры специальной части экологического права, по нашему мнению, лежат следующие направляющие:

- цель - утверждение экологического императива;
- материал стоит разделить на общую, особенную и специальную части;
- определить методический подход к организации содержания каждой части;
- в общую часть включить материал от причин до возникновения системы;
- в материале особенной части выделить два раздела: компоненты природной среды (1-й раздел) и международное сотрудничество (2-й раздел);
- материал 1-го раздела особенной части разделить по компонентам природной среды, по "сферам", в последовательности от большего к меньшему;
- материал 1-го раздела особенной части дать по уровням международных отношений (прежде всего сотрудничества) от традиционных субъектов к нетрадиционным и по географическому признаку в зависимости от интенсивности правового сотрудничества от общих пространств до отдельных частей света и регионов;

Таблица II

Вопросы курса (структуры?) международного права окружающей среды

Общая, особ. части	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Концепции, принципы, источник	●	-	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	-	●	●
Глобальная проблематика	-	-	-	●	●	-	-	●	-	-	-	●	-	●	●
Международно-правовая охрана (<...>) околоземного космического пространства	-	●	-	-	-	-	-	-	-	●	-	-	-	-	-
<...> атмосферного воздуха, озонового слоя Земли, предотвращение парникового эффекта	●	●	●	●	-	●	●	-	●	-	-	●	●	-	-
<...> Мирового океана	-	●	●	●	-	●	●	●	●	●	-	●	●	-	-
<...> водотоков и озер	-	●	●	●	-	-	●	-	-	●	-	●	●	-	-
<...> земель, недр и почв	●	-	●	●	-	-	-	●	-	●	-	-	-	-	-
<...> фауны	-	●	●	●	-	-	●	●	-	●	-	-	-	-	-
<...> флоры	-	●	●	●	-	-	●	●	-	●	-	-	-	-	-
Международное сотрудничество	-	●	●	-	●	●	-	-	●	●	-	●	●	●	-
политика	-	●	-	-	●	-	-	-	●	●	●	●	-	●	●
переговорный процесс	-	●	-	-	●	-	-	-	●	-	●	-	-	●	-
Двустороннее сотрудничество	-	-	-	-	●	●	-	-	●	●	●	-	-	●	-
Международные организации	●	●	●	-	●	●	●	-	●	-	●	-	●	-	-
другие акторы (МНПО etc.)	-	●	-	●	-	●	●	-	●	-	●	-	●	-	●
Арктика	-	-	-		-	●	-	-	-	●	-	-	-	-	-
Антарктика	-	-	●	●	-	●	-	-	-	●	-	-	-	-	-
Европа	-	-	●	●	-	●	-	●	●	●	-	-	●	-	-
Евразийский регион	-	-	●	●	-	-	-	●	-	-	-	-	●	-	-
Америка	-	-	-	●	-	-	-	-	-	●	-	-	-	-	-
Африка	-	-	●	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Азиатско-Тихоокеанский регион	-	-	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Таблица II (окончание)

Специальная часть	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Биоразнообразие, биотехнологии	●	●	●	-	-	●	-	●	-	●	-	●	-	-	-
Уник. прир. компл., экосистемы	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	●	-	-	-
Радиоактивность, энергетика	-	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	●	-	-
Опасные отходы и материалы	-	-	-	-	-	●	●	●	-	●	-	●	●	-	-
Механизм контроля	-	●	-	-	●	-	●	●	-	●	-	-	-	-	●
Ответственность, вред, ущерб	●	●	-	-	-	●	-	-	-	-	-	-	●	-	-
Тенденции развития, что делать?	-	-	●	●	●	-	-	●	-	-	-	●	-	-	-
Национальное и международное	-	-	-	-	-	-	-	-	-	●	-	-	-	-	-
Защита от спец. поведения	-	-	-	●	-	-	●	-	-	-	-	-	-	-	-
Экономика и устойчивое развит.	-	●	●	●	-	●	●	●	●	●	-	●	●	-	-
Национальная безопасность	-	-	-	-	-	-	●	-	-	-	-	-	-	-	●
Интеллектуальная собственность	-	●	-	-	-	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Экол. информация, права чел.	-	-	-	-	-	●	-	-	-	-	-	●	-	-	●
Оценка воздействия, здоровье	-	-	●	-	-	●	-	-	-	-	-	●	-	-	●
Судебная практика, доступ	-	-		●	-	-	-	-	-	-	-	-	●	-	●
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15

Легенда: авторы, год 1-го изд. книги, объем с приложениями (стр.), где живут авторы.

1. Кисе, Шелтон, '91, 600, США;
2. Бирни и Бойл, '92, 828, Вел. - бр.
3. Хохманн, '92,439, Германия
4. Гурушвами и др., '94, 2846, США
5. Саскин, '94,201, Великобритания
6. Сэндз '95, 1246, Великобритания
7. Хантер и др.,'98, 1564, США
8. Женьхуа, Вольфрум, '00, 216, Нид.
9. Кютин, '00, 173, Великобритания
10. Моррисон, Вольфрум, '00,976, Нид.
11. Йонг (ред)'01, 224, США
12. Нанда, Принг, '03,525, США
13. Ульфштейн, Веркман, '03,936, Нор.
14. Десаи, '04,250, Индия
15. Малоун, Пастернак, '04,310, США

- в материале специальной части выделить два раздела: специальные вопросы МПОС (1-й раздел) и экологическое законодательство зарубежных стран (2-й раздел);

- материал 1-го раздела специальной части (вопросы, не вошедшие в общую и особенную части) упорядочить от публичного к частному, от всеобщего к единичному;

- в число зарубежных стран, экологическое законодательство которых исследуется, включить государства, имеющие значительные достижения в области правового регулирования отношений человека и окружающей среды.

С учетом широкого спектра вопросов специальной части экологического права и данных направляющих представим искомую приблизительную структуру.

В основе методического подхода к организации содержания каждой части или раздела лежит, по нашему мнению, создание типового плана характеристики родственных вопросов. Такой план должен отличаться внутренней логикой, а число его пунктов и глубина их раскрытия должны быть соразмерны значению ответа на конкретный вопрос для достижения цели, для утверждения экологического императива.

План характеристики вопросов общей части: 1) определение центрального понятия (если есть); 2) типология (или периодизация);

3) критика; 4) тенденции; 5) взаимосвязи.

План характеристики международно-правовой охраны отдельных компонентов природной среды: 1) объект охраны; 2) основные понятия; 3) угрозы; 4) режим; 5) система органов; 6) основные документы.

План характеристики международного сотрудничества в области охраны окружающей среды: 1) география; 2) субъекты; 3) правовая основа; 4) политика (основные направления); 5) переговорный процесс; 6) эффективность.

План характеристики вопросов первого раздела специальной части:

1) объект охраны; 2) основные понятия; 3) угрозы; 4) режим;

5) система органов; 6) основные документы.

План характеристики экологического права зарубежного государства (вопросы 2-го раздела специальной части): 1) история развития (периодизация, факторы развития, тенденции развития, институционализация охраны окружающей среды); 2) система органов (органы общей компетенции, органы специальной компетенции, механизмы межведомственного и межсекторального взаимодействия); 3) комплексные законы; 4) отраслевое законодательство; 5) сравнительный анализ (общее, особенное, единичное, выводы и предложения).

Потребность в развитии и столь подробном рассмотрении вопросов специальной части экологического права объясняется, в том

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО. СПЕЦИАЛЬНАЯ ЧАСТЬ

Международное право окружающей среды

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Глобальные экологические проблемы История развития Международные конференции по охране окружающей среды Понятие, предмет и метод Объект исследования: источники (формы права), правовая культура Субъекты Объекты международных экологических правоотношений Принципы МПОС как наука, отрасль, учебная дисциплина: критика и пути развития Соотношение с другими отраслями науки

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Международно-правовая охрана околоземного космического пространства Международно-правовая охрана атмосферного воздуха от загрязнения Международно-правовое предотвращение парникового эффекта Международно-правовая охрана озонового слоя Земли Международно-правовая охрана Мирового океана Международно-правовая охрана водотоков и озер Международно-правовая охрана земель, недр и почв Международно-правовая охрана фауны Международно-правовая охрана флоры

Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды Двустороннее сотрудничество в области охраны окружающей среды Международные организации по охране окружающей среды Международное сотрудничество по охране окружающей среды Арктики Международное сотрудничество по охране окружающей среды Антарктики Европейское сотрудничество по охране окружающей среды Евразийское сотрудничество по охране окружающей среды Панамериканское сотрудничество по охране окружающей среды Африканское сотрудничество по охране окружающей среды Азиатско-тихоокеанское сотрудничество по охране окружающей среды

СПЕЦИАЛЬНАЯ ЧАСТЬ

Сохранение биологического разнообразия

Охрана уникальных природных комплексов Предотвращение радиоактивного заражения биосферы Предотвращение загрязнения биосферы опасными отходами и материалами Механизм контроля за соблюдением норм международного права окружающей среды Международная ответственность за экологические правонарушения Тенденции развития международного права окружающей среды Взаимное влияние национального и международного права окружающей среды

Экологическое право в зарубежных странах

Великобритания, Германия, Канада, Китай, Норвегия, Нидерланды, США, Япония, другие страны.

Рис. 1. Структура специальной части экологического права

числе, изменением соотношения между внутренней и внешней политикой на фоне углубляющегося экологического кризиса. Междисциплинарный характер вопросов подразумевает комплексный подход к их решению. Как его реализовать? В качестве одного из вариантов ответов на этот вопрос предлагается учитывать связь специальной части экологического права с иными областями науки, учебными дисциплинами и практикой.

1.2.3. Связь специальной части экологического права с иными областями науки, учебными дисциплинами и практикой

Экологическое право как наука имеет взаимосвязи с другими областями науки (в том числе юридической), учебными дисциплинами и практикой, которые проявляются в основном в его специальной части. Эти связи, типичные для специальной части обусловлены природой её компонентов — международного права окружающей среды и экологического права в зарубежных странах. С развитием специальной части экологического права устанавливаются новые связи, а существовавшие ранее расширяются. Причины возникновения и проявления связей обусловлены особенностями происхождения и развития специальной части под влиянием факторов внешних относительно отечественной юридической науки. В число таких факторов принято включать углубление экологического кризиса, общую динамику международных отношений, "обвальное" развитие информационных технологий, раз-нонаправленный процесс глобализации, включение экологии в государственные стандарты специальностей высшего образования в России и др.

Через методологическую основу исследований, включающую общие научные (философские) методы, в том числе: методы характеристики, определения, формализации, обобщения, классификации, прогнозирования, а также системно-логический и системно-функциональный методы, метод сравнительного правоведения, специальные методы отдельных областей науки, например, картографический метод, устанавливаются связи специальной части экологического права не только с гуманитарными (социальными), естественными, но и точными науками.

По образному выражению Мориса Стронга, международное право окружающей среды имеет уважаемых родителей: международное право и национальное право окружающей среды. Как мы увидим имеются другие "близкие родственники" и они продолжают играть заметную роль в определении "кем быть" новой науке, новой отрасли права, новому учебному курсу.

Продолжая риторику в стиле органической теории Спенсера можно отметить, что каждый из "родителей" хочет, чтобы "ребенок" пошел по его стопам, воплотил его идеи и мечты. Но "ребенок" иногда и сам желает думать за себя, а когда становится взрослым, то может решить быть не похожим не на одного из родителей. При всем примитивизме такого объяснения и дискуссионности образной аналогии, положенной в его основу, оно верно указывает на неизбежность развития и большую вероятность постепенного приобретения новыми научными направлениями относительной автономии.

Специальная часть экологического права весьма связана с теорией государства и права, государственным (конституционным) правом, международным правом, экологическим правом, сравнительным правоведением, политологией, теорией международных отношений.

Связь теории государства и права, как одной из основных теоретико-исторических наук, и специальной части экологического права, как комплексного межотраслевого научного знания, проявляется в заимствовании у теории государства и права методологии, общеправового понятийного аппарата в обмен на специфический фактографический материал, обогащающий сведения теории государства и права о новейших явлениях государственно-правовой материи в сфере охраны окружающей среды с международным элементом, позволяющий ей учитывать их при формулировании современных основных общих закономерностей государства и права.

Связь с государственным (конституционным) правом осуществляется опосредованно, в части учета влияния основ конкретного государственного права на экологизированные правовые явления с международным элементом. Кроме того актуальной проблемой, связывающей данные области знания является выявление международного эколого-правового содержания основных принципов, механизмов и форм государственно-правовой системы. Сравнительный анализ содержания природоресурсных положений конституций является началом изучения экологического права зарубежных стран.

Единство специальной части экологического права с **международным правом** состоит во взаимном использовании общих принципов международного права, его базового понятийного аппарата.

Различие заключается в том, что международное право изучает право, действующее в отношениях между субъектами международного права по всем направлениям их деятельности, в случаях не урегулированных национальным правом. Специальная часть экологического права рассматривает те из них, которые имеют отношение к охране окружающей среды. В её рамках исследование объективно имеет больше возможностей для учета специфики природоохранных отношений. И хотя речь идет о сравнительно молодой области научного знания - о международном праве окружающей среды, об

окончательном формировании которой, о её полной автономии по отношению к международному публичному праву говорить пока ещё преждевременно, это не избавляет от необходимости разработки проблем, касающихся самостоятельного теоретического статуса науки международного права окружающей среды.

Связь с экологическим правом (правом окружающей среды). Этот вопрос, подобно предыдущему, сегодня может рассматриваться как оригинальный, неожиданный взгляд. Вместе с тем его едва ли возможно охарактеризовать как нетрадиционный для отечественной науки права окружающей среды. Известные отечественные юристы определенно мало высказывались по вопросу о включении экологических отношений с международным элементом в предмет экологического права. Задачи экологического права, элементы учебной дисциплины включают вопросы специальной части экологического права, которые в существующей учебной литературе отсутствуют, либо наличествуют чисто формально, в виде необязательного дополнения, часто мало связанного с содержанием учебника. Различным является и объект областей знания.

Начало научному дискурсу по этому вопросу положил Ю.Е. Винокуров, отметивший, что в предмет науки [экологического права] помимо изучения экологической отрасли права включаются самостоятельные темы [но не отношения], в том числе международно-правовое регулирование природопользования и эколо-го-правовое регулирование природопользования различных стран мира[77].

Но "над-супер-сверхотрасль", названная так О.Л. Дубовик, регулирует более чем разнородные отношения. Предмет экологического права в своей устоявшейся и апробированной части и без включения в него отношений с международным элементом отличается комплексностью, осложняющей развитие его концепции.

Кроме того, включение международно-правовой охраны окружающей среды, как отношений, регулируемых другой отраслью права (скажем, международного публичного), в предмет права окружающей среды алогично.

А.С. Шестерюк совершенно верно указывал на связь экологического права с социальной философией, теорией эволюции, концепцией биосферы, подчеркивая значение экологического права, как синтезирующей науки[78].

Специальная часть экологического права значительно комплексное науки экологического права и синтезирует больше облас-

[77] Экологическое право Российской Федерации. Курс лекций и практикум / Под ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Экзамен, 2003. С. 19.

[78] Цит. по: *Дубовик О Л.* Экологическое право в вопросах и ответах: Учеб. пособие. М.: Проспект, 2001. С. 19.

тей знания, в числе которых много наук, интенсивно развивающихся в наше время.

По убеждению М.М. Бринчука, задачи науки права окружающей среды [науки экологического права] включают:

- изучение национального права окружающей среды;
- изучение зарубежного права окружающей среды;
- изучение международного права окружающей среды;
- выявление условий, отвечающих интересам настоящего и будущих поколений (...);
- выработка предложений по совершенствованию права окружающей среды (...)[79].

Таким, образом в структуре задач "материнской" науки специальной части экологического права принадлежит 2/5. Таков её удельный вес, полезность для решения научных (только ли научных?) проблем экологического права.

Отсюда презюмируется, что задачи, связанные с выработкой предложений по совершенствованию международного права окружающей среды, с выявлением условий правового регулирования охраны окружающей среды за рубежом, отвечающих интересам настоящего и будущего поколений, как и многие другие задачи, оставлены для специальной части экологического права.

С наукой (отраслью знания) **сравнительного правоведения** специальная часть экологического права имеет общие функции: расширение сферы познания; расширение и обогащение "набора решений", для выбора более оптимального для данного времени и места; разработка критики национальной правовой системы для её развития; стимулирование процессов отмирания "закоренелых национальных предрассудков"; научное обеспечение правовых реформ; унификация права; образовательная функция; прогностическая; осознанное проникновение в социумы и культуры; улучшение взаимопонимания между народами; обеспечение прав человека и гражданина. Данные отрасли научного знания выступают как инструмент национальной юридической техники, инструмент толкования, а также предоставляют материал для учета при законотворчестве[80].

Очевидно, что эти функции рассматриваемые области знания исполняют по-разному и что у специальной части экологического права имеются собственные функции, не присущие компаративистике. Таковыми, например, являются функции оптимизации форм, средств, механизма международно-правовой охраны окружающей среды; обеспечения экологического компонента национальной без-

[79] *Бринчук М.М.* Экологическое право. С. 96.

[80] Подробнее о функциях см.: *Марченко М.Н.* Сравнительное правоведение. С.131-134.

опасности от внешних угроз (например, учет международного опыта обращения культур и производных генетически модифицированных организмов при подготовке предложений по совершенствованию отечественного законодательства в этой части).

Связь с политологией. В силу комплексности деятельности по охране окружающей среды, неприходящего характера вопроса о соотношении экологических и иных потребностей человека природоохранная сфера неизбежно становится политизированной. Её политизация настолько велика, что распознать истинное содержание и назначение доктрин, концепций, стратегий, программ, планов, в том числе правовых, и одиночных нормативных документов или договоров не всегда возможно "с первого взгляда". В век политических технологий юристу-экологу необходимо научиться выявлять явления победы технологии над здравым смыслом, собирать по крупицам зерна созидательно-конструктивного характера по отношению к охране окружающей среды.

Связь с международными отношениями (международно-политической наукой) в высшей степени многообразна, например, на нее совершенно справедливо указал П.А. Цыганков, говоря, что "структура международной системы навязывает всем странам такую линию поведения в экономической области (или в сфере экологии -пример П.А. Цыганкова), которая может противоречить их собственным интересам"[81]. Эта связь ценна в практическом плане. Специальная часть экологического права не сможет без использования теории международных отношений ответить на вопрос о средствах и методах целенаправленного обеспечения национальной безопасности в сфере экологии.

С данными областями науки специальная часть экологического права, как область научного знания, соотносится как частное и общее. Она имеет более узкий предмет - конкретные аспекты, на которые направлено острие ищущей мысли исследователя, зависящие от его общей задачи и актуальной установки. Объект же исследования специальной части экологического права и отраслей науки (с которыми мы сравниваем эту область научного знания) может совпадать частично, в большей части или даже полностью, только вот "видеть" они его будут по-разному, через "оптику" своего предмета.

Так, государственный механизм (в широком смысле, в том числе его кадровые, институциональные, ресурсные и правовые элементы в их взаимосвязях) является объектом изучения многих наук. Однако каждая из них видит государственный механизм под своим углом зрения, например, теория государства и п р а -

[81] *Цыганков П.А.* Теория международных отношений: Учеб. пособие. М.: Гардарики,2003. С. 185.

в а "увидит" основные общие закономерности возникновения, развития и функционирования государства и права; наука государственного (конституционного) права "изберет" нормы, провозглашающие основные принципы, механизмы и формы организации государственно-правой системы, компетенцию и порядок деятельности органов власти, важнейшие права и обязанности граждан; наука международного права "сосредоточится" на внутренних причинах того или иного развития международных отношений, включая не только исторические, но и социальные причины формирования субъектов международного права и причины, побуждающие их заключать соглашения; наука права окружающей среды "изберет" изучение закономерностей правового регулирования общественных отношений в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности;
наука сравнительного правоведения (к о м -парати-вистика) "скрупулезно рассмотрит" соотношения различных правовых массивов (в том числе целых правовых систем) между собой и нормами международного права на предмет определения в них общего, особенного, единичного, общих тенденций развития; политология "сфокусируется" на закономерностях возникновения политических интересов, взглядов, теорий развития и функционирования политической власти, в том числе их правовых аспектах; международные отношения (международно-политическая наука) "выявит" зависимость международного положения страны от процессов внутренней жизни, в каких случаях внутренние изменения являются следствием действия внутренних или внешних сил, какие факторы влияют на дипломатическую позицию, на выбор стратегии.

Специальная часть экологического права, в механизме государства, "рассмотрит" элементы, выступающие субъектами международных экологических правоотношений, особенности их участия в международном сотрудничестве в области охраны окружающей среды, черты их правового положения, структуру, направления деятельности, условия эффективности, значимые для МПОС и сотрудничества[82].

[82] Подобно тому как человек является объектом многих наук - философии, социологии, психологии, медицины, биологии, не претендующих на исключительное право обладания этим объектом исследований, специальная часть экологического права может иметь общие объекты с другими науками, например, в качестве объекта может выступать юридическая надстройка (юридическая структура общества) - правовые явления, институты и учреждения, в том числе правовые нормы, правовая культура, идеология, правосознание, правоотношения, правовая практика, правовая психология - все фрагменты правовой жизни, составляющие правовую действительность.

Предмет специальной части экологического права - отношения по охране окружающей среды с международным элементом.

Это не только совокупность главных, наиболее существенных свойств и признаков её объекта (объектов), но и способ практического использования знаний об их общих закономерностях, тенденциях, процессах, постоянных, доминантах, переменных, факторах и т.д.

Специальная часть экологического права в отличие от международного права, экологического права обратит внимание на транснациональную и государственную правовую действительность в части, значение которой для охраны окружающей среды возможно установить, по отдельности, во взаимодействии и в совокупности, в различных аспектах, отражающих причинно-следственные связи развития цивилизаций, что будет сделано на основе междисциплинарного, в высшей степени комплексного подхода.

Наличие собственного объекта исследований (объектов) выгодно отличает специальную часть экологического права от весьма солидных по возрасту "родственников" - сравнительного правоведения (компаративистики), политологии, международных отношений (международно-политическая наука). Таковыми реальными фрагментами бытия, мы считаем, являются **формы выражения природоохранных правоотношений с международным или иностранным элементом.** Яркими примерами таких форм являются международные договоры об охране окружающей среды, международные природоохранные организации, частноотраслевые принципы (специальные принципы экологического права с международным, иностранным элементом), международное сотрудничество в области охраны окружающей среды. Каждая из перечисленных форм может выступать объектом и иной области науки, но при этом утрачиваются самые существенные признаки (критерии), положенные в основу выбора объекта исследований: его природоохранное назначение, его международный характер, его **принадлежность к авангарду воплощенных (объективированных) мотиваций по установлению приоритета экологического императива[83].**

[83] Последний признак имеет аксеологический характер и является для нас исходным началом для определения сферы научных исследований. Стремление к истине морально, но у каждого своя правда. Осознавая научную ответственность, которая возникает при использовании столь субъективного признака в качестве основного мы обязаны сформулировать его антитезис. Приоритет экологического императива не может быть обеспечен только путем его установления в отдельной точке пространства-времени с последующим распространением на прилежащие области бытия. Отсюда следует вывод, что непредвзятому рассмотрению должны быть подвергнуты все возможные точки зрения, особое внимание необходимо уделять критическим взглядам, борьба за утверждение экологического императива должна вестись постоянно, упорно, всеми силами на всех фронтах.

Соотношение специальной части экологического права в качестве учебного курса с другими учебными дисциплинами подобно её соотношению как области научного знания с крупными областями науки - как частное и общее - она имеет более специальные содержание, функции, цели, задачи, область практического применения.

Практическое значение специальной части экологического права проявляется в её функциях. Характерной особенностью любого практического использования знаний, приобретенных и развитых в процессе изучения специальной части экологического права, является высокая или неизмеримо высокая цена вопроса. Гармонизация законодательства, имплементация международно-правовых норм в национальную правовую систему, совершенствование национального экологического законодательства или передача другим странам национального опыта, отвечающего международным стандартам, - деятельность ответственная и хорошо вознаграждаемая. Практическая ценность специальной части экологического права также выражается в том, что в овладении её материалом испытывается острая потребность. Её развитие непременно окажет влияние на методику преподавания экологического права. Так, по мнению М.М. Бринчу-ка, "при определении методики преподавания курса экологического права необходимо учитывать тенденции развития права окружающей среды в стране и его содержание, острую потребность в юристах-экологах, обладающих всесторонними знаниями современного российского и зарубежного экологического права, а также международного права окружающей среды"[84].

Теоретическую базу исследований в области специальной части экологического права, в частности настоящего исследования, составляют труды известных отечественных ученых в области теории государства и права и государственного права: С.С. Алексеева, В.Н. Дубовина, А.И. Коваленко, В.В. Лазарева, М.Н. Марченко, А.В. Мицкевича, В.В. Оксамытного, А.С. Пиголкина, Т.Н. Рахмани-ной, Ю.А. Тихомирова;

в области экологического права и экологии: С.А. Боголюбова, М.Л. Борозина, М.М. Бринчука, М.И. Васильевой, Ю.Е. Винокурова, А.Ю. Винокурова, Ю.Ю. Галкина, А.К. Голиченкова, О.Л. Дубовик, В.И. Данилова-Данильяна, В.А. Евсегнеева, Ю.Г. Жарикова, Т.В. Злотниковой, И.А. Игнатьевой, О.С. Колбасова, И.О. Красновой, В.Л. Мищенко, Н.Н. Моисеева, И.Ф. Панкратова, В.В. Петрова, Г.В. Петровой, О.А. Понизовой, О.А. Разбаш, Н.Ф. Реймерса, Н.Г. Рыбальского, Е.Д. Самотёсова, Г.П. Серова, С.А. Степанова, А.В. Фёдорова, И.А. Халий, Н.Ф. Церцек, А.В. Яблокова;

в области международного права и международного права окружающей среды: М.М. Богуславского, Н.Н. Гришина, О.А. Жарко-

[84] *Бринчук М.М.* Экологическое право. С. 97.

вой, Г.В. Игнатенко, Н.И. Костенко, В.И. Кузнецова, Е.В. Левицкой, Н.В. Лужецкой, И.И. Лукашука, Ю.И. Мигачёва, А.С. Тимошенко, А.Г. Трусова, Г.И. Тункина;

в области международных отношений и политологии А.Д. Богатурова, Ю. Громыко, Ю.Н. Кудрявец, Э.Ф. Нурмухаметовой, В.Д. Писарева, О.В. Сафроновой, А.А. Челядинского, П.А. Цыганкова.

Определенный интерес представляют работы М.М. Меркулова, В.В. Никитина, Д.О. Сивакова.

Автором изучены также труды иностранных юристов: Фрода Боргэ (Норвегия), Джефри Вандэсфорд-Смита (США), Рольфа Ва-генбаура (Германия), Яна Вельтмана (Нидерланды), Марги Верхейе (Нидерланды), Бернса Вестона (США), Эндрю Вэйта (Великобритания), Лакшмана Гурушвами (США), Курта Дектельера (Бельгия), Филиппа Джонса, Шарона Иви (Австралия), Джонатана Карлсона (США), Александра Кисса (Франция), Филиппа Клиффорда (Австралия), Людвига Крамера (Великобритания), Дональда Макгиллив-рэя (Великобритания), Ричарда Макрори (Великобритания), Аксель Никэз-Перетятько (Казахстан), Р.К. Остина (Великобритания), Сэра Джэффри Палмера (США), М. Пордю (Франция), Ника Робинсона (США), Питера Робсона (Канада), Филиппа Сэндза (Великобритания), Адрианы Фабра (Испания), Дейвида Б. Файерстоуна (США), Ральфа Халло (Нидерланды), Руфи Халастчи (Великобритания), Нэйла Хавка (Великобритания) и мн. др.

§3. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ПРАВОВАЯ ОХРАНА СРЕДЫ

1.3.1. Важнейшие международно-правовые события и факты

Эволюцию обычных норм экологического права на пути к позитивному праву отразили следующие международные документы:

Всеобщая декларация прав человека 1948 года, принятая Генассамблеей ООН в Нью-Йорке[85];

документы совещаний по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ, Заключительный акт Хельсинкского Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 года; Парижская Хартия для новой Европы 1990 года);

Всемирная хартия природы, одобренная Генеральной Ассамблеей ООН в 1982 году;

[85] Об органах и основных природоохранных документах, принятых под эгидой ООН см.: *Трусов А.Г.* Международное право: Словарь-справочник. М. : МНЭПУ, 1998. 71 с.

Отчет Брундтланд "Наше общее будущее", опубликованный Всемирной комиссией по проблемам окружающей среды и развитию в 1987 году (ЮНСЕД);

документы Конференций ООН по проблемам окружающей человека среды, по окружающей среде и развитию (Стокгольм, 1972; Рио-де-Жанейро, 1992; Йоханнесбург, 2002);

документы Панъевропейских конференций министров в рамках процесса "Окружающая среда для Европы" (ЕЭК ООН, Добржиш, 1991; Люцерна, 1993; София, 1995; Орхус, 1998; Киев, 2002).

Призывая государства к установлению конкретных процедур для защиты прав человека, международные организации создают принципы, которые следует учитывать при разработке национальных законов.

Всеобщая декларация прав человека 1948 года содержит широкий спектр прав. Но экологические права человека в ней отсутствуют. С точки зрения позитивного права она не является документом, обязательным для исполнения. Между тем она создала почву для появления на свет более 60 документов о правах человека[86].

Среди них - Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах, которые являются обязательными для выполнения договорами.

В совокупности с Всеобщей декларацией они составляют Международный билль о правах. А Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года, развивая требования по обеспечению права на жизнь, акцентирует внимание на праве каждого на достаточный жизненный уровень, качество которого, согласно пакту, зависит от эффективного освоения и использования природных ресурсов. Таким образом, он способствовал нормативному закреплению права каждого на благоприятную окружающую среду.

Заключительный акт Хельсинкского Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. содержит разделы, имеющие исключительное значение для развития международного сотрудничества в области охраны окружающей среды: окружающая среда; цели сотрудничества; области сотрудничества; формы и методы сотрудничества. Высокие представители 35 государств декларировали, "что успех всякой политики в области окружающей среды предполагает, чтобы все категории населения и общественные силы, сознавая свою ответственность, содействовали охране и улучшению окружающей среды, что вызывает необходимость постоянной и углуб-

[86] *Каламкарян Р.А.* Всеобщая декларация прав человека: Достижения и перспективы // Права человека в России: декларации, нормы и жизнь: Материалы Междунар. науч. конф., посвящ. 50-летию Всеобщей декларации о правах человека. М.: МНЭПУ, 1999. С. 59.

ленной просветительской работы, в частности среди молодёжи" (Хельсинки, 01.08.75).

Парижская Хартия для новой Европы 1990 года включает раздел, посвящённый окружающей среде. Стороны взяли на себя обязательство содействовать общественному сознанию и просвещению в области окружающей среды, а также открытому освещению вопросов воздействия политики, проектов и программ на окружающую среду. В Париже Стороны заявили: "Мы подчеркиваем важную роль широкой осведомленности общества, которая дает возможность общественности и отдельным лицам выступать с инициативами по улучшению окружающей среды". (Париж, 21.11.90).

Первая экологическая акция ООН датируется 1949 г., когда в Лейк-Саксессе (США) была проведена Международная научно-техническая конференция по охране природы.

Во Всемирной хартии природы в 1982 году были подтверждены и развиты 24 важнейших положения международного сотрудничества в области охраны окружающей среды, в соответствии с которыми должна направляться и оцениваться любая деятельность человека, затрагивающая природу. Пять основных принципов касаются ненарушения основных природных процессов; сохранения генетического разнообразия; универсального применения двух первых принципов; рационального использования природных ресурсов; защиты природы от разграбления в результате войны или иных враждебных действий [от хищнической эксплуатации природных ресурсов, не оптимального их использования].

Гро Харлем Брундтланд, министр охраны окружающей среды, затем премьер-министр Норвегии была назначена генеральным секретарем ООН. Комиссия работала в 1984-1987 годах и подготовила свой отчет в виде книги "Наш общее будущее". Со времени опубликования Отчета Брундтланд в мире происходит значительное усиление позиций новой системы ценностей, связанной с принципиально новым подходом к проблемам охраны окружающей среды и развития. В докладе рассмотрены индикаторы устойчивого развития.

Поворотным пунктом в природоохранной деятельности ООН можно считать состоявшуюся в 1972 г. в Стокгольме Конференцию ООН по проблемам окружающей человека среды. Стокгольмская конференция заложила основы сбалансированного и комплексного подхода к решению всего спектра экологических проблем на глобальном уровне. После Стокгольма в массовом порядке принимаются государственные экологические программы, создаются механизмы для их реализации[87].

[87] *Писарев В Д.* Экологизация международных отношений // США - экономика, политика, идеология. 1996. № 10. С. 23. Цити. по: *Марченко Ю.В.* Указ. соч.

Непосредственным итогом работы конференции явилось принятие в ходе заключительного пленарного заседания солидного числа документов, среди которых особое место занимает Декларация об окружающей человека среде[88].

Некоторые делегаты сравнивали Декларацию по её значению в истории человечества с Magna Charta Libertatum, а представитель Канады охарактеризовал этот документ как первый важный шаг на пути к разработке международного права окружающей среды[89].

Несколько позже известный французский юрист Кисе отметил, что Декларация может служить базисом для любых будущих действий в области охраны окружающей среды.

Время подтвердило справедливость этого замечания. Положения Стокгольмской декларации так или иначе были отражены во многих международных природоохранных конвенциях, а также в решениях международных организаций и конференций; на них нередко ссылается в ходе своей кодификационной деятельности Комиссия международного права.

Таким образом, хотя Стокгольмская декларация и не обладает обязательной юридической силой, присущей международному договору, нельзя не согласиться с теми исследователями, кто признает за этим документом статус источника международного права окружающей среды[90].

По образному выражению Мориса Ф. Стронга[91], "Стокгольмская Конференция ООН по проблемам окружающей человека среды 1972 г. была хорошим коконом, из которого появилась бабочка международного экологического права как самостоятельная юридическая дисциплина"[92]. Считая эти документы "основными примерами мягкого права", он подчеркивает, что "Пока применение правовых мер не может заменить собой действие этих документов, мы не можем недооценивать их значимость".

[88] Анализируя содержание Стокгольмской декларации, один из исследователей отметил, что этот документ является "сплавом как квазиюридических правил, так и декларативных формулировок, обращенных прежде всего к мировому общественному мнению", см.: *Тимошенко А.С.* Международное сотрудничество по охране окружающей среды в системе ООН. М., 1981. С. 25. Цит. по: *Марченко Ю.В.* Указ. соч.

[89] *Колбасов О.С.* Международно-правовая охрана окружающей среды. М., 1982. С. 31-32.

[90] Там же. С. 32.

[91] Морис Стронг - человек, которому приписывают авторство идей проведения двух всемирных встреч на высшем уровне по вопросам охраны окружающей среды. Это известный деятель канадского делового мира, политик и экс-Генеральный секретарь Стокгольмской конференции и конференции в Рио-де-Жанейро 1972 и 1992 гг.

[92] *Weston Burns, Carlson J.C., Guruswamy Lakshman, Sir Palmer Geoffrey.* Op. cit. P. VII-VIII.

В 1992 году Россия совместно со 178 государствами, представители которых собрались на встречу на высшем уровне, подписала на Конференции Организации Объединённых Наций по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро (Бразилия) ряд программных документов, определяющих согласованную политику всех стран мира по обеспечению устойчивого развития и сохранению экосистемы Земли.

В число основных документов Рио входят: Декларация Рио об окружающей среде и развитии; Заявление о принципах управления, сохранения и устойчивого развития всех типов лесов; Рамочная конвенция ООН об изменении климата; Конвенция о биологическом разнообразии. Впервые на всемирном уровне был признан всеобщим принцип приоритета экологических интересов человечества над экономическими. **Экологические проблемы из периферийной области международной политики перешли в разряд главных приоритетов.**

Именно Рио связывают с началом изменения позиций государств в понимании суверенитета. Так об этом писали в литературе: "Международное сообщество наконец признало, что экономические и экологические проблемы взаимосвязаны. И хотя государства, участвовавшие в Конференции, не были готовы принять "размывание" их суверенитета. Конференция в Рио была началом изменения в понимании суверенитета от абсолютного к доверительному"[93].

Перед участниками Всемирного самнита по устойчивому развитию "Рио+10" в Йоханнесбурге (ЮАР) выступили в общей сложности 100 руководителей государств и правительств, а число её участников составило 22 000 человек, из которых 10 000 человек составляли делегаты, 8000 человек — представители неправительственных организаций и гражданского общества и 4000 — сотрудники органов печати. Впервые итоговые документы были не единственным результатом встречи, проходившей на самом высоком уровне[94].

Особая роль принадлежит также Европейской экономической комиссии.

1 -я Панъевропейская конференция министров в рамках процесса "Окружающая среда для Европы" ЕЭК ООН состоялась в Доб-ржише в 1991 г. (тогда Чехословакия). Участвовали представители 34 европейских стран, США, Бразилии, Японии, некоторых органов системы ООН, правительственных и неправительственных органи-

[93] *Porras I.M.* The Rio Declaration: A New Basis for International Co-operation: Greening International Law. London: Earthscan, 1993. P. 20-31.

[94] Оценка результатов Встречи на высшем уровне в Йоханнесбурге: что нового она принесла? http://www. un. org/russian/conferen/wssd/story. htm.

заций. Здесь было положено начало процессу, который через два года привел к утверждению на Люцернской встрече на уровне министров Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (ПДООС). Создана Специальная Рабочая Группа по реализации ПДООС (с секретариатом в ОЭСР) и Комитет по подготовке проектов (КПП, с секретариатом в ЕБРР) для поддержки реализации ПДООС.

На 2-й встрече министров, состоявшейся в Люцерне (Швейцария) в 1993 г., присутствовали представители уже порядка 50 стран. Министры просили ЕЭК ООН, в частности, разработать предложения по правовым, нормативным и административным механизмам в целях поощрения участия общественности в процессе принятия решений в области окружающей среды.

3-я Конференция министров открылась в Софии (Болгария) в 1995 г. Конференция одобрила "Руководящие принципы по обеспечению доступа к экологической информации и участию общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды".

На 4-й Конференции министров окружающей среды европейских стран в рамках процесса "Окружающая среда для Европы" в Орхусе (Дания) в 1998 г. принята Конвенция ЕЭК ООН "О доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды".

5-я Панъевропейская конференция министров в рамках процесса "Окружающая среда для Европы" ЕЭК ООН состоялась в Киеве (Украина) в 2003 г. Здесь были представлены отчет "Киевская оценка" и "Десятилетний обзор программы результативности природоохранной деятельности ЕЭК ООН". Издание "Окружающая среда для Европы: третья оценка" или так называемая Киевская оценка было подготовлено для Конференции министров Европейским Агентством по окружающей среде под эгидой ЕЭК ООН. Этот доклад охватывает суммарно 52 страны и впервые - 12 стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии.

Одна из ключевых идей Киевской оценки - координация действий правительств европейских стран так, чтобы экономическая деятельность перестала быть прямо связана с возрастанием нагрузок на окружающую среду.

В Киеве были подписаны очередные протоколы к конвенциям ЕЭК ООН по вопросам окружающей среды. Важным событием стало принятие министрами "Экологической Стратегии для стран Восточной Европы Кавказа и Центральной Азии".

Стратегия положила начало разработке и усовершенствованию национальной политики отдельных стран и разнообразных секторов общества и одобрена министрами 55 стран как действенный инстру-

мент укрепления многостороннего сотрудничества для усовершенствования управления охраной окружающей среды и использования природных ресурсов в регионе ЕЭК ООН.

Заключительным документом, который объединил в себе все достижения природоохранного процесса на протяжении последних лет, стала подписанная 23 мая 2003 г. Министерская Декларация.

1.3.2. Формы и структура международного сотрудничества

Сотрудничество в области охраны окружающей среды стало привычным и распространенным явлением. Это важный сегмент международных отношений. Вопросам охраны окружающей среды сегодня уделяется внимание в повестке всех серьезных международных переговоров. Подразделения, отвечающие за осуществление международного природоохранного сотрудничества, создаются в крупных организациях, независимо от их основной цели. Дальновидные руководители понимают, что обсуждение природоохранных вопросов это дополнительная возможность укрепить свою позицию, расширить арсенал аргументации, или, наконец, просто возможность отвлечь противоположную сторону от скрываемых интересов.

Главный результат подобного положения в том, что защищенность природы улучшается. В деятельности по охране окружающей среды принимают участие все больше групп, представляющих различные интересы. Эта деятельность, подобно олимпийскому движению, предлагает всеобщие цели, вечные ценности, которые объединяют народы.

Рассмотрение форм и структуры сотрудничества необходимо для познания его закономерностей, повышения эффективности, совершенствования и развития. Действительность сложнее любых её описаний. Это тем более верно, когда речь идет о международных отношениях в области охраны окружающей среды.

Наличие правовой основы у международного природоохранного сотрудничества дает основание для первичной классификации его форм и структуры. Его формы чрезвычайно многообразны. Они могут подразделяться по таким основаниям, как: содержание правовых актов, на которых оно основано; типология международных систем; общие типы взаимодействия; способ взаимодействия; степень совершенства организации; степень конструктивности; степень традиционности; удельный вес в системе (затраты/результат отдельного типа, вида, формы по отношению к остальным); схема обеспечения/финансирования и другим основаниям.

В настоящее время международное право окружающей среды становится преимущественно договорным.

Рассмотрим варианты классификации международных договоров.

По характеру: общие (рамочные), специальные, политические, экономические.

По числу сторон договора: двусторонние и многосторонние.

По субъектам: межправительственные, межведомственные.

По статусу сторон: с равным статусом, консультативным статусом, со статусом, наблюдателя, ассоциированного члена и др.

По географическому признаку: глобальные, региональные и субрегиональные.

По сроку действия: краткосрочные, среднесрочные, долгосрочные (пролонгируемые).

По возможности присоединения: закрытые, открытые, открытые определённым сторонам.

По степени участия: одобренные, подписанные, ратифицированные и др.

По моменту вступления в силу: одновременно с подписанием, при выполнении условия.

Международные договоры могут быть подразделены на заключаемые между правительственными, неправительственными организациями и смешанные. Они также, естественно, бывают высокоэффективными или малоэффективными, о какой-либо "золотой середине" здесь вряд ли может идти речь.

Форма международного договора определяется по соглашению сторон. Структура международного договора, как правило, включает преамбулу, где указаны цели совместной деятельности и её участники; основную часть, содержащую сущность договора, его главы, статьи; заключительную часть, касающуюся порядка вступления в силу и действия.

Порядок заключения международного договора включает следующие основные этапы: 1. определение целесообразности; 2. согласование текста; 3. парафирование - т.е. подписание каждой страницы полномочными лицами; 4. подписание; 5. ратификация (в случае необходимости изменения внутреннего законодательства, например), завершающаяся заполнением ратификационной грамоты и направлением её депозитарию (хранителю); 6. регистрация и опубликование.

Реестр международных договоров в области окружающей среды, изданный в штаб-квартире ЮНЕП в Найроби (Кения) в 1991 году, включает 152 соглашения.

На одного субъекта (или актора) международного природоохранного сотрудничества свое действие распространяют одновременно несколько международных договоров, определяющих формат его обязательного или возможного участия в сотрудничестве, формируют и одновременно узаконивают его международно-пра-

вовое положение, статус в природоохранном сотрудничестве. Степень, формы участия в сотрудничестве могут быть определены конкретно или вообще не определены. Во втором случае мы имеем дело с декларацией по содержанию. Важно отличать документы, создающие юридические обязанности, от документов "мягкого права".

Итак, **по содержанию правовых актов,** внешним выражением которого, в том числе, и является сотрудничество, возможно выделить следующие формы сотрудничества: паритетное; организованное; гибкое.

По типологии международных систем международное сотрудничество (форма как совокупность приемов его осуществления) подразделяется на: иерархическое; полного взаимодействия; простое реалистическое; смешанное реалистическое; комплексное; открытое; закрытое; автономное; хаотичное; случайное; детерминированное (см. рис. 2 на с. 94).

П.А. Цыганков[95] описывал типы межгосударственного сотрудничества ("кооперативные ситуации"). В зависимости от **общих типов взаимодействия** субъектов (акторов) международного сотрудничества оно принимает следующие формы: переговоры; сознательное (формализованное); невнятное сотрудничество (не формализованное, возникающее из совпадающих ожиданий); навязанное сотрудничество; создание специализированных институтов.

Наиболее буквальна классификация форм международного природоохранного сотрудничества **по способу взаимодействия:** обмен информацией и делегациями; проведение совместных исследований; реализация совместных программ и проектов и т.д. В разделе "Окружающая среда" заключительного акта Хельсинкского Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 года указаны следующие формы сотрудничества:

"Государства-участники будут стремиться к тому, чтобы сотрудничество в области окружающей среды осуществлялось, в частности, путем:

- обмена научно-технической информацией, документацией и результатами исследований, в том числе информацией о методах определения возможных последствий технической и хозяйственной деятельности для окружающей среды;
- организации конференций, симпозиумов и совещаний экспертов;
- обмена научными работниками, специалистами и стажерами;
- совместной разработки и осуществления программ и проектов по изучению и решению различных проблем охраны окружающей среды;

[95] *Цыганков П.А.* Теория международных отношений. С. 442. 55

- гармонизации, где это уместно и необходимо, стандартов и норм, связанных с охраной окружающей среды, в частности, для того, чтобы избежать возможных трудностей в торговле, которые могут возникать в связи с усилиями по решению экологических проблем, касающихся производственных процессов, и которые относятся к обеспечению в производимых товарах качеств, удовлетворяющих требованиям охраны окружающей среды;

- консультаций по различным аспектам защиты окружающей среды по договоренности между заинтересованными странами, особенно в связи с проблемами, которые могут иметь международные последствия".

Формы сотрудничества **по степени совершенства организации:** планируемое; координируемое; патронируемое; самодеятельное.

По степени конструктивности международное сотрудничество в области охраны окружающей среды может быть: действенное (реальное), результаты которого прямо объективируются; перспективное - рассчитанное на формирование условий, которые принесут результат в будущем; формальное - "для галочки"; виртуальное, когда за риторикой документов скрывается полное отсутствие какого-либо содержания.

По степени традиционности: традиционные (решение общих проблем) и нетрадиционные формы сотрудничества (например, в интересах сторонних лиц): защита от негативного воздействия многочисленных народов на малочисленные; сохранение традиционного жизненного уклада; поощрение природоохранного жизненного уклада; компенсации за отказ от истощительной эксплуатации природных ресурсов; межконфессиональные природоохранные инициативы; экологические инициативы учреждений пенитенциарной системы.

По удельному весу в системе формы международного сотрудничества могут подразделяться на следующие группы: доминирующие; распространенные; встречающиеся; мало распространенные; редкие.

По схеме обеспечения/финансирования международное сотрудничество характеризуют такие формы, как: проектное; структурное; прямо финансируемое; финансируемое через посредников;
обеспечиваемое без дополнительных финансовых затрат.

Формы международного природоохранного сотрудничества неразрывно связаны с его содержанием. Как не может быть бесформенного содержания, так невозможна и бессодержательная форма.

На основе международных договоров формируются устойчивые, долговременные, последовательные и эпизодические отношения между их участниками, которые образуют структуру международного сотрудничества в целом.

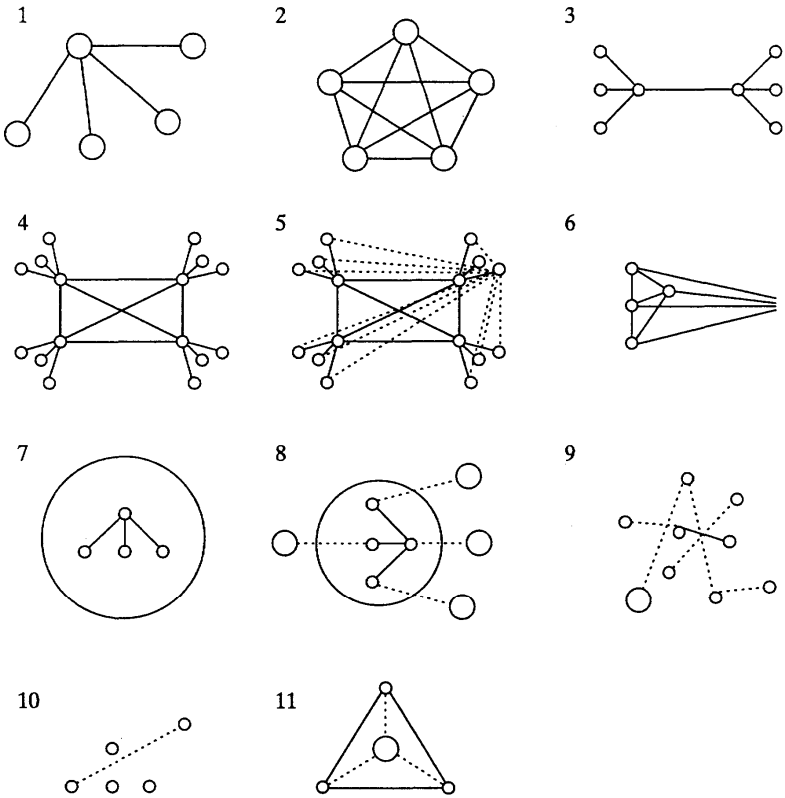

Рис. 2. Формы международного сотрудничества по типологии международных систем (переработано и дополнено по П.А. Цыганкову, М. Николсону) 1 - иерархическое; 2 - полного взаимодействия; 3 - простое реалистическое; 4 - смешанное реалистическое; 5 - комплексное; б - открытое; 7 - закрытое; 8 - автономное;
9 - хаотичное; 10 - случайное; 11 - детерминированное

Координация выполнения международных обязательств Российской Федерации осуществляется по географическому и организационному признаку. Управление исполнением внешней экологической функции государства осуществляют подразделения, в ведении которых находятся отдельные виды международных договоров.

Наиболее устойчивое разграничение видов международных договоров в области охраны окружающей среды, имеющих непосредственное отношение к России отчасти: межгосударственные, межправительственные и межведомственные соглашения и программы (двустороннее сотрудничество); международные конвенции и согла-

шения (многостороннее сотрудничество); договоры организации системы ООН (сотрудничество с международными организациями);
договоры государств-членов СНГ (сотрудничество со странами СНГ).

В зависимости от предмета (объекта) регулирования выделяются договоры по охране океана, земной атмосферы, околоземного и космического пространства, животного и растительного мира, по экологическим аспектам военной деятельности и др., включая универсальные. Помимо целого ряда универсальных договоров имеются более многочисленные региональные (локальные) и огромный пласт двусторонних рамочных и по специальным вопросам.

Советский Союз традиционно принимал активное участие в международном природоохранении и являлся стороной большинства многосторонних международных конвенций и соглашений в этой области. После дезинтеграции СССР Россия официально заявила, что будет выполнять все международные обязательства, вытекающие из этих конвенций и соглашений.

Сейчас на первый план вышли два главных направления правового регулирования: во-первых, предотвращение и ограничение вредных воздействий на окружающую среду и, во-вторых, обеспечение рационального использования природных ресурсов на основе концепции устойчивого развития.

В условиях ухудшения качества окружающей природной среды неизмеримо возрастает значение международного сотрудничества, повышается роль международных механизмов, способных обеспечить экологическую безопасность государств и рациональное использование природных ресурсов как общечеловеческого достояния, что невозможно без совершенствования правовой основы сотрудничества и его структуры.

С Российской Стороны **в двустороннем природоохранном сотрудничестве** принимают МИД России, МПР России, Миннауки России, Минсельхозпрод России, Минобразования России, около 20 институтов и организаций ведомств природо-ресурсного блока, 103 заповедника МПР России, значительная часть из 67 российских федеральных министерств и ведомств, а также их региональные подразделения, органы субъектов Федерации и местной власти. Российская Академия наук, учебные заведения, неправительственные экологические организации.

Среди зарубежных партнёров по линии двустороннего сотрудничества доминируют центральные министерства по охране окружающей среды, другие ведомства, в чью компетенцию входят вопросы охраны окружающей среды, и национальные агентства по международному развитию. Наиболее часто упоминаются Агентства по охране окружающей среды Дании, Швеции, США, Канадское агентст-

во международного развития (СИДА), Шведское агентство международного развития (СИДА), Фонд ноу-хау Британского Департамента по международному развитию (Кэй-Эйч-Эф Ди-ФИД), Британский Совет, Минприроды Нидерландов (ФРОМ), Минсельхоз Нидерландов (Эл-Эн-Ви), Минтранспорта Нидерландов (Ви энд Дабл Ю), Программа МАТРА МИД Нидерландов, Федеральное министерство окружающей среды и безопасности ядерных реакторов (БМУ), Программа федерального правительства Германии (Трансформ), Департамент окружающей среды, транспорта и регионов (ДЕТР), Служба США по управлению рыбными ресурсами и ресурсами дикой природы. Швейцарский Департамент развития и сотрудничества, Федеральное ведомство по окружающей среде, лесу и ландшафту Швейцарии.

Сфера компетенции этих органов различна, она не совпадает во всей полноте с вопросами их российских аналогов. Имеются национальные особенности организации государственного управления. Следовательно, единственно верным может быть признан двусторонний подход, учитывающий российские реалии наряду с данностью зарубежных партнёров. Это особенно важно в сфере двусторонних отношений, где монополярность противоречит природе, а хождение напрямую нарушает правила движения.

Двустороннее сотрудничество Российской Федерации реализуется более чем в 20 рабочих органах (смешанные и совместные комиссии, координационные советы, комитеты, рабочие группы и др.) в рамках 49 различных природоохранных соглашений МПР России (рамочные межправительственные соглашения, двусторонние конвенции о сотрудничестве в области охраны перелетных птиц, межведомственные меморандумы о взаимопонимании, соглашения о сотрудничестве по заповедному делу и т.п.) с 31 зарубежными государствами (Белоруссия, Бельгия, Болгария, Боливия, Бразилия, Великобритания, Германия, Дания, Индия, Испания, Канада, Китай, КНДР, Республика Корея, Литва, Македония, Монголия, Нидерланды, Норвегия, Польша, Сирия, Словакия, США, Финляндия, Франция, Швейцария, Швеция, Украина, Эстония, Югославия, Япония). 3/4 соглашений заключены за последние годы. 26 соглашений являются рамочными и межправительственными. Продолжается подготовка к подписанию соглашений с рядом стран Восточной Европы и Содружества Независимых Государств.

Такие глобальные проблемы, как предотвращение изменения климата и утончения озонового слоя Земли, входят в число приоритетных направлений двустороннего сотрудничества наряду с сохранением биологического разнообразия, качества окружающей среды, экологического образования и права.

Сотрудничество по линии международных организаций включает взаимодействие с рядом образований системы ООН, например,

таких как Комитет Европейской экономической Комиссии (ЕЭК) ООН по экологической политике (процесс "Окружающая среда для Европы"), Комиссия ООН по устойчивому развитию (КУР), Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) и др., а также с Европейским Союзом, Советом Европы и Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в рамках таких международных форумов и организаций, как совещания министров окружающей среды "восьмерки", Европы, Арктических государств. Международного союза охраны природы (МСОП), Всемирного фонда охраны природы (ВВФ) и др.

На примере сотрудничества в рамках "восьмерки" можно со всей очевидностью констатировать, что эффективность международного сотрудничества чаще всего нельзя измерить суммой привлеченных или полученных финансовых вливаний, уместнее говорить о политической выгоде, которая впоследствии может реализоваться в конкретных проектах и мероприятиях[96].

Сотрудничество России в региональном контексте также имеет особое значение. Это сотрудничество восьми арктических стран (Дании, Исландии, Канады, Норвегии, Российской Федерации, Соединенных Штатов Америки, Финляндии и Швеции) по реализации "Стратегии охраны окружающей среды Арктики" (АЕПС) (Рованиемский процесс) и сотрудничество стран Баренцева региона.

В мире, где экологические проблемы существуют без границ, меры по охране окружающей среды должны быть согласованы на международном уровне.

Межгосударственное сотрудничество в области охраны окружающей среды - реальность современной Европы. Усилия Европейского Сообщества по созданию экологического сообщества были отмечены принятием "Единого Европейского Акта" 1 июля 1987 г. Охрана окружающей среды не фигурировала в Римском Договоре, на основании которого в 1957 г. образовано Европейское Экономическое Сообщество. В новых договорах, однако, имеется развёрнутый раздел, посвященный экологическим вопросам (статьи 130 R - 130 T), важность которых была подчёркнута в документах, принятых в Маастрихте 10 декабря 1991 г.

Упомянутые статьи предусматривают тесное сотрудничество между государствами-членами Евросоюза по всем аспектам охраны окружающей среды. Ни одно из других объединений государств не предусматривает более широкий спектр совместных действий в области охраны окружающей среды, как ЕС.

[96] Из выступления Начальника Управления международного сотрудничества С.Н. Кураева на Коллегии Госкомэкологии России 23 февраля 1999 года.

Вопросы охраны окружающей среды также учитывались при создании Европейского Единого Рынка. Одно из экологических положений Единого Рынка устанавливает даже качественные требования: статья ЮОа четко устанавливает, что Комиссия при подготовке предложений (касающихся формирования Единого Рынка) ожидает глубокую проработку в области здравоохранения, безопасности, охраны окружающей среды и прав потребителей.

Природоохранное **сотрудничество стран Европейского Союза,** однако, не означает, что ответственность за охрану окружающей среды может быть перенесена с одного государства-члена ЕС на международную организацию. Напротив, акты Сообщества, регулирующие вопросы охраны окружающей среды должны быть основаны на принципе субсидиарной ответственности. Согласно этому принципу Сообщество должно осуществлять охрану окружающей среды, когда цели экологической политики могут быть лучше выполнены Сообществом, чем государствами-членами индивидуально.

Согласно мнению авторов публикации Федерации Германской Промышленности[97] на принципе субсидиарной ответственности также должен формироваться базис более широкого сотрудничества в области охраны окружающей среды за пределами границ ЕС и особенно сотрудничества в сфере экологической политики между индустриальными и развивающимися странами.

Существенную роль в защите окружающей среды призвано играть **сотрудничество в рамках СНГ.** Эта задача поставлена Уставом СНГ и подтверждена многими другими актами. Договор между Белоруссией, Казахстаном, Киргизией и Россией 1996 г. обязывает наращивать "сотрудничество в области охраны окружающей среды, включая разработку и принятие единых стандартов экологической безопасности".

Стороны "предпринимают совместные меры по предотвращению и ликвидации последствий аварий, стихийных бедствий, ядерных и экологических катастроф" (ст. 9). Приведённые положения дают представление о том, как понимается принцип охраны окружающей среды во взаимоотношениях стран СНГ.

В осуществление этого принципа в 1992 году странами СНГ заключено Соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды.

Вопросы экологии стран-участников СНГ рассматриваются в рамках других соглашений. Так, например, в соответствии с Поручением Правительства Российской Федерации и на основании Феде-

[97] Inter-National Environmental Policy - Perspectives, 2000 / Produced by H. Druck. Cologne (Germany): Bundesverband der Deutshen Industrie e. V. - BDI, 1992. P. 63.

рального закона "О международных договорах Российской Федерации" (п. 3 ст. 11) подготовлен проект Протокола "О едином порядке применения технических, медицинских, фармацевтических, санитарных, ветеринарных, фитосанитарных и экологических стандартов, норм, правил и требований в отношении товаров, ввозимых в государства-участники соглашений о Таможенном союзе". Заложены основы повышения эффективности правового регулирования охраны окружающей среды и рационального природопользования в рамках Союза Республики Беларусь и России.

В России имеются представительства более 20 международных программ в области охраны окружающей среды. Международные организации напрямую, а также через свои представительства осуществляют проектную деятельность в области охраны живой и неживой природы. Особым размахом отличается работа ВВФ, МСОП и некоторых других организаций.

Сотрудничество Российской Федерации в рамках **многосторонних конвенций,** соглашений и различных протоколов к ним касается порядка 30 международно-правовых актов, носящих глобальный и региональный характер. Среди этих конвенций нет главной, основополагающей, которая бы содержала положения, отраженные в резолюциях ООН. Нет даже кодекса, посвящёного такой актуальной проблеме, как защита воздуха. Более продвинулись в этом направлении региональные организации.

Схематическая структура природоохранного сотрудничества МПР России приведена в приложении 0.

1.3.3. Международные процессы и экологическое право государств

Третье тысячелетие невозможно представить без правовой охраны окружающей среды. В решении этой задачи, на пути уменьшения глобальной экологической проблемы, практическое значение имеет рассмотрение вопроса о влиянии международных отношений на формирование национального эколого-правового поля.

Влияние международных отношений на развитие экологического права конкретных государств опосредовано неравномерным действием тенденций глобализации; региональной интеграции; транс-правительственных отношений. Оно проявляется в форме факторов развития экологического права и новаций экологического законодательства.

К числу наиболее примечательных факторов развития национального экологического права, усиливающихся вследствие эволюции международных отношений, мы относим: расширение состава субъектов (акторов) отношений (новые действующие лица); увели-

чение мегасубъектности[98] промышленных и финансовых групп -ТНК, МФО; международное право окружающей среды; переход "мягкого права" в позитивное; формирование сетевых транснациональных институтов; действия в интересах третьих сторон.

Непосредственным "поводом" появления внутренних эколого-правовых новаций выступают: двусторонняя взаимозависимость;

желание уменьшить влияние двусторонних отношений за счет расширения многосторонних; интеграция в объединения по их правилам; делегирование части суверенитета международным организациям; появление органов, наделенных наднациональной компетенцией; экологическая взаимозависимость.

Качественное изменение международных отношений после второй мировой войны неизбежно повлекло за собой переосмысление места и роли государства в современных международных отношениях.

К числу типичных международных акторов в настоящее время относят государства и межгосударственные организации, международные неправительственные организации, общественно-политические силы и движения (включая национально-освободительные, сепаратистские и ирредентистские", экологические, правозащитные), транснациональные корпорации, региональные и местные органы власти, террористические организации и мафиозные группировки и отдельных политических или религиозных лидеров[100]. Круг субъектов международного права также становится шире. Помимо таких традиционных, как государства и международные организации, в качестве субъектов международного права рассматриваются народы и нации, находящиеся на пути обретения собственной государственности; политико-территориальные образования; иные политические единицы, наделенные определенной компетенцией.

[98] Мегасубъектность характеризуется наличием достаточно определенных параметров: собственной энергосистемы, независимо циркулирующих финансовых ресурсов, собственных природных запасов, собственных планов развития промышленности, самолетостроения, автомобилестроения. Сокращение базы собственного целеполагания: заимствование целей, допущение вмешательства в целеполагание или расчленения систем, по отношению к которым осуществляется постановка целей, есть способ и форма уменьшения субъектности страны. См.: *Громыко Ю.* Консиентальное оружие - как оно работает? Тезисы доклада // Российское аналитическое обозрение. 1998. № 8-9. http://www. dataforce. net/~metuniv/consor/Seminar/ygrom.htm.

[99] Ирредентист - сторонник партии ирредентистов в Италии, программным требованием которой было воссоединение страны по этнографическому и лингвистическому признаку.

[100] *Сафронова О.В.* Теория международных отношений / Каф. междунар. отношений ННГУ. http://www.uic.nnov.ru/ist/down.html.

Многосторонний договор по инвестициям[101], разработанный в рамках ОЭСР - характерный пример перераспределения функций между государственными и негосударственными экономически сильными акторами, роста их мегасубъектности. В договоре за международными предприятиями и инвесторами резервируются права, а за правительствами обязательства. В частности, он предоставляет частным предпринимателям права на судебное преследование государств. Хотя в ходе переговоров и указывалось на недопустимость привлечения инвестиций за счет снижения экологических требований, в тексте не установлен приоритет охраны окружающей среды над защитой инвестиций. Если существующие в государстве фискальные меры охраны окружающей среды представляют угрозу для инвестиций, то инвестор имеет право их оспорить.

Развивается и обратный процесс, результатом которого могут стать сначала добровольно, а затем и законодательно закрепленные обязательства групп производственных предприятий. Корпоративное регулирование экологически ответственного бизнеса постепенно становится нормой в экономически развитых странах. Принимаются корпоративные экологические кодексы - декларируемые экологические регламенты поведения группы компаний и фирм, выпускающих однотипную продукцию, их коллективной ответственности и взаимопомощи в области охраны окружающей среды[102]. Статус корпоративных экологических кодексов - добровольное обязательство компаний с однотипным производством со-

[101] The Multilateral Agreement on Investment. Draft Consolidated Text Unclassified DAFFE/MAI(98)7/REV1 Organisation for Economic Co-operation and Development 22 April 1998 Negotiating Group on the Multilateral Agreement on Investment (MAI) http://wwwl.oecd.org/ dar/mai/pdi/ng/ng987rle.pdf.

[102] В Канаде в 1984 году химические предприятия начали "Программу ответственного отношения к окружающей среде", присоединение к которой впоследствии стало условием членства в Международной ассоциации химических предприятий; Создан всемирный Совет предпринимателей за устойчивое развитие. По инициативе этого Совета в 1998 году инициирован корпоративный процесс среди горнодобывающих компаний "Добывающая промышленность, полезные ископаемые и устойчивое развитие (MMSD)". Международная торговая палата разработала Хартию "Бизнес за устойчивое развитие". Развиваются процессы экологической сертификации и стандартизации (ISO-14000 и др.), которые начинаются как добровольные, а завершаются как реальные ограничители реализации товаров и услуг на развитых европейских и североамериканских рынках. В России с 1999 года развивается процесс присоединения отдельных компаний и предприятий (Сибирский алюминий, Кольская АЭС, Колэнерго, Восточно-Сибирская железная дорога, Тигнинский угольный разрез. Оренбургская нефтяная компания, Оренбурггазпром и др.) к Общественному договору о сохранении живой природы России. Подробно об этом см.: Основные положения к созданию системы корпоративных экологических кодексов: Каталог BioDat. http://195.208.223.253/~vart/doc/gef/GEF_A/Al I/ Al_l_04.html.

блюдать особые правила, определённые профессионалами бизнеса и экологами.

Конференции Сторон многосторонних конвенций и соглашений через свои решения побуждают государства-члены предпринимать практические действия по воплощению положений соответствующих документов. Этот процесс в рамках Конвенции о биоразнообразии способствовал принятию национальных планов действий более чем в 100 странах, а также привел к принятию Картахенского протокола по биобезопасности 2000 года - этапного договора, обеспечивающего международные нормативные рамки для безопасной передачи, обработки и использования любых живых измененных организмов, полученных на основе современной биотехнологии. Это пример прямого влияния международного права окружающей среды на развитие национального экологического законодательства.

"Белорусский механизм посредничества" в реализации названной Конвенции - ресурс в Интернете обращает внимание на претенциозные стратегические цели и задачи, которые поэтапно объективируются в государствах в виде нормативных актов, касающихся, например, регулирования обращения генетически модифицированных организмов[103].

Интернетизация общества породила множество групп "по интересам". Многообразны и сетевые международные эколого-право-вые объединения. Являясь гражданами разных государств, их члены могут действовать совместно, если разделяют предлагаемые цели и способы их достижения. Интернет-сайт петрозаводской эколого-правозащитной организации находится в Бразилии, а центр сети, в которую она входит, расположен в США. Российская инициативная группа юристов-экологов, представляющих значительную часть субъектов Федерации, разрабатывает законопроект "О предотвращении загрязнения морей нефтью". Эти и многие другие явления невозможны без вступления в объединенное информационное сообщество.

Чтобы увеличить шансы на успех, правительственные органы стремятся привлечь на свою сторону в качестве союзников в процессе принятия решений акторов из других правительств. Правительственные подразделения влиятельных государств, таких, как Соединенные Штаты, использовали подобные коалиции для проникновения внутрь правительств более слабых государств, таких, как Турция и Чили. Наблюдается и обратный процесс, когда подобному "проникновению" подвергается и бюрократия Соединенных Шта-

[103] Стратегический план Конвенции о биологическом разнообразии. Решение VI/26. (Шестое Совещание Конференции Сторон Конвенции о Биологическом Разнообразии, Гаага, 7-19 апреля 2002 г.) http://www.biodiv.solo.by/conven-tion-plan.php.

тов. Отношения между Канадой и США часто характеризуются как "трансправителъственные", часто с большей выгодой для канадских интересов[104].

Сегодня международные отношения уже несводимы к межгосударственным. "Частная группа — Совет по защите природных ресурсов — ведёт переговоры с правительствами сверхдержав относительно мониторинга соглашений о запрете ядерных испытаний;
представители англиканской церкви выступают посредниками между террористами и правительствами на Ближнем Востоке; несколько организаций принимают решения, вкладывать или не вкладывать средства в экономику ЮАР, дабы изменить социальную политику местного правительства; Международный валютный фонд инструктирует национальные правительства, как им решать экономические вопросы; глава никарагуанского государства ведет кампанию в поддержку самого себя на улицах Нью-Йорка (...) поляки, проживающие в США, принимают участие в национальных выборах 1989 года, и в одном из районов Варшавы их голоса становятся решающими; опубликованный в Англии роман становится причиной отставки посла в Иране и одного убийства в Бельгии; отравленные в Чили фрукты дестабилизируют мировые рынки, провоцируют действия нескольких правительств, рабочие волнения в доках Филадельфии и политический кризис в самой Чили - таковы лишь немногие примеры из великого множества событий, иллюстрирующих становление нового глобального порядка", - пишет Дж. Розенау[105].

Объективно существующее влияние международных процессов на экологическое право и международное природоохранное сотрудничество подтверждается в издаваемом Научно-образовательным форумом по международным отношениям журнале. Уже в его третьем выпуске, посвященном вопросам международной безопасности, вышли статьи Ю.В. Шишкова "Философия экопо-литики: от покорения к коэволюции", В.Д. Писарева "Глобальный биосферный кризис?", Е.И. Глушенковой "Сетевые международные организации экологического профиля: за кем будущее?" и А. Васильева "Политика, право и бизнес в международных экологических отношениях"[106].

[104] *Кеохейн Р.О., НайДж.С., мл.* Реализм и взаимозависимость: Отрывок из книги. См.: приложение в книге: *Сафронова О.В.* Теория международных отношений / Каф. междунар. отношений ННГУ. http://www.uic.nnov.ru/ist/ down.html.

[105] *Цыганков ПЛ.* Теория международных отношений. С. 87.

[106] Журнал Пространство мира и международная безопасность//Международные процессы. Сентябрь-декабрь 2003. Т. 1, № 3(3). Http://www. intertrends.ni/ three.htm.

Нельзя охранять окружающую среду, не мобилизуя мотиваци-онную сферу каждого человека. Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды и специальная часть экологического права неразрывно связаны между собой. Их дальнейший взаимный прогресс для России во многом зависит от выработки согласованных ориентиров и позиционных начал по основным вопросам для учета на практике.

Специальная часть экологического права развивается благодаря международному сотрудничеству. Современные международные отношения испытывают всё нарастающее влияние международного права окружающей среды и внутреннего экологического права государств. Взаимное проникновение данных областей социальных отношений усиливается, их взаимосвязь непрерывно возрастает.

На международном уровне формирование мотиваций выбора, мировоззрения, ориентированного на охрану окружающей среды, возможно через совершенствование международно-правой охраны окружающей среды на основе использования лучшего мирового опыта.

Накопленный отечественными и зарубежными международниками, юристами и экологами опыт требует постановки и самого пристального внимания вопросам, нами подробно рассматриваемым. В России не имеется даже отечественного учебника по международному праву окружающей среды, а тем более целостного курса специальной части экологического права. Мы вынуждены догонять в этом смысле другие экономически развитые страны. Вперед идти вслепую невозможно. И пребывать в положении ведомых далее также неприемлемо. Необходимо выработать наш собственный, российский взгляд на природу малоизученных вещей.

На пути решения этой задачи имеет значение развитие мотивационной сферы участников международных отношений. Антропоцентрический подход, биоцентрический подход сегодня эволюцион-но вытесняются стремлением к утверждению экологического императива. Одной из попыток создания живого международного языка, языка понятного всём, может быть, и есть международное право окружающей среды.

Экологическое право выступает по отношению к международному сотрудничеству фактором, влияющим на мотивационную сферу развития международного сотрудничества.

Именно в природоохранной сфере происходит приближение западного (и не только) правопонимания к реализации социальных интересов. Сохранение жизни на Земле возможно только по формуле "каждый отдельно и всё вместе". Международно-правовые механизмы регулирования деятельности государств и международных организаций, направленной на сохранение среды обитания человека че-

рез предупреждение, уменьшение и максимально возможное ограничение неблагоприятных воздействий на природу в единстве с национальными правовыми мерами, открывают путь к достижению гармонии общества и природы. Такова основная цель и инструментарий специальной части экологического права. Развитие специальной части экологического права выходит на первый план в качестве мотивации международных отношений в целом.

Комплексный подход обязывает нас подходить к решению задач не по заранее заданной схеме, но творчески. Недостаточно оперировать буквальными значениями, строить свои заключения в строгом соответствии с правилами формальной логики. В этой связи безусловно полезным является рассмотрение элементов экологического сегмента правовой культуры. Это раскрывает дополнительные возможности понимания и оценки российских реалий.

Вопрос соотношения национального и международного рассматривается с учетом известных концепций. Благодаря выделению международного сотрудничества в качестве самостоятельного понятийного элемента и области регулирования производится разграничение понятий. Рассматриваются способы и формы реализации международно-правовых актов по охране окружающей среды во внутреннем праве государств, обратный процесс, а также примеры экстерриториального правоприменения.

Теоретические выводы, обобщение известных зарубежных изданий позволяют смоделировать структуру специальной части экологического права, дать методические рекомендации по упорядочиванию её содержания. Создаются типовые планы характеристики родственных вопросов - основа дальнейших исследований.

Стимулирование развития международного эколого-правового сотрудничества связано с установлением связей между областями науки, учебными дисциплинами, практикой, определением факторов, под влиянием которых такие связи формируются.

Специальная часть экологического права значительно комплексное науки экологического права и синтезирует больше областей знания, в числе которых много наук, интенсивно развивающихся в наше время. Вместе с тем её значение, полезность для решения проблем экологического права и международного природоохранного сотрудничества трудно переоценить.

Эта область знания и практической деятельности призвана решить задачи, связанные с выработкой предложений по совершенствованию международного права окружающей среды, с выявлением условий правового регулирования охраны окружающей среды за рубежом, отвечающих интересам настоящего и будущего поколений. Применение теории международных отношений является ключом к ответу на вопрос о средствах и методах целенаправленного обеспечения национальной безопасности в сфере экологии.

Составные, комплексные предмет и объект специальной части экологического права требуют учета действия современных международных процессов.

Влияние международных отношений на развитие экологического права конкретных государств опосредовано неравномерным действием тенденций глобализации; региональной интеграции; трансправительственных отношений. Оно проявляется в форме факторов развития экологического права и новаций экологического законодательства.

Сегодня международные отношения уже несводимы к межгосударственным. Это определяет важность рассмотрения многообразия акторов международных отношений и субъектов международного права и особенностей их специального эколого-правового статуса.

Современное состояние международно-правовой охраны окружающей среды во многом объясняется национальным характером правового регулирования экологических отношений, рассматриваемым далее.

Глава II

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В РОССИИ, ВЕЛИКОБРИТАНИИ, КАНАДЕ, И НИДЕРЛАНДАХ

§1.ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

11.1.1. Этапы развития экологического законодательства в России

стория развития отечественного экологического законодательства связана со становлением русской государственности. Исследователи, в частности М.М. Бринчук, И.А. Игнатьева, подразделяют от трёх до четырёх этапов (до конца XIX в., до 1917 года, советский период, этап после 1991 года).

На первом этапе начиная с Русской Правды (1016) вопросы охраны и использования отдельных видов природных ресурсов затрагивались в связи с необходимостью защиты собственности, экономических, военных и налоговых интересов государства[107]. Краткая Правда - более древняя редакция Русской Правды (1050-1130) -устанавливает штраф за уничтожение или повреждение борти (ст. 32)[108]. Русская Правда осуществляла охрану дубов с нанесенными на них межевыми знаками. Там же содержались нормы по защите бобров (ст. 69, 70). Судебник 1497 года определяет ответственность за повреждение или уничтожение межевых знаков и запашку чужой земли в виде битья кнутом и денежного штрафа. "Бить батоги", "бить кнутом", "отсечь рука" рассматривались в качестве форм защиты собственника и возмещения его убытков. Однако на этом этапе появилась определенная классификация природных ресурсов на виды в зависимости от собственности на них, что и определяло порядок их использования. Начали устанавливаться природоохранные полномочия государственных служащих. Зарождаются институты, отдаленно напоминающие современные.

[107] *Бринчук М.М.* Указ. соч. С. 76-83.

[108] Борть - дупло, наполненное сотами с мёдом — отсюда бортничество. См.: Российское законодательство X-XX веков. Законодательство Древней Руси. М., 1984. Т. 1.С. 38. Обобщено по: *Игнатьева ИЛ.* Экологическое законодательство России и проблемы его развития. М.: Изд-во МГУ, 2001. С. 41.

Можно согласиться с И.А. Игнатьевой, считающей возможным толкование нормы о "вредных для чистоты" производствах из Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года, как требующей определенной законодательством процедуры для признания производств "вредными". Это схоже с современной экологической экспертизой.

На втором этапе развития отечественного экологического законодательства преобладает тенденция к законодательному закреплению норм по охране окружающей среды и санитарно-эпидемиологи-ческих требований.

Например, циркуляр Управляющего Министерством земледелия и государственных имуществ от 14 октября 1899 г. № 1174 "О принятии мер к прекращению лова рыбы ядовитыми и сильно действующими веществами" признавал крайне вредным лов рыбы путем отравления её известью и другими химическими соединениями. Важно отметить, что Горный устав 1899 года включал требование к горнопромышленникам "производить работы так, чтобы они не представляли опасности для жизни и здоровья рабочих и соседних жителей, равно... для... источников минеральных и тех, кои необходимы для снабжения водою населенных мест" (ст. 717)[109]. Врачебный устав 1905 года содержал правовые нормы, определяющие режим территорий с источниками минеральных вод и с целебными минеральными грязями (ст. 340, 342). Это наиболее краткий по времени этап. Считается, что он длился с конца XIX до начала XX в.

Наиболее существенным представляется третий этап, совпадающий по времени с периодом существования советского государства. Он, главным образом, характеризуется процессом углубления и конкретизации правового регулирования использования природных ресурсов и охраны окружающей среды прежде всего в рамках природопользования.

И.А. Игнатьева писала о принятом в 1991 году Законе "Об охране окружающей природной среды", как о начале кодификации природоохранного законодательства.

По её мнению настоящий Закон заложил основы для принятия ряда законодательных актов, регулирующих отношения в области охраны окружающей среды[110].

Данное утверждение, на наш взгляд, справедливо лишь отчасти. В то же время трудно согласиться с тем, что головной закон экологического законодательства стал первопричиной и началом его пос-

109 *фрейберг Н.Г.* Врачебно-санитарное законодательство России. Узаконения и распоряжения правительства по гражданской, медицинской, санитарной и фармацевтической частям, опубликованныя по 1 января 1913 г. СПб., 1913. С. 1016.

[110] *Игнатьева И.А.* Указ. соч. С. 13.

ледующей кодификации. Нам же представляется, что Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды" отмечает качественно новый уровень кодификации экологического законодательства по отношению к предыдущему этапу развития, которому он и обязан своим появлением. Земельное и лесное законодательство, включающее экологические положения, имеет многовековую историю. Что же касается прототипа названного закона 1991 года, то частично таковым, по нашему мнению, можно считать Закон "Об охране природы в РСФСР" от 27.10.60.

Современный, четвертый этап исчисляется начиная с 1991 года. Он характеризуется особенностями и проблемами развития современного экологического законодательства России. Состояние и перспективы развития российского экологи-ческого законодательства обусловлены рядом причин, в том числе исторических.

В соответствии с Федеральным законом "Об охране окружающей среды" от 10.01.2002 № 7-ФЗ **российское законодательство в области охраны окружающей среды** основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из упомянутого Федерального закона, других федеральных законов, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (п. 1 ст. 2). Отношения, возникающие в области охраны окружающей среды, как основы жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации, в целях обеспечения их прав на благоприятную окружающую среду, регулируются также международными договорами Российской Федерации (п. 4 ст. 2 того же Федерального закона).

Как справедливо отмечал **С.А.** Боголюбов, упоминание о приоритете международных договоров России типично для многих типов российских законов последних лет[12]!.

В литературе распространено мнение, согласно которому такие составные части правовой системы Российской Федерации, как общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации (Конституция Российской Федерации, п. 4 ст. 15), для включения в российскую правовую систему требуют "имплементации" или "государственного удостоверения", например, в форме федерального закона о ратификации (Ю.М. Колосов, 2000).

По нашему мнению, попытки установления непосредственного или опосредованного, условного или безусловного характера действия принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации при рассмотрении их в целом в скором

[111] Комментарий к Закону Российской Федерации "О недрах" / Рук. авт. кол. д.ю.н., профессор С.А. Боголюбов. М.: ИНФРА • М-НОРМА, 2001. С. 395.

времени ограничатся теоретическим значением. Пока же распространен подход, согласно которому они включаются в правовую систему непосредственно, а в систему источников опосредованно. Однако вопрос, видимо, стоит несколько иначе. Ответ на него может быть дан при возрастании роли нормативного толкования права, а в каждом конкретном случае - судебной практикой. Отметим только, что "проверка на практике" конкретного положения относительно его юридических возможностей полезна для любого правила (относительно внутреннего или относительно внешнего), независимо от гипотетической видимости или кажимости (кондициональной или межсущностной) его сила измеряется опытным путем, эмпирически, а не априорно.

О.С. Колбасов, например, подчеркнул характер действия международного договора следующим образом: "Поскольку правительства СССР и МНР во исполнение соглашения [Межправительственное соглашение о рациональном использовании и охране вод бассейна реки Селенги, Москва 03.07.74] не приняли актов внутреннего законодательства, данное соглашение можно считать международно-правовым актом прямого действия на территории СССР и МНР наряду с внутренним законодательством"[112].

Взвешенная позиция коллег по настоящему вопросу, нам представляется, связана с распространенной, особенно в прошлом, точкой зрения о враждебности "внутренней или внешней международно-правовой или противоправной окружающей среды" нашей правовой системе.

Вместе с тем Ю.А. Тихомиров подчёркивал универсальный характер тенденции динамичного соотношения национального и международного права, "пересечения" их норм[113]. По вопросу о положениях п. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации А.В. Мицкевич прямо писал о конституционно установленном приоритете названных источников перед законами или иными источниками внутригосударственного права, приводя пример прямого и непосредственного действия норм международного права при осуществлении юрисдикции Российской Федерации на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне (п. 2 ст. 67), а также при определении и реализации прав коренных малочисленных народов (ст. *69)*[114].

Законодатель определяет другие отдельные составные части законодательства Российской Федерации в области охраны окружаю-

[112] *Колбасов О.С.* Международно-правовая охрана окружающей среды. М.: Международные отношения, 1982. С. 150.

[113] *Тихомиров Ю.А.* Международно-правовые аспекты: природа и способы влияния. Журнал российского права. 2002. № 1. С. 101.

[114] Закон: Создание и толкование / Под ред. А.С. Пиголкина. М.: Спарк, 1998. С. 39.

щей среды. Определяет их не напрямую, например, констатируя, что это составные части, или приводя перечень, но косвенно, через отношения, которые регулируют отдельные отрасли.

Федеральный закон "Об охране окружающей среды" устанавливает, что отношения, возникающие в области охраны и рационального использования природных ресурсов, их сохранения и восстановления, регулируются международными договорами Российской Федерации, земельным, водным, лесным законодательством, законодательством о недрах, животном мире, иным законодательством в области охраны окружающей среды и природопользования (п. 5 ст. 4). Кроме того. Закон закрепляет, что отношения, возникающие в области охраны окружающей среды, в той мере, в какой это необходимо для обеспечения санитарно — эпидемиологического благополучия населения, регулируются законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и законодательством об охране здоровья, иным законодательством, направленным на обеспечение благоприятной для человека окружающей среды (п. 6 ст. 4).

С учетом этого, а также отчетливой иерархии источников отечественного права по силе действия правовых норм и особенностей российской правовой системы, законодательство в области охраны окружающей среды Российской Федерации может рассматриваться системно по следующим основаниям: иерархия источников, структура законодательства, отраслевое, внутриотраслевое, комплексное законодательство.

Российское экологическое, природоохранное законодательство является системой, включающей в себя как единый комплекс нормативных правовых актов, так и положения актов смежных, близких и самостоятельных отраслей права по отношению к экологическому. Оно включает подсистемы природоохранного и природоре-сурсного законодательства.

Сходное мнение выражают Ю.Е. Винокуров, С.А. Боголюбов, Л.А. Заславская, И.А. Игнатьева, И.Ф. Панкратов, Ю.С. Шемшучен-ко и другие авторы.

Так, природоохранное законодательство рассматривается в качестве одной из составных частей экологического законодательства, которое развивается динамично и охватывает почти всё сферы охраны окружающей среды. Во вторую часть экологического законодательства включается обычно природоресурсное законодательство - земельное, горное, лесное, водное, фаунистическое, законодательство об охране атмосферного воздуха[115].

[115] Комментарий к Закону о животном мире (постатейный) / Под ред. С.А. Боголюбова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Юстицинформ, 2002. С. 42.

В вертикальной плоскости прослеживается одна или несколько иерархий, или же иерархия нормативных правовых актов весьма условна. Горизонтальная плоскость в законодательстве - это деление законодательства по отраслям. По мнению С.С. Алексеева, эта плоскость наиболее близка к структуре права, говоря о соответствии законодательства структуре права, а не о тождестве этих понятий[116].

Таким образом, учитывая также, что некоторые институты права могут быть в основном выражены отдельным нормативным правовым актом, мы не погрешим против теории, говоря о возможности включения их в структуру экологического законодательства.

Напротив, теоретики права указывают на долг законодателя [видимо, не только его] учитывать объективные потребности общественной жизни. Тождество системы законодательства системе права, и системы права, в свою очередь, общественным отношениям могло бы означать сотворение идеала государственно-правового строительства.

Согласно О.Л. Дубовик, система экологического законодательства может быть построена по нескольким критериям: а) по юридической силе образующих её актов; б) по территориальному действию актов; в) по предмету регулирования (общие, специальные, эко-логизированные акты); г) по объекту регулирования (воды, воздух, животный мир и т.д.)[117] - с чем можно согласиться.

Разумеется, государство заинтересовано в том, чтобы обеспечить высокий качественный уровень экологического законодательства, соответствующий современным достижениям науки и практики, возросшим знаниям о законах природы и общества. В связи с этим практика ставит перед правовой наукой задачу теоретического обоснования путей, форм и средств модернизации законодательства.

Нижеследующий тоже весьма условный, на наш взгляд, перечень позволит законодателю рассматривать создаваемый или преобразуемый им акт экологического законодательства в совокупности с другими актами, а не обособленно, чего быть не должно, и может препятствовать появлению юридических коллизий, проявлению многих недостатков законодательства в результате законотворчества.

Такое деление и такая система экологического законодательства и права, согласно **С.А.** Боголюбову, позволяют формировать полное и комплексное представление о ходе и степени выполнения задач, решаемых экологическим законодательством, среди которых, с одной стороны, сближение его с европейскими стандартами,

[116] *Алексеев С.С.* Общая теория права. М., 1982. Т. 2. С. 217.

[117] *Дубовик О Л.* Экологическое право в вопросах и ответах: Учеб. пособие. М.: Проспект, 2001. С. 20.

а с другой, что не противоречит первому, - включение в него реальных гарантий экологических прав граждан, наделение экологическими полномочиями органов местного самоуправления[118]. Российское законодательство в области охраны

окружающей среды (экологическое законодательство)

Природоохранные акты экологического законодательства, регулирующие отношения по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности:

- комплексные законы об охране окружающей среды; законодательство о лечебных ресурсах; законодательство о санитарном (санитарно-эпидемиологическом) благополучии; законодательство об экологической экспертизе; законодательство об обращении с отходами; законодательство об обращении опасных веществ и соединений; законодательство об органах специальной компетенции;

законодательство об особо охраняемых природных территориях;

законодательство об охране особо ценных природных объектов;

законодательство об экологических программах.

Природоресурсные акты экологического законодательства, регулирующие отношения по охране и рациональному использованию природных ресурсов:

- атмосфероохранное законодательство; земельное законодательство; водное законодательство; лесное законодательство; горное законодательство (о недрах); фаунистическое законодательство; законодательство о растительном мире.

Экологизированные акты (например. Федеральный закон "О соглашениях о разделе продукции" от 30.12.95; Федеральный закон "О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности" от 05.07.96), а также экологические положения актов других отраслей законодательства (например, уголовного, административного).

Мы разделяем мнение отечественных юристов о том, что формирование современного экологического законодательства в России будет направлено прежде всего на обеспечение всестороннего правового регулирования экологических отношений с учётом экономических, политических и правовых условий жизнедеятельности российского общества[119].

[118] *Боголюбов С.А.* Задачи и система законодательства // Государственное право на рубеже веков. Материалы Всерос. конф. Экологическое и природоресурсное право. Трудовое право. Предпринимательское право. М.: ИГЛ РАН: МГУ: МПОА: ИЗСП, С. 11-12.

[119] *Боголюбов С.А., Бринчук М.М.. Дубовик О Л., Супотаева О.А.* Проблемы развития системы российского экологического законодательства // Государство и право. 1995. № 2. С. 53-67.

11.1.2. Истоки экологического законодательства Великобритании

Понимание действующего экологического законодательства требует некоторого понимания истории, того, как происходило его зарождение и развитие[120]. Великобритания, имеет продолжительную историю правового регулирования природопользования. После завоевания Англии норманами (1066) большая часть конфискованной у англосаксонской знати земли вошла в состав королевского домена. Аналогично обстояло дело и с лесными массивами, объявленными в соответствии с нормандским "пресным правом" королевскими заповедниками![21]. В целом эта история уходит к средневековым статутам о мелкомасштабных загрязнениях. Она также связана с развитием принципов обращения с такими коммунальными ресурсами как,например,вода.

До недавнего времени, разумеется, не многие могли бы подумать об этих законах как о составных элементах экологического права, поскольку они нацелены прежде всего на защиту частной и общей собственности. Но частное право далеко не адекватно потребностям обеспечения эффективного режима защиты даже физических лиц, подвергшихся негативному воздействию, право на благоприятную среду которых нарушено. Здесь мы используем примеры, взятые из нормативов, регулирующих охрану вод, чтобы проиллюстрировать эволюцию правовых норм.

Согласно **Закону о предотвращении загрязнения рек** 1876 **года** запрещены всё формы загрязнения, но принуждение загрязнителей к его соблюдению возможно в очень ограниченных случаях:

- только санитарные власти могли представлять материалы о нарушениях, для чего требовалось согласие Правления органа местного самоуправления (ПОМС);

- принимая решение о своем согласии, ПОМС учитывало "промышленные интересы, связанные с делом, обстоятельства и требования общественности";

- в любом случае, между уведомлением о представлении материалов и их приемом к рассмотрению должно было пройти два месяца;

- согласие на судебное преследование не предоставлялось, если в рассматриваемом районе размещены предприятия обрабатывающей промышленности, за исключением случая удовлетворения ПОМС "после подлежащего оплате запроса" и после удостоверения в том, что средства для обезвреживания загрязняющего вещества разумно использовать при обстоятельствах дела, и в том, что эти материалы не причинят материальных потерь интересам промышленности.

[120] *Боголюбов С.А.* Экологическое право. С. 17-18.
[121] *Марченко М.Н.* Указ. соч. С. 376.

Феноменальное содержание этих правовых положений оставляет не много сомнений относительно того, что в истории Великобритании Парламентом была предпринята ещё более вопиющая попытка блокировать применение норм, которые этим же законом и введены - писали английские юристы Ричардсон, Огюс и Бар-роувз[122].

Британские законодатели одними из первых приняли положения, касающиеся городского строительства. Первым законом, связанным с отношениями в этой сфере, был **Закон о жилищном городском строительстве 1909 года,** который, как это часто бывает, появился из-за роста обеспокоенности угрозой общественному здоровью и наделил регулятивными функциями органы местного самоуправления, на этом этапе на добровольной основе. Обязательные нормативы, регулирующие пространственное планирование в масштабе всего государства, вступили в силу в 1947 году - опять сравнительно рано по мировым меркам.

Кроме того, в Британии были созданы одни из первых добровольных организаций по охране окружающей среды.

Государственный, централизованный контроль проблем (подобно контролю, осуществляемому через Химический инспекторат 'Alkali Inspectorate') был большим исключением в этот период развитие права.

Большая часть функций здравоохранения и охраны окружающей среды выполнялась на местном уровне исполнительными структурами органов местного самоуправления (правлениями), и на более поздней стадии - различными органами местного самоуправления.

Закон о здравоохранении 1875 **года, положил начало формированию единообразия законодательства.** Он послужил основой для принятия модельных подзаконных актов по таким вопросам, как дизайн и компоновка при жилищном строительстве. Большинство ранних законов отражают тенденцию регулирования на центральном уровне только наиболее опасных или значимых вопросов. Эта тенденция сохраняется и поныне.

В годы формирования британского экологического права законы рассматривались в качестве инструментов быстрого решения специальных проблем в чрезвычайных обстоятельствах. Такой характер отличает нормы прецедентного права, которое по своей природе должно единовременно реагировать на факты открываемых дел. В то время Парламент склонялся к решению частных проблем,

[122] *Richardson, Ogus, Burrows.* Policing Pollution. London: Clarendon press, 1983. P. 41. Цит. по: *McGillivray Donald* with contributions from. Prof McAuslan Patrickio Birkbeck School of Law Environmental Law Course Webpage. Lecture/Seminar handouts. History of Environmental Law. http://www.bbk.ac.uk/law/courses/enviro.htm.

к принятию законов по узким вопросам в отрыве от других сфер деятельности и без какой-либо попытки более широкой разработки или консолидации законодательства. Например, одно из следствий ранних актов, регулирующих производство химических веществ и устанавливающих нормативы по эмиссии загрязняющих веществ в атмосферу (только атмосферу) - это немедленное ухудшение качества вод, поскольку промышленные предприятия предпочли сброс жидких отходов вместо их захоронения.

Подобная скоротечность принятия нормативных актов проявлялась и в недавнем времени. Пример тому - введение в действие **Закона о захоронении ядовитых отходов 1972 года,** который был одобрен Парламентом всего за несколько дней в ответ на очень широко обсуждавшееся в СМИ обнаружение летучих ядовитых отходов вблизи игровой площадки на школьном дворе.

В результате экологическое законодательство было традиционно фрагментировано среди множества статутов, многие из которых затрагивают другие вопросы, мало связанные с охраной окружающей среды.

Претенциозные заголовки законов часто скрывали тот факт, что они охватывают только часть отношений, подлежащих правовому регулированию в данной сфере. Например, **Закон о диких животных и сельской местности 1981 года** в действительности имел мало положений, касающихся защиты участков сельской местности вне охраняемых территорий и с учетом ландшафтной целесообразности.

И даже **Закон о контроле над загрязнением окружающей среды 1974 года** - первый из современного поколения больших статутов, касающихся исключительно контроля над загрязнением, - уделяет мало внимания вопросам загрязнения атмосферного воздуха. Одной из причин пробелов в законодательном регулировании является недопонимание значения проблем охраны окружающей среды и, как следствие, недостаточное к ним внимание. Очевидно, что эта данность быстро изменяется, поскольку политическое значение охраны окружающей среды выросло в последние годы. В прошлом многие эколого-правовые меры предпринимались в результате проведения кампаний по одному вопросу или в результате внесения законопроектов независимыми членами Парламента.

Например, постоянно высокий уровень правовой охраны птиц по сравнению с охраной животных и растений в целом определила традиция, сформированная после выхода **Закона об охране птиц 1954 года.** Закон был внесён независимым членом Парламента и субсидирован Королевским обществом охраны птиц. Другой пример того, что законодательная деятельность не носит планомерного характера - это **Закон о контроле над загрязнением окружающей сре-**

ды 1989 года. Он был внесён независимым членом. Парламента требующим регистрации перевозчиков отходов, обращение которых регулируется, а принятие данного закона стало реакцией на обнаружение вредных испарений в Лондоне.

Одним из следствий длинной череды этих стихийных событий является то, что современная Англия унаследовала менее связную и взвешенную систему контроля над загрязнением окружающей среды, чем многие другие страны. Та же самая историческая факторизация объясняет относительно большое число агентств, занимающихся вопросами окружающей среды, хотя перемены в сфере институциональной ответственности существенно улучшили положение в этой области. Известно и другое следствие - это выживание анахронизмов. Название "Химический инспекторат" просуществовало до 1980-х годов (когда он стал частью Инспектората Её Величества по контролю над загрязнением). Несмотря на изменения, внесённые Законом об охране окружающей среды 1990 года, англичане всё ещё имеют законы о статутных беспокойствах - видах воздействия, установленных законом (принятых как свободная модель для регулирования отношений по охране исторически загрязненных земель), которые сохраняют основные формы, заложенные Законом о здравоохранении 1875 года.

Анахронизмы могут также быть отмечены в части ограничений на доступ к экологической информации и общественного участия в процессе принятия экологически значимых решений и в исторически широко распространенном иммунитете Короны по вопросам регулирования охраны окружающей среды (хотя он постепенно ослабевает).

Исторически в английском экологическом законодательстве сложилась глубокая проблема: то обстоятельство, что Британия имела и имеет одну из наиболее развитых в мире систем землепользования и планирования, привело к концентрации рычагов управления на местах. Это сдерживало развитие собственно механизмов непрерывного контроля над загрязнением. Появление процедуры интегрированного контроля загрязнений по сути означает качественный прорыв в законодательстве, начало преодоления пережитков и внедрения норм, адекватных по силе права существующей действительности. **Современное английское экологическое законодательство сфокусировано на контроле над загрязнением.**

Член-корреспондент Академии наук СССР О.С. Колбасов охарактеризовал состояние Британского экологического права без прикрас: "Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии является примером страны, где установилось мягкое, либеральное правовое регулирование охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. Здесь нет кодифицированного

права окружающей среды или даже нормативного акта, который мог бы быть положен в его основу"[123].

Подобное мнение высказывал и английский юрист Ричард Мак-рори, отмечавший три стержневых направления формирования основ современного экологического права Великобритании в XIX в.[124] В основе первого, по мнению учёного, лежало стремление к сохранению природы сельской местности и обеспечению доступа на природу. В этой сфере в 1865 году было образовано Общество общественного достояния, открытых пространств и "пеших троп".

Второе направление выросло из движения времён королевы Виктории за улучшение состояния окружающей среды в городах путём борьбы с загрязнением воздуха и вод. Третьим направлением стал государственный контроль за землепользованием.

Процесс построения связного отраслевого законодательства начался, как считают Дональд Макгилливрей и профессор Патрик Макауслан, **с принятием в 1974 году Закона о контроле над загрязнением окружающей среды,** который объединил большую часть норм по загрязнению вод и захоронению отходов. Ныне он полностью заменен более поздним английским и валлийским законодательством (законодательством Англии и Уэльса)[125].

Стал различим плановый подход к законотворчеству. Все акты этого времени вносятся правительством. При этом ещё сильна привычка включать в текст закона вопросы, не имеющие к нему отношения, просто на тот случай, что в плотном графике парламента другой такой возможности может не представится. Например, Закон об охране окружающей среды 1990 года содержит раздел 'дополнительные положения' по контролю бродячих собак, упразднению Совета охраны природы и запрету сжигания соломы и стерни.

В наши дни в Великобритании динамично развивается подзаконный пласт экологического права. Первым национальным (в странах Евросоюза) стандартом, устанавливающим систему экологического управления на предприятии, является британский стандарт B5 7750 : 1992 "Система экологического управления".

Стандарт охватывает всё стороны деятельности предприятия - вводится регистрация выбросов в атмосферу и сбросов сточных вод, проводится тщательный экологический анализ работы предприятия, назначается руководитель, персонально ответственный за со-

[123] *Колбасов О.С.* Зарубежный опыт правовой охраны окружающей среды. Управление природоохранной деятельностью в Российской Федерации / Учеб. пособие/Под ред. Ю.Б. Осипова, Е.М. Львовой. М.: Варяг, 1996. С. 141-142.

[124] *Макрори Р.* Право окружающей среды в Великобритании. Право окружающей среды в СССР и Великобритании / Редкол. О.С. Колбасов. М.: ИГЛ РАН, 1988. С. 65.

[125] *Bell S,, McGillivray D.* Ball and Bell on Environmental Law. 5th ed. London: Blackstone press, 2000. xlviii, 726 p.

блюдение требований стандарта. Стандарт вводит особый порядок управления предприятием, аналогичный порядку управления согласно стандартам ИСО серии 9000 - на предприятии организуется целенаправленная работа по снижению загрязнения окружающей среды.

Законодательство в области охраны окружающей среды получило развитие в Великобритании в **XX в** (см. приложение 3).

Английские юристы рассматривают 11 особенностей развития экологической политики и права Великобритании в настоящее время[126]. Мы приводим их в обобщенном виде и подчёркиваем ещё 4 свойственных им характеристики.

1. Предотвращение загрязнения осуществляется путём увеличения числа законов, устанавливающих стандарты изделий и технологических процессов, а не законов, устанавливающих объёмы сбросов или выбросов.

2. Значение рынка выражается в ожидании реформы системы налогообложения, например. Рамочная директива о воде требует возмещения всех экологических издержек, возникающих при использовании воды.

3. Совместная ответственность за экологические проблемы правительства, производителей и потребителей.

4. Интеграция экологических концепций в другие сферы деятельности, осуществление охраны окружающей среды на основе интегрального подхода.

5. Информация, без которой рыночные механизмы не работают, а концепции, подобные совместной ответственности, ничего не значат.

6. Применение экологического законодательства, в том числе неправительственными организациями.

7. Интернационализация, влияние международного права окружающей среды.

8. Устойчивое развитие в соответствии с политикой лейбористского правительства означает переход от масштабной политики[127] к установлению индикаторов качества жизни и равного распределения бремени последствий загрязнения[128].

9. Стратегический подход взамен традиционной политики 'латания дыр'.

10. Гибкость в выборе инструментов достижения политических целей и понимание того, что политика должна подстраиваться, чтобы достичь цели.

[126] *McGillivray Donald* with contributions from Prof McAuslan Patrick. Op. cit. P. 35.

[127] This Common Inheritance. White Paper. London: HMSO, 2001.

[128] A Better Quality of Life: A Strategy of Sustainable Development for the United Kingdom. Cm 4345. London, 1999.

11. Экологические права человека, экологические обязанности которого может сделать понятными экологическое право, и разъяснение природы этих обязанностей применимо к каждому гражданину и обществу.

К этому, пожалуй, по минимуму, необходимо добавить ремарки о совершенствовании практики защиты общественного интереса (12) и, всё-таки естественно, рост кодификации (13).

Приведём пример защиты общественного интереса из недавнего прошлого. Снабжение населения водой в Англии осуществляют три частных компании. Одна из них — Англиэн вотэ (Anglian Water) была признана виновной за поставку воды "не подходящей для употребления людьми" в город Халстед в Эссексе 05.01.99 и оштрафована Инспекторатом питьевой воды (Drinking water Inspectorate, DWI) на 10 000 ф.ст. и 4 800 ф.ст. на покрытие расходов расследования. Штраф установлен на основании секции 70 Акта о водоснабжении 1991 года (Water Industry Act) судом магистрата Витхэм. По этому поводу главный инспектор DWI Майкл Роуз заявил, что "DWI продолжит расследовать всё случаи, когда потребители получили воду, которую они считают не подходящей для употребления людьми"[429].

Кроме того, в последние годы по отношению к институциональной ответственности четко выразилась тенденция отделения природопользования от регулирования охраны окружающей среды (14). Теперь, уже на новой основе, охрана окружающей среды в Великобритании становится высоко централизированной. Это предопределили такие факторы, как комплексность экологических рисков, которые требуют введения высоконаучных и технологичных норм;
длительная антипатия центральных властей по отношению к местным; рост понимания необходимости единообразного и интегрированного планирования решения экологических проблем; рост взаимодействия организаций и членство в ЕС.

И, наконец, примечательной чертой настоящего и влияющей на будущее не только английского, но и российского экологического законодательства является разработка ведомственных кодексов применения права (15), например Кодекс по применению законодательства сотрудниками Инспектората питьевой воды и Кодекс королевских прокуроров[130].

Думается, что со временем проблема консолидации, а затем первой английской кодификации экологического законодательства бу-

[129] Anglian water pleads guilty to charges of supplying water unfit for human consumption 5 January 1999 http://www.dwi.detr.gov.uk/990105a.htm.

[130] Drinking Water Inspectorate. Chief Inspector's Statement. Code for Enforcement http://www. dwi.detr.gov.uk/water/drinking/cistat97.htm; Code for Crown Prosecutors http://www.cps.gov.uk/ cps_b/what_does.htm#top.

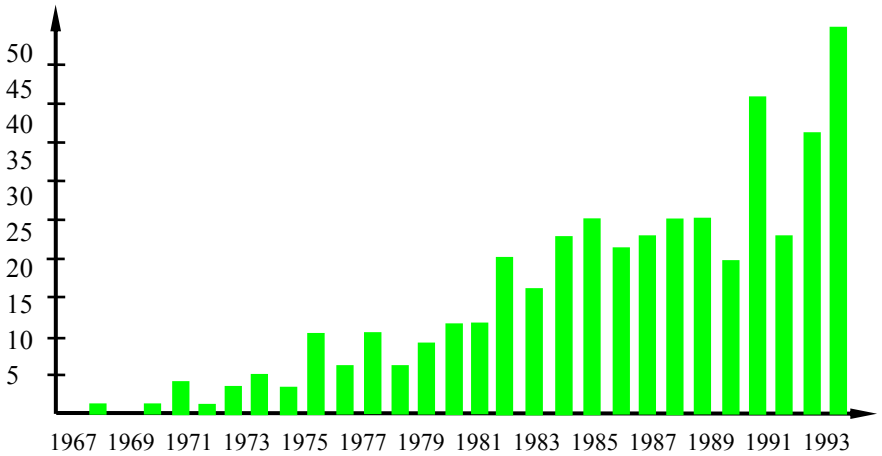

Рис. 3. Число заимствованных Великобританией законодательных актов Евросоюза (1967-1994)*

* См.: *Высторобец Е.А.* Правовые меры охраны окружающей среды в Великобритании // Зелёный мир. 1999. № 5. С. 8; *Высторобец Е.А.* Этапы развития экологического законодательства в Великобритании // Использование и охрана природных ресурсов в России. 2003. № 4-5. С. 139-145.

дет решена. Сложность её, как считают эксперты, обусловлена системой английского права, собственно английским правом в широком смысле, включающим в качестве крупных частей обычное право (в том числе *ratio dicidendi* - принцип, основа прецедента), общее право (решения королевских — вестминстерских судов, "право разума"), право справедливости (нормы и судебная практика "судов справедливости", "судейское право") и статутное право (законы, исходящие от Парламента).

С конца 60-х до начала 90-х годов **XX** в. политика и законодательство Евросоюза в области охраны окружающей среды оказывали возрастающее воздействие на британскую практику, на тех, кто устанавливает правила, и тех, кто их выполняет. Ниже показанный график демонстрирует рост числа отдельных законодательных актов за этот период.

Несмотря на то, что в некоторых областях экологической отрасли Великобритания имеет образцовое законодательство, большая часть будущих законов островного государства появится из Европы. Эта тенденция связывает развитие законодательства государств-членов Евросоюза и характерна для их экологического законодательства, как интенсивно развивающейся сферы правового регулирования. Приложение 15 "Основные экологические директивы Евросоюза" схематично отражает общеевропейский характер развития экологического законодательства. Уделить этому вопросу больше внимания возможно в рамках отдельного исследования.

11.1.3. Формирование экологического законодательства в Канаде

Развитие экологического законодательства в Канаде шло эволюционным путем. На протяжении последних 30 лет выделяются отдельные "поколения" актов экологического законодательства. Такой точки зрения придерживаются юристы Министерства [Департамента] охраны окружающей среды Канады[131]. Например, первое поколение экологического законодательства, охватывает период до 1980 года. Законы этого поколения касались прежде всего контроля над загрязнением окружающей среды. Политики того времени полагали, что окружающая среда в состоянии ассимилировать отходы при условии должного управления и контроля. Законодательные меры охраны окружающей среды предпринимались при этом подходе уже после того, как ущерб окружающей среде причинен. Положения Канадских законов о воде и рыболовстве 1970 года, касающиеся загрязнения, - это примеры актов первого поколения экологического законодательства.

Второе поколение законов об охране окружающей среды (1980-1990 гг.) сосредоточено на отказе от решения проблем методом "конец трубы" (т.е. на устранении причин загрязнения, изменении технологий, а не на простой очистке) и на борьбе с загрязнением в самом источнике. Они отразили понимание того, что некоторые отравляющие вещества настолько опасны для окружающей среды, что не могут ассимилироваться и должны быть сокращены или уничтожены ещё в источнике. Примером является **Канадский закон об охране окружающей среды** 1988 **года.**

В настоящее время в Канаде развивается третье поколение законов по охране окружающей среды, которое основывается на концепции устойчивого развития и таких её принципах, как предупредительный подход и предотвращение загрязнения.

Законы об охране окружающей среды в основном относятся к специальному экологическому законодательству федерального и провинциального уровней, а также к связанным с ним регулирующим нормативным актам. Своды законов, принятые парламентом Канады или законодательными органами провинций, содержат наиболее общие положения.

Базовые федеральные законы включают: Закон о рыболовстве, Закон о предотвращении загрязнения арктических вод. Закон о транспортировке опасных грузов. Более общий и долгосрочный характер имеют законы об охране окружающей среды и об экологи-

[131] Legal Compliance Guide (1997). Chapter 1. An.Jntroduction to Federal Environmental Law, Offences and Due Diligence http://www.ec.gc.ca/eog-oeg/ems/Legal_Compliance_Guide_E/toc.htm.

ческой экспертизе. Перечень федеральных законодательных актов Канады, имеющих отношение к охране окружающей среды, приводится в приложении 5.

Канадский закон об экологической экспертизе 1992 года предусматривает обязательность проведения процедуры оценки воздействия на окружающую среду.

Порядок проведения экологической экспертизы, моделью для которого был Национальный закон об экологической политике США 1969 года, принят в Канаде с 1972 года. Современная процедура проведения экологической экспертизы одобрена федеральным кабинетом в 1984 году как добровольная. Она предусматривает наиболее комплексный характер оценки воздействия на окружающую среду во всех сферах деятельности на федеральном уровне, вне зависимости от того, существуют ли дополнительные или параллельные требования проведения экспертизы. В 90-х годах федеральный суд Канады принял решение о том, что порядок проведения экологической экспертизы обладает силой закона, и закон был подвергнут юридическому пересмотру. В 1992 году был принят Канадский закон об экологической экспертизе.

В соответствии с новым Законом об экологической экспертизе при рассмотрении проекта должны учитываться следующие моменты:

- воздействие объекта на окружающую среду, включая учёт факторов случайности или несчастных случаев и эффекта суммарного воздействия;
- масштабы такого воздействия;
- комментарии со стороны общественности;
- выполнимые в техническом или экономическом отношении меры, которые смогут оказать смягчающее воздействие на какой-либо неблагоприятный эффект от проекта;
- обоснование необходимости выполнения проекта при рассмотрении альтернативных вариантов его реализации.

Особенно важным, применительно для России, является положение Канадского закона об экологической экспертизе, об обязательности учёта кумулятивного фактора.

Названный закон вводит положение о том, что каждое исследование или обзор проекта и каждая оценка воздействия или оценка проекта посредником должны учитывать фактор любых кумулятивных (суммарных) следствий реализации проекта в сочетании с деятельностью или другими проектами, которые завершены или будут осуществляться (подпункт "а" п. (1) ст. 16; п. (5) ст. 19). Подобное положение, на наш взгляд, должно быть и в российском законодательстве.

Канадский законодатель создал немало других важных образцов экологического законодательства этой страны. Среди них законы о

национальных парках (1974)[132], об охране видов, находящихся под угрозой исчезновения (1996)[133] и ожидаемого закона об исчезающих видах (2002)134.

Лишь в конце 60-х годов различные правительственные структуры стали формировать единый подход к решению проблем окружающей среды. Вплоть до этого времени на федеральном уровне действовало более 50 актов, в той или иной степени затрагивающих экологические вопросы. Например, законы, регулировавшие рыбную ловлю, лесное хозяйство, горное дело и атомную энергетику.

"Принятие всеобъемлющего экологического законодательства представляет собой сравнительно новое достижение как на федеральном, так и на провинциальном уровне"[135].

Регулятивный эффект действующего законодательства в Канаде достигается за счет постоянной законотворческой работы над внесением изменений и дополнений в действующие акты. Интересно, что инициатива в этом, как и в Великобритании, всё чаще принадлежит органам исполнительной власти.

11.1.4. Становление экологического законодательства в Нидерландах

Примерно на десятилетие ранее, чем в Канаде, началось стремительное структурирование системы экологического законодательства в Нидерландах. А истоки современной системы экологического законодательства Нидерландов обнаруживаются более пяти веков тому назад.

В средние века города пытались решать проблемы, связанные с отходами и загрязнением вод, путём установления правил и запретов. К концу XIV в., например, были установлены нормы, обеспечивающие охрану чистоты каналов и вывоз мусора с городских улиц. До XIX в. единственной мерой органов власти Нидерландов, направленной на защиту окружающей среды, было взимание налогов за торфяные плотины, строительство дамб и польдеров для защиты от наводнений и на поощрение регулирования использования водных ресурсов, создания советов по воде.

[132] Office Consolidation. National Parks Act. R.S. c. N-13 © Minister of Supply and Services Canada. 1978. 65 p.

[133] Canada Endangered Species Protection Act. A Summary. © Minister of Public Works and Government Services Canada. 1996. 14 p.

[134] В 2002 году законопроект внесен в Сенат http://www.cnf.ca/sara.html.

[135] Совместная ответственность за экологическое состояние: Российско-канадский проект "Федерализм в сотрудничестве". М.: 1-йГ Печатный Двор, 1996. С. 21.

После начала промышленной революции, около 1800 года, чтобы обуздать загрязнение, стали необходимы новые нормы. С 1810 года действовал Имперский Декрет (заменён Королевским Декретом в 1824 году), предусматривавший необходимость разрешений на строительство определённых видов фабрик, ведение торговли и иных видов деятельности. Однако контроль за соблюдением норм был недостаточным. Первый настоящий природоохранный акт - Закон о соблюдении чистоты — принят в Нидерландах в 1875 году. После 1896 года он известен как "Фабричный акт", согласно которому был расширен перечень видов деятельности, требующих лицензирования, и вводилась в действие система зональных нормативов. Внедрение и применение законов в области охраны окружающей среды было компетенцией муниципалитетов. И только четверть предприятий имела надлежаще оформленные лицензии[136].

Экологическая политика Нидерландов имеет богатую историю. Доминирующей стратегией в 1970-1980 гг. **XX** в. было прямое регулирование.

Экологическая политика в этот период характеризуется: раздельным подходом к проблемам отдельных компонентов природной среды (воздух, почва, воды и др.); ограниченной ролью целевых групп (женщины, молодёжь); оптимизмом и претенциозностью без количественного определения целей; прямым регулированием (особенно в разрешительных документах) в качестве доминирующего инструмента политики[137].

В 70-х годах XX столетия принимается ряд новых законов, регулирующих воздействия (шум, загрязняющие вещества) и охрану сред (почва, вода и воздух). **Закон об охране природы 1967 года** установил порядок образования особо охраняемых природных территорий на частных и государственных землях.

Понимание необходимости систематизировать фрагментарное законодатель-ство об охране окружающей среды росло, и в 1979 году в действие вступил **Закон об охране окружающей среды (общие положения),** содержащий нормы гармонизации и координации процедур лицензирования.

В период до 1990-х годов XX в. в этот Закон были включены следующие части: оценка воздействия на окружающую среду (1986) и финансовое обеспечение и исполнение обязательств (1990).

[136] Environmental law enforcement in practice in the Netherlands: an integral approach. The Hague: Oranjewoud B.V., 1995. P. 29.

[137] *Bressers J.Th-A.* Sustainability and the Netherlands as one of the rich countries: the deeds after the sermon. Paper presented to OECD Workshop on Dutch Environmental Policy. Amsterdam, 1994.

В 1990-е годы стратегией решения экологических проблем в Нидерландах стало проведение консультаций, саморегулирование и сотрудничество между целевыми группами. Покомпонентный подход отошел на второй план. Его заменили интегрированным подходом. Была признана связь между различными экологическими проблемами, что привело к принятию в 1993 году **Закона о природопользовании** '[138].

Сегодня в области охраны окружающей среды Нидерланд о в ключевое значение принадлежит трём национальным законам. Это законы об охране природы 1967 года, о природопользовании 1993 года и общий административный закон 1993 года. Закон о природопользовании будет рассмотрен подробно в третьем параграфе настоящей главы.

Второй по значению для применения акт экологического законодательства Нидерландов вступил в силу в 1994 году - это **Общий административный закон**[139]. Он содержит важные положения, регулирующие взаимоотношения между правительственными органами и частными лицами, указывает, каким образом частные лица могут вносить апелляции против решений (приказов) госорганов. Он динамично дополняется новыми модулями. В 1994 году были введены первые 2 части. Третья добавилась в 1998 году.

В этой части кодифицированы полномочия должностных лиц контрольных органов, инспекторов по охране окружающей среды, жилищных и строительных инспекторов и товарных инспекторов.

До сих пор эти нормы были рассеяны в многочисленных источниках статутного права. Четвертая и пятая части сейчас находятся в процессе подготовки.

Закон о снижении шума 1979 года содержал меры по уменьшению шумов высокого уровня путём контроля шума у его источника и защиты людей, находящихся в пределах слышимости (изменён в 1992 году). Закон о загрязнении воздуха 1970 года установил стандарты, касающиеся загрязнения воздуха и порядок взыскания штрафов в борьбе с загрязнением воздуха. Два названных закона были инкорпорированы в 1994 году в Закон о природопользовании. Закон об охране почвы 1994 года содержит нормы по охране почвы и очистке загрязнённых территорий. Кроме того, имеются в Нидерландах законы об охране птиц, об экзотических животных, находящихся

[138] *Hoftnan Peter* Public Participation in Environmental Policy in the Netherlands Published in (Thailand) //TDRI Quarterly Review. 1998. Vol. 13, N 1. P. 25-30 Editor: Belinda Fuller and Ryratana Suwanraks http://www.info.tdri.or. th/library/ quarterly/ text/m98_4.htm.

[139] General Administrative Law Act (The Netherlands) or AWB http://www.nma-org.nl/english/ legislation/ awbengl4-4-99.htm and http://www.lexadin.nl/wlg/legis/ nofr/eurAxwened.htm.

под угрозой исчезновения, об импорте и экспорте животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения[140]. Имеется ряд других основополагающих законов по охране окружающей среды (см. раздел П. 1.2. и приложение 6).

Интересной чертой экологического законодательства Нидерландов является широкое использование норм, действие которых ограничено строго определенным кругом отношений. Для положений, регулирующих доступ к информации (Закона о природопользовании, Общего административного закона), это характерно не менее, чем насыщенность отсылочными нормами.

В последнем пункте ряда статей приводится перечень законов, ограничивающий круг отношений, по поводу которых может применяться норма. Ограничительные положения могут вводиться первой статьёй главы, но не занимают целые главы, как это имеет место быть в английском экологическом законодательстве. Подобная определенность также свойственна новозеландскому законодательству. Так, Закон Новой Зеландии об окружающей среде 1986 года[14]!, устанавливает, что его интерпретация распространяется на сферу регулирования 41 закона, перечисленных в приложении (ст. 2).

В процессе формирования законодательства в области охраны окружающей среды существенное значение в Нидерландах имеют политические установки. В первой половине 1997 года Нидерланды председательствовали в Евросоюзе. Особое внимание в области природоохраны получили вопросы предотвращения изменения климата, учёта автомашин, обращения с отходами, устойчивого энергопотребления, природопользования, улучшения качества законодательства[142].

Направления и тенденции современного этапа развития экологического законодательства Нидерландов определяет их статус, как государства-члена Европейского Союза. Степень его кодификации несравненно выше, чем в Великобритании или Канаде, и сближает в этом отношении Нидерланды с Россией. А по определенности правовых норм современные законы Нидерландов, по нашему мнению, одни из совершенных.

[140] Euro-Diary/Euro-Agenda 1995. Italy: Artegrafica Silva, 1994.

[141] Environment Act 1986 (New Zeiand) http://www.mfe.govt.nz/aboutAaws/envact.htm.

[142] Netherlands Presidency of the European Union. The Hague: Drukkerij Palace Print BV, 1997.

§ 2. КОНСТИТУЦИИ И КОМПЛЕКСНЫЕ ЗАКОНЫ ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

11.2.1. Конституционные основы охраны окружающей среды

Основной закон государства - конституция определяет основные положения его конституционной системы. В современных конституциях всё больше уделяется внимания экологическим правам и обязанностям.

Британская Конституция не "записана" в едином акте. Писаная и неписаная её части имеют весьма разнообразные источники.

Писанная часть Конституции включает в себя конституционные акты[143], прецеденты и статутное право. Конституционные нормы могут быть даже обнаружены в актах делегированного законодательства[144].

К неписаной части относятся конституционные соглашения, нигде юридически не зафиксированные, но регулирующие, как правило, важнейшие вопросы государственной жизни. Эти соглашения, или "система обычного права, рассматриваются в Великобритании как основа конституционного права"[145]. Обычаи представляют сложившиеся на практике правила. Они регулируют функционирование кабинета министров и правительства, а также отношения органов государственной власти между собой. Экологические положения в Британской Конституции могут быть обнаружены лишь в её самых ранних частях.

Их рассмотрение имеет значение, скорее, для историков, изучающих развитие законодательства, чем для анализа положений современного экологического законодательства.

Конституция Канады 1982 года, представляющая совокупность 25 документов, также не содержит прямых ссылок на вопросы охраны окружающей среды, однако имеет уникальные положения, связанные с использованием природных ресурсов.

После принятия английским Парламентом и опубликования 17 апреля 1982 г. Акта о Канаде последняя получила собственную Конституцию. До этого Канада была колонией (1867-1907), а затем доминионом Великобритании. В настоящее время Канада имеет статус подмандатной территории Великобритании. Английская Королева здесь "царствует, но не правит". В действовавшем в качестве

[143] Согласно Дубровину В.Н. это Великая Хартия вольностей 1215 года, Акт о лучшем обеспечении свободы подданного и о предупреждении заточений за морями 1679 года. Билль о правах 1689 года. Акт о Парламенте 1911 года и некоторые другие // Конституции зарубежных стран / Сост. В.Н. Дубровин. М.: Юрлитинформ, 2001. С. 8-48.

[144] *Решетников Ф.М.* Правовые системы стран мира. М.: Юрид. лит., 1993.

[145] Конституции зарубежных государств. М.: БЕК, 1996. С. 58.

основного акта в Канаде Акте о Британской Северной Америке 1867 года были весьма существенные пробелы, обусловленные временем его принятия. Сейчас именуемый Конституционным актом 1867 года, он является важнейшей частью Конституции Канады, так как закрепил и продолжает регулировать федеративное устройство страны, отношения центральной исполнительной и законодательной властей, распределение компетенции между федерацией и провинциями, устанавливает судебную систему страны.

Конституционный акт 1982 года оформлен в качестве приложения к Акту о Канаде. Главное в Конституционном акте то, что им была проведена репатриация, "возвращение на родину" канадской Конституции, поскольку ни один акт Парламента Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии после вступления в силу Конституционного акта 1982 года не может являться частью права Канады (п. 2 Акта о Канаде). Тем самым была прекращена какая-либо возможность принимать законы для Канады Парламентом Великобритании; отныне всё изменения Конституции проводятся исключительно полномочными канадскими органами, а не бывшей метрополией.

В состав Конституции согласно п. 2 ст. 52 Конституционного акта 1982 года входят Акт о Канаде 1982 года наряду с названным Конституционным актом, а также изданные ранее акты[146] (указанны в приложении) и поправки к какому-либо акту или приказу, указанным выше. Большинство актов, указанных в приложении, к Конституционному акту 1982 года были переименованы; многие из них получили название "Конституционный акт".

В Конституции Канады не содержатся гарантии поддержания чистоты или обеспечения благоприятной окружающей среды, а также нет разъяснений о том, какой из уровней правительства несет ответственность за экологическое состояние Канады.

Вместе с тем Конституционный акт 1982 года примечателен тем, что он внес некоторые новые элементы в существовавший конституционный правопорядок, включая уточнения в распределение компетенции между федеральными властями и субъектами федерации -провинциями в использовании естественных ресурсов (ст. 92А в дополнение к ст. 91, 92 Конституционного акта 1867 года).

Беспрецедентным примером закрепления положений, касающихся рационального использования природных ресурсов, с точки зрения конституционной детализации, является приложение б к консолидированному канадскому Конституционному акту 1867-1982 гг., которое называется "Первостепенное значение производства изделий из нево-

[146] Это совокупность ранее принятых парламентом Великобритании актов о Британской Северной Америке (1867, 1871, 1886. 1907,1915, 1930, 1940, 1949, 1960, 1964, 1965, 1974 гг., два акта 1975 г.), другие законодательные акты (Акт о парламенте 1875 г.. Вестминстерский статут 1931 г.), ряд приказов в Совете.

зобновляемых природных ресурсов и ресурсов лесного хозяйства"[147]. Приложение является толкованием п. 5 ст. 92А. В частности, там определены случаи, когда (а) изготовление изделий из невозобновляемых природных ресурсов имеет приоритетное значение, а именно: (i) продукт сохраняет форму после восстановления или изъятия из природной среды или (ii) продукт является результатом переработки или очистки ресурса, а не произведённым из сырой нефти или результатом очистки (ректификации) тяжёлых фракций нефти, газов или жидкостей, производных из каменного угля или при очистке синтетического эквивалента сырой нефти; и (Ь) приоритетным является изготовление изделий из ресурсов лесного хозяйства, если при этом используются чурбаны, жерди, древесные остатки строительных материалов, щепа, опилки или любой другой первичный лесоматериал, или пульпа дерева, а не изготовление изделий из дерева.

Таким образом Конституционный акт Канады предупреждает нерациональное использование природных ресурсов.

Конституция Нидерландов (Хрондвет) 1814 года установила основные положения конституционной системы Нидерландов - организацию государства и распределение власти.

С того времени в Конституцию неоднократно вносились изменения и дополнения, обеспечивающие её соответствие реалиям времени. Конституция 1848 года, например, включила принцип ответственности министров за политику правительства, в соответствии с которым министр обязан уйти в отставку, если он теряет доверие парламента. Ныне действующая Конституция - 2002 года. Действуют статьи 81, и частично статьи 123,124, 127,128 и 130 Конституции 1972 года (дополнительная ст. **XIX).** Для сравнения, в тексте конституций Королевства Нидерландов 1996 и 2002 гг. записано: "Власти обязаны поддерживать в стране благоприятные для экосистем условия, охранять и улучшать состояние окружающей среды" (ст. 21)[148]. Единственная статья. Звучит декларативно. **При** этом, надо отдать должное, она конкретнее, чем в редакции 1986 года "Правительство заботится о качестве жизни в стране, о защите и улучшении окружающей среды".

Общий процесс демократизации общественной жизни и экологизации политики наглядно отражается в конституциях, принятых сравнительно недавно. В отличие от конституций длительного действия (Великобритания, Канада, Нидерланды, США) они более вос-

[147] An Act for the Union of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick, and the Government thereof; and for Purposes connected therewith http://laws.justice.gc.ca/en/const/c 1867_e.html#executive.

[148] The Constitution of the Kingdom of the Netherlands, .1996; The Constitution of the Kingdom of the Netherlands, 2002. http://www.minbzk.nl/contents/pages/00012485/grondwet_UK_6-02.pdf.

приимчивы по отношению к новому. Учитывая редкость экологических положений в конституциях Великобритании, Канады и Нидер-ландов, для формирования более полной картины конституционных основ охраны окружающей среды рассмотрим конституции некоторых других стран мира.

Основными положениями Конституции Российской Федерации, устанавливающими основы охраны окружающей среды принято считать следующие: о распоряжении природными ресурсами без ущерба окружающей среде (п. 2 ст. 36), о финансировании программ и мероприятий по охране окружающей среды (п. 2 ст. 41), о праве каждого на благоприятную окружающую среду, на информацию о ней и на возмещение экологического ущерба (ст. 42), а также положения о бережном отношении к природным богатствам (ст. 58), положения о предметах исключительного и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации - политика (п. "е" ст. 71) и ресурсы, охрана окружающей среды, (п. "в" и "д" ст. 72), об ограничении перемещения товаров и услуг (п. 2 ст. 74).

Хотелось бы отметить экологизированность основных законов Итальянской Республики (ст. 117), Швейцарской Конфедерации (раздел 4), Республики Бавария (глава 2), Федеративной Республики Бразилия (ст. 20), Республики Китай (о. Тайвань, ст. 9, 10), Социалистической Республики Вьетнам (ст. 29, 84)[149].

Конституция Республики Молдова устанавливает даже два наименования соответствующего права: право на благоприятную окружающую среду и право на экологически безопасную для жизни окружающую среду (ст. 37). В Азербайджанской Республике это право "жить в условиях здоровой окружающей среды" (ч. 2 ст. 39), в Республике Беларусь и Российской Федерации - право на благоприятную окружающую среду (ст. 46 и ст. 42 соответственно), в Грузии - право "жить в безвредной для здоровья окружающей среде (ч. 3 ст. 37), в Кыргызской Республике - право "на благоприятную для жизни и здоровья окружающую природную среду" (ч. 1 ст. 35), на Украине - право "на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду" (ст. 50). Экологизированы конституции других государств **СНГ.**

В целом же удельный вес "экологических" положений в конституциях совсем небольшой, а их постановка имеет, как правило, декларативный характер.

Российская Федерация, напротив, может служить примером для других стран. Наша Конституция содержит целый ряд экологических положений, и, в дополнение к этому, сравнительно оформлено правовое поле защиты экологических прав граждан.

[149] См., например: Конституции зарубежных стран / Сост. В.Н. Дубровин.

11.2.2. Сравнительный анализ действующих законов

Общие комплексные законы об охране окружающей среды приняты во всех рассматриваемых странах, что обусловлено единством природы и необходимостью комплексного подхода к окружающей среде. Существенные различия в содержании комплексных законов связаны с национальными особенностями развития экологического законодательства, в том числе уровнем развития отраслевого законодательства и традициями законотворчества.

Головными актами английского экологического законодательства могут быть названы Законы об охране окружающей среды 1990 года и 1995 года. Для Канады данную роль выполняет Канадский закон об охране окружающей среды 1988 года (в ред. 1999 года). В Нидерландах таковым мы склонны считать Закон о природопользовании 1992 года. Российский основной экологический закон "Об охране окружающей среды" 2002 года, также являясь комплексным актом, венчает пирамиду российского экологического законодательства.

Названные законы можно классифицировать на три группы.

К первой группе относятся британские Законы об охране окружающей среды 1990 и 1995 гг., положения которых в основном касаются охраны отдельных компонентов окружающей среды или отдельных территорий.

Вторую группу представляет Канадский закон об охране окружающей среды 1988 года, его содержание охватывает охрану как эксплуатируемых, так и неэксплуатируемых компонентов природной среды.

Третья группа - это законы, в которых просматривается попытка законодателя учесть значение согласованных международных действий для охраны окружающей среды. Они предусматривают систему комплексных мер, направленных на формирование благоприятного состояния окружающей среды.

Процесс интегрированного контроля загрязнений (ИКЗ), описанный в британском **Законе об охране окружающей среды 1990** года (ч 1, гл. 1, (6; гл. 2, (31) можно считать успешным опытом проведения правовых мер охраны окружающей среды в Британии, За 6 лет он охватил всё отрасли промышленности.

Положения ИКЗ обязывают лиц, связанных с потенциально наиболее загрязняющими производствами (так называемые "предписанные производства") обращаться за предварительным разрешением в природоохранный орган. Открытие такого производства без разрешения уголовно наказуемо. Согласно Закону в заявке на предоставление разрешения требуется рассмотреть общее воздействие всех сбросов во всё среды.

Порядок контроля выбросов в воздух от менее загрязняющих производств был также предусмотрен в Законе. В этом случае за применение законодательства ответственны местные власти.

Обратившись за разрешением в природоохранный орган, предприниматель должен объявить о факте такого обращения в средствах массовой информации. Детализированная информация о каждом из обращений, как правило, вносится в реестр. Реестры предоставляются для проверки местными и центральными природоохранными органами.

В предоставляемом разрешении природоохранный орган обязан указать условия, которые необходимо выполнять для достижения следующих целей:

- обеспечение использования "наилучших доступных технологий, не влекущих увеличения затрат" (НДТВУЗ), для предотвращения, а в случаях, когда это невозможно, для минимизации эмиссии веществ, обозначенных в инструкциях, в любую из природных сред (воздух, земля или вода); обеспечение безвредности (изоляция) выбрасываемых веществ и веществ, которые могут причинить вред, если будут сброшены в любую из природных сред;

- обеспечение использования НДТВУЗ для минимизации загрязнения окружающей среды в целом, если технологический процесс предусматривает выбросы в более чем одну природную среду в соответствии с "наилучшей возможностью с практической и экологической точки зрения" в отношении к веществам, которые могут быть выброшены; и

- соответствие с любым указанием, данным Госсекретарём по охране окружающей среды.

Любое из настоящих требований подлежит безусловному выполнению. Выданные разрешения должны проверяться головным природоохранным органом не реже, чем раз в четыре года.

Природоохранный орган ответственен за составление и обновление детализированного списка эмиссии химических веществ в виде электронной базы данных. Система ИКЗ позволяет природоохранному органу отменить действие разрешения в случае изменения технологического процесса, если предприниматель не обратился в природоохранный орган для учёта происходящих изменений в разрешении. В зависимости от того, каковы изменения -"основательные" или "имеющие значение", - применяются различные процедуры.

Природоохранный орган имеет право принуждать к исполнению условий, указанных в разрешении.

Так, например, п. 3 перечня 18 Закона по охране окружающей среды 1990 года указывает на то, что "любое лицо, которое не вы-

полняет требование, наложенное уведомлением о применении законодательства, является виновным в совершении преступления и несёт ответственность"[150]. Правонарушитель подлежит тюремному заключению на срок до трёх месяцев и/или штрафу до 20.000 ф.ст. (п. "а"). В особом случае (п. "Ь") срок тюремного заключения может быть до двух лет, а сумма штрафа не ограничена. Закон предусматривает случаи подачи апелляций. Апелляции могут быть удовлетворены в виде письменного ответа или путём проведения общественных слушаний.

Европейский Союз принял Директиву об интегрированном предотвращении загрязнений и контроле 24 сентября 1996 г.[151] Директива требует исполнения положений системы, подобной британской системе **ИКЗ,** но в несколько меньшем объёме и внедряется во всех членах-государствах. Членам-государствам на внедрение настоящей директивы было отведено три года.

Во исполнение ряда европейских директив, например. Федеральный Кабинет (Германия) одобрил 21 декабря 2000 г. проекты законов об оценке воздействия на окружающую среду, а также об инте-грированном предотвращении загрязнений и контроле[152].

Учитывая большую задержку выполнения директив. Бундесрат[153] продолжает настаивать на доработке проектов. Речь идет о необходимости включения в законопроект поощрительных механизмов проведения добровольного экологического аудита. Кроме того, требуется время для оценки расходов на исполнение новых функций уполномоченными органами.

Несмотря на приведенные аргументы. Европейская Комиссия обратилась в Европейский суд с просьбой наложить на Германию штраф 237 000 евро за каждый день задержки, поскольку она уже во второй раз не смогла внедрить обязательные директивы.

Совет Министров Испании, например, одобрил законопроект об интегрированном предотвращении загрязнения и контроле только 23 ноября 2001 г. При этом испанский юрист Наталия де Карвалхо считает, что положения Директивы 1999/13, касающейся выбросов летучих органических соединений по причине исполь-

[150] Environment Bill [H.L.] (HL Bill 10, 51/3). Parliament, House of Lords. 1994. P. 216; point 49A Schedule 22 Environment Act. 1995. c. 25 http://www.hmso.gov.uk/ acts/acts 1995/ Ukpga_ 19950025 _en_30.htm#sdiv22.

[151] Директива 96/61.

[152] *De Bandt, Van Hecke, Lagae & Loesch De Brauw Blackstone, Westbroek Gianni. Origoni &* Partners / Lageriuf & Leman Linklaters. Environmental Law Bulletin Issue 15 April 2001 © Linklaters & Alliance April 2001 .http://www.linklaters.com/ english/publications/pdf/806-pdf.

[153] Верхняя палата парламента Германии из представителей правительств земель.

зования органических растворителей, важнее, чем положения Директивы 96/61[154].

По нашему мнению, ИКЗ является одним из кирпичиков европейского экологического законодательства. Он важен для всех государств-членов совместно и, более того, для каждого из них в отдельности. Как видно из приведенных примеров, будучи существенно выхолощенным при перерастании за национальные границы, ИКЗ сталкивается с некоторым консерватизмом.

Принцип обеспечения использования "наилучших доступных технологий, не влекущих роста затрат", введен английской процедурой ИКЗ. В Нидерландах Агентство Ди-Си-Эм-Аi[55] при подготовке проектов разрешительной документации основывается на похожем, так называемом принципе АЛАРА, означающем, что воздействие на окружающую среду должно быть ограничено настолько, насколько это возможно при рациональном подходе к соотношению экологических и экономических интересов. Принцип АЛАРА использован в российских Нормах радиационной безопасности НРБ 76/87.

Широко применяемый в международной практике принцип выразился в одной из новаций экологического законодательства Российской Федерации. Он стал неотъемлемым элементом определений нормативов допустимых физических воздействий, лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов и многих других положений.

Российский законодатель определил, что наилучшая существующая технология - технология, основанная на последних достижениях науки и техники, направленная на снижение негативного воздействия на окружающую среду и имеющая установленный срок практического применения с учетом экономических и социальных факторов (ст. 1 Федерального Закона Российской Федерации "Об охране окружающей среды" от 10.01.2002 № 7-ФЗ).

Российский законодатель ввел знаковое, в связи с интегрированным контролем загрязнений, понятие - так называемые нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду. **Из** определения следует, что это нормативы, которые установлены в соответствии с величиной допустимого совокупного воздействия всех источников на окружающую среду и (или) отдельные компоненты природной среды в пределах конкретных территорий и (или) аквато-

[154] *Sierra Conde Saraiva de Carvalho Natalia* (Environmental Legal Adviser, Jimenez de Parga Medio Ambiente Abogados) The Spanish Integrated Approach to Industry-Based Approach to Industry-Based Pollution: The Integrated Environmental Permit. ELNI review N 1/2002. Darmstadt: Oko-Institut e.V. Institute for Applied Ecology, 2002. P. 34.

[155] Полномочия Агентства рассмотрены в 1-м параграфе 3-й главы.

рий и при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие.

Канадский закон об охране окружающей среды 1988 года был подготовлен в результате общенациональных общественных консультаций. Закон призван установить правовые меры защиты канадцев от всех форм загрязнения с помощью управления на федеральном уровне использованием химических загрязнителей. Закон регулирует вопросы обращения с токсичными и другими опасными для человека химическими соединениями на протяжении всего их жизненного цикла - от добычи и переработки, транспортировки, продажи, использования, хранения и вплоть до полного уничтожения. Такой всеобъемлющий подход часто называют "от колыбели до могилы".

Важными положениями Закона являются те, согласно которым промышленные предприятия должны предоставлять федеральному правительству необходимую информацию для оценки и контроля новых веществ до их внедрения в производство в Канаде.

В настоящее время в Канаде используется более 30 000 химических соединений. Для определения приоритетности проведения экспертизы тех или иных соединений федеральное правительство организовало консультативный комитет, который отвечает за составление перечня веществ, опасных с точки зрения нанесения вреда окружающей среде, и оценка опасности которых должна быть произведена безотлагательно. Закон предусматривает несколько этапов процедуры. Рассмотрение и оценка веществ требуют много времени, что вызывает нарекания против самого Закона. В приложении 12 приводится схема оценки химических веществ и применения контрольных мер по обращению токсичных веществ. Она построена в соответствии с Канадским законом об охране окружающей среды.

Закон предусматривает жесткие санкции по отношению к тем производителям, которые игнорируют предписывающие нормы. Наказание предусматривает штраф в размере до одного миллиона долларов или тюремное заключение до пяти лет. Решением суда виновник может быть привлечен к оплате стоимости ликвидации последствий загрязнения. Кроме того, впервые в законодательной практике обвинению и наказанию могут быть подвергнуты официальные лица и корпорации за действия по нарушению настоящего закона, если такие действия совершались компанией с их разрешения или при их участии. Наряду с наказанием, компания может быть присуждена к возмещению упущенной выгоды, имевшей место в результате загрязнения окружающей среды. В таких случаях границы максимальных штрафов не предусматриваются.

Совершенствование настоящего закона шло с завидным постоянством. Впервые он претерпел изменения уже через год после принятия[156].

С самого начала настоящий Акт был нацелен на урегулирование всех пробелов в регулировании обращения токсичных веществ. Во время безраздельного действия Закона о веществах, загрязняющих окружающую среду 1975 года, их было достаточно много.

Статья 139 (1) Канадского закона об охране окружающей среды (в ред. 1994 года) предусматривала, что "Специальный комитет Палаты Общин или обеих палат Парламента, назначенный или созданный для этой цели, должен подготовить отчет об управлении настоящим актом". В результате на регулярной основе вырабатываются предложения о внесении изменений в Акт.

Первая пятилетняя годовщина наступила в июне 1993 г. Сейчас норма о подготовке ежегодного отчета закреплена в ст. 342 (ред. 1999 года), а ссылки на неё пронизывают весь рассматриваемый Акт. Положения, подготовленные в 1994 году, были направлены на усиление защиты здоровья нации путем уменьшения контактов людей с потенциально опасными веществами. Отметим некоторые из этих шагов.

Считается, что постановления о бензине позволили сократить содержание свинца в крови людей[157]. Существенно сокращены эмиссии озоноразрушающих веществ после принятия норм, регулирующих производство, использование и экспорт ОРВ в Канаду. Добавлены 4 нормы о полихлорбифенилах. Разработаны нормы по диок-синам и фуранам. Новые вещества будут тестироваться по влиянию на здоровье и окружающую среду перед выдачей разрешения на их обращение в Канаде.

В целях удобства применения законодательства в 1994 году подготовлена официальная консолидация норм, озаглавленная "Закон, касающийся охраны окружающей среды, жизни и здоровья людей"![58]. Поправки 1996 года более предыдущих сконцентрированы на межуровневом и межсекторальном взаимодействии, включая вопросы сотрудничества с аборигенным населением[159].

С 1997 года по 1998 год было проведено 1647 федеральных проверок исполнения требований Канадского закона об охране окружающей среды. Произведено 60 расследований, вынесено

[156] 38 Elisabeth II Chapter 9 An Act to amend the Canadian Environmental Protection Act. Ottawa: © Queen's printer for Canada, 1989. 88 p.

[157] Reviewing CEPA: An Overview of the Issues. Cat. N En 40-223/1994. 26 p.

[158] Office Consolidation. Canadian Environmental Protection Act. R.S., 1985, c. 16 (4th Supp.) © Minister of Supply and Services Canada. 1994. 102 p.

[159] Strengthening Environmental Protection in Canada: A Guide to the New Legislation. Canadian Environmental Protection Act. 1996. 15 p.

208 предупреждений, возбуждено 7 дел, по 3 из которых обвиняемые признаны виновными[160]. В приложении 13 приведена таблица уголовного преследования нарушителей требований названного закона в 1998 году.

Пожалуй, наиболее интенсивно развивался **Закон о природопользовании 1992 года** Нидерландов. Настоящий Закон также называют расширенным законом о природопользовании 1993 года. В 1993 году в Закон были инкорпорированы положения 8 законодательных актов, первый из которых - закон о горном деле - относится к 1903 г.

Благодаря проведенным преобразованиям положения закона охватили практически весь спектр экологических вопросов, повысив уровень правового регулирования в области охраны окружающей среды и природопользования.

Закон Нидерландов о природопользовании 1992 года[161] содержит 22 главы (16 из них действуют с 1994 года), им устанавливаются: обязанность разрабатывать План национальной политики в области охраны окружающей среды и провинциальные планы не реже, чем раз в четыре года, и обязанность ежегодно разрабатывать национальную программу действий в области охраны окружающей среды; процедура обязательного экологического лицензирования; провинциальные экологические подзаконные акты;
консультативные органы; требования по качеству окружающей среды; оценка воздействия на окружающую среду; общие правила по выдаче лицензий; загрязняющие вещества; процедуры освобождения от получения лицензии; соотнесение процедуры лицензирования с другими законами (например, лицензии на эмиссию веществ в соответствии с Законом о загрязнении поверхностных вод и строительные лицензии по Закону о жилищном строительстве); финансовое обеспечение; нормы при особых обстоятельствах; применение законодательства; обеспечение свободы информации; процедура апелляции.

В отличие от рассмотренных комплексных актов экологического законодательства зарубежных стран российский Закон **"Об охране окружающей среды"** самый молодой по сроку действия. Это обстоятельство в определенном смысле выступило как преимущество — изначально Закон базируется на современных концепциях устойчивого развития, коэволюции общества и при-

[160] Подсчет наш по: Canadian Environmental Protection Act. Report for the Period April 1997 to March 1998. © Minister of Public Works and Government Services Canada. 1998, 54 p.

[161] Environmental Management Act or WM. The Netherlands. The Hague, 1998. The Ministry ofVROM, the 1st of August 1998, http://struikeh.ic.uva.nl:88/ Countries/ NL/emal2.htm.

Таблица III **Сравнение комплексных законов об охране окружающей среды**

№	Характеристики	Комплексные законы			
		Великобритании	Каналы	Нидерландец	России
t	ОБЩИЕ Название,год принятия	Законы об охране окру-жающей среды 1990 (с.43)и/1995 (с. 25)гг.	Закон об охране окружающей среды 1988(в ред. 1999 с. 33)	Закон о природопользовании 1992 г. (в ред. 01.08.98)	ФЗ РФ "Об охране окру-жающей среды" от 10.01.2002 №7-ФЗ
2	Объем (стр., ст.)	>300с., 164 ст./> 260 с., 125 ст.	212 с., 356 ст.	148 с. 352 ст.	ок. 58 с., 84 ст.
3	Цель	формулируется в заголовке к законопроекту в виде перечя названий разделов по формуле "создать положение для"	изложена в "декларации", коротко сформулирована в "длинном" названии закона (см. приложение 9)	не указана, нет также каких-либо мотиваций или обоснований,стиль закона не допускает дискуссий	определена в преамбуле
4	Основные понятия	в последних статьях каждой части, кроме части о сводных положениях; по необходимости в тексте	33 понятия в ст. 3,1 ст. 11, 2 ст. 43,1 ст. 64,1 ст. 65, 16 ст. 122,2 ст.138.7 ст.149, 1 ст. 206, 2 ст. 216, ВСЕГО 66	по необходи-мости дана расшифровка используемых в тексте сокращений	36 понятий ст. 1
5	Управление	ст. 30-32,55-61,68-72, 99,128-141,154.155/ Гл. 1,11, III, ст. 63-75, 81-86, приложения 1-3, 5-9, 20	ст.2,6-10,12,18-22,44-51,53-56,60-63,66-74, 76-79,81-85,87,89-94, 100,102,103 и далее столь же часто	наименования должностей министров, нормы-указания пронизывают весь текст	Глава II, часты отсылочные нормы о порядке, определяемом Прави-тельством РФ

*Таблица **III** (окончание)*

№	Характеристики	Комплексные законы			
		Великобритании	Канады	Нидерландец	России
6	ОСОБЕННЫЕ Принципы	не сведены в одной статье	15 в преамбуле, специальные 5 ст. 162, 7 ст.287	не сведены в одной статье	23 ст. 3
7	Объекты охраны	значительный фактический состав, при наименьшем формальном	в меньшей степени объекты живой природы, но специфичные для Канады	фактически все российские, кроме специфичных для России	> 40 ст. 4
8	ЕДИНИЧНЫЕ Достижения	процедура ИКЗ / комитеты защиты от наводнений ст. 14-19	межд. загрязн. разделы б, 7; соглашения ст. 9 отчеты ст. 342-3	комплексные и специальные планы на всех уровнях Глава 4	экологическая культура Глава XIII
9	Курьезы	брошенные магазинные тележки ст. 99, контроль собак ст. 149-151/	возмещение обоснованных затрат и расходов Её Величеством ст. 99	расчет в NLG, использо-вание аббревиатур и латинской фразеологии	многие положения требуют создания механизма их реализации

роды. Особое внимание в настоящем Законе уделено вопросам экологизации сознания людей, формированию экологической культуры в обществе, воспитанию бережного отношения к природе, рациональному использованию природных ресурсов.

Закон исходит из всесторонней оценки социального значения охраны окружающей среды, основан на понимании необходимости комплексного подхода к решению и предупреждению экологических проблем на местном, региональном, национальном и глобальном уровнях.

II.2.3. Структура действующих законов

Рассматриваемые британские и канадский законы представляют из себя в отличие от комплексных законов об охране окружающей среды России и Нидерландов конгломерат положений.

Наиболее стройная структура у российского Закона: статьи составляют главы. Британские законы, например, структурно состоят из статей, объединенных в разделы и части и приложений, каждое из которых может иметь несколько частей. Канадский закон состоит из статей, объединенных группами под заголовками, а затем объединённых в части и приложений по структуре подобных тем, что у английских законов. Комплексный закон Нидерландов имеет сложное строение по схеме: статья, параграф или титул, часть, глава. Он также включает приложения, которые могут включать статьи.

Схематическое строение или структура всех рассмотренных законов приведены в приложениях 7-11.

II.2.4. Примерная модель комплексного закона

Учитывая противоречивый характер разработки, модификации и практического применения комплексных законов, рассмотренных в настоящем параграфе, представляется целесообразным предложить следующую примерную модель комплексного закона об охране окружающей среды.

Общая часть

Раздел I. Общие положения Раздел П.
Основы управления
Раздел Ш. Планирование охраны окружающей среды и отчетность
Раздел IV. Восстановление качества окружающей среды Раздел V.
Предупреждение угроз окружающей среде

Раздел VI. Финансирование охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов

Особенная часть

Раздел I. Экологические права и обязанности
Раздел П. Охрана компонентов природной среды
Раздел Ш. Особо охраняемые объекты и территории
Раздел IV. Охрана природных ресурсов
Раздел V. Охрана окружающей среды
Раздел VI. Формирование экологической культуры

Специальная часть

Раздел I. Охрана окружающей среды стран ближнего зарубежья Раздел П. Охрана окружающей среды Евразийского региона Раздел Ш. Охрана глобальной окружающей среды

§ 3. Отраслевое законодательство об охране окружающей среды

В мире около 200 государств, из которых 189[162] являются членами Организации Объединенных Наций. Более 100 государств -членов ООН - приняли комплексные законы об охране окружающей среды, определяющие политику и принципиальные юридические основы в экологической сфере. За последние 30 лет во многих государствах появились законы и подзаконные нормативные акты, устанавливающие концептуальные, стратегические и плановые ориентиры охраны окружающей среды и рационального природопользования. Колумбия, Сенегал, Филиппины и Башкирия применяют экологические кодексы. Подготовлен проект экологического кодекса Ленинградской области![163]. Так, в соответствии с потребностями регулирования общественных отношений в правовых системах государств мира в XX в. стало постепенно складываться экологическое право, формироваться экологическое законодательство.

Законы об охране окружающей среды, водных ресурсов, атмосферы, по контролю за обращением отходов и экологической экспертизе, по нашему мнению, формируют начала экологического законодательства государств. В отдельных странах данные законы

[162] По состоянию на 18.12.2000 http://www.un.org/0verview/unmember.html.

[163] У народности Роусбад Сиоукс, в штате Дакота, США имеется Кодекс экологического правопорядка, см.: Rosebud Sioux - Title 19 Environmental Protection Law and Order Code dated 30.12.91 http://envirotext.eh.doe.gov/data/triblaw/ 56.html.

Таблица

Акты экологического законодательства (годы принятия)[164]

Страна	Закон об охране ОС	Закон об охране вод	Закон об охране атмосферы	Закон о контроле за отходами	Закон об эколо-гической экспертизе
Австралия	1998	1975 1981	1995	1989	1979
Великобритания	1968 1974 1990	1961 1974	1958 1968 1978	1974	1985 (дирек-тива)
Германия	-	1957 1976	1974	1972	1975
Канада	1988 1999	1970 1985	1971 1985	1975 1985	1972
Нидерланды	1979 1992	1969 1989 1992	1970 1992	1993	1987
Норвегия	1970		1957	1981	1999
Россия (РСФСР)	1991 2002	1972 1995	1982 1999	1999	1995
США	1970	1972 1977	1963 1970	1965 1970 1976	1969
Франция	1976	1964	1974	1975	1976
Швеция	1969 1981	1969 1981 1983	1969 1981	1975	1969 1981
Япония	1967 1970	1959 1970	1962 1968	1970	1973 1988

были приняты в разные годы. Это видно из табл. Г/ актов экологического законодательства (годы принятия).

В настоящее время в национальном законодательстве Великобритании, Канады, Нидерландов и России имеется большое число

[164] Переработано с изъятиями, дополнениями и корректировкой по; *Возник В.Я., Файтельман Н.Г., Арбатов А.А.* и др. Экологическое оздоровление экономики. М.: Наука, 1994, 190 с.

нормативных актов, регулирующих различные виды общественных отношений в области сохранения, восстановления и улучшения благоприятных природных условий, рационального использования и охраны каждого вида природных ресурсов.

Специализированное по отраслям правовое регулирование природоохранных отношений осуществляется в рассматриваемых нами странах с различной степенью полноты и детальности. Однако основные цели и направления его сходны.

II.3.1. Правовая охрана атмосферного воздуха

От чистоты воздушного бассейна зависит состояние окружающей среды, её биологическая продуктивность, здоровье и трудоспособность людей, что ставит задачу борьбы с загрязнением атмосферы на одно из первых мест.

Отраслевое законодательство об охране атмосферного воздуха развито в Великобритании, Канаде, Нидерландах и России в неравной степени. Акты об охране атмосферного воздуха от вредных выбросов (законы о "чистом" воздухе) в Великобритании были изданы в 1958, 1968, 1993 гг., в 1978 году принят Закон о контроле над загрязнением атмосферы. В Канаде Закон о чистом воздухе вступил в силу в 1971 году, а в 1985 году он был изменен. С другой стороны. Закон о загрязнении воздуха 1970 года Нидерландов в 1993 году был инкорпорирован в Закон о природопользовании. В отличие от зарубежных стран, Россия имеет сравнительно развитое отраслевое законодательство, объем законодательного регулирования вопросов охраны атмосферного воздуха здесь значительно больше. Закону СССР "Об охране атмосферного воздуха" от 25.06.80 № 2353-X, Закону РСФСР "Об охране атмосферного воздуха" от 14.07.82 пришел на смену Федеральный закон Российской Федерации "Об охране атмосферного воздуха" от 04.05.99 № 96-ФЗ.

Все названные законы придают значение определению юридических критериев и понятия загрязнения, видам и источникам загрязнения, устанавливают целый комплекс требований, адресованных как государственным органам, так и промышленным предприятиям, загрязняющим воздушный бассейн.

Англичане ввели практику создания "заповедников чистого воздуха". Так, Закон о чистом воздухе 1993 года наделяет Госсекретаря правом требовать от местных властей создания "территорий контролируемого дыма" (Часть Ш). Лицо, являющееся собственником или использующее помещения или устройства в пределах таких территорий, по факту выброса дыма признается винов-

ным и несёт ответственность в размере до 3-го уровня по стандартной шкале[165] (п. 1,5 ст. 19)[166].

В Нидерландах, напротив, создан бюджетный "Фонд [против] загрязнения воздуха" для возмещения ущерба любому, кто пострадал от загрязнения воздуха (ст. 15.25 Закона о природопользовании)[167].

Российский отраслевой Закон представляет пример наиболее комплексного подхода к обеспечению качества воздушной среды, государственного учета вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников, контроля за охраной атмосферного воздуха (главы IV, V, Федеральный закон Российской Федерации **"Об** охране атмосферного воздуха" от 04.05.99 № 96-ФЗ). Аналогичные положения содержатся в законодательных актах некоторых других стран.

При создании национальных нормативных актов по защите озонового слоя Земли в значительной степени проявляется влияние международно-правовых актов на развитие национального экологического законодательства, прежде всего Венской конвенции об охране озонового слоя 1985 года и Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой 1987 года. В частности, это касается и отечественного законодательства, что подробно исследовано в Казанском государственном университете Е.В. Левицкой[168].

Таким образом отраслевое законодательство об охране атмосферного воздуха Великобритании, Канады, Нидерландов и России разнообразными путями и методами стремится сохранить защитные свойства атмосферы - обеспечить качество жизненно важного компонента окружающей природной среды, как неотъемлемой части среды обитания человека, растений и животных.

[165] Согласно британскому Закону об уголовном правосудии 1982 года установлены уровни штрафов (ф. ст.) 1 - 200, 2 - 500, 3 - 1000, 4 - 2500, 5 -5000 http://www.via.gov.uk/pls/summons.htm.

[166] Clean Air Act 1993 (c. 11) http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts1993/Ukpga_1993001 l_en_l.htm.

[167] Environmental Management Act or WM. The Netherlands. The Hague, 1998. The Ministry of VROM, the 1st of August 1998; http://struiken.ic.uva.nl:88/Countries/NL/emal2.htm.

[168] *Левицкая Е.В.* Реализация международно-правовых норм по защите озонового слоя Земли в отечественном законодательстве и"практике. Московский журнал международного права. 1999. № 3. С. 140-151.

II.3.2. Правовая охрана земель

Охрана земель имеет ряд основных аспектов, включающих: 1) рациональное использование земель разного целевого назначения и охрана сельскохозяйственных угодий от изъятия для несельскохозяйственных нужд; 2) повышение продуктивности земель для вовлечения в сельскохозяйственный оборот; 3) защита земель от морфологических процессов - ветровой и водной эрозии, наводнений; 4) рекультивация земель.

Учитывая названные аспекты, среди правовых актов необходимо выделить:

в Великобритании - Закон о диких животных и сельской местности 1981 года. Закон о местном самоуправлении и жилищном строительстве (с. 42) 1989 года. Закон о пестицидах (плата и применение законодательства) (с. 27) 1989 года. Закон о сельской местности и правах на дорогу (с. 37) 2000 года;

в Канаде - Закон об удобрениях 1957, 1970 гг.. Закон о сельском хозяйстве и аграрном развитии 1966, 1985 гг. (с. А-3), Закон об инспектировании земель 1970 года. Закон о компенсации за остатки пестицидов 1970 года. Закон о рекультивации ферм в зоне прерий 1970, 1983 гг.;

в Нидерландах — Закон о пестицидах 1962 года. Закон о земляных работах 1965 года. Закон о восстановлении урбанизированных и аграрных территорий 1984 года. Закон о консолидации земель 1985 года. Закон о природопользовании 1993 года;

в России - Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ, Закон "О плате за землю" от 11.10.1991 № 1738-1 и др.

Названные законы устанавливают основы землепользования и решают наиболее актуальные вопросы в этой сфере.

Например, британский Закон о сельской местности и правах на дорогу (с. 37) 2000 г., состоящий из 104 статей и 16 приложений и дополняющий Закон о диких животных и сельской местности 1981 года, устанавливает обязанность подготовки карт (ст. 4-11), положения по землепользованию (ст. 24). Кроме того Ш часть Закона посвящена охране природы и диких животных (вне лесов), а IV часть - охране территорий выдающейся природной красоты![69]. Другие названные британские законы также отличает "мелкотемье". Закон о сельском хозяйстве 1993 года (с. 37) лишь косвенно связан с рациональным использованием земель через положения о защите экономических интересов товаропроизводителей сельскохозяйственных культур.

[169] Countryside and Rights of Way Act 2000 (UK) 2000 Chapter 37 © Crown Copyright 2000 http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2000/20000037.htm.

Канадский Закон о сельском хозяйстве и аграрном развитии 1985 г. (с. А-3), напротив, несмотря на свой малый объём (11 статей) устанавливает начала заключения федерально-провинциальных соглашений в целях повышения эффективности использования аграрных земель и осуществления совместных проектов в этой сфере (ст. 3-6), закрепляет за министром право координировать исследования любых государственных, научных, учебных организаций и частных лиц в сфере землепользования[170].

В целях рекультивации земель Закон Нидерландов о природопользовании 1993 г. устанавливает правила, касающиеся закрытых полигонов (титул 8.3)[171].

Головной акт земельного законодательства России — Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ. Настоящий кодекс устанавливает принципиальный приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества.

Владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде (подпункт 2 п. 1 ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации). Пользователь земли определяет, например, внутрихозяйственное устройство своих угодий, но в проекте землеустройства должны обязательно присутствовать мероприятия, обеспечивающие соблюдение экологических требований[172].

Решение экологических проблем земель связано с правовым регулированием землепользования. Мир земель многообразен. Во Флориде, например, необходимы меры, направленные на снижение заболоченности территорий[173], а в Калмыкии актуальна проблема борьбы с опустыниванием. Особенно аккуратного отношения требуют земли, самовосстановление которых занимает длительное время, как, например, земли российского Севера или засушливых зон.

Особое внимание вопросам охраны земель уделено в Земельном кодексе Российской Федерации. Статья 13 Кодекса вводит в практи-

[170] Agricultural and Rural Development Act (ARDA) 1985 (Canada). CHAPTER A-3 http://laws. justice.gc.ca/ en/A-3/631.html.

[171] Environmental Management Act or WM. The Netherlands. The Hague, 1988. The Ministry of VROM, the 1st of August 1998; http://struiken.ic.uva.nl:88/ Countries/NL/emal2.htm. P. 70-72.

[172] *Жариков Ю.Г. О* предмете российского земельного права // Государство и право на рубеже веков. Экологическое и природоресурсное право. Трудовое право. Предпринимательское право: (Материалы Всерос. конф.) / ИГП РАН, МГУ, МГЮА, ИЗСП - М.: ИГЛ РАН, 2001. С. 106.

[173] *Tisher Sh. S.* Everglades Restoration: A Constitutional Takings Analysis // Journal of Land Use & Environmental Law. 1994. Vol. 10.

ку применение программного метода: в целях охраны земель разрабатываются федеральные, региональные и местные программы охраны земель, включающие в себя перечень обязательных мероприятий по охране земель с учетом особенностей хозяйственной деятельности, природных и других условий. Предусмотрено, что при проведении связанных с нарушением почвенного слоя строительных работ и работ по добыче полезных ископаемых, плодородный слой почвы снимается и используется для улучшения малопродуктивных земель (п. 4 ст. 13).

Значительное число экологических проблем может быть решено через правовое регулирование землепользования. Это одна из основных целей, объединяющих акты земельного законодательства. Земельное законодательство в целом мы рассматриваем как элемент природоресурсного права, которое в совокупности с природоохранным законодательством образует комплексную отрасль законодательства экологического. Это положение прочно утвердилось в отечественной юридической теории 174.

II.3.3. Правовая охрана вод

Проблемы обеспечения нужд населения и промышленности питьевой и технической водой проявляется в качественном и количественном аспектах. Её решение связано, главным образом, с водо-сбережением, очисткой сточных вод.

К нормативным актам Великобритании, Канады, Нидерландов и России, направленным на обеспечение рационального использования и охраны вод. относятся: британский Закон о водных ресурсах 1991 года (с. 57); Канадский закон о воде 1985 года; Закон о водопользовании 1989 года Нидерландов; Водный кодекс Российской Федерации от 16.11.95 № 167-ФЗ.

Британский Закон о водных ресурсах 1991 г. (с. 57) содержит нормы о защите вод от загрязнения и о водных ресурсах, а именно:
устанавливает функции органов управления водными ресурсами (ст. 19-23), ограничения по водозабору (ст. 24-25), процедуру лицензирования водопользования (ст. 34-59). 9 из 225 статей Закона устанавливают порядок обращения с водными ресурсами в случае засухи (ст. 73-81). Кроме того, настоящий закон подробно регулирует вопросы контроля загрязнения водных ресурсов (часть Ш), защиты

[174] *Боголюбов С.А.* Экологическое право. С. 10-11; Экология: Юридический энциклопедический словарь / Под ред. С.А. Боголюбова. М.: НОРМА, 2001. С. 408; *Бринчук М.М.* Указ. соч. С. 74; Экологическое право Российской Федерации. Курс лекций / Под ред. Ю.Е. Винокурова. С. 41.

от наводнений (часть IV), финансовых механизмов водопользования (часть VI)i75.

В Канадском законе о воде 1985 г. (с. 11) дается обширный перечень условий, соблюдение которых обязательно при управлении водными ресурсами (часть I), исследовании водных ресурсов, разработке и реализации программ в сфере охраны и использования вод. П часть данного закона касается обеспечения качества вод на федеральном, провинциальном уровнях, а также путем заключения соглашений между Федерацией и провинциями. Настоящий закон устанавливает порядок образования, функционирования, полномочия и иные положения, касающиеся органов общей и специальной компетенции в сфере управления, контроля и содействия (консультативные, общественные) рациональному водопользованию[176].

Водное законодательство Канады включает много узкоспециализированных актов, касающихся охраны судоходных, арктических, северо-восточных, внутренних, территориальных, международных акваторий и вод.

Охраняемые законом природные запасы воды из различных источников и отличающиеся по состоянию в отдельных нормативных актах отражены с разной степенью детализации.

Закон о водопользовании 1989 года Нидерландов ввел интегрированное управление водными ресурсами, которое касается всех водных систем, включая: водные объекты, берега рек и морей, дно, а также биологические компоненты воды[177].

Законы Нидерландов о загрязнении поверхностных вод, о грунтовых водах, о советах по воде и другие акты последних 40 лет значительно улучшили административную и законодательную охрану вод. Закон о советах по воде обновил положения об этом более чем 700-летнем институте. Другие акты водного законодательства Нидерландов нацелены на обеспечение устойчивого развития национальных водных систем[178].

Главная черта, объединяющая зарубежные законы об охране вод и Водный кодекс Российской Федерации, - особое внимание уделено вопросам управления.

[175] Water Resources Act 1991 (c. 57) (UK) 1991 c. 57 © Crown Copyright 1991 http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/actsl991/Ukpga.l9910057.eiU.htm.

[176] Canada Water Act (R.S. 1985, c. C-11) http://laws.justice.gc.ca/en/C-ll/ 23747.html.

[177] OECD. Environmental Performance Review. 1995, P. 43. Цит. по: Netherlands: Policy Implementation http://www.rri.org/envatlas/europe/netherlands/nl-inst.html.

[178] *Netelenbos T., de Vries J.M.* Water in the Netherlands, http://waterland.net/ nhv/books. htm#water2; *Vereecken Bas* Water, three cultures'in search of balance. The Hague: Sdu Publishers Koninginnegraht, 1994. 208 p.

II.3.4. Правовая охрана недр

В настоящее время порядок использования запасов полезных ископаемых и охрана недр в Великобритании, Канаде, Нидерландах и России регулируется следующими основными актами горного законодательства: законами об угольной промышленности 1990 года (с. 3), о шахтах 1998 года (с. 33), о нефти 1998 (с. 17) в Великобритании; законами о добыче и сохранении [районов] нефти и газа 1968 года и Канадским закон о нефти и газе 1982 года в Канаде; законами о горном деле, о разработке континентального шельфа, о геологоразведке 1903, 1965, 1967 гг. в Нидерландах; Законом Российской Федерации "О недрах" от 21.02.92 № 2395-1 и другими актами в России.

Прежде всего названные акты обязывают пользователей недр всесторонне изучать и рационально использовать месторождения полезных ископаемых на суше и континентальном шельфе, на долю которого приходится около 30 процентов мировой добычи углеводородов (нефти и газа)![79].

Вместе с тем имеются акты и весьма узкого характера. Таковым, например является британский закон об угольной промышленности 1990 года (с. 3). Названный нормативный акт устанавливает порядок предоставления грантов Британской угольной корпорации от Госсекретаря, предоставления займов и вносит изменения в Закон о национализации угольной промышленности 1946 года (с. 59), Закон об открытых угольных месторождениях (охрана окружающей среды) 1958 года и Закон о шахтах (производственная инфраструктура и поддержка) 1966 года (с. 4). В частности, Закон устанавливает, что корпорация или любое лицо, обращающееся за лицензией, должны, насколько это возможно обеспечить проведение мер по минимизации негативного воздействия на природную красоту, флору, фауну, уголки природы, здания или объекты (ст. 5)[lg(0].

В горном законодательстве распространены положения, предусматривающие проведение оценки воздействия на окружающую среду, оценки риска деятельности.

Канадское горное законодательство детализируется кодексами практики, принимаемыми компетентными органами. Дополнительно имеются многочисленные технические руководства, к примеру, по вопросу о ведении ресурсодобывающими компанил-

[179] Географический энциклопедический словарь: Понятия и термины / Гл. ред. А.Ф. Трёшников. М.: Сов. энциклопедия, 1988. С. 336.

[ж] Coal Industry Act 1990 (с. 3) (UK) 1990 с. 3 © Crown Copyright 1990 http:// www. legislation.hmso.gov.uk/acts/actsl990/Ukpga_19900003_en_l.htm.

ми отчетной документации*[81]. Таким образом на практике учитываются требования актов экологического законодательства.

В 2002 году исполнилось 20 лет со дня принятия Конвенции ООН по морскому праву. Конвенция ратифицирована всеми рассматриваемыми государствами[182]. Проявляется взаимосвязь положений Конвенции и национального отраслевого законодательства, регулирующего добычу ресурсов на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне государств. В частности, основываясь на положениях Конвенции, государства вводят в законодательство положения уточняющие национальный порядок проведения поиска, разведки, изучения и добычи ресурсов[183].

В отличие от зарубежных законодательных актов о недрах, одноимённый закон Российской Федерации охватывает исключительно широкий комплекс отношений, содержит важные положения, касающиеся разрешительного порядка недропользования, комплекс правил по экономическому регулированию использования и охраны недр. Охране и рациональному использованию недр посвящены 16 статей Ш раздела. Однако необходимость его обновления уже очевидна.

Таким образом, в рамках горного законодательства обеспечивается рациональное использование и охрана недр. Воздействие экологических норм законодательства об охране недр на практику имеет не одинаковую степень интенсивности в рассматриваемых странах и весьма зависит от подзаконных актов.

II.3.5. Правовая охрана растительности

Охрана лесов и других растительных ресурсов является одним из важнейших направлений охраны природы. В Великобритании первичные леса практически не сохранились, в Нидерландах древесная растительность представлена исключительно вторичными и искусственными участками леса. Иначе проблема охраны лесов звучит для России и Канады, обладающих вместе с Бразилией наи-

[181] Guidelines for Filing Requirements. National Energy Board, 22 February 1995. Calga77

[182] Великобритания 25.07.97, Канада 10.12.92, Нидерланды 28.06.96, Россия 12.03.97 - см.: http://www.un.org/Depts/los/reference.fUes/status2002.pdf.

[183] Примером такой взаимосвязи в российском законодательстве могут служить законопроекты о внесении изменений и дополнений в федеральные законы "О континентальном шельфе Российской Федерации" от 30.11.95 № 187-ФЗ и "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации" от 17.12.98 № 171-ФЗ; о значении Конвенции см. также: Комментарий к Закону Российской Федерации "О недрах" / Рук. авт. кол. С.А.~Боголюбов. М.: Издательская группа ИНФРА • М - НОРМА, 2001. С. 34.

большими запасами древесной растительности в мире. Кроме того, Россия и Канада имеют не столь интенсивное растениеводство, как Нидерланды, опережающие все страны мира по объему внесения удобрений на единицу площади, что определяет характер правовых мер по карантину растений. Данные обстоятельства во многом определяют национальные особенности охраны лесов и другой растительности.

Лесное законодательство и законодательство об охране растительных ресурсов рассматриваемых стран представлено следующими статутами первого порядка: в Великобритании - законами о диких животных и растениях 1974 года, о разновидностях растений 1997 года (с. 66) о королевских парках (торговля) 2000 года (с. 13);
в Канаде - многочисленным общим и специальным законодательством, Законом об охране диких животных и растений и регулировании международной и межпровинциальной торговли 1992 года;
в Нидерландах - Лесным законом; и Лесным кодексом Российской Федерации от 29.01.97 № 22-ФЗ, Федеральным законом Российской Федерации "О карантине растений" от 15.07.2000 № 99-ФЗ -в России.

Британский закон о разновидностях растений 1997 года (с. 66) учредил офис по разнообразию растений (ст. 2), трибунал по разнообразию растений и семенам (Часть П), обязал обладателей правами растениеводов поддерживать охраняемые виды, производить селекцию и регистрировать виды (Часть I)[184].

В 1947 году в Канаде принят специальный Закон о сохранении лесов восточного склона Скалистых гор. Восстановление лесов и в целом экосистем в одной из 10 канадских провинций — Британской Колумбии специалисты связывают с принятием в 1995 году Кодекса лесной практики.

Кодекс лесной практики установил размер расчетной лесосеки, обязал компании по заготовке древесины проводить масштабные проекты по восстановлению лесов[185].

Отраслевое законодательство и национальные планы действий в области охраны окружающей среды сыграли роль в создании экологических коридоров и увеличении площади, занятой древесной растительностью в Нидерландах с 1 до 11 процентов в XX в.[186]

[184] Plant Varieties Act 1997 (UK) 1997 Chapter 66 © Crown Copyright 1997http://www.legislation. hmso.gov.uk/acts/actsl997/1997066.htm.

[185] *Robson P.A.* The working forest of British Columbia. The Working Forest Project. © 1995; *Barber I.K.* - Madeira Park (BC, Canada): Harbour Publishing, 1995. 167 p.

[186] *Van Duinhaven G., Bleumink H.* Biodiversity and the Netherlands. National Reference Centre for Agriculture, Nature and Fisheries Management van Eck & Oosterink. Dodewaard, 2002. 34 p. http://www.minlnv.rtt/informat/persinfo/2002/pb035b.pdf.

Лесной кодекс Российской Федерации в целом превосходит отраслевое законодательство об охране лесов рассматриваемых стран по объему и четкости регулирования лесных отношений. Привычное для российских юристов положение об установлении групп и категорий лесов может быть заимствовано зарубежными странами. В свою очередь, для России представляется интересным опыт создания экологических коридоров на основе искусственных посадок хвойных и широколиственных пород.

В целом следует признать, что отраслевое законодательство об охране растительности (кроме лесов) находится на таком этапе своего развития, когда оно ещё нуждается в детализации и доработке.

II.3.6. Правовая охрана животного мира

В России, Великобритании, Канаде и Нидерландах уделяется внимание законодательству об охране животных. В целях правового регулирования использования и охраны животного мира в названных странах издается большое число законодательных и подзаконных актов общего и специального характера. Большинство стран имеют законы по охране животных моря при рыболовстве и регулирующие охоту и экспорт диких животных.

В Великобритании, например, в настоящее время действуют законы о морской рыбе (охрана) (с. 60) и о морском рыболовстве (охрана дикой природы) (с. 36) 1992 года, в Канаде законы о внутренних морях и зоне рыболовства 1970 года, об охране рыболовства в прибрежной зоне 1979 года, о рыболовстве 1985 года. Три из основного десятка британских законов, касающихся животного мира, посвящены собакам.

Согласно британскому Закону о разведении собак 1991 года (с. 64) представитель местной власти, ветеринар и ветеринарный хирург имеют право доступа в дома в целях инспекции соблюдения условий лицензии. Лицо, отказавшее им в доступе для проверки, признается виновным в создании препятствий исполнению их полномочий и подлежит штрафу, не превышающему 3-го уровня по стандартной шкале[187] (ст. 2).

Законодательная охрана птиц находится на высоком уровне во всех странах, имеющих специализированные законы об охране птиц, в том числе связанные с перелетными птицами и их международной охраной.

[187] Согласно британскому Закону об уголовном правосудии 1982 года установлены уровни штрафов (ф. ст.) 1 - 200, 2 - 500, 3'- 1000, 4 - 2500, 5 - 5000 http://www.via.gov.uk/pls/summons.htm.

Федеральный Закон Российской Федерации "О животном мире" от 24.04.95 № 52-ФЗ не имеет аналогов среди актов законодательства рассматриваемых стран по степени охвата отношений в области охраны животных, превосходя зарубежные нормативные акты по видам и глубине регулируемых отношений в целом.

Законодательством всех стран предусмотрены меры по сохранению биоразнообразия, ведению перечней видов животных, отлов и охота на которых запрещена.

Примечательным в своем роде может стать канадский Закон о видах, находящихся под угрозой исчезновения, направленный в Сенат в 2002 году. Четыре провинции: Нью Брансуик, Квебек, Онтарио и Манитоба уже имеют законодательство об охране видов, находящихся под угрозой исчезновения[188]. Одно из основных ожидаемых изменений связано с созданием национального Комитета по вопросам присвоения статуса видам, находящимся под угрозой исчезновения. Настоящий канадский опыт может представлять большой практический интерес для совершенствования работы по ведению красных книг субъектов Российской Федерации.

МОТИВАЦИИ ПО ГЛАВЕ II

Сравнительный анализ действующего экологического законодательства в Великобритании, Канаде, Нидерландах и России показывает общую тенденцию юридического прогресса в данной области. Суть такого прогресса, главным образом, заключается в экологизации законодательства. Этот процесс касается не только какой-либо одной отрасли права, а всей совокупности отраслей, правовые нормы которых прямо или косвенно регулируют отношения в сфере взаимодействия общества и природы. Во временном континиуме удельный вес экологических положений, направленных на регулирование отношений человека и природы, непрерывно возрастает.

В арсенал используемых юридических средств экологического законодательства входят уже не только общепринятые средства, как создание особо охраняемых природных территорий, установление запретов на загрязнение и некоторые финансовые механизмы. Распространяется процесс интегрированного контроля загрязнений. Есть достижения в сфере регулирования обращения с опасными веществами. Закон вводит ограничения на распространение генетически измененных организмов и запрет репродуктивного клонирова-ния людей. Постепенно развивается и совершенствуется законода-

[188] Canada Endangered Species Protection Act: A Summary. © Minister of Public Works and Government Services Canada. 1996. 14 p.

тельная практика обеспечения и поддержки реализации экологических прав граждан.

Законодательство требует использования новейших теоретических и прикладных разработок всех отраслей науки для охраны природы, стимулирует формирование экологической культуры в обществе. Расширяются контрольные полномочия природоохранных органов. Все шире проявляется взаимное влияние национальных законодательств стран и международно-правовых актов. Таким образом, законодательно закрепляется новый уровень регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

Правовые меры охраны окружающей среды всё теснее связаны с другими элементами управления. Планирование проведения экономических преобразований, осуществление существенных воздействий на окружающую среду сегодня практически невозможно без учёта многих факторов, без определения суммарного воздействия, без создания компенсаторных механизмов снижения такого воздействия.

Нельзя не согласиться с мнением белорусского политика И.В. Войтова о том, что решению экологических проблем всячески содействует применение комплексного, межсредового подхода в отличие от традиционного, заключающегося в решении проблем отдельной природной среды, что позволяет избежать повышения стандартов качества одной природной среды за счёт другой[189].

Рассматриваемые нами страны в целом в своем большинстве близки не только к осознанию, но и к правовому закреплению отмеченного положения. Законодательные акты высшего уровня дополняются и развиваются специальными, узкотематическими законами, отраслевыми стандартами, требованиями и нормативами. Отдельные предприятия разрабатывают собственные природоохранные документы. Активно участвует в правовой охране природы и общественность. Соблюдению и контролю за применением законодательства об охране окружающей среды способствует всё больше элементов механизма государства.

Вместе с тем экологическое законодательство рассматриваемых стран требует дальнейшего совершенствования, которое объективно необходимо. Этот принцип проявляется в некоторых типичных ситуациях.

[189] *Войтов И.В.* Совершенствование экологической политики и природоохранного законодательства Республики Беларусь на переходном этапе // Законодательство в СНГ - гармонизация в природоохранном аспекте: Материалы Междунар. конф. (Москва, 18-19 января 2001 г.) / ЮНЁП, МПР России, ЦМП. М.: Информ-Знание, 2001, 304 с.

Во-первых, необходимо планомерное развитие отраслевого законодательства, совершенное законодательное закрепление обусловленных практикой отношений, чёткое определение основных понятий, состав которых постоянно расширяется.

Экологическое законодательство отдельных стран развивается разными путями. И, как отмечал О.С. Колбасов, можно только теоретически предполагать, основываясь на международном опыте, что принятие комплексных законов об охране окружающей среды является закономерным шагом на пути развития природоохранного законодательства во всех странах мира[190].

Поэтому мы предлагаем примерную модель комплексного акта об охране окружающей среды (см. с. 149)[191].

Во-вторых, противоречивый характер зарождения и развития экологического законодательства отдельных стран во многом определяет современное состояние их национального законодательства и пути его совершенствования в будущем. Для России перспективным ориентиром развития экологического законодательства является его кодификация[192].

Однако до проведения кодификации отечественного экологического законодательства необходимо внесение изменений и дополнений в действующие акты, принятие актов по экологическому образованию, экологическому аудиту, экологическому страхованию, развитие положений поддержки и стимулирования экологически полезной деятельности, а также повышение уровня экологизации других отраслей законодательства.

Для модернизации экологического законодательства требуется проведение инвентаризации принятых актов, проверки и оценки их

[190] Социализм и охрана окружающей среды: Право и управление в странах-членах СЭВ. Под ред. О.С. Колбасова. - М.: Юрид. лит., 1979. С. 73.

[191] Это обоснованно и целесообразно подобно принятию Модельного закона о нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, поддержанному Т.Н. Рахманиной и другими отечественными юристами. См., например: Закон: создание и толковани / Под ред. А.С. Пиголкина. М.: Спарк, 1998. С. 105—106. Более того. Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации была предложена концепция проекта модельного закона субъекта Федерации об оздоровлении окружающей природной среды или об экологической безопасности. См.: *Оксамыт-ный В.В., Рахманина Т.Н. Тихомиров Ю.А.* Модельные акты - важнейший элемент согласования законодательства субъектов Российской Федерации // Федеративное устройство: реализация Конституции Российской Федерации. Сборник аналитических обзоров и рекомендаций. М., 1995. С. 251-255.

[192] См.: *Голиченков А.К.* Экологический кодекс Российской Федерации: концепция проекта XXI в.: (Основные подходы и положения гг. //Государство и право на рубеже веков. Экологическое и природоресурсное право. Трудовое право. Предпринимательское право. (Материалы Всерос. конф.) / ИГП РАН, МГУ, МГЮА, ИЗСП. М.: ИГЛ РАН, 2001. С. 13-22.

применения и эффективности, о целесообразности чего писал С.А. Боголюбов![93]. Учитывая канадский опыт, представляется целесообразным закреплять в каждом законе требование об оценке его эффективности, оцениваемые параметры, механизм и периодичность такой оценки.

В третьих, и это особенно актуально для России, законодательного усиления требует система соблюдения, надзора и контроля за исполнением требований законодательства об охране окружающей среды - иначе, создание механизма его реализации с опорой не только на принуждение со стороны государства и давление общественных институтов, но и на более активное использование моральных и материальных средств поощрения законопослушных граждан и организаций. В частности, примеры продуктивного взаимодействия государственных органов с общественностью будут рассмотрены в третьей главе.

В четвертых, следует особо подчеркнуть потребность систем природоохраны в заполнении пробелов и устранении недостатков правового регулирования в таких вопросах, как использование и охрана растительности (кроме лесов); воздействие на погоду, ограничение вредных физических воздействий[194]; обращение и использование генетически измененных организмов. ^;

В пятых, ещё недостаточно урегулированы процессы планирования, финансового, материально-технического, кадрового и иного обеспечения мероприятий и программ по охране окружающей среды. Несмотря на значительные успехи в этом плане по сравнению с прошлым, доля субъективизма при принятии решений, их не полная обоснованность оставляют законодателю большой простор в этой сфере.

Наконец, необходима большая степень гармонизации национального законодательства и международно-правовых актов.

В первую очередь это касается гармонизации на основе международного права законодательств стран, определенно близких исторически, географически и экономически, для формирования единого законодательного пространства по решению общих для них, трансграничных вопросов. Одновременно следует увеличивать объем международных договоренностей об уголовном преследовании за экологические правонарушения и соответствующего этим догово-

[193] *Боголюбов С.А.* О возможностях экологического законодательства // Журнал российского права. 2000. № 11. С. 5.

[194] Подробно освещено в сборнике: Экология, охрана природы, экологическая безопасность: Учеб. пособие для системы профессиональной переподготовки и повышения квалификации госслужащих, руководителей и специалистов промышленных предприятий и организаций / Под общ. ред. А.Т. Никитина, МНЭПУ С.А. Степанова. М.: МНЭПУ, 2000, 648 с.

ренностям национального механизма их реализации. Конструктивным в этом плане представляется принятие наднациональными органами модельных актов. А во избежание декларативности и в целях соответствия отечественного экологического законодательства положению Конституции Российской Федерации (п. 4 ст. 15) желательно включать в законы, там, где это необходимо, указания на конкретные нормы международного права окружающей среды или международного экологического права, а при опубликовании федеральных законов о ратификации международных договоров прилагать к ним тексты последних.

Говоря о понятийном аппарате отечественного экологического права, хотелось бы обозначить некоторые смысловые неточности, значительно усложняющие, по нашему мнению, правоприменение и совершенствование экологического законодательства. Довольно часто неадекватно своему содержанию, хотя и быстро увеличивающемуся по объему, употребляется термин "экология". Это прежде всего наука. По подсчету Н.Ф. Реймерса, сейчас насчитывается около пятидесяти отдельных ветвей науки экология[195]. Различия между терминами "охрана окружающей среды" и "охрана окружающей природной среды" видны экологам, а не законодателю (да и не пра-воприменителям)[196]. Представляется, что распространенная в законодательстве смысловая подмена термина "окружающая среда" термином "окружающая природная среда" и как её следствие девальвация первого термина обусловлены отсутствием четкого разграничения в языке и законодательстве живой и неживой природы.

В середине XX в. в науке природа стала именоваться "окружающей природной средой", иногда просто "окружающей средой", а нередко просто "средой обитания"[197]. При этом на Западе каждое новое понятие четко дифференцировалось между дикой и преобразованной человеком природой, между грин и грэй (green & grey), как часто называют по английски нэйче и инвайронмент (nature & environment) - природу и окружающую среду. В Нидерландах, например, чёткость в понятиях выразилась в разделении природоохранных функций между различными министерствами. Примером неадекватного применения законодателем термина "окружающая природная среда", по нашему мнению, может служить Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Полагаем, что применение более общего по отношению к нему термина "окружа-

[195] *Реймерс Н.Ф.* Экология: Теории, законы, правила, принципы и гипотезы. М., 1994. С. 16. Цит. по: *Игнатьева И.Л.* Указ. соч. С. 21.

[196] *Реймерс Н.Ф.* Указ. соч. С. 13; *Протасов В.Ф., Молчанов А.В.* Словарь экологических терминов и понятий. М., 1997. С. 100-101. Цит. *по: Игнатьева И А.* Указ. соч. С. 22.

[197] Экология. Юридический энциклопедический словарь. С. 408-409.

ющая среда" в большинстве случаев следует признать предпочтительным.

Другой термин - "специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей природной среды" значительно "обмельчал", обесценился с момента своего появления. В первую очередь это обусловлено неточностью формулировки (слишком обобщенно), изначальным размыванием единого для всех органов, им обозначаемых, содержания термина, тем, что понятие не было раскрыто и частым изменением структуры федеральных органов исполнительной власти в 1990-е годы. Но основная проблема и причина, видимо, не в этом. Как показывает анализ отечественной и зарубежной научной литературы, спектр мнений о регулировании государственного управления в области охраны окружающей среды весьма широк, представление о нем весьма разнообразно. Это вполне понятно и естественно, учитывая всю сложность, многоас-пектность и противоречивость рассматриваемой материи, а также субъективную неоднозначность её восприятия. На наш взгляд, ситуация (в части продолжения совершенствования экологического законодательства и одновременно в части повышения эффективности деятельности министерств и ведомств природоресурсного блока) может быть значительно улучшена за счёт увеличения удельного веса именно законодательного, а не подзаконного регулирования деятельности государственных органов исполнительной власти.

Недостатки российского экологического законодательства, к сожалению, глубже и шире, и не ограничиваются только неточностями в употреблении некоторых терминов. Причины их появления обусловлены объективными (динамизм общественных отношений, их скачкообразное развитие и "отставание права") и субъективными (недостаточный учет комплексности предмета, необоснованная минимизация взаимодействия с представителями иных отраслей науки[198] на каждом этапе создания законопроекта) факторами.

Обобщив труды учёных, анализировавших этот вопрос, обозначим виды основных юридических ошибок, встречающихся в российском экологическом законодательстве. В их числе: ослабленный правовой механизм реализации; пробелы в правовом регулировании; избыточная нормативность (повторяемость одних и тех же норм); нарушение стиля; коллизии; фактографические ошибки; логические противоречия; декларативность; включение распорядительных положений; смешение предметов регулирования; несоответствие заголовка акта его содержанию.

[198] Экология, география, биология, химия, экономика, социология, психология и т.д. Разработка законопроектов без участия юристов, как бы это парадоксально ни звучало, к сожалению, встречающаяся на практике - недопустима.

Значение совершенствования экологического законодательства и практики его применения, как писали Ю.Е. Винокуров и А.Ю. Винокуров, и мы разделяем это мнение, проявляется в предупреждения экологических правонарушений[199].

Представляется в целом справедливым мнение И.А. Игнатьевой о том, что в экологическом законодательстве достойное место должны занять акты применения права (без норм об ответственности декларативного характера); акты толкования норм права; акты управления (нормативные и правоприменительные). Однако наше понимание вопроса требует определенного уточнения этого подхода. Первые две группы актов, упомянутые И.А. Игнатьевой, безусловно необходимы и рост их числа обогатит российскую правовую систему в целом. Открытым остается вопрос об оперативном органе по разработке таких актов. В этой связи мы поддерживаем предложение учёной о создании специального самостоятельного государственного подразделения или специального подразделения в составе МПР России.

Что же касается актов управления, то правовое регулирование, по нашему мнению, будет тем эффективнее, чем больше будет удельный вес законов по сравнению с актами органов исполнительной власти. "Цель действия правового механизма реализации законодательства" будет скорее достигнута через "приземление" законов, включение в них нормативных указаний, адресованных конкретным органам или даже должностным лицам, закрепления порядка их взаимных действий в обыденных и гипотетических ситуациях. Экологическое законодательство таких стран, как Великобритания, Канада и особенно Нидерланды, показательно отличается от российского экологического законодательства своим именно "менеджерским" характером.

Сравнительный анализ отраслевого законодательства России, Великобритании, Канады и Нидерландов также позволяет дать рекомендации, касающиеся совершенствования охраны компонентов природной среды. В части охраны атмосферного воздуха интересным для России представляется английский опыт ограничения загрязнений воздушного пространства путём создания зон, где загрязнение запрещено.

Главное направление регламентации землепользования в России лежит, по нашему мнению, в русле совершенствования основной формы земельно-правовых отношений, способствующих исполнению естественной функции земель и защите их от экологических угроз. Для Москвы это аренда земель. Справедливо отмечал А.П. Си-

[199] *Винокуров Ю.Е., Винокуров А.Ю.* Обстоятельства, способствующие совершению экологических правонарушений, и основнЬе пути их устранения: Лекционный курс. М.: МНЭПУ, 2001. С. 38.

зов, что контролировать экологическую ситуацию в условиях крупного города можно эффективнее, если ввести в типовую форму договора аренды земель раздел "Экологические требования к землепользованию и землепользователям"200.

Для аграрных регионов страны необходимо экономическое стимулирование охраны и использования земель через изменение ставок земельного налога, экологизированный подход к определению кадастровой стоимости земли.

Основополагающее значение имеет обеспечение использования "земельных доходов" по целевому назначению (согласно ст. 2 Закона Российской Федерации "О плате за землю" от 11.10.1991 № 1738-1) и доступность информации об этом.

Отечественное водное законодательство по сравнению с зарубежным не достаточно глубоко регулирует вопросы предупреждения и ликвидации последствий вредного воздействия вод и действий в случае нехватки водных ресурсов. Опыт зарубежных стран в этой части может быть полезен для России.

В целях рационализации использования ископаемых природных ресурсов морского дна и обеспечения других российских интересов в этой сфере необходимо внести изменения в соответствующие федеральные законы. Содержание предлагаемых изменений касается разрешительного порядка проведения, в том числе научных исследований, например, компетентными международными организациями, а также строгую отчетность об исследованиях на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

Нам представляется, что наряду с принятием рамочного закона о растительном мире Российской Федерации, также необходимо принятие специализированных законов. Некоторые из наиболее важных вопросов в этой сфере включают борьбу с распространением опасной сорной растительности и ограничение оборота генетически модифицированных видов растений.

В области охраны животного мира Российской Федерации, по нашему мнению, необходимо поднять на уровень законодательной защиты вопросы восстановления отдельных видов животных, например, путём принятия специализированных законов о каспийском осетре, о некоторых видах млекопитающих (амурский тигр). Канадский опыт охраны видов, находящихся под угрозой исчезновения, может быть полезен при совершенствовании работы по ведению красных книг субъектов Российской Федерации.

[200] *Сизов А.П.* Учет природных и градостроительных факторов при оформлении земельно-правовых отношений // Использование и охрана природных ресурсов в России: Бюллетень. 2001. № 9. С. 48.

Таблица V

Экологическое законодательство России, Великобритании, Канады и Нидерландов

№	Характеристики	Экологическое законодательство			
		России	Великобритании	Канады	Нидерландец
1	ОБЩИЕ Первые законы, касающиеся охраны окружающей среды, приняты на рубеже XIX-XX вв.	Акты первого (второго) этапа развития отечественного экологического права (до 1917 года)	Закон о предотвращении загрязнения рек 1876 года	Акты первого поколения (до 1980 года), напр., Закон о рыболовстве 1868 года	Закон о соблюдении чистоты 1875 года
2	Институциональное оформление	Постановление ЦК КПСС и Совмина СССР, касающееся Госкомприроды ссср от 07.01.88	Создано Министерство [Департамент] окружающей среды 1970 года	Закон о Министерстве [Департаменте] охраны окружающей среды 1985 года	Основано Министерство здравоохранения и окружающей среды (с1982г.инынеУКОМ) 1971 г.
3	Признание примата международного права	п. 4 ст. 15 Конституции	Выражается фактически, по необходимости	В процессе панамериканской интеграции	По частным вопросам при 2/3 голосов
4	Взаимное влияние с международным и зарубежным правом	Использование актов в качестве ориентиров	Унификация с правом Евросоюза	Гармонизация	Унификация с правом Евросоюза

Таблица V (продолжение)

№	Характеристики	Экологическое законодательство			
		России	Великобритании	Канады	Нидерландец
5	Политическое влияние	Группы в атомной сфере и ресурсо-добывающие	Государственный секретарь по охране окружающей среды, расширение парламентского контроля	Министерство [Департамент] охраны окружающей среды	Ежегодное послание Королевы
6	ОСОБЕННЫЕ Иерархия актов	Наиболее строгая	Не имеется	Условная	Имеется
7	Правовая норма	Общее, достаточно абстрактное правило поведения, состоящее из гипотезы,диспозиции, санкции	Нормативное или индивидуальное правило для случаев, аналогичных тому, при котором оно появилось	Относительно диспозитивна и казуальна, часто формальна	Относительно императивно закрепляет процедуры с значительными ограничениями
8	*1* Кодификация и оформление подотраслей	Высокая степень и значительное число	Наименьшая степень и число	Низкая степень и число	Высокая степень и значительное число
9	Распространение национального характера эко-права в мире	Влияние на развитие законодательств соцстран	Является прототипом экоправа стран Содружества	Опосредованно через международные документы	Опосредованно через документы Евросоюза

Таблица V (продолжение)

№	Характеристики	Экологическое законодательство			
		России	В еликобритании	Канады	Нидерландом
10	Достоинства	Высокий уровень консолидации	Должное место актов толкования	Должное место актов толкования	Высокий уровень консолидации
11	Недостатки, в том числе наиболее характерные	Излишнее повторение одних и тех же норм	Грандиозные заголовки не отражающие содержание	Излишне высокая степень детализации	Обилие отсылочных норм и дубликатов
12	Законодатели	Проявляется декларативность	Испытывают острый недостаток времени	Ограниченная сфера правового регулирования	Постоянное стремление к обновлению и вос-приим-чивость нового
13	Законотворчество	Проблемный подход	Проблемный подход	Фундаментальное	Наиболее оперативно и четко
14	Отражение "духа римского права"	Условно	Нет	Наиболее условно	Рецепция
15	. Отражение характера судебного процесса	Соревнова-тельный	Обвинительный	Обвинительный	Соревнова-тельный
16	Актуальные сферы правового регулирования	Разграничение полномочий органов исполнительной власти	Обращение с водой, предотвращение изменения климата	Энерго-сбережение, альтернативные источники энергии	Обращение с отходами, обращение с токсичными веществами

Таблица V (окончание)

№	Характеристики	Экологическое законодательство			
		России	Великобритании	Канады	Нидерландец
17	Относительно развитые направления	Охрана атмосферы; охрана животного мира	Контроль загрязнений, охраняемые территории, охрана птиц	Нормирование, монетаристская сфера, опасные вещества	Участие общественности; ОВОС
18	ЕДИНИЧНЫЕ Предстоящие этапы совершенствования	Внесение изм. и доп. и комплекс новых актов, унификация и гармонизация с СНГ	Консолидация актов и норм	Экологизация иных отраслей права	Кодификация на более высоком уровне
19	Факторы, влияющие на развитие	Международное право окружающей среды[201]	Рост удельного веса законодательного регулирования	Процесс панамериканской интеграции	Право Евросоюза
20	Виды нормативных правовых актов	Федеративные договоры; основы законодательства	Кодексы правоприменения; меры Святейшего Синода Англ. Церкви; конкордаты	Отчетные; в сфере ответственности Короны; "карманные" руководства	Национальные планы экол.политики; королевские декреты; ковенанты между государством и индустрией

201 э,ру точку зрения разделяет И.А. Игнатьева, которая поясняет, что определяющее значение международного права окружающей среды для развития экологического права в России проявляется, например, в формировании законодательства об охране озонового слоя атмосферы, законодательства о сохранении биологического разнообразия и т.д., см.: *Игнатьева И.Л.* Указ. соч. С. 217.

Проведя сравнительный анализ правового регулирования охраны окружающей среды в России, Великобритании, Канаде и Нидерландах, рассмотрев этапы развития экологического законодательства, конституционные основы и комплексные законы об охране окружающей среды, а также отраслевое законодательство, представляется возможным сформулировать выводы и рекомендации по развитию отечественного экологического законодательства. С учётом сделанных выводов и рекомендаций перейдём к рассмотрению экологического законодательства названных стран в аспекте разграничения природоохранной компетенции между различными органами власти и управления, контроля за соблюдением экологического законодательства.

Глава III
РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ МЕЖДУ ЦЕНТРОМ И РЕГИОНАМИ

§1.ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ПРИРОДООХРАННОЙ СФЕРЕ

111.1.1. Высшие органы общей компетенции в Англии и Нидерландах

Законодательная власть согласно британской Конституции принадлежит Парламенту, состоящему из монарха. Палаты лордов и Палаты общин. Палата общин включает несколько комитетов, соответствующих основным направлениям деятельноста министерств, включая комитет по окружающей среде. Палата лордов - верхняя палата Парламента - также имеет подкомитет по эко логии. На своих сессиях указанные органы заслушивают и решаю! вопросы, связанные с анализом состояния и дальнейшим улучшением охраны окружающей среды.

Понятие правительства в Великобритании включает всех ми нистров, никогда не собирающихся вместе, и Кабинет, в который входит около 20 членов правительства. Проявляется тенденция направленная на свертывание коллегиальных форм в деятельности правительства в пользу одного лица - Премьер-министра и от ражающаяся на организационной консолидации государственного аппарата.

Во главе правительства Великобритании находится Премьер министр, формально назначаемый монархом. Фактически HN становится лидер партии, получившей большинство мест в Палате общин. Премьер-министр обладает огромной компетенцией позволяющей ему влиять на все стороны политической жизю страны.

При формировании политики и установлении приоритетов в об ласти охраны окружающей среды особая роль принадлежит прави тельству. Британские приоритеты в области охраны окружающей среды сформулированы в информационном материале **МИД** Вели кобритании: "Законодатели в области экологии и политики глав ным образом озабочены вопросами контроля загрязнения и опас

ных веществ; обращения с отходами и их минимизации; сохранения природных ресурсов и охраны экосистем"[202].

Для выбора приоритетов, например, на 1997 год использовались три критерия: 1. Планы правительства; 2. Возможность осуществления решительных мер; 3. Необходимость экстренных действий по уменьшению проблемы, реакции на общественную напряжённость или предотвращения угрозы. Намеченные цели конкретны, пути их достижения разработаны. Процитируем некоторые приоритеты дословно: расширить международно согласованные обязательства в отношении изменения климата к 2000 году; улучшить политику в сфере обращения с водой в Европе путём принятия удовлетворительной рамочной директивы по обращению с водой[203].

Будучи парламентарной монархией, Нидерланды получают законодательные акты после их представления Государственным Советом, консультаций с Генеральными Штатами и одобрения "милостью Божьей Королевой Нидерландов, Принцессой Оранж-Нассау и др.". Если законопроект внесён правительством, то принятый закон, помимо Королевы, подписывают министры, внесшие проект закона, и министр юстиции, как это, например, в случае с Законом Нидерландов о природопользовании 1993 года. Королева и Генеральные Штаты должны информировать друг друга об их решении по каждому законопроекту. В случае, если их решения положительны, то акт парламента считается принятым.

В соответствии с Законом о Парламенте Нидерландов роль Сената (верхняя палата) ограничивается возможностью принять или отклонить законопроект, но его члены участвуют в работе специализированных комитетов, обсуждающих, в том числе, вопросы охраны окружающей среды. Основное значение согласно Закону о Парламенте Нидерландов принадлежит Палате Представителей (нижняя палата), имеющей последнее слово при контроле правительства и предпринимающей совместно с Сенатом и правительством действия по внесению изменений и дополнений в законодательство.

Королева выступает с политическим заявлением, подготовленным правительством на совместной сессии двух палат, ежегодно в третий вторник сентября, если акт Парламента не установил иную дату (ст. 65 Конституции Нидерландов). Заявление содержит раздел, касающийся охраны окружающей среды.

202 World Trade and the Environment. Foreign & Commonwealth Office. London, 1997.

[203] This Common Inheritance. UK annual report, 1997. London: HMSO, 1997.

III.1.2. Органы специальной компетенции в Англии и Нидерландах

На рубеже XX и XXI столетий вопросы охраны окружающей среды в Великобритании административно закрепляются за руководителями высокого политического уровня. Государственный Секретарь по охране окружающей среды, возглавляющий соответствующее министерство [департамент], может одновременно быть заместителем Премьер-министра Великобритании.

Восемь лет назад Великобритания испытала крупную реорганизацию органов, ответственных за проверку соответствия хозяйственной и иной деятельности природоохранному законодательству и его применение.

Сокращенные функции Министерства окружающей среды перешли сначала к Министерству окружающей среды, транспорта и регионов (DETR), а в настоящий момент к Министерству по вопросам окружающей среды, продовольствия и аграрных дел (DEFRA). Цели деятельности названного Министерства в области охраны окружающей среды закрепляет так называемое Соглашение о государственной службе на 2003-2006 гг.[204]. Разграничение полномочий, например, с Шотландией может устанавливать конкордат (concordat) — иначе дружеский договор[205].

Значительными полномочиями в области охраны окружающей среды обладают также Министерство сельского хозяйства, рыболовства и продовольствия (MAFF), регулирующее вопросы использования пестицидов, контролирующее местные комитеты по морскому рыболовству и напрямую контролирующее сброс материалов в море, вопросы лесоводства; Министерство транспорта (транспортная политика, планирование и строительство дорог, контроль морского и воздушного транспорта). Министерство энергетики (энергетическая политика, лицензирование энергетических установок). Министерство торговли отвечает за контроль загрязнения морских вод нефтью и нефтепродуктами, любыми судами в территориальных водах и британскими кораблями в любых водах. Оно осуществляет общее управление исполнением **Закона о предотвращении загрязнения нефтью 1971 года** (с. 60).

Будучи ответственным за гражданскую авиацию. Госсекретарь по торговле контролирует вопросы физических воздействий, подпадающих под действие законов о гражданской авиации.

[204] Public Service Agreement 2003-2006 DEFRA http://www.defra.gov.uk/corporate/busplan/ psa2002.htm

[205] Concordat between the Department of Environment, Transport and the Regions and the Scottish Executive http://www.scotland.gov.uk/concordats/detr-04.asp

Другие центральные органы, исполняющие природоохранные функции, это — Министерство внутренних дел (утверждающее подзаконные акты местных властей, касающиеся шумового загрязнения, а также курирующее консультативные комитеты по вопросам автомобильной транспортировки опасных грузов). Министерство [Департамент] здравоохранения и социального обеспечения.

С 1 апреля 1996 года в соответствии с британским **Законом об охране окружающей среды 1995 года** (с. 25) были созданы новые агентства по охране окружающей среды в Англии, Уэльсе, Шотландии и Северной Ирландии. Новые агентства ответственны за контроль определённых видов загрязнения и являются компетентными органами по применению в Великобритании большей части экологического законодательства, создаваемого органами европейского сообщества[206]. Функции и полномочия указанных органов достаточно детально закреплены в экологическом законодательстве.

Кроме того, в Великобритании существует большой пласт национальных и региональных органов специальной компетенции по различным вопросам охраны окружающей среды. Деятельность этих органов не контролируется центральными ведомствами, но их директора, как правило, назначаются сверху. Среди них - Комиссия по вопросам здравоохранения и безопасности и аналогичная Инспекция (вопросы здоровой окружающей среды на рабочем месте); Английский совет охраны природы (Инглиш Нэйче), Совместный комитет охраны природы и Комиссия по охране природы (Кантрисайд комишн), охраняющие природу сельских районов и места обитания животных и растений; десять региональных агентств по контролю за использованием и охраной водных ресурсов, распространяющие свою компетенцию в границах водосборов. Авторы обзора экологического законодательства Великобритании, подготовленного Программой ООН по окружающей среде, отмечают особую важность для охраны окружающей среды Национального Фонда (Нэшэнал Траст)[207].

Для предоставления доступа общественности и сохранения первозданного состояния ландшафтов эта организация приобретает береговые или сельские зоны, исторические строения.

[206] Environment Act 1995 (UK) (c. 25) 1995 c. 25 © Crown Copyright 1995 http://www.hmso. gov.uk/acts/actsl 995/Ukpga_l 9950025_en_1 .htm#tcon

[207] Handbook of Environmental Legislation and Machinery. Country profiles. United Kingdom. Nairobi: UNEP, March 1983.

* * *

Правовые нормы экологического законодательства Нидерлан-дов четко определяют органы, ответственные за их применение. В положениях законов распространены указания в форме "Наш Министр ..." или "Наши министры". Таким образом, каждое министерство Нидерландов, комиссия или иной орган, помимо собственного статута, имеют широкий круг полномочий, определенный законодательством[208].

В отдельных законах имеются нормы, ответственность за реализацию которых возлагается на несколько органов. Так, например, в приложении к **Общему административному закону** упоминаются 9 центральных министерств, включая 3 министерства при-родо-ресурсного блока, с закреплением за ними положений закона, по вопросам их компетенции и ссылками на применимое законодательство (конкретные статьи) для реализации соответствующих положений[209].

Согласно законодательству органы, ответственные за охрану окружающей среды Нидерландов, включают[210]: Министерство жилищного строительства, планирования и охраны окружающей среды; Министерство сельского хозяйства, природопользования и рыболовства; Министерство транспорта, общественных работ и водных ресурсов[211]; Провинциальные советы; Ассоциацию голландских провинций; Местные советы; Союз местных властей. Кроме того, за выполнение экологических обязанностей правительства ответственны министры юстиции, экономики, финансов.

Министр жилищного строительства, планирования и охраны окружающей среды отвечает за координацию проведения экологической политики на государственном, провинциальном и муниципальном уровнях, а также за внедрение экологических норм Европейского Союза в национальное законодательство.

[208] Подобное положение утвердилось в Великобритании, где ответственность за реализацию конкретных положений законодательства возлагается на Госсекретаря или министра и в Канаде, где каждый федеральный орган исполнительной власти (конкретный министр) ответственен за исполнение четко определенного перечня законодательных актов.

[209] General Administrative Law Act (The Netherlands) or AWB http://www.nma-org.nl/englishAegislation/awbengl4-4-99.htm

[210] Euro-Diary/Euro-Agenda 1995. Italy: Artegrafica Suva, 1994; Environmental law enforcement in practice in the Netherlands: An integral approach. Amhem;
The Hague: VROM, 1999. P. 44-61.

[211] Указанные министерства и МПР России - Стороны [действующего] Меморандума о взаимопонимании по вопросам охраны окружающей среды 1991 года

Закон о ядерной энергии 1963 года касается сфер ответственности трёх министерств. Во-первых, энергоснабжения, находящегося в компетенции Минэкономики, также ответственного за исполнение закона. Во-вторых, вопросы охраны здоровья людей, работающих с ядерной энергией, относятся к Министерству социального обеспечения. В третьих, экологические аспекты подведомственны Министерству жилищного строительства, планирования и охраны окружающей среды.

Закон о загрязнении поверхностных вод 1969 года регулирует отношения, находящиеся в компетенции Министерства транспорта, общественных работ и водных ресурсов. Он разработан так, чтобы обеспечить достаточную чистоту поверхностных вод для использования их ресурсов в качестве питьевой воды людьми и в животноводческих целях, в качестве технической воды для нужд промышленности, для растениеводства, садоводства, рыболовства, в рекреационных целях и чтобы обеспечить защиту водных экосистем. Этот закон включает описание допустимых загрязнений и устанавливает размеры платежей за сброс сточных вод.

Закон о загрязнении морской среды 1975 года также находится в сфере ответственности Министерства транспорта, общественных работ и водных ресурсов. Его цель предупредить сброс токсичных веществ в море.

В 12 провинциях Нидерландов деятельность по охране окружающей среды осуществляют провинциальные агентства. Агентства выполняют требования Закона о природопользовании, например, о разработке и реализации долгосрочных экологических планов, ответственны за применение экологического законодательства в их части, а также контролируют работу муниципалитетов и советов по воде.

Согласно положению одно из самых крупных агентств по охране окружающей среды в Нидерландах Ди-Си-Эм-А (Риймондский центр по охране окружающей среды провинции Южная Голландия и Роттердама) распространяет свою деятельность на 18 муниципалитетов и всю провинцию Южная Голландия, имеющую наибольшую плотность населения в Нидерландах.

В число задач Агентства входит подготовка документов на лицензирование, применение законодательства, мониторинг, проведение экологической политики. Основные направления деятельности включают охрану качества атмосферного воздуха, почв, обращение с отходами, борьбу с шумовым загрязнением, обеспечение экологической безопасности. Ди-Си-Эм-А даёт прогнозы состояния окружающей среды; анализирует данные мониторинга; разрабатывает планы развития, планы действий в чрезвычайных ситуациях, планы оценки риска; а также осуществляет проекты институционального развития местных и региональных органов влаети в странах Центральной и Восточной Европы.

Штат Агентства состоит из 400 сотрудников, 100-120 из которых являются инспекторами. Интересно, что Агентство не выдаёт лицензии - это прерогатива администрации, но оно готовит их проекты и действует исключительно рекомендательно.

Особый вид органов, связанных с охраной природы в Нидерландах это советы по воде. Изначально они отвечали, главным образом, за защиту от наводнений. В настоящее время советы по воде имеют также полномочия по охране вод от загрязнения. Советами по воде управляет комитет, назначаемый Короной[212] и советом, избираемый местными собственниками[213].

111.1.3. Межмуниципальные и местные органы в Англии и Нидерландах

В Великобритании действует несколько двухуровневых систем организации местного самоуправления. Для вступления в силу нормативных актов, принимаемых представительными органами местного самоуправления, необходимо одобрение соответствующего министра Центрального правительства.

Политическое кураторство местных властей осуществляют центральные министерства путём принятия циркуляров. Если органы местного самоуправления не исполняют установленные обязанности, то за их счёт эти обязанности выполняют вышестоящие органы.

Другой способ принуждения местных властей Великобритании к исполнению установленных нормативами обязанностей — *mandamus*[214], приказ, издаваемый Верховным Судом на основании обращения заинтересованного лица или министра, действующего во исполнение законодательного требования[215].

Британский Закон о местном самоуправлении 2000 года устанавливает основы обеспечения социального, экономического и экологического благополучия населения (ч. 1, ст. 2-5)[216]. Ста-

[212] В Нидерландах понятие "Корона" включает монарха и правительство.

[213] Netherlands: Policy Development http://www.rri.org/envatlas/europe/netherlands/nl-mech.html.

[214] [Мандамус] (лат.) - судебный приказ, направляемый от имени государства низшему суду или юридическому либо физическому лицу с предписанием выполнить определённую обязанность, см.: Латинская юридическая фразеология / Сост. Б.С. Никифоров. М.: Юрид. лит., 1979. С. 157.

[215] *McLoughlin J.* The Law and Practice Relating to Pollution Control in the United Kingdom. For Environmental Resources Limited. Graham and Trotman for the Commission of the European Communities. © ECSC, EEC, EAEC. Luxembourg, 1976. Printed by Page Bros (Norwich) Ltd. P. 6.

[216] Local Government Act 2000 (UK) 2000. Chapter-22 © Crown Copyright 2000 http://www. hmso.gov.uk/acts/acts2000/20000022.htm.

тья 4 указанного Закона вводит ограничения осуществления полномочий по обеспечению благополучия: 1. Полномочия в рамках настоящей статьи не позволяют органу местного самоуправления предпринимать что-либо, что он не может делать по причине любого запрета или ограничения полномочий, которое содержится в любом законодательном акте. 2. Полномочия в рамках настоящей статьи не позволяют органу местного самоуправления привлекать внешние финансовые вливания (по предписанию, заимствуя или иначе). 3. Государственный Секретарь может в установленном порядке издать положение, удерживающее орган местного самоуправления от деятельности, предусмотренной п. 1 ст. 2.4. Перед выпуском приказа, предусмотренного п. 3 ст. 4 Государственный Секретарь должен проконсультироваться с полномочными представителями местного самоуправления и другими лицами, которых он сочтёт необходимыми. Другие положения Закона устанавливают взаимные обязательства Госсекретаря и органов местного самоуправления, порядок принятия ими решений по вопросам, касающимся охраны окружающей среды.

Кроме того, ст. 4 возлагает на органы местного самоуправления обязанность подготовки стратегии по обеспечению и улучшению социального, экономического и экологического благополучия населения, проживающего на территории муниципального образования и вносящей вклад в достижение устойчивого развития в Великобритании.

В соответствии с британским Законом о контроле за загрязнением окружающей среды 1974 года, управление в области утилизации отходов осуществляют в большинстве случаев местные органы.

Советы графств разрабатывают структурные планы по пространственному планированию, а районные советы - соответствующие местные планы и, по общему правилу, выдают разрешения на использование земли и на строительство. В названных планах по развитию территорий в обязательном порядке предусматриваются меры по охране окружающей среды от загрязнения. Эти функции установлены Законом об органах местного самоуправления 1992 года (с. 19) и Законом об охране окружающей среды 1995 года (с. 25). Кроме того, местные власти исполняют функции, связанные управлением национальными парками через специально формируемые комитеты, функции по здравоохранению на основании законов о здравоохранении, чистом воздухе и борьбе с шумом. Контроль в области загрязнения атмосферного воздуха органы местного самоуправления осуществляют совместно с Королевской инспекцией по контролю за промышленным загрязнением воздушного бассейна.

Как писал Ричард Макрори, местные органы отстаивают своё право устанавливать правила подачи заявления на разрешение, уста-

навливать условия землепользования, осуществлять контроль за эксплуатацией полигонов и установок по утилизации отходов, устанавливать факты правонарушений, принимать необходимые меры по их пресечению.

Более 70 процентов правлений органов местного самоуправления координируют деятельность, связанную с осуществлением Местной Повестки дня на XXI в.[217] В Шотландии проекты, связанные с Местной Повесткой дня на XXI в. осуществляет Ассоциация местных советов. Это показатели высокой степени эко-логизации британских органов местного самоуправления и их объединений.

В Нидерландах, в отличие от Великобритании, Закон о природопользовании не требует от муниципалитетов разрабатывать экологические планы, но центральное правительство выделяет им финансирование на реализацию тех планов, которые разработаны провинциальными агентствами.

Муниципалитеты, согласно законодательству, ответственны за обеспечение лицензирования мелких промышленных предприятий, вопросы очистки грунта, очистку коммунальных стоков, сбор и переработку бытовых отходов.

В октябре 1990 года органы, ответственные за применение природоохранного законодательства, получили письмо от Министра жилищного строительства, планирования и охраны окружающей среды (также от имени Министра транспорта, общественных работ и водных ресурсов. Министра юстиции и Министра внутренних дел). В этом письме штрихами намечалась административная структура по применению законодательства и рассматривалась необходимость создания организации по применению законодательства для объединения усилий компетентных органов в обеспечении постоянного внимания к вопросам применения законодательства[218].

И сейчас в Нидерландах действует Национальный координационный комитет по применению природоохранного законодательства. В него также входят советы по воде. Ассоциация провинций Нидерландов, Союз местных властей, полиция и Департамент прокуратуры. Минэкономики представлено в Комитете входящим в его состав Национальным горным инспекторатом.

[217] *Dalal-Clayton B.,* with contributions from *Koxiel I; Robins N.. and Sadler B.* Getting to Grips with Green Plans. National-Level Experience in Industrial Countries. © Dalal-Clayton Barry - London: Earthscan, Publications Limited, 1996. P. 196.

218 Цдт, по: *Van Dijk J.* Development and Implementation of Information Exchange by Enforcement of Environmental Legislation // 4th International Conference on Environmental Compliance and Enforcement. Chiang Mai"(Thailand), 1996. Vol. 2. P. 1069-1070.

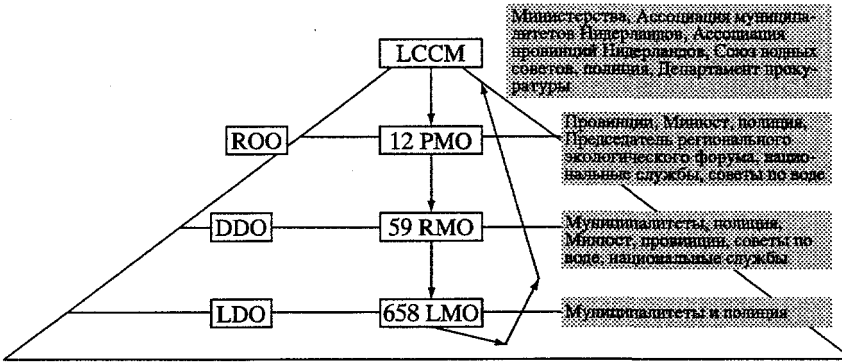

Рис. 4. Структура организации надзора и применения природоохранного законодательства и нормативов в Нидерландах[219]

Для повышения эффективности функционирования системы Национального координационного комитета по применению природоохранного законодательства в 1998 году правительство поставило задачу укрепления вертикального сотрудничества органов власти. Провинции на основании договоров с правительством должны играть координирующую роль.

§2.КАНАДСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ И ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

III.2.1. Природоохранные полномочия Федерации

Конституционный Акт определяет компетенцию федерации в 29 областях (ст. 91). Законодательное и регулирующее участие федерального правительства в решении экологических проблем обусловлено его полномочиями в вопросах принятия актов о безопасности, правопорядке и эффективном государственном управлении

[219] Автор ознакомился с данной структурой во время стажировки в Амстердамском университете и использовал настоящую иллюстрацию в публикациях, а также в докладе на Международной конференции "Экология и права человека" (Миасс, 2002).

Условныеобозначения:

LCCM - Национальный координационный комитет по применению природоохранного законодательства RMO - Региональный экологический форум PMO — Провинциальный экологический форум LMO - Местный экологический форум ROO - Региональные трехуровневые консультации DDO - Районные трехуровневые консультации -LDO — Местные трехуровневые консультации

в Канаде, а также законов о торговле, коммерции и уголовного законодательства. Дополнительными специальными предметными направлениями, дающими правительству Канады юридические полномочия косвенно участвовать в экологическом регулировании, являются вопросы, касающиеся экологии морского побережья, рыболовства внутри страны, сельского хозяйства, навигации и судоходства, а также ведения переговоров и подписания договоров, влияющих на состояние природной среды.

Федеральное правительство имеет широкие полномочия, которые могут использоваться для решения проблем охраны окружающей среды, включая проведение уголовной политики (защита здоровья людей), торговлю и коммерцию, рыболовство на побережье и во внутренних водах, навигацию и морские перевозки, межпровинциальные и международные перевозки.

Кроме того, экологические полномочия федерального правительства проистекают из его прав, связанных с урегулированием международных вопросов состояния пограничных рек, миграции видов, отношений с зарубежными правительствами, по управлению отраслями промышленности, находящимися в федеральной юрисдикции, а также межпровинциальных и межгосударственных перевозок грузов. В дополнение к этим законодательным полномочиям федеральное правительство может оказывать влияние на экологическое регулирование посредством налоговой политики (прямые и косвенные налоги, например, налог на бензин), при формировании бюджета и расходов (важное значение, придаваемое защите окружающей среды, отражено в размере государственных затрат на её охрану).

Ситуация осложняется ещё больше в силу распределения полномочий между федеральным, провинциальными, муниципальным уровнями власти.

Вопросы совместного ведения трёх уровней власти встречаются во многих сферах деятельности, связанных с охраной окружающей среды. Например, федеральное правительство отвечает за рыболовство внутри страны и в прибрежных зонах, причем в его компетенцию входят и вопросы, связанные с состоянием естественной среды обитания рыб. С другой стороны, провинциальные власти отвечают за земельные и водные ресурсы, что обязывает их обеспечивать рациональное использование названных ресурсов. Эти обязанности, относящиеся к конституционным, являются предпосылкой сотрудничества между федеральным и провинциальными правительствами и органами власти природно-ресурсного блока.

Под прямую юрисдикцию федерального правительства подпадают весьма обширные территории, которые находятся во владении государства или регулируются федеральным правительством (примерно треть всей территории страны), включая северные террито-

рии, так называемые федеральные земли под юрисдикцией Короны, также земли, на которых расположены государственные предприятия (железные дороги, аэропорты, атомные электростанции и т.п.). Федеральное правительство играет также существенную роль в научно-исследовательских и опытно-конструкторских работах по разработке стандартов, и в обеспечении соответствия канадских стандартов международным обязательствам. В случаях, когда существует прямой конфликт между федеральным и провинциальным законом, преимущество отдается федеральному.

С 1971 года работает федеральное министерство по охране окружающей среды.

Вскоре после его образования были созданы провинциальные ведомства природоохранной направленности. Согласно Закону об организации правительства 1979 года Министр окружающей среды ответственен за все вопросы охраны окружающей среды. Они включают сохранение и улучшение качества окружающей природной среды, возобновляемые ресурсы, водные ресурсы и метеорологию. Также Министр отвечает за охрану мест исторического и природного наследия, имеющих национальное значение, за применение правил и нормативов Международной совместной комиссии в части, касающейся улучшения состояния окружающей среды, обеспечение координации федеральной экологической политики и программ и координацию федерально-провинциального природоохранного сотрудничества.

В своей деятельности Министр подотчётен Парламенту. За другими федеральными органами исполнительной власти ответственность в области охраны окружающей среды в законе не закреплена[220].

Около 20 федеральных актов Канады имеют прямые ссылки на Министра охраны окружающей среды - главу Министерства [Департамента] окружающей среды Канады — Инвайронмент Кэ-нада (Environment Canada). Само Министерство окружающей среды декларирует (курирует) несколько больше нормативных документов, включая международно-правовые, в качестве актов, им реализуемых[22]!.

Например, на основании законодательных актов на Министра могут возлагаться следующие функции:

— организация и проведение мероприятий согласно Закону о канадской неделе охраны окружающей среды 1970 года с. Е-11 (приложение 1, ст. 2);

[220] State of the Environment. Report for Canada. Ministry of Supply and Services Canada. 1986. P.233.

[ri\] Законодательство, реализуемое Инвайронмент Кэнада http://www.ns.ec.gc.ca/legal.html.

- исполнение полномочий согласно Закону о Министерстве [Департаменте] охраны окружающей среды 1985 года с. Е-10 (ст. 4);

- обеспечение ОВОС согласно Канадскому закону об экологической экспертизе 1992 года с. 37 (на основании прямых указаний в 30 статьях);

- контроль согласно Закону о веществах, загрязняющих окружающую среду 1985 года с. Е-12 (ст. 19);

- контроль согласно Закону об охране диких животных и растений и регулировании международной и межпровинциальной торговли 1992 года с. 52 (ст. 22).

Следующие направления охраны окружающей среды были определены первостепенными для Министерства [Департамента] окружающей среды Канады в 1995 году: 1) изменение климата и необходимость создания систем и структур для реальных действий; 2) токсичные вещества, и особенно их накопление в Арктике;
3) согласование действий и направлений политики федеральных и провинциальных органов власти в области охраны окружающей среды; 4) биологическое разнообразие, и в первую очередь виды, находящиеся под угрозой исчезновения[222].

По истечении семи лет Министерство окружающей среды Канады установило новые приоритеты. Среди них четко обозначен и федерально-провинциальный аспект.

Согласно В.И. Соколову, в настоящее время в Канаде уделяется особое внимание следующим направлениям экологического сотрудничества: 1) обеспечение экологической безопасности арктических регионов; 2) создание международного режима пользования и управления лесными ресурсами; 3) защита морской среды и прибрежных зон; 4) продвижение на мировой рынок товаров и услуг, связанных с охраной окружающей среды[223].

Примеры ведомственных ориентиров Министерства охраны окружающей среды Канады, которые отражают стремление к предотвращению загрязнения, кроме того, могут быть обнаружены в Стратегии устойчивого развития и включают:

- сокращение использования энергии и воды и перевод транспортных средств на использование альтернативных видов топлива (1998);

- использование энергии из возобновляемых источников до 15-20 процентов от всей энергии к 2010 году и начало зелёных пи-лотных проектов в сфере энергосбережения (1998-99);

- зелёные стандарты в жилых помещениях и сдаваемых в арен-

[222] Протокол третьей сессии Смешанной комиссии по окружающей среде. Галл,1995.

[223] *Соколов В.И.* Канада и международное экологическое сотрудничество // США и Канада. 2000. № 7. С. 122-124.

ду помещениях, обеспечиваемые Соглашением с владельцем о проживании[224].

Названные приоритеты находятся в сфере компетенции федерального правительства. Межпровинциальные вопросы решает действующий Совет министров окружающей среды Канады, включающий 14 представителей, которые являются министрами по охране окружающей среды федерального, провинциальных и территориальных правительств.

Другие министры также на деле несут ответственность за охрану окружающей среды. Так, например, Министр по делам индейцев и развитию северных территорий разделяет большую долю ответственности. Большая часть канадского севера — земли Короны. Экологические факторы влияют на возобновляемые ресурсы, являющиеся основой жизненного уклада коренных и малочисленных народов.

Министр отвечает за шельфовую зону на севере, за землеустройство, водные и лесные ресурсы, улучшение и охрану качества окружающей среды. Ответственность за сельское хозяйство и лесоводство на федеральном уровне возложена на Министра сельского хозяйства. Его мандат включает все аспекты производства, исследования, переработки и маркетинг зерновых и мяса. Министр в особенности ответственен за федеральное регулирование использования пестицидов и удобрений.

В 1984 году федеральные полномочия по управлению лесными ресурсами переданы от Министра окружающей среды Министру лесоводства в рамках Министерства сельского хозяйства.

Министр рыболовства и океанологии прежде всего отвечает за рыболовство и охрану акваторий. Действующий с 1868 года Закон о рыболовстве представляет собой один из старейших канадских законодательных актов. Его назначение - защита рыбных ресурсов и среды обитания рыб в канадских водах.

По Конституции федеральное правительство отвечает за рыбные ресурсы, а также несёт полную ответственность за сохранность их здоровой среды обитания (1876 года, 12-й вопрос ст. 91 гл. VI)[225]. Однако полномочия по использованию и управлению внутренними рыбными ресурсами в большинстве случаев делегированы провинциям. Уникальность Закона о рыболовстве по сравнению с другими федеральными законодательными актами, регулирующими природопользование заключается в том, что он предоставляет федеральному правительству возможность прямого управления природными ресурсами.

[224] Sustainable Development Strategy. Summary Document. Environment Canada © Minister of Public Works and Government Services Canada, April. Ottawa, 1997. P. 28.

[225] Конституции зарубежных государств. М.: БЕК, 1996. С. 373.

Федеральные министерства, ответственные за деятельность в области охраны окружающей среды также включают министерства транспорта, здравоохранения и соцобеспечения, энергетики, горнодобывающей промышленности и ресурсов, общественных работ, регионального промышленного развития, связи и юстиции[226]. Большое значение в развитии экологического законодательства Канады также принадлежит Министерству здравоохранения Канады и некоторым другим ведомствам.

Организация государственного управления в области охраны окружающей среды в Канаде основана не только на актах, принимаемых Парламентом, в том числе в рамках работ Постоянного комитета Палаты Общин по окружающей среде и устойчивому развитию. С помощью "судейского" права во многом определяется статус государственных служащих Канады, осуществляются конституционные права и свободы граждан, обеспечивается деятельность "правительственных чиновников" и "административных агентств" в рамках закона[227].

Юридическая ответственность за управление природопользованием в Канаде разделена преимущественно между федеральным и провинциальными правительствами. Дополнительные полномочия делегированы муниципалитетам и общественным организациям провинций. Разделение природоохранных полномочий не обеспечивало создания стройного режима регулирования природопользования. Например, Федеральный закон о контроле продуктов на содержание пестицидов описывает все пестициды, которые зарегистрированы для использования в Канаде, в то время как провинциальные законы касаются только контроля тех пестицидов, которые применяются в конкретной провинции.

Предпринимавшиеся в прошлом попытки всеобъемлющей конституционной реформы не были успешными в Канаде. Из-за неудач Мичлейкского и Шарлоттаунского соглашений реформа природоохранного законодательства даже не стала предметом обсуждения в Парламенте[228]. В результате возникла необходимость прибегнуть к другим средствам экологического реформирования.

По общему правилу основные отраслевые акты определяют полномочия федерации и предусматривают разграничение полно-

[226] State of the Environment. Report for Canada. Ministry of Supply and Services Canada. Ottawa, 1986. P. 233.

[227] *Хогг П.* Конституционное право Канады. Торонто, 1985. С, 9-107. Цит. по: *Марченко М.Н.* Указ. соч. С. 358.

[228] Совместная ответственность за экологическое состояние. Российско-канадский проект "Федерализм в сотрудничестве". М.: 1-й-Печатный Двор, 1996. С. 19-20.

мочий в соответствующей сфере путём принятия федерально-провинциальных соглашений[229].

С 60-х годов, когда проблемы качества окружающей среды стали привлекать все большее внимание, были подписаны сотни федерально-провинциальных соглашений, которые усложнили управление природопользованием. Эти соглашения включали, в частности:

- Соглашение о качестве воды в Великих Озерах (между правительством Онтарио и федеральным правительством);
- Соглашение между федеральным правительством и Британской Колумбией о мониторинге качества вод;
- Соглашение между провинцией Саскачеван и федеральным правительством об исполнении Закона об охране окружающей среды Канады;
- Договор между провинцией Новая Шотландия и федеральным правительством о сотрудничестве в сфере охраны окружающей среды;
- Соглашение между федеральным правительством и правительством Манитобы о действиях в случаях экологических катастроф, а также некоторые другие.

III.2.2. Природоохранные полномочия провинций

Административно Канада включает 13 административно-территориальных единиц: 10 провинций (Альберта, Британская Колумбия, Квебек, Манитоба, Новая Шотландия, Нью-Брансуик, Ньюфаундленд, О-в Принца Эдуарда, Онтарио, Саскачеван) и 3 федеральные территории (Нунавут, Северо-Западные территории, Юкон). Территории создаются на основании федерального закона, а не Конституционных актов 1867-1982 гг. Земли Короны находятся под юрисдикцией федерального правительства. Федеральный Парламент может принимать для территорий акты по вопросам исключительного ведения провинций. Территории не имеют голоса при решении вопросов об изменении Конституции. Небольшим исключением, однако не меняющим общего правила, является территория Нунавут, которая благодаря Нунавутскому соглашению о землепользовании имеет права на использование ископаемых ресурсов части своей территории и формирует свое правительство и другие

[229] Например, Закон о сельском хозяйстве и аграрном развитии 1966 года (с. A-3) - ст. 3-6; Канадский закон о воде 1985 года (с. 11) - ст. 4; Канадский закон о диких животных 1973 года (с. W-9) ст. 5-7; Закон о нации Нэльсон Хаус и урегулировании вопросов, связанных с соглашением о затоплении земли от 25.04.97 С. 29 (Биль С-40); Закон об Агентстве канадских парков 03.12.98 С. 31 (Биль С-29) ст. 27; Закон о муниципальных грантах 31.05.2000 С. 8 (Биль С-10) ст. 12; Закон о землепользовании первой нации 17.06.99 С. 24 (Биль С-49).

государственные органы с учетом 85-процентного представительства в нём коренного населения - инуитов[230].

Собственность провинций на природные ресурсы, находящиеся в пределах их границ обеспечивает провинциям сильные правовые основания для контроля над территорией, водами, а также за загрязнением воздуха (п. 5, 8 ст. 91, ст. 92 А Конституционного акта 1867 года)[231]. Через собственность на провинциальные земли и природные ресурсы, включая леса и ресурсы гидроэнергетических возможностей территорий (ст. 109 Конституционного акта 1867 года), провинции определяют, каким образом будет осуществляться управление, развитие и охрана природных ресурсов.

Роль провинций по обеспечению качества окружающей среды в пределах их границ является определяющей. Провинциальные правительства имеют широкие полномочия по принятию законов, касающихся вопросов собственности и местных вопросов. Несмотря на значительную широту этих полномочий, имеются некоторые ограничения, основанные на Конституции. Например, обычно провинции не могут принимать нормы, касающиеся любых вопросов, отнесенных Конституцией к ведению федерального правительства, к нему применимые или применимые где-либо кроме территории самой провинции.

Провинции Онтарио, Манитоба, Саскачеван и Альберта несут полную ответственность за организацию и управление рыболовством. Правительство Британской Колумбии ответственно только за рыболовство в пресных водах. Квебек ответственен за виды рыб, живущих только в пресных водах. Все провинции ответственны за выдачу лицензий на спортивную рыбную ловлю в пресных водах. Вместе с тем Минрыболовства Канады отвечает за выполнение международных конвенций и соглашений в области рыболовства, стороной которых Канада является.

Модификация экологических проблем и переход из сферы компетенции одного уровня власти в область ведения другого создает предпосылки для нескоординированной работы органов и дублирования законодательства. Экологическое законодательство провинций активно развивается.

В настоящее время все провинции обладают экологическим сводом законов, от законов об охране окружающей среды до законов об экологической экспертизе и законов о ликвидации отходов и восстановлении загрязненных территорий.

230 Nunavut Land Claims Agreement (NLCA) http://www.nunavut.com/basicfacts/english/basicfacts_ltemtory.html#17.

[231] An Act for the Union of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick, and the Government thereof; and for Purposes connected therewith- http://laws.justice.gc.ca/en/const/c 1867_e.html#executive.

Принимаются консолидированные законы (Британская Колумбия, Альберта). Имеется новая тенденция разработки законов об устойчивом развитии. Так, в провинции Манитоба уже принят закон об устойчивом развитии, аналогичный закон внесён на рассмотрение законодательных органов в провинции Британская Колумбия.

Примером законодательного акта провинциального уровня, устанавливающего на основе взаимности возможность своего действия в других субъектах канадской федерации, является Закон Северо-Западных территорий об охране окружающей среды 1988 года
(II. 1 CT. 2.1)232.

Примечателен качественный уровень законодательства провинции Онтарио. В мае 1993 года в ней был принят к рассмотрению законопроект об экологических правах, содержащий предложения по усилению ответственности правительства и очевидному укреплению природоохранных мер с помощью: - предоставления правительством Онтарио возможности каждому жителю провинции быть уведомленным и участвовать в процессе принятия важных решений в области экологии; - увеличения степени подотчетности правительства, включая образование специального органа по наблюдению за состоянием окружающей среды (экологический комиссариат); - обеспечения большего доступа граждан провинции Онтарио к судам с целью защиты природной среды; - охраны прав работника, который предоставляет информацию об имевшем место загрязнении окружающей среды.

В том же году Парламентом Онтарио был принят Биль об экологических правах человека. Приблизительно седьмая часть из основных законодательных актов, применяемых в провинции Онтарио имеет экологические положения. Среди названных актов Закон о сельскохозяйственной реабилитации и развитии 1990 года с. А. 11, Закон о пчёлах 1990 года с. В.6, Закон о сохранении земель с. С.28, Закон о видах, находящихся под угрозой исчезновения 1990 года с. Е.15, Закон об охране ресурсов рыб и диких животных 1997 года с. 41.

В 1999 году на Севере Канады создана новая территория - субъект Федерации, названная Нунавут2зэ. Это масштабное проявление тенденции передачи полномочий центра регионам.

232 Consolidation Environmental Protection Act R.S.N.W.T., 1988, c. E-7 19.12.98 http://www.gov .nt.ca/RWED/library/eps/envirpro.pdf.

2[33] Discover the Hill. Outdoor Self-Guiding Booklet. Ottawa: National Capital Corporation, 1998.

III.2.3. Природоохранные полномочия местных Властей

Муниципальные власти получают свои полномочия через провинциальные правительства обычно в форме подзаконных актов, но не обладают никакими конституционными полномочиями.

Законом о Нунавуте от 10.06.93 (с. 28) предусмотрено, что законодательный орган провинции Нунавут имеет право принимать акты, касающиеся муниципальных и местных организаций (п. 1 "g" ст. 23), устанавливать прямые налоги (п. 1 "j" ст. 23), регулировать вопросы лицензирования (п. 1 "k" ст. 23), займа средств для местных или муниципальных нужд (п. 1 "a" ст. 27)[234].

Закон об охране окружающей среды Онтарио 1992 года указывает на 9 случаев, когда необходимы действия со стороны муниципалитетов и муниципальных служащих[235].

В частности, в ст. 168.12(1) названного закона даны ссылки на следующие статьи: об обязанности принимать к исполнению контрольные приказы в случае загрязнения окружающей среды ст. 7(1), исполнять приказ о приостановлении деятельности вредного объекта ст. 8(1) и ст. 12, о требованиях, которые могут предъявляться ст. 18(1), об устранении несанкционированных свалок ст. 43, об обязанности принимать к исполнению приказ о предупреждении, уменьшении и ограничении вредного воздействия 97(1), о предписаниях в целях соблюдения законодательства 157.1(1).

Канадские муниципалитеты осуществляют первичное распределение питьевой воды, отвечают за сбор и утилизацию твердых бытовых отходов и состояние коммунальных систем.

Экологические проблемы выходят за рамки местных или провинциальных границ, приобретая международное значение. Это обстоятельство повысило роль федерального правительства в ведении международных переговоров от имени Канады, а также привело к тому, что многие национальные приоритеты формулируются с учетом международных проблем. Примером может служить Монреальский протокол о сокращении производства веществ, влияющих на истощение озонового слоя атмосферы - международное соглашение, в котором роль Канады весьма заметна.

[234] Nunavut Act 1993, c. 28 (Canada) http://laws.justice.gc.ca/en/N-28.6/81916.html.

[235] Environmental Protection Act 1992 Chapter E.I 9..(Ontario, Canada) as of 27.06.02 http://www.e-laws.gov.on.ca/DBLaws/Statutes/English/90el9_f.htm.

§ 3. РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПРИРОДООХРАННОЙ КОМПЕТЕНЦИИ РОССИИ И Е СУБЪЕКТОВ

III.3.1. Природоохранные полномочия Российской Федерации

Основы разделения полномочий Федерации и её субъектов закреплены статьями 71, 72 Конституции Российской Федерации. Федеральные законы, а также принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации развивают конституционные положения.

Конституцией Российской Федерации к предметам исключительного ведения Российской Федерации отнесены регулирование и защита прав национальных меньшинств (п. "в" ст. 71), федеральная государственная собственность и управление ею (п. "д" ст. 71), установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации (п. "е" ст. 71), федеральные энергетические системы, ядерная энергетика;
федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь (п. "и" ст. 71), внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации (п. "к" ст. 71), определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации (п. "н" ст. 71), метеорологическая служба, стандарты (п. "р" ст. 71).

Федеративный Договор "О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации" от 31 марта 1992 года, а также Федеративный Договор "О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации" от 31 марта 1992 года относят к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации вопросы в рамках конституционных положений и закрепляют именно законодательное регулирование отдельных предметов ведения.

Федеральный закон Российской Федерации "Об охране окружающей среды" от 10.01.02 № 7-ФЗ к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относит 27 крупных направлений деятельности (ст. 5). В частности, в компетенцию федеральных органов государственной власти входит: обеспечение проведения

федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации; контроль за применением актов экологического законодательства. Важными полномочиями органов государственной власти Российской Федерации являются полномочия по установлению порядка государственного экологического мониторинга, государственного экологического контроля, обращения с радиоактивными отходами и опасными отходами, порядка определения размера платы за виды негативного воздействия на окружающую среду, порядка лицензирования отдельных видов деятельности. Кроме того, настоящий закон возлагает на федеральные государственные органы иные полномочия: обеспечение охраны окружающей среды, в том числе морской среды на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации; подготовка и распространение ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды; организация и проведение государственной экологической экспертизы; экономическая оценка воздействия деятельности на окружающую среду.

Законодательство об охране атмосферного воздуха, земельное, водное, горное, законодательство об охране растительности, включая лесное и законодательство об охране животного мира Российской Федерации конкретизирует полномочия органов государственной власти Российской Федерации по отраслям. В отдельных случаях головные акты отраслевого законодательства закрепляют положение о том, что специально уполномоченный орган в соответствующей области осуществляет деятельность в этой области совместно с другими федеральными органами исполнительной власти в пределах их компетенции или его основных функций[236].

Степень консолидации и детализации полномочий Российской Федерации в определённой сфере отношений в отдельных актах изменяется от установления компетенции органов государственной власти Российской Федерации в виде перечня полномочий (в большинстве актов отраслевого экологического законодательства федерального уровня) до определения функций специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти.

Следует отметить, что закрепление основных функций специально уполномоченных федеральных органов исполнительной власти в отдельных сферах деятельности рассматривается как один из

[236] Федеральный закон Российской Федерации "Об охране атмосферного воздуха" от 04.05,99 № 96-ФЗ (ст. 8); Водный кодекс Российской Федерации от 16.11.95 № 167-ФЗ (ст. 73-74); Лесной кодекс Российской Федерации от 29.01.97 № 22-ФЗ (ст. 53); Федеральный закон Российской Федерации "О карантине растений" от 15.07.2000 № 99-ФЗ (ст. 5); Федеральный закон Российской Федерации "О животном мире" от 24.04.95 № 52 (ст. 13).

основных элементов разграничения природоохранной компетенции Федерации и её субъектов. Вместе с тем стоит признать, что этот элемент развит недостаточно. Это особенно очевидно при сравнении положений экологического законодательства Российской Федерации с экологическим законодательством Великобритании, Канады и Нидерландов, направленных прежде всего на установление полномочий и, что особенно важно, функций центральных государственных органов исполнительной власти.

Участники Парламентских слушаний "О развитии экологического законодательства в Российской Федерации", организованных Комитетом Государственной Думы Российской Федерации по экологии 01.06.99 на основании решения Совета Государственной Думы от 02.02.99 № 186 отметили, что экологическое законодательство требует совершенствования, его развитие происходит стихийно, без определенной концепции[237].

По словам выступивших, неопределенность, заложенная в Конституции Российской Федерации и принятых федеральных законах по вопросам разграничения предметов совместного ведения, приводит к тому, что на законодательном уровне до настоящего времени нет четкого разграничения компетенции между Российской Федерацией и её субъектами, между органами исполнительной власти обоих уровней и самими специально уполномоченными органами в области охраны окружающей природной среды.

Имеющаяся несогласованность и несовершенство действующего природоохранного законодательства, неурегулированность в нём ряда существенных вопросов, отсутствие кодификации законодательства об охране окружающей природной среды, несоответствие правовых норм в различных нормативных правовых актах друг другу как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, рамочный характер ряда федеральных законов, нечеткость формулировок законодательных норм, а также отсутствие механизма их реализации на уровне подзаконных актов, недостаточно жёсткая ответственность за экологические правонарушения являются причинами не снижающихся правонарушений, а также крайне затрудняют правоприменительную практику, особенно для судебных органов, органов прокуратуры и милиции, препятствуют решению многих экологических проблем.

[237] Аналитика и статистика, весенняя сессия 1999 года 5.2. Парламентские слушания - информационные записки "О развитии экологического законодательства в Российской Федерации" http://www.garant.TO/files/dumaJitm/analit/1999/vs99/05-02.htm.

III.3.2. Предметы совместного ведения России и е субъектов

Конституция Российской Федерации гласит, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами (пп. "в" п. 1 ст. 72).

В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, согласно Конституции Российской Федерации, находятся природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории (пп. "д" п. 1 ст. 72); земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды (пп."к" п. 1 ст. 72).

Федеративные Договоры излагают названные положения подпунктов "д" и "к" п. 1 ст. 72 Конституции близко к её редакции, уточняя, что эти предметы относятся к совместному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон Российской Федерации "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" от 24.06.99 № 119-ФЗ усилил правовое регулирование рассматриваемых отношений, закрепил принципы разграничения предметов ведения и полномочий, определил формы реализации полномочий по предметам ведения Российской Федерации и порядок принятия федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Кроме того, указанным Федеральным законом установлен порядок заключения договоров между федеральными органами государственной власти и уполномоченными законами субъектов Российской Федерации органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Данный Федеральный закон установил порядок заключения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, урегулировал согласительные процедуры и разрешение споров, связанных с разграничением предметов ведения и полномочий, передачей органами исполнительной власти друг другу осуществления части своих полномочий. Это одна из основ правомерного развития в том числе и экологического законодательства субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон Российской Федерации "Об охране окружающей среды" от 10.01.02 № 7-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере от-

ношений, связанных с охраной окружающей среды, относит 20 крупных направлений деятельности (ст. 6). Среди них определение основных направлений охраны окружающей среды; участие в разработке федеральной политики и её реализация; разработка и издание законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, контроль за их исполнением;
организация и осуществление в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, государственного экологического мониторинга; государственный экологический контроль;
экономическая оценка воздействия на окружающую среду; образование особо охраняемых природных территорий регионального значения; организация и развитие системы экологического образования и другие вопросы сфер ведения.

Потребуется время для законодательного развития положений Федерального закона Российской Федерации "Об охране окружающей среды" и приведения законов субъектов Российской Федерации в соответствие с данным актом.

Учитывая право Российской Федерации и субъектов Федерации осуществлять взаимное делегирование полномочий, в ряде случаев практикуется заключение государственно-правовых и административно-правовых договоров, предусматрива-ющих такое делегирование.

К числу таких договоров можно отнести:

- Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Саха (Якутия) о разграничении и передаче осуществления полномочий в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов от 28 июля 1995 г. № 3.

- Соглашение между Государственным комитетом Российской Федерации по охране окружающей среды и администрацией Чукотского автономного округа о передаче части полномочий и взаимодействия в области управления особо охраняемыми природными территориями от 7 июля 1997 г.;

Особым источником норм, касающихся взаимоотношений центра и регионов по вопросам охраны окружающей среды и природных ресурсов являются межведомственные соглашения исполнительных органов двух уровней власти.

Беспрецедентной по размаху стала кампания подписания соглашений о сотрудничестве, инициированная в мае 2002 года МПР России. Субъектам Российской Федерации представлен пакет соглашений, включающий следующие проекты:

- Генеральное соглашение о взаимодействии в области природопользования и охраны окружающей среды;

- Соглашение о взаимодействии в области природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;

- Соглашение о взаимодействии в области использования недр;

- Соглашение о взаимодействии в области использования и восстановления водного фонда;

- Соглашение о взаимодействии в области использования и восстановления лесного фонда;

- Соглашение с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, территория которого примыкает к внутренним морским водам и территориальному морю, о порядке и формах осуществления его полномочий в области природопользования и охраны окружающей среды во внутренних морских водах и территориальном море Российской Федерации;

- Соглашение о научно-техническом и инновационном сотрудничестве в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды;

- Соглашение о взаимодействии по профилактике правонарушений в области природопользования и охраны окружающей среды;

- Соглашение о долевом финансировании геологоразведочных работ на территории субъекта Российской Федерации;

- Соглашение о долевом финансировании экологических проектов на территории субъекта Российской Федерации.

Однако неудача кампании при подписании соглашений (например, с Московской областью) определена не столько юридическим несовершенством проектов, сколько слабостью природоохранной системы в целом вследствие недостаточно взвешенной политики государства.

Межрегиональные договоры в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, это вопрос для специального изучения. Формированию действенного механизма их реализации препятствуют сложности решения финансовых вопросов, включая межбюджетное регулирование, в том числе между несколькими субъектами. При этом, по нашему мнению, их значение объективно вытекает из содержания конкретных отношений, его не стоит недооценивать. Примером могут служить бассейновые соглашения, соглашения, касающиеся водотоков, объектов охраны, находящихся на территориях нескольких субъектов.

Централизованное хозяйственно-питьевое водоснабжение г. Москвы осуществляется по Москворецко-Вазузской и Волжской водохозяйственным системам, относящиеся к ним водные объекты - водохранилища и реки - располагаются на территории Московской, Тверской и Смоленской областей[238].

238 Перспективы устойчивого развития Московской области. Гл. 8. Возрождение Волги - шаг к спасению России. Кн. 3. Роль Московского региона в возрождении Волги. Ч. II. Московская область / Под- ред. И.К. Комарова http://www.nasledie.ru/bibliot/kniga6/gl8.htm.

Одним из примеров межрегиональных договоров является Соглашение "О совместном использовании и охране водных ресурсов в бассейнах источников питьевого водоснабжения г. Москвы на территории Московской, Смоленской и Тверской областей", подписанное в 1993 году.

Помимо договоров о разграничении полномочий существует значительный пласт законодательных актов субъектов Федерации, которые уточняют их компетенцию в области охраны окружающей среды и природных ресурсов.

В случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, юридические лица и граждане[239].

Среди 89 субъектов Российской Федерации по объему экологического законодательства заметно впереди других находятся республики Башкортостан, Татарстан, Нижегородская и Ленинградская области. Многие другие субъекты Российской Федерации имеют примеры эффективных актов экологического законодательства, передовые по содержанию и оригинальные в части предмета регулирования.

Оригинальностью отличаются, например, решение Государственной Думы Томской области от 27.08.97 № 574 "О законе Томской области "Об экологическом аудите в Томской области". Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 23.01.98 "Об охране окружающей природной среды и экологической защите населения автономного округа". Закон Амурской области от 01.09.97 № 28-03 "Об общественной экологической экспертизе".

По вопросу особо охраняемых природных территорий, находящемся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации специализированные законы действуют в 29 субъектах Российской Федерации[240].

В Московской области, например, несмотря на высокое развитие производительных сил и соответствующие им потребности пра-

[239] См. комментарий к ст. 7: Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Комментарий к Закону о животном мире (постатейный) / Под ред. С.А. Боголюбова. ИЗСП. М.:Юстицинформ, 2002. С. 39.

[240] *Степаницкий В.Б.* Постатейный комментарий к Федеральному Закону Российской Федерации "Об особо охраняемых природных территориях" / Рецензент: С.А. Боголюбов. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Благотворительный Фонд "Центр охраны дикой Природы" © В.Б. Степаницкий, текст, 2001 http://www.biodiversity.ru/publications/books/commoopt/contents.html.

нового регулирования экологическое законодательство развито недостаточно.

Направления совершенствования законодательства субъектов Федерации в области охраны окружающей среды для его правильного соотношения с федеральным экологическим законодательством, как правило, включают: общие вопросы, обращение с отходами производства и потребления, недропользование, землепользование, финансирование программ и мероприятий по охране окружающей среды, финансирование мероприятий по землеустройству, ведению государственного земельного кадастра, финансирование лесного хозяйства.

От 70 до 90 процентов законов (в отдельные периоды), принимаемых на уровне субъектов Российской Федерации, касаются внесения изменений и дополнений в действующие акты. Следующая многочисленная категория актов экологического законодательства субъектов Федерации связана с осуществлением целевых программ, регулированием финансовых потоков "экологических доходов". Приходится признать, что экологическое законодательство многих субъектов Российской Федерации находится на первоначальном этапе своего зарождения и становления.

III.3.3. Проблемы разграничения природоохранных полномочий

Типичные проблемы разделения компетенции центра и регионов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на уровне субъектов Федерации связаны с дублированием правовых норм федеральных актов, несоответствием законов субъектов Федерации федеральному законодательству, недостаточным учетом природной и иной специфики конкретного субъекта Российской Федерации.

В целом, проблематика разграничения природоохранных полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления проявляется в нескольких связанных между собой аспектах, основные из которых:

- динамичное изменение политических установок о разграничении полномочий (в том числе природоохранных) между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления;

- в законодательстве используются общие отсылочные нормы либо законодательство устанавливает общие основы разграничения полномочий, при этом степень их детализации недостаточна;

- законодательство определяет основные функции федеральных органов специальной компетенции, но основные функции органов специальной компетенции субъектов Российской Федерации в

законах в перечни не сведены — отсутствует законодательное разграничение исполнительной компетенции;

- законодательное закрепление организационных, финансовых, кадровых, материально-технических и иных основ обеспечения реализации природоохранных полномочий (механизм реализации законодательства) недостаточно;

— формы контроля законодательных (представительных) органов над договорным разграничением полномочий не определены.

Названные проблемы проявляются в нескольких типичных ситуациях.

Так, например, принятие Федерального закона Российской Федерации "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" от 24.06.99 № 119-ФЗ не решает проблемы. Настоящий закон рамочный, и ещё до того времени, как потенциальная возможность разграничения полномочий между Федерацией и её субъектами, им предусмотренная, будет близка к реализации, государственная политика в этой сфере может измениться. О тенденции изменения государственной политики в этой сфере свидетельствует, например, обсуждение проекта Концепции разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по общим вопросам организации основ государственной власти и местного самоуправления, подготовленного рабочей группой Администрации Президента в 2002 году и разработка проекта соответствующего федерального закона.

На федеральном уровне остаются открытыми вопросы регулирования отношений по обеспечению экологической информацией, экологическое страхование, экологический аудит, экологическое образование. В основном на подзаконном уровне устанавливается порядок осуществления функций управления в области охраны окружающей среды и природных ресурсов, раскрывается содержание элементов экономического механизма охраны окружающей среды и экологизации природопользования. Кроме того есть примеры актов федерального законодательства, устанавливающих основные функции отраслевых федеральных органов исполнительной власти, но функции государственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации не закреплены, порядок их установления зависит от усмотрения самих субъектов Российской Федерации.

Таким образом, несмотря на то, что федеральные законы являются актами прямого действия на всей территории Российской Федерации, положения, определяющие полномочия государственных органов субъектов Российской Федерации не могут действовать на практике непосредственно, а требуют дополнительного регулирова-

ния на уровне субъектов Российской Федерации, в большинстве случаев законодательного. По этой причине прямая связь между федеральным законом и деятельностью государственных природоохранных органов субъектов Российской Федерации не устанавливается, и как следствие - органы государства исполняют государственную экологическую функцию не в полном объёме.

По другому, ещё определённее, охарактеризовал эту ситуацию Д.Н. Козак, указывая на вертикальную разбалансированность исполнительной власти, поскольку между её уровнями нет чёткого разграничения полномочий, а следовательно, и ответственности перед населением за их осуществление[241].

Учитывая то, что полномочия разных ветвей власти, а тем более органов субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, природопользованием и обеспечением экологической безопасности законом не установлены, мы полагаем, что взаимное делегирование или перераспределение полномочий между Россией и её субъектами только усложнит общую ситуацию.

Прежде чем осуществлять перераспределение полномочий, отнесённых законодательством к компетенции разных уровней власти, необходимо произвести разграничение и закрепление полномочий, установленных федеральным законодательством между государственными органами субъектов Российской Федерации.

Целям разграничения природоохранных полномочий между органами различных ветвей власти субъектов Российской Федерации и последующего (с учётом специфики конкретных субъектов Российской Федерации) взаимного делегирования осуществления части государственных полномочий между Россией и её субъектами, по нашему мнению, отвечало бы принятие на федеральном уровне модельного закона для субъектов Российской Федерации об осуществлении государственной экологической политики. Ориентировочное название такого акта - Федеральный закон Российской Федерации "О типовом законе субъектов Российской Федерации "Об охране окружающей среды".

Данный закон должен установить основы организации и осуществления управления в природоохранной сфере в субъектах Российской Федерации путём разграничения полномочий и конкретных функций между государственными органами законодательной и исполнительной ветвей власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, путём определения основных функций при-

[241] *Козак Д.Н.* Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2002. № 5. С. 3.

родоохранных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации не содержит перечня предметов ведения субъектов Российской Федерации, однако определяет полноту государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 73) и устанавливает, что вопросы местного значения относятся к исключительному ведению органов местного самоуправления, решаются ими самостоятельно (статьи 12, 130—133). Таким образом, определить предметы ведения субъектов Российской Федерации, значимые для охраны окружающей среды, теоретически возможно путём исключения из всех возможных предметов ведения, значимых для охраны окружающей среды: 1) предметов ведения Российской Федерации; 2) предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; 3) предметов ведения органов местного самоуправления. Казалось бы, осуществления разграничения полномочий по предметам совместного ведения и осуществление полноты власти по выведенным предметам ведения субъектов Российской Федерации достаточно для эффективного управления в области охраны окружающей среды. Однако это не верно.

Исполнительную деятельность по вопросам ст. 71 Конституция не относит к исключительным полномочиям только федеральных органов исполнительной власти. Согласно Конституции, по вопросам ст. 71 ив пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (п. 2 ст. 77). Конституция осуществляет, в первую очередь, разграничение сфер законодательного регулирования на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации. Эти полномочия осуществляются законодательными собраниями.

Отсюда возникают дополнительные сложности разграничения полномочий: определение степени, глубины и достаточности федерального регулирования по тем или иным вопросам совместного ведения; и определение функций органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении совместной деятельности по вопросам исключительного ведения Российской Федерации, а также порядка и форм их участия (например, при заключении международных, в том числе, межведомственных соглашений).

Таким образом, упомянутый выше модельный закон, в частности должен включать:

- положения о разграничении исполнительных полномочий по предметам ведения Российской Федерации, определяющие случаи, формы, методы, процедуры и функции исполнительных органов

двух уровней при взаимодействии и осуществлении исполнительных полномочий по предметам ведения Российской Федерации;

- положения о разграничении законодательных и исполнительных полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации.

Названный подход особенно оправдан в целях разграничения компетенции, установленной федеральными законами, и, по нашему мнению, приемлем в целях реализации головного акта экологического законодательства, принятого в 2002 году.

Автором не ставилась задача рассмотрения вопроса об определении природоохранных функций органов местного самоуправления, муниципальных образований, однако он, очевидно, также актуален.

МОТИВАЦИИ ПО ГЛАВЕ III

Сравнительный анализ законодательного разграничения природоохранных полномочий между органами разных уровней власти в Великобритании и Нидерландах, Канаде и России показывает, что при существовании специфичных черт и тенденций распределения природоохранных полномочий, общим для рассматриваемых стран являются попытки упорядочивания отношений органов разных уровней власти в области охраны окружающей среды.

Специфика государственного управления в природоохранной сфере объясняется различиями государственных форм в рассматриваемых странах. Великобритания и Нидерланды - унитарные государства. Канада и Российская Федерация имеют федеративное государственное устройство. На примере наших стран проблема разграничения полномочий в области охраны окружающей среды и природных ресурсов между федерациями и субъектами федераций проявляется наиболее рельефно.

Во всех рассмотренных странах, независимо от их национальных особенностей, эффективность государственного управления в области охраны окружающей среды и природных ресурсов зависит прежде всего от качества экологического законодательства, от того насколько чётко законом определены функции органов специальной компетенции и формат отчётности об исполнении этих функций.

Рассматриваемые государства, в рамках законодательства, находят различные способы функциональной организации природоохранных органов.

В Великобритании функции органов специальной компетенции и их ближайшие цели, равно, как и политические установки конкретизируются в самодекларациях соответствия - соглашениях о госу-

дарственной службе. Договорным путём здесь уточняются вопросы взаимодействия центральных органов и органов административно-политических частей страны - Англии, Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии (исторических провинций). Для этой цели заключаются так называемые конкордаты - дружеские соглашения. Частные вопросы охраны окружающей среды в основном решают окологосударственные комиссии и организации.

Штатные сотрудники государственных природоохранных органов выполняют преимущественно контрольные функции. Государственный аппарат реализует обширные функции Государственного секретаря по вопросам охраны окружающей среды Великобритании, подготавливая проекты его решений.

Органы местного самоуправления в Великобритании ответственны за обеспечение экологического благополучия населения, что осуществляется путем принятия и реализации стратегий развития муниципальных образований, местных вариантов Повестки дня на XX век и других документов.

Таким образом, в Великобритании традиционно углубляется существование, с одной стороны, сильной центральной власти, действующей через аппарат инспекторов, и, с другой стороны, высокоактивных органов местного самоуправления, учитывающих природоохранные требования при осуществлении своих полномочий. В отличие от других стран, законодательные, равно как и иные нормативные предписания в Великобритании, действуют наиболее непосредственно.

Нидерланды пошли по пути законодательного закрепления и распределения основных функций органов правительства. Природоохранные полномочия органов общей компетенции здесь менее консолидированы, чем в Великобритании. Органам местного самоуправления принадлежит меньшая роль в осуществлении природоохранной деятельности. Законодательно на муниципалитеты возложена обязанность принимать программы по охране окружающей среды, планы в сфере управления коммунальными стоками, а также установлена возможность принимать муниципальные планы по экологической политике.

Особым порядком управления в Нидерландах характеризуется водопользование, осуществляемое на местах через систему советов по воде — узкоспециализированных органов, объекты управления которых разделены по бассейновому принципу. При общей координации Комитетом Короны, контроль за деятельностью советов по воде осуществляют провинциальные агентства по охране окружающей среды. Вследствие этого институт советов по воде более независим от правительства, чем органы, формально его контролирующие, поскольку советы по воде подотчётны, прежде всего координационному Комитету и взаимодействуют с муниципалитетами.

Функции провинциальных агентств Нидерландов по охране окружающей среды подобно министерствам провинций Канады по охране окружающей среды включают, помимо функции контроля за соблюдением экологического законодательства, расширяющиеся функции координации деятельности органов власти в горизонтальной и вертикальной плоскостях.

В Великобритании и в Нидерландах растёт объём реализуемых природоохранных полномочий органов местного самоуправления. Благодаря унитарной форме государственного устройства, проблематика управления охраной окружающей среды и природопользованием связана с обеспечением эффективного взаимодействия природоохранных органов всех уровней. Частичное совпадение сфер ответственности органов разных уровней власти не вызывает дублирования их полномочий и функций, распределенных между органами согласно их положению в иерархии власти.

Проблематика развития экологического законодательства в России и Канаде, напротив, тесно связана с совершенствованием разграничения природоохранных и природоресурсных полномочий федераций и их субъектов. Канада включает только 13 субъектов Федерации двух видов (10 провинций и 3 федеральные территории), а Россия включает 89 субъектов Федерации 6 видов (21 республика, 6 краёв, 49 областей, 2 города федерального значения, автономную область, 10 автономных округов). Отсюда выдвигаем предположение о том, что в Канаде усовершенствовать законодательное разграничение природоохранных полномочий не сложнее, чем в России.

Однако в Канаде и в России объём отдельных природоресурсных и связанных с ними природоохранных полномочий отдельных субъектов не совпадает, например, в сфере рыболовства. Кроме того территории в целом имеют меньшие природоресурсные и природоохранные полномочия в отличие от провинций. Эти обстоятельства вызывают дополнительные трудности в части разграничения компетенции канадской федерации и её субъектов при попытках проведения всеобъемлющей реформы экологического законодательства. Россия в этой части обладает преимуществами перед Канадой, так как равноправие субъектов Российской Федерации установлено конституционно (Конституция Российской Федерации, п. 1 ст. 5).

Развитие отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования и их закрепление в законодательстве остаётся достаточно новой областью деятельности. Канадская государственность моложе российской, но опыт развития федеративных отношений в Канаде более продолжительный, по сравнению с Россией. В частности Канада имеет многочисленные межправительственные — федерально-провинциальные соглашения по специальным вопросам при-

родоохраны. Российское экологическое законодательство также предусматривает возможность заключения соглашений между Федерацией и её субъектами (хоть и не в такой степени, как канадское), но потенциал этой формы разграничения функций в сфере федерально-субъектных отношений в России ещё не реализован.

Другой формой налаживания взаимодействия между уровнями власти, типичной для Канады и не распространённой в России являются заседания так называемых министерских советов, круглых столов, специальных палат и комиссий провинциального уровня. В их число помимо Канадского совета министров по охране окружающей среды входят Канадский совет министров лесного хозяйства. Конференция министров энергетики и недр. Федерально-провинциальный совет парков. Федерально-провинциальный комитет рыболовства в пресноводных водоёмах. Канадский совет министров образования, Комиссия по чистой окружающей среде (Манитоба), Комиссия по природным ресурсам и окружающей среде (Британская Колумбия), Апелляционная палата Онтарио по вопросам охраны окружающей среды.

Необходимость регулярного проведения консультативных заседаний в расширенном составе участников вызвана объективной потребностью в совершенствовании законодательного регулирования отраслевых отношений и привлечении широких кругов населения к участию в этом, к участию в процессе принятия экологически значимых решений.

Канадский опыт проведения неформализованных тематических совещаний необходимо учитывать в России при решении конкретных вопросов, подготовке стратегических, плановых документов и подготовке проектов нормативных актов о внесении изменений и дополнений в действующее законодательство.

Особенности и характер разграничения природоохранных полномочий показаны в табл. VI "Разграничение полномочий в области охраны окружающей среды в России, Великобритании, Канаде и Нидерландах". В качестве иллюстрации прежде всего к Ш главе могут быть использованы карты административного устройства рассматриваемых зарубежных государств, содержащиеся в приложении. Особый интерес представляет карта административного устройства Канады, поскольку отражает местоположение недавно образованной федеральной территории - Нунавут, на рассмотрение законодательства которой обращено внимание при описании черт канадского федерализма.

Таблица VI

Разграничение полномочий в области охраны окружающей среды в России, Великобритании, Канаде и Нидерландах

Полномочия	Разграничение полномочий между центром и регионами			
	России	**Великобритании**	**Канады**	**Нидерландец**
Административно-территориальное деление (с и р а в о ч и о)	федерация, включает 89 субъектов 6 видов (21 респ., 6 краёв, 49 обл., 2 гг. фед. знач., авт. обл., 10 авт. округов)	унитарное государство, включает 4 исторические провинции, остр. территории и анклавы во всех частях света	федерация, включает 13 субъектов 2 видов (10 провинций и 3 федеральные территории)	унитарное государство, включает 12 провинций и Нидерландские антиллы - о-ва Аруба, Бонейре, Кюрасао и др.
ОБЩИЕ. Установление основ государствен-ной эко-логической политики	Российская Федерация (пп. "е" п. 1 ст. 71 Конституции)	Премьер-министр, Гос-секретарь по ООС	Министр окружающей среды Канады	Министерство VROM совместно с др. мини-стерствами
ОСОБЕННЫЕ. Предметы ведения центра !	ст. 71 Конституции	снижение выбросов парниковых газов, *CO-i,* увеличение численности популяций птиц, доступ к общим землям, энерго-эффек-тивность	ст. 91 Конституции (навигация, судоходство, рыболовство в прибрежных и внутренних водах, индейцы и их земли)	ст.123-128 Конституции (образование провинций и муниципалитетов, установление их границ); транспортировка отходов
Предметы совместного ведения центра и регионов	ст. 72 Конституции	применение решений, регулятивов, директив органов Евросоюза	инспекции, загрязняющие вещества, устойчивое развитие	планирование, провин-циальные ордонансы об ООС (п. 3 ст. 1.4 Закона о природопользовании

Таблица VI (продолжение)

Полномочия	Разграничение полномочий между центром и регионами			
	России	**Великобритании**	**Канады**	**Нидерландов**
Вопросы органов местного самоуправления	организация общественных экологических экспертиз, создание органов защиты от ЧС, ООПТ местного значения	содействие улучшению состояния окружающей среды своей территории (пп. "с" п. 1 ст. 2 ч, 1 Закона о местном самоупр. 2000 г.)	распределение питьевой воды, сбор и утилизация ТБО, состояние коммунальных систем	разработка муниципальных программ ООС (§ 4.7 Закона о природопользовании), определение зон "без шума"
Детализированы в отраслях /вопросах	водное законодательство	планировании, организации ООПТ	рыболовство, ОВОС, использование пестицидов	планирование, координация, обращение с отходами
Установлены в обобщенном виде в отраслях/вопросах	охраны атмосферного воздуха	реализация директив Евросоюза	экологическое образование, исследования	реализация директив Евросоюза
Назначение руководителей центральных органов исполнительной власти	Распоряжение Правительства Российской Федерации	распорядительный акт Премьер-министра с одобрения Королевы	распорядительный акт Премьер-министра	Королевским декретом с контрассигнацией Премьер-министром (ст. 48 Конституции)
Формирование системы управления в регионах	самостоятельно на федеральном и региональном уровнях	законодательное закрепление	в провинциях самостоятельно, на территориях Министр	по согласованию с Министром
Формирование вспомогательных органов	Правительство или Министерство	Государственный Секретарь по ООС	министры ООС и природных ресурсов	провинции по согласованию с Министром

Таблица VI (окончание)

Полномочия	**Разграничение полномочий между центром и регионами**			
	России	**Великобритании**	**Канады**	**Нидерландец**
ЕДИНИЧНЫЕ, Типичные формы разграничения полномочий	федеральное законодательство, акты "опережающего" законодательства	самодекларации соответствия - соглашения о государственной службе, конкордаты, местная повестка дня на XXI век	федерально-провинциальные соглашения, законы о федеральных территориях	подзаконные акты провинций
Организационные формы выработки решений и подготовки проектов актов о распределении полномочий	рабочие группы Администрации Президента, Совета Федерации	узко специализированные координационные и консультативные органы	министерские советы, круглые столы, специальные палаты и комиссии провинциального уровня	встречи трёх министров природоохран-ного блока,проведение консультаций на всех уровнях
Проблемы разграничения	разграничение исполнительной компетенции	типичные для унитарных государств	неравенство субъектов Федерации	типичные для унитарных государств
Перспективные пути разграничения	принятие новых законодательных актов,содержащих раздел об ООС и, в идеале, закрепляющих исполнительную компетенцию органов госвласти и местного самоуправления	усиление регламентации отношений циркулярами министерств и одновременное ограничение роста самостоятельности органов местного самоуправления	унификация схем распределения полномочий по компонентам природной среды в масштабах федерации	уточнение Закона о природопользовании в части, касающейся полномочий органов местного самоуправления

Глава IV
ЗАКРЕПЛЕНИЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИИ, ВЕЛИКОБРИТАНИИ, КАНАДЫ И НИДЕРЛАНДОВ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ И ОБЯЗАННОСТЕЙ ГРАЖДАН

§1. ПРАВО НА ДОСТОВЕРНУЮ ИНФОРМАЦИЮ О СОСТОЯНИИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

IV.1.1. Понятие и закрепление права на экологическую информацию

Ещё до Конференции Организации Объединённых Наций по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро (Бразилия, 1992), например, в Заключительном акте Хельсинкского Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. и особенно в Парижской Хартии для новой Европы 1990 года рассматривались основы обеспечения эффективности проводимой политики в области охраны окружающей среды.

В заключительных документах высокие представители 35 государств декларировали, что успех всякой политики в области окружающей среды предполагает, чтобы все категории населения и общественные силы, сознавая свою ответственность, содействовали охране и улучшению окружающей среды, что вызывает необходимость постоянной и углубленной просветительской работы, в частности, среди молодёжи (Хельсинки, 01.08.75).

Подчёркивалась важная роль широкой осведомленности общества, которая даёт возможность общественности и отдельным лицам выступать с инициативами по улучшению окружающей среды (Париж, 21.11.90). Действительно, информация необходима просто для того, чтобы позиция общественности стала более терпимой конструктивной. Как упомянутые рекомендательные документы реализованы в России?

Конституция Российской Федерации установила обязанность органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц "...обеспечить каждому (гражданину. — *Авт.)* возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом" (ст. 24).

Кроме того Конституция Российской Федерации закрепляет право на достоверную информацию об окружающей среде (ст. 42), а

также право искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Федеральный закон Российской Федерации "Об охране окружающей среды" от 10.01.2002 № 7-ФЗ в числе 23-х основных принципов охраны окружающей среды называет соблюдение права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды. Данный федеральный закон устанавливает права и обязанности граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в области охраны окружающей среды, включая право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды (ст.11,12).

Основы законодательства Российской Федерации "Об охране здоровья граждан" от 22.07.93 № 5487-1 закрепляют право граждан на регулярное получение достоверной и своевременной информации о факторах, влияющих на здоровье (ст. 19). Кодексы Российской Федерации устанавливают, например, право на получение информации о состоянии водных объектов (Водный кодекс, ст. 92); право на достоверную, своевременную и полную информацию о состоянии среды жизнедеятельности, её предполагаемых изменениях в связи с градостроительной деятельностью (Градостроительный кодекс Российской Федерации от 07.05.98 № 73-ФЗ, ст. 18).

В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации "Об информации, информатизации и защите информации" от 20.02.95 № 24-ФЗ сведения о порядке и условиях доступа к информационным ресурсам владельцы информации и информационных систем должны предоставлять пользователям бесплатно.

Согласно Закону Российской Федерации "О государственной тайне" от 21.07.93 № 5485-1 не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию, в частности, сведения о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях; о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии (ст. 7).

Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утверждённая Указом Президента Российской Федерации от 09.09.2000 № Пр-1895 в качестве первой из четырёх составляющая национальных интересов Российской Федерации в информационной сфере, включает в себя соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина в области получения информации, а манипулирование информацией (дезинформация, сокрытие или искажение информации) рассматривается как угроза информационной безопасности Российской Федерации, угроза конституционным правам и свободам человека и гражданина в области духовной жизни и информационной деятельности, индивидуальному, .групповому и общественному сознанию, духовному возрождению России (п. 1,2).

Право на получение гражданами информации также установлено федеральными законами "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" от 21.12.94 № 68-ФЗ (ст. 6), "Об использовании атомной энергии" от 21.11.95 № 170-ФЗ (ст. 13), "О радиационной безопасности населения 09.01.96 № 3-ФЗ (ст. 23), "Об уничтожении химического оружия" от 02.05.97 № 96-ФЗ (ст. 20), "О санитарно-эпидемиологиче-ском благополучии населения" от 30.03.99 № 52-ФЗ (ст. 8), "Об охране атмосферного воздуха" от 04.05.99 № 96-ФЗ (ст. 29), законом "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" от 15.05.91 № 1244-1(ст. 46)и др.

Кроме того указом Президента Российской Федерации "О дополнительных гарантиях права граждан на информацию" от 31.12.93 № 2334 установлено, что деятельность государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц осуществляется на принципах информационной открытости (п. 3).

Ответственность лиц, обязанных обеспечивать население информацией об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей за её сокрытие предусмотрена также Уголовным кодексом Российской Федерации (ст. 237). Лицо, совершившее деяние, может быть осуждено к лишению свободы на срок до 5 лет. Ущерб жизни, здоровью людей от экологических преступлений зачастую выше, чем от преступлений против личности, например, но лишь два состава отнесено к тяжким (ст. 247, 261).

В Великобритании по общему правилу, установленному Её Королевским Величеством, при одобрении и с согласия духовных и светских Лордов, а также при одобрении и с согласия Палаты общин действующего состава Парламента Великобритании и их властью (преамбула английских законов) каждый, обратившийся в орган государственной власти с запросом об информации, имеет право:

a) быть письменно проинформированным органом государственной власти о том имеется ли у него информация, описанная в запросе;

b) и если так, то иметь эту информацию, ему переданную (ст. 1 Закона о свободе информации 2000 года с. 36)[242].

Британский Закон о свободе информации 2000 года помимо сравнительно развёрнутой статьи об экологической информации обладает рядом примечательных особенностей, например, предусматривает модельные схемы публикации информации, определяет перечни органов и лиц, а также их функции в сфере информационного обеспечения (только в Англии и Уэльсе всего 456 органов, по-

[242] Freedom of Information Act 2000 (UK). 2000. Chapter 36 © Crown Copyright 2000 http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2000/20000036.htmftaofs.

мимо должностных лиц и органов входящих в основные категории органов государственной власти). Настоящим законом установлены требования к разработке кодексов практики по предоставлению информации и возложена такая обязанность на государственные органы (ст. 45-46).

Этот законодательный акт можно рассматривать как революционный по отношению к правовому регулированию доступа к любой информации, и экологической в частности, существовавшему ранее. Английский юрист Р.К. Остин писал об этом, что точкой отсчёта для государственных органов и полунезависимых агентств являлась ст. 2 Закона о государственной тайне 1911 года, на основании которой разглашение официальными лицами какой-либо информации, обладателем которой они стали при исполнении служебных обязанностей, рассматривается как преступление, за исключением случаев, когда предоставление информации осуществляется с разрешения государственного органа или в интересах государства[243].

Это неограниченное право усмотрения было подтверждено в законах о публичных реестрах, которые предоставили государственным органам право засекречивать правительственные документы на срок до 30 лет и более.

В Великобритании также действует несколько специализированных законов об информации, в том числе Закон о коммунальных советах по здравоохранению (доступе к информации) 1988 года (с. 24), Закон о дорожном движении (о водительских правах и информационных системах) 1989 года (с. 22), Закон о человеческой репродукции и эмбриологии (раскрытие информации) 1992 года (с. 54) и другие отраслевые акты.

Британский закон об экологической информации и информации о безопасности принят в 1988 году (с. 30). Однако он касается главным образом информации, связанной с исполнением законов о предупредительных противопожарных мерах 1971 года (с. 40); о здравоохранении и промышленной безопасности 1974 года (с. 37); о безопасности спортивных покрытий 1975 года (с. 52); о продовольствии и охране окружающей среды 1985 года (с. 48)[244]. Основное и важное новшество, введённое британским Законом об экологической информации и информации о безопасности 1988 года, заключается в учреждении доступных общественности реестров информации, необходимой для исполнения выше названных законодательных актов.

[243] *Остин Р.К.* Информация о загрязнении окружающей среды: гласность и доступность // Право окружающей среды в СССР и Великобритании. С. 128.

[244] Закон об экологической информации и информации о безопасности 1988 г. с. 30 http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/actsl9S8/Ukpga.l9880030.en. 2.htm.

В Канаде, подобно Великобритании действует система публичных реестров, в которые вносятся разнообразные сведения, включая сведения о планировании и осуществлении хозяйственных проектов, оказывающих воздействие на окружающую среду. Головные экологические законы федерации и провинций Канады (например, Онтарио, Новая Шотландия, Ньюфаундленд) устанавливают обязанность министров охраны окружающей среды предоставлять заинтересованным лицам экологическую информацию. Вопросы предоставления информации в Канаде также регулируются положениями законов о доступе к информации и [защите] частной жизни. Именно эти законодательные акты требуют от каждого государственного института, подпадающего под их действие, излагать содержание его деятельности и информации, вносимой в отраслевые публичные реестры.

Каждый гражданин, компания или любое лицо, находящееся в Канаде может получить информацию, воспользовавшись положениями закона. Для этого необходимо: 1) решить какое министерство или ведомство вероятнее всего имеет искомую информацию; 2) направить в этот государственный орган письмо за своей подписью или заполненную специальную форму, закрепленную в Законе о доступе к информации (возможно выполнить в Интернете). Более подробные инструкции для желающих подготовить запрос канадскому государственному органу, а также отчёты об исполнении названных законов и соответствующая статистическая информация представлены в Интернете.

В Нидерландах право на информацию о состоянии окружающей среды закреплено Законом о природопользовании 1992 года. 19 глава Закона Нидерландов о природопользовании, озаглавленная "Положения, касающиеся доступа общественности", содержит 6 статей. Первая статья этой главы (19.1) устанавливает обязательность предоставления гражданам информации, содержания принятого решения и материалов, на основании которых принято решение. При этом оговорено, что норма действует только для отношений, регулируемых 11 законами, а также, что порядок должен соответствовать статьям 3:44 и 7:4 Общего административного закона 1993 года.

Если речь идет о доступе к информации, необходимой для оценки заявления об экологическом воздействии (стадия процедуры ОВОС в Нидерландах), то в этом случае применяются положения закона о правительственной информации (доступе общественности) 1991 года (ст. 19.2).

Норма, регулирующая доступ к секретной информации, введена законом Нидерландов о природопользовании (ст. 19.3). Если документ, подпадающий под действие настоящего закона подлежит предоставлению общественности, но содержит информацию, тайна ко-

торой может оправданно сохраняться, или если такая информация может быть выведена из такого документа, компетентный орган может в ответ на письменный запрос от заинтересованной стороны разрешить последней стороне предоставить для ознакомления другой текст, одобренный компетентным органом, который не содержит упомянутую информацию или из которого упомянутая информация не может быть выведена. Компетентный орган должен использовать это полномочие только в отношении торговых секретов и информации о безопасности.

Эта норма близка по содержанию и формулировке к той, что использована в Орхусской конвенции 1998 года (п. 6 ст. 4).

Процедура выдачи лицензии предусматривает, что третьи стороны, являющиеся заинтересованными сторонами (например, лица, защищающие экологические интересы), должны иметь возможность судить о том, какой ущерб принесет тот или иной конкретный сброс или выброс. Если министр пожелает засекретить определенную информацию, он должен обеспечить составление "второго текста" заявки на лицензию, из которого исключаются все секретные положения, и дать возможность оценить по этому "второму тексту" степень воздействия сбросов и выбросов на окружающую среду. На такой информации должна быть пометка — "второй текст".

Поскольку компании практически не в состоянии знать точный состав сбрасываемых ими веществ, то министр транспорта и водного хозяйства утвердил следующую секретную процедуру контроля[245]. Консультативный орган при министерстве "Королевский институт анализа пресной воды" требует от производителей и поставщиков определенной продукции предоставлять необходимую информацию о её составе (при необходимости "под секретом"). Институт изучает полученную информацию, сопоставляя её с информацией, содержащейся в заявке на лицензию, и делает вывод, насколько вредны сбросы или выбросы. Вывод докладывается министру. На этом примере очевидна большая роль, отводимая законодателем Нидерландов, исполнительным органам государственной власти.

Мы отмечаем широкое использование в законодательстве Нидерландов норм, действие которых ограничено строго определенным кругом отношений. Для положений, регулирующих доступ к информации, это характерно не менее, чем обилие отсылочных норм. В последнем пункте ряда статей приводится перечень законов, ограничивающий круг отношений, по поводу которых может применяться норма. Подобная определенность также свойственна новозеландскому законодательству. Так, Закон Новой Зеландии об окру-

[245] Голландские "зеленые" обращаются в суд. Открытый экологический университет. Амстердам, 1994; М.: Росэкопресс, Экспресс-""? М" 1995. 46 с.

жающей среде 1986 года[246], устанавливает, что его интерпретация распространяется на отношения, регулируемые 41 законом, перечисленным в приложении (ст. 2).

Для правоприменительной практики необходимо уяснение смысла понятия "экологическая информация", его объяснение, что является подготовительным этапом, предпосылкой реализации права на получение экологической информации в конкретном случае, а также, в дальнейшем, необходимо разъяснение его нормативного содержания.

В российском законодательстве такой термин есть. Он использован в Федеральном законе Российской Федерации "Об информации, информатизации и защите информации" 1995 года. Однако чёткого определения нет.

"Руководящие принципы по обеспечению доступа к экологической информации и участию общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды" подготовленные Целевой группой по экологическим правам и обязанностям Европейской экономической Комиссии ООН в 1994—1995 гг. и одобренные Софийской конференцией министров окружающей среды 1995 года, содержат следующее определение: Под термином "экологическая информация" понимается любая информация о состоянии вод, воздуха, почвы, фауны, флоры, земли и природных зон и о деятельности или мерах, которые оказывают неблагоприятное воздействие или могут оказывать такое воздействие на них, а также о деятельности или мерах, направленных на их охрану включая административные меры и программы рационального использования окружающей среды.

Приведённое определение практически повторяет определение из Директивы ЕС 90/313/ЕЕС 1990 года о свободе доступа к экологической информации. Единственное отличие последнего в дополнительном описании формы (письменная, визуальная, устная, в виде баз данных).

Руководящие принципы были положены в основу разработки Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, открытой для подписания 23 июня 1998 года в Орхусе (Дания), на 4-й Общеевропейской конференции министров "Окружающая среда для Европы"[247].

[246] Environment Act 1986 (New Zealand) http://www.mfe.govt.nz/about/laws/envact.htm.

[247] Подробно об этом см.: *Гришин Н.Н.* Общественность и среда обитания: Правовые аспекты участия общественности в принятии экологически значимых решений в России и Европе. М.: Ин-т проблем гуманизма и милосердия, 1997. 465 с.

В начальной стадии разработки Конвенции в качестве рабочего определения использовалась очень расширенная версия. В перечень включили ряд неучтённых носителей информации. Кроме того подробнее описывался её содержательный характер. Указывалось, что экологическая информация включает экономический и финансовый анализ, используемый в процессе принятия решений.

В принятом виде определение "экологическая информация" в Конвенции включает три компонента - описание того, о чём может быть экологическая информация: об элементах среды; о факторах, оказывающих воздействие на элементы и о состоянии безопасности.

Целиком определение следующее: "Экологическая информация" означает любую информацию в письменной, аудиовизуальной, электронной или любой иной материальной форме о:

a) состоянии элементов окружающей среды, таких, как воздух и атмосфера, вода, почва, земля, ландшафт и природные объекты, биологическое разнообразие и его компоненты, включая генетически измененные организмы, и взаимодействие между этими элементами;

b) факторах, таких, как вещества, энергия, шум и излучение, а также деятельность или меры, включая административные меры, соглашения в области окружающей среды, политику, законодательство, планы и программы, оказывающие или способные оказать воздействие на элементы окружающей среды, охватываемые в подпункте a), и анализ затрат и результатов и другой экономический анализ и допущения, использованные при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды;

c) состоянии здоровья и безопасности людей, условиях жизни людей, состоянии объектов культуры и зданий и сооружений в той степени, в какой на них воздействует или может воздействовать состояние элементов окружающей среды или через посредство этих элементов факторы, деятельность или меры, упомянутые в подпункте Ь).

В российском законодательстве отсутствует легальное (законодательное) определение многих понятий, используемых в нормативных актах. Понятие "экологическая информация" в этом смысле не исключение. То же касается и канадского законодательства.

Определение экологической информации содержится в британском Законе о свободе информации 2000 года (с. 36)[248].

В соответствии со ст. 39 (1) Экологическая информация является свободно распространяемой информацией, если орган государст-

[248] Freedom of Information Act 2000. (UK) 2000 Chapter 36 © Crown Copyright 2000.

венной власти, обладающей ею, (а) обязан согласно требованиям ст. 74 предать информацию гласности в установленном порядке или (Ь) может иметь такую обязанность, но с какими-либо исключениями, содержащимися в нормах.

При этом в пункте (2) установлено, что обязанность подтверждать или опровергать наличие свободно распространяемой информации (или информации, которая была и таковой могла стать) не возникает у органов государственной власти на основании пункта 1 настоящей статьи, а пункт (3) гласит, что подпункт (а) ст. (1) не ограничивает общее правило статьи 21 (1).

Таким образом, для прочтения этого британского понятия обратимся к статьям, указанным в отсылочных положениях. Согласно ст. 74 орган государственной власти обязан в установленном порядке предать гласности информацию, соответствующую определению экологической информации в Орхусской конвенции (ст. 3, 4, 9). При этом согласно п. 3 ст. 74 Госсекретарь, может издать положения, касающиеся экологической информации, если сочтёт это подходящим для реализации Конвенции. В статье 20 уточняется, что "резонно доступная" информация, предоставляемая тем, кто за ней обращается, в порядке ином, чем установлен в ст. 1, является открытой и может быть доступна даже несмотря на то, что она доступна после оплаты.

Резонно доступной информацией в отношении того, кто обращается за информацией, признаётся та информация, которую орган государственной власти или иное лицо обязаны на основании или в соответствии с законом передать по требованию представителям общественности бесплатно или за плату (Ь) (2) ст. 21.

В Нидерландах и Великобритании, как сторонах Орхусской конвенции, вопрос об определении понятия экологической информации решается в соответствии с названным международно-правовым документом. Однако как показано на примере Великобритании, содержание понятия может уточняться. Один из путей правового уточнения значения понятий - их толкование.

Британский Закон о толковании гласит, что выражение "письменно (в письменной форме)" должно толковаться как печатный, литографический, фотографический или иной способ воспроизведения слов в видимой форме, если иное не предусмотрено Законом о толковании (ст. 11). Например, Ю.А. Митрофанов отмечал, что в действующем российском законодательстве нет нормы, объясняющей выражение "письменно (в письменной форме)"[249].

Вывод о том, какое определение экологической информации имеет правовое закрепление и может использоваться на полных ос-

[249] Закон: Создание и толкование / Под ред. *А.С. Пиголкина. М.~.* Спарк, 1998. С. 209.

новациях в России в настоящий момент очевиден. До учёта определения Орхусской Конвенции в национальном законодательстве это должно быть приведённое выше определение "Руководящих принципов" Софийской конференцией министров окружающей среды 1995 года, одобренных в том числе представителем России[250].

IV.1.2. Сроки и оплата предоставления экологической информации

Вопрос о том, предоставлена запрашиваемая информация или нет важен так же, как весьма важны вопросы, когда и за какую плату информация предоставлена. Сколько же стоит экологическая информация?

Экологическая доктрина Российской Федерации, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.08.2002 № 1225-р, указывает приоритеты и стратегические направления экологической политики в нашей стране, в том числе обеспечение бесплатного доступа граждан Российской Федерации к экологической информации. Сроки и порядок предоставления информации, в том числе экологической, в России устанавливают многочисленные инструкции по ответу на запросы и обращения граждан и организаций, а также закрепляются законодательно, например Законом Московской области "Об обращениях граждан" от 02.11.99 № 76/99-03 (ст. 8, 11). Как правило, такой срок не превышает одного месяца.

К примеру. Английское агентство по охране окружающей среды предоставляет бесплатно информацию по запросам, если стоимость копируемых материалов не превышает 50 фунтов. В случае заинтересованности лица в получении большего объема информации ему придется оплатить стоимость копирования документов и каждый час отвлеченного от работы сотрудника, который собирает необходимую информацию из расчета 25 фунтов за один час.

Порядок доступа к информации в Нидерландах регулируют законы о правительстве, об охране окружающей среды, а также Закон о правительственной информации (доступе общественности)[251]. Копии 5 листов предоставляются бесплатно. За 6-13 копий необходимо заплатить 4,5 евро. Более 13 копий обойдутся 0,5 евро за каж-

[250] Об этом также см.: *Высторобец Е.А.* Международное право и право на получение экологической информации в России // Экологические права и обязанности граждан России. М.: МНЭПУ, 1999. С. 42. (Науч. тр. МНЭПУ. Сер. Работы молодых ученых и студентов; Вып. 3).

[251] Government Information (Public Access) Act http://www.riod.nl/engels/srebrenica.html.

дую. При этом рыночная цена ксерокопирования в Нидерландах 0,04 евро за копию. Поэтому любой может усомниться является ли эта плата "разумной платой" в значении Директивы 90/313/ЕЕС и Орхусской конвенции. Совместное нидерландско-румынское исследование показало, что различные муниципалитеты на практике предоставляют экологическую информацию и любую другую информацию бесплатно или намного дороже центральных органов исполнительной власти[252]. Согласно распоряжению Ассоциации голландских муниципалитетов о типовом перечне тарифов рекомендуемая плата за копию 1 листа 3 евро и 1,1 евро за каждый последующий лист.

Это положение отчасти компенсируется существованием "Бюро юридической помощи", предоставляющим бесплатные консультации по вопросам правовой защиты общественным организациям и гражданам, имеющим доходы ниже определенного уровня. Такие бюро содержатся правительством Нидерландов. В четырёх из них, расположенных в разных городах, оказывают специализированную экологическую юридическую помощь. Подобную же помощь оказывает находящаяся в столице "Палата по экологическому законодательству", созданная по инициативе студентов-юристов.

Условием получения информации согласно канадским законам о доступе к информации и [защите] частной жизни 1989 г. является внесение оплаты в размере 5 канадских долларов за каждый запрос (о необходимости доплаты может быть сообщено дополнительно).

Государственные органы обязаны подтвердить получение запроса или ответить на него в течение 30 дней. Всего под действие указанных законов подпадает 190 канадских органов и организаций федерального уровня.

IV.1.3. Формы и значение экологической информации

Нормативные правовые акты устанавливают обязанность государственных органов информировать общественность о своей деятельности. Сегодня в качестве важного источника экологической информации в России могут рассматриваться ежегодные доклады о состоянии окружающей среды, публикуемые для Российской Федерации и большинства субъектов Федерации.

Кроме того в последнее время значительно увеличено внимание органов государственной власти к работе с устными и письменными обращениями граждан и организаций. Например, в рамках Програм-

[252] *Mogosanu Anca-Ruxandra Irimia, Wildschut J.*. Op. cit. P. 15.

мы "Пейджер Губернатора" в Московской области ответы на вопросы граждан и их объединений по актуальным вопросам охраны окружающей среды и природопользования готовятся в течение четырёх часов с момента поступления запроса.

Обычной формой решения проблемных вопросов, говоря о России, стало проведение встреч с гражданами и выезды сотрудников министерств и ведомств на места. Экологи профессионалы регулярно выступают в средствах массовой информации с материалами информационного и аналитического характера. Соответствующие права и обязанности установлены, например. Законом Московской области "Об обращениях граждан" от 02.11.99 № 76/99-03.

Центральное правительство Великобритании периодически публикует статистические сборники, содержащие информацию или данные о загрязнении и дающие детальное представление об общих уровнях загрязнения. Подобная практика принята и в Канаде. Помимо информации, предоставляемой по запросам граждан и организаций, британская, канадская и нидерландская общественность имеет возможность бесплатно получать массово издаваемые информационные материалы о работе природоохранных органов и участии населения в охране окружающей среды. Важным средством получения экологической, в том числе экологической правовой информации также является международная компьютерная сеть.

Вопрос об отражении роли экологической информации в законодательстве может восприниматься как разговор исключительно теоретический, ориентированный на далёкую перспективу в будущем и не имеющий ничего общего с реальной жизнью. По нашему мнению обеспечение права на получение экологической информации - это необходимое условие реализации других основных экологических прав человека, включающих право на благоприятную среду обитания, право на участие в процессе принятия экологически значимых решений, право на защиту жизни, право на возмещение ущерба и др.

Особенности обеспечения права на экологическую информацию заключается в сравнительно меньшем объёме средств, необходимых для его реализации, возможности детальной регламентации механизма его осуществления. Благодаря обеспечению открытости и доступности экологической информации устанавливается обратная связь между населением и государственными органами, что служит повышению эффективности их деятельности и вовлечению всего общества в дело охраны окружающей среды.

В отличие от Великобритании, Канады и Нидерландов в России право на получение информации о состоянии окружающей среды провозглашено конституционно - это отражает роль экологической информации в сфере общественных отношений.

Не менее значимо предоставление общественности правовой экологической информации, в том числе информации об обязанностях граждан, важность анализа и инвентаризации которых, как фактора обеспечения прав, отмечал **С.А.** Боголюбов[253].

§2. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

IV.2.1. Закрепление права участия общественности

Создание возможностей реализации экологических прав человека и усиление роли основных групп населения предусмотрены в третьем разделе Повестки дня на XXI век, принятой в Рио[254]. Здесь выделены следующие целевые группы: женщины, дети и молодёжь, коренное население, неправительственные организации, местные власти, трудящиеся и профсоюзы, деловые и промышленные круги, научные и технические круги.

Степень детализации права участия общественности в процессе принятия экологически значимых решений в законодательстве различных государств различна. Законодательство большинства стран ограничивается установлением данного права, а разработка механизма его реализации осуществляется в подзаконном порядке.

Нам не известны специализированные акты или законы, устанавливающие перечни разнообразных случаев, в которых участие общественности обязательно. Детализация порядка реализации этого права устанавливается, как правило, применительно к процессу подготовки конкретных документов, разрабатываемых правительством.

Право граждан участвовать в управлении государством - основа демократического общества, - закреплено в Конституции Российской Федерации (п. 2 ст. 3, п. 1 ст. 32, ст. 58).

В январе 2002 года вступил в силу базовый Федеральный закон "Об охране окружающей среды" от 10.01.02 № 7-ФЗ, что выразилось в корректировке курса многих министерств и ведомств, а в первую очередь министерств и ведомств природо-ресурсного блока.

Согласно данному федеральному закону (ст. 3) предметом особой заботы должно стать максимальное воплощение общепризнанных экологических принципов и обеспечение экологических прав граждан на практике.

[253] *Боголюбов С.А.* Экологические обязанности граждан // Юридический мир. 2001. №3. С. 16-18.

[254] Повестка дня на XXI век и другие документы конференции в Рио-де-Жанейро: Встреча на высшем уровне "Планета Земля" / Сост. *Майкл Кипинг.* Женева: Центр "За наше общее будущее", 1993. 70 с.

Необходимо научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды. В качестве принципа провозглашена обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц.

Нормы, предусматривающие право граждан участвовать в рассмотрении вопросов, затрагивающих их интересы есть в федеральных законах Российской Федерации "Об экологической экспертизе" 1995 года (ст. 3,7-9), "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" 1999 года (ст. 8), Земельном кодексе Российской Федерации 2001 года (п. 3 ст. 31), Градостроительном кодексе Российской Федерации 1998 года (ст. 7) и других актах.

Подробнее названных актов порядок участия общественности в охране окружающей среды закреплён Билем об экологических правах человека Онтарио 1993 года, включающем главу, устанавливающую минимальные требования по участию общественности, которые должны выполнять государственные органы при подготовке заявления об экологических ценностях.

Для защиты экологических прав граждан Нидерландов основополагающее значение имеют Закон о природопользовании 1993 года, инкорпорировавший нормы по обеспечению свободы информации и процедуре апелляции[255] и Общий административный закон 1994 года[256], регулирующий взаимоотношения между правительственными органами и частными лицами. Последний акт динамично дополняется новыми модулями.

Четвертая поправка к Общему административному закону Нидерландов предназначена для создания единой процедуры общественного участия в процессе принятия решений органами государства.

Согласно поправке правительство, например, обязано всегда предоставлять общественности проект решения для инспекции[257].

В Нидерландах более 300 компаний подпадают под действие нового законодательства об обязательном предоставлении отчетов по

[255] Environmental Management Act or WM. The Netherlands. The Hague, 1998. The Ministry of VROM, the 1st of August 1998; http;//struiken.ic.uva.nl:88/ Countries/NL/emal 2.htm.

[256] General Administrative Law Act (The Netherlands) or AWB http://www. lexadin.nl/wlg/legis/ nofr/eurAxwened.htm.

[257] Bill sets out to combat unnecessary bureaucracy consultation procedures to be simplified 20.07.99 http://www.mmJust.nl:8080/C_ACTUAL/PERSBER/PB0479.htm.

экологии, начиная с 1999 финансового года. Согласно законодательству Дании и Нидерландов отчеты необходимо представлять государственным органам и общественности[258]. Форма, в которой гражданам разрешается реагировать на предполагаемое решение более не определена. Они могут выбирать между устной или письменной формой. Эти и другие положения составляют часть пакета мер, о реализации которых объявило правительство в целях преодоления бюрократических барьеров в государственной службе. Консультации с общественностью как определяет законопроект не обязательны по каждому решению правительства. Если это не определено законом, то органы управления могут сами решать проводить им процедуру консультаций или нет. Это касается, например, провинциальных и муниципальных подзаконных актов.

Основной акцент новозеландского закона об охране окружающей среды 1986 года[259] в части, касающейся обеспечения экологических прав - это "...обеспечение общественного участия в экологическом планировании и процессах разработки политики" (подпункт (iii) п. (а) ст. 31 Функции Министерства). Кроме того на Министерство возложена обязанность "Обеспечивать и распространять информацию, содействовать реализации экологической полиитки, в том числе через поддержку экологического образования и механизмов эффективного общественного участия в экологическом планировании" (п. (е) ст. 31). Общие и вместе с тем краеугольные положения типичны для политических и рекомендательных британских документов. Однако Великобритания имеет примеры законодательного закрепления участия общественности, один из которых мы рассмотрим ниже.

IV.2.2. Примеры взаимодействия с общественностью

Известной проблемой, возникающей при правоприменении, а также осуществлении правосудия, является, порой, недостаточная экологическая подготовка сотрудников правоприменительных и судебных органов. Независимо от особенностей национального экологического законодательства перед отдельными странами стоят общие проблемы. Так, например, для осуществления правосудия не-

[258] KPMG International Survey of Environmental Reporting, 1999 / Ed. by Sophie Punte and Jennifer lansen-Rogers; Institute for Environmental Management (WIMM); University of Amsterdam: *Ans Kolk, Mark van der Veen, Danja van der Veldt, Seb Walhain, Susanne van de Watermgen* - Utrecht: KPMG Environmental Consulting, 1999 http://www.wunm.nl/publicaties/ kpmgl 999.pdf.

[259] Environment Act 1986 (New Zeiand) http://www.mfe.govt.nz/about/ laws/envact.htm.

обходимо разрешение вопросов юридической практики. Большое значение в этой связи может приобрести использование правовых инструментов, позволяющих реализовать не только административный, но и общественный ресурс.

В этой связи интересен опыт Великобритании, где действует Консультативный совет по вопросам вынесения приговора (Sentencing Advisory Panel). Совет создан на основании ст. 80 и 81 Закона 1998 года о преступлениях и беспорядках (Crime and Disorder Act). Цель этого независимого общественного органа - содействовать большей согласованности вынесения судебных решений. Согласно поручению Главы МВД (Home Secretary) Совет подготовил в 2000 году рекомендации, касающиеся судопроизводства по пяти экологическим преступлениям[260].

(1) Интегрированный контроль загрязнений и контроль загрязнения воздуха - выполнение предписаний без полномочий или с их нарушением (Закон об охране окружающей среды 1990 годов, ст. 23).

(2) Размещение, восстановительные работы или перемещение контролируемых отходов без лицензии полигона или при нарушении её условий (Закон об охране окружающей среды 1990 года, ст. 33).

(3) Загрязнение контролируемых вод (Закон о водных ресурсах 1991 года, ст. 85).

(4) Незаконное изъятие воды (Закон о водных ресурсах 1991, ст. 24).

(5) Нарушение обязательств по упаковке, переработке и восстановлению [территорий] или регистрации или предоставлению информации (Закон об охране окружающей среды 1990 года, ст. 93 и Инструкция об обязанностях и ответственности изготовителя 1997 года).

Благодаря взаимодействию государства с общественным институтом уточнён порядок вынесения приговора по этим преступлениям, унифицированы подходы определения смягчающих и отягчающих вину обстоятельств, расчетов размера штрафа. Все это весьма актуально для Британии, поскольку в отличие от российской практики наказания размер штрафа, налагаемого Судом короны, не ограничен, а кроме того постоянно расширяются права и перечень санкций, применяемых нижестоящими судами. Перед внесением рекомендаций Апелляционному суду Совет в соответствии с п. (4) ст. 81 Акта 1998 года получил согласования 28 организаций, назначенных для этой цели Лордом Канцлером. На основании исследова-

260 Environmental Offences: The Panel's Advice to the Court of Appeal http://www.sentencing-advisory-panel.gov.uk/advenv.htm © .Crown Copyright 2000. Page created 1st March 2000.

ия Апелляционному суду предложено составить инструкцию для ижестоящих судов.

Перед появлением подобных норм и результатов их применения России необходимо определить приоритеты диалога экологиче-кой общественности с государством и, возможно, рассмотреть спо-обы поддержки конструктивности решений и гибкости всех его частников.

В Великобритании существует давняя традиция создания добро-юльных организации, которые принимают участие в процессе при-[тия решений как на местном, так и на национальном уровне. *la.* протяжении XIX в. были созданы организации, действующие и юныне. Как и само законодательство, Ричард Макрори условно эазделил их по двум крупным направлениям: организации, имеющие делью сохранение исторического и природного наследия; организации, занимающиеся вопросами охраны городов от загрязнения и защитой здоровья населения. В 60-х годах текущего столетия наблюдался неожиданный рост числа организаций и групп, действующих в области охраны окружающей среды, а также рост их численности. Одной из таких групп является организация "Друзья Земли", которая в своей деятельности наиболее агрессивна, активно использует средства массовой информации. Численность подобных организаций продолжает расти даже тогда, когда экономические проблемы, казалось, должны были бы оттеснить на задний план проблему охраны окружающей среды.

Законодательство предоставляет широкие возможности обще-ственности участвовать в решении конкретных природоохранных вопросов, в особенности в области городского и сельского планирования и контроля за сбросом сточных вод.

И хотя нередко это участие затрагивает интересы государственной политики (например, энергетической политики), опыт участия общественных организаций в принятии решений оценивается юристами Соединённого Королевства положительно. Пытаясь оказывать влияние на политику в области охраны окружающей среды, природоохранные организации Великобритании в большинстве случаев предпочитают иметь дело непосредственно с должностными лицами.

В общем процессе охраны окружающей среды Нидерландов значительная роль принадлежит национальным планам действий в области охраны окружающей среды Нидерландов (НПДООС). С 1989 года в Нидерландах сменилось четыре НПДООС.

Особенно НПДООС незаменим для обеспечения общественного участия, которое он стимулирует и поддерживает. План выдвигает приоритет сотрудничества государственных органов с деловыми кругами, НПО и гражданами. Секторам общества предоставляется свобода выбора их стратегий достижения национальных целей. Пер-

вым шагом правительства было определение 15 отраслей экономики, на которые приходится от 80 до 90 процентов загрязнения.

Предприятия каждой отрасли попросили организоваться в целевую группу, чтобы их представляло одно профессиональное объединение. После этого ученые установили экологические цели на 25-летний период и попросили отрасли разработать собственные стратегии их достижения.

Для выработки целевыми группами собственных стратегий достижения экологических целей НПДООС заключаются соглашения между правительством и ассоциациями промышленных предприятий — так называемые ковенанты. Основными целевыми группами в экономике являются: сельскохозяйственные предприятия, транспорт, промышленность, предприятия энергетики, предприятия строительной индустрии, экологическая промышленность (полигоны, водоснабжение)[26]!.

Работы, проводимые в рамках НПДООС Нидерландов охватывают консультации с деловыми кругами, организациями потребителей, НПО, организациями работодателей, профсоюзами.

В части работы с населением интересным представляется опыт муниципалитета города Гааги. Одним из методов, используемых двумястами инспекторами для определения городских проблем и путей их решения является проведение опроса населения по месту жительства. Определённая ставка делается на самоорганизующиеся инициативные группы. Специфичной для Гааги является целевая группа турецких женщин, которые традиционно ведут домашнее хозяйство. Бульшую часть времени находясь в жилых дворах и микрорайонах, эта группа имеет большое значение для обеспечения опрятности улиц и уюта во дворах.

Общественное участие в процессе принятия экологически значимых решений определено одним из приоритетных направлений двустороннего сотрудничества между Российской Федерацией и Нидерландами на период 1998-2000 гг. Ознакомлению с опытом страны тюльпанов, мельниц, деревянных туфель был посвящен ни один визит российской делегации в Нидерланды[262].

Сотрудник Директората общей политики Министерства жилищного строительства, планирования и охраны окружающей среды Нидерландов (ФРОМ) Арно ван Кемпен специалист по вопросам сотрудничества общественных экологических организаций с правительством и их финансированию классифицирует природоохранные неправительственные организации (НПО) Нидерландов на четыре типа: 1) определяющие политику; 2) проводящие акции; 3) водохо-

[261] Netherlands: Policy Development http://www.rri.org/envatlas/europe/netherlands/nl-mech.html.

[262] Например, см.: Зелёный мир. 1998. № 12. С. 8.

зяйственные; 4) небольшие по конкретным вопросам, включая те, которые занимаются экологическим образованием.

Типология российских экологических НПО более обширна и включает: дружины охраны природы; межрегиональные экологические союзы; экологические фонды; политизированные экологические организации; комитеты спасения, экологические организации локального уровня; общества охраны природы; экологические организации научного и коммерческого характера; общественные и научно-технические советы при природоохранных органах; культурно-творческие экологические организации[263].

Чем менее радикальны такие организации, тем у них больше предпосылок для плодотворного взаимодействия с органами государственной власти.

Правительство Нидерландов финансирует НПО на структурной и проектной основе. Около 20 из них получают существенное финансирование на структурной основе. Бюджет структурного финансирования составляет приблизительно 4 млн долларов США в год. От 2 до 2,5 млн долларов США в год предоставляется на финансирование природоохранных проектов, проводимых НПО. С точки зрения Министерства НПО имеют следующие функции: поддержки правительства на местах, консультативную, распределения информации и функцию "латания дыр". Иными словами, они выступают в роли переводчика государственной политики на язык, понятный населению. Взаимодействие НПО и правительства происходит в форме обмена письмами, устных переговоров, преследующих не только цель обмена информацией, но и при участии общественности в законотворчестве, подготовке Национального плана политики в области охраны окружающей среды.

Координатор международного сотрудничества НПО Стихтин Натюр эн Мюльё (охрана природы и окружающей среды), известный юрист Ральф Халло, писал, что НПО решают также социально-политические вопросы и выполняют функцию лоббирования. Говоря о финансировании общественных организаций Правительством он использует следующее выражение: "То, что сегодня новаторство - завтра традиция"[264].

[263] Данная типология дана согласно: *Рыбальский Н.Г, Самотёсов Е.Д., Галкин Ю.Ю.* и др. Общественное экологическое движение России: Справ, пособие /Под ред. А.К. Смирнова. М.: Экология, 1995. 254 с.

[264] *Hallo Ralph.* Proposal for a new directive on public access to environmental information: An analysis EEB/SNM. Brussels, January-2001. EEB document N 2001/004 http://www.eeb.org/ publication/access-info-analysis.pdf.

IV.2.3. Общественная экологическая экспертиза

Одним из самых первых зарубежных актов, предусматривающих процедуру доступа к экологической информации можно считать Национальный закон об экологической политике США 1969 г., ставший моделью для определения порядка проведения экологической экспертизы во многих странах.

Нормативная база участия общественности в процессе принятия экологически значимых решений стала создаваться в различных странах мира, в том числе развитых, в последние несколько лет. Что в этой связи наиболее примечательно?

В Канаде, например, порядок проведения экологической экспертизы принят с 1972 года. В 1992 году был принят Канадский закон об экологической экспертизе, предусматривающий участие общественности.

В системе российских законодательных актов, обеспечивающих права общественности на доступ к экологической информации и на участие в принятии экологически значимых решений, особое место занимает Федеральный закон "Об экологической экспертизе" от 23.11.95 № 174-ФЗ. В соответствии с этим законом гласность, участие общественных организаций (объединений) и учет общественного мнения при принятии экологически значимых решений являются одними из основных принципов проведения экологической экспертизы.

Проведение общественной экологической экспертизы осуществляется общественными организациями (объединениями), основными направлениями деятельности которых является охрана окружающей природной среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы (ст. 20).

Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) - это определение инициатором планируемой деятельности уровня возможных экологических последствий (степени, величины, показателей и т.п.) и их оценка в случае её реализации, с последующим проведением государственной экологической экспертизы документации, обуславливающий эту деятельность, организуемой специально уполномоченным на то государственным органом и проводимой до принятия административного решения по её осуществлению.

В соответствии с анализом российского и международного опыта работы по **ОВОС,** как правило, осуществляются в три этапа. Информирование общественности о планируемой деятельности предусмотрено на 2-м этапе выполнения работ, после сбора исходных данных (1-й этап) и перед формированием оценки воздействия на окружающую среду. С этой целью могут проводиться так называемые общественные слушания.

Н.В. Лужецкая отмечала, что предварительная оценка воздействия результатов реализации проекта на окружающую среду является важным составным компонентом системы планирования в Великобритании. Опубликование всей необходимой для информирования общественности информации входит в обязанности органов планирования[265].

Одна из первых общественных экологических экспертиз в Великобритании касалась вопроса о целесообразности строительства атомного реактора на быстрых нейтронах в городе Сизвелл в 1978 году[266]. В соответствии с британским Законом об энергетике 1957 года необходимо принимать во внимание любые последствия проектов для природы сельских районов, для мест обитания диких животных. Саффолкское общество охраны окружающей среды на основании оказавшегося в его распоряжении документа для служебного пользования заявило, что должностные лица не провели в 1978 году официальной экологической экспертизы по выбору места.

Исследования 1980-1982 гг. были направлены на оправдание уже принятого решения. Цель общественной экспертизы состояла тогда в том, чтобы вынести суждение о надёжности всего процесса определения безопасности - оценка безопасности, схема реактора, производство отдельных компонентов конструкции, руководство эксплуатацией, эксплуатационные характеристики и утилизация отработанного топлива и т.д., чтобы никогда более в истории общественных экспертиз не потребовалось анализировать вопросы обеспечения безопасности с такой тщательностью и в такой степени, а прийти к заключению на основании ключевых индикаторов безопасности.

Необходимо обратить особое внимание на тот факт, что большинство субъектов Российской Федерации имеют общие границы с иностранными государствами, или имеют выход в международные водные акватории и трансграничные воды.

Поскольку в этом случае мы имеем дело с трансграничным воздействием, ОВОС регламентируется не только российским, но и международным законодательством. В этом случае проведение исследований и подготовка материалов регламентируется прежде всего Конвенцией об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо, 1991), Конвенцией по охране и исполь-

[265] *Лужецкая Н.В.* Территориальное планирование и охрана окружающей среды в Великобритании // Законодательство и экономика. 2001. № 3. С. 49.

[266] *Пордю М.* Общественная экспертиза проекта строительства атомного реактора в городе Сизвелл: на пути к оценке воздействия на окружающую среду // Право окружающей среды в СССР и Великобритании. Редкол. *О.С. Колба-сов.* М.: ИГП РАН, 1988. С. 100-104.

зованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 1992) и рядом других международных конвенций.

Если в результате реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности может быть определено трансграничное воздействие на сопредельные территории, или затронуты трансграничные акватории и международные озера, проведение исследований и подготовка материалов регламентируется также Конвенцией о трансграничном воздействии промышленных аварий (Хельсинки, 1992), Конвенцией о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Женева, 1979).

Если планируемая деятельность попадает под действие Конвенции Эспо, то страна происхождения инициативы рассылает уведомления затрагиваемым Сторонам. Следует отметить, что положение об участии общественности можно рассматривать, как одно из неявных временных ограничений при определении таких сроков подачи информации, которые позволили бы оформить полноценные документы, т.е. несущие объективные и взвешенные выводы[267].

Находясь "на перекрестке европейских дорог", Нидерланды имеют продолжительную практику проведения общественных слушаний в рамках международной процедуры оценки воздействия предполагаемого проекта на окружающую среду приграничных государств.

Следует полагать, что объективная необходимость охраны окружающей среды, снижения угроз экологической безопасности и уровня техногенных рисков вынудит отдельные государства, в том числе и Россию к дальнейшему развитию законодательных основ организации и эффективного проведения общественной экологической экспертизы и контроля экологической деятельности государства.

§3. ПРАВО НА ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ

IV.3.1. Закрепление права на доступ к правосудию

Судебная защита прав и свобод граждан гарантирована законодательством. Конституция Российской Федерации устанавливает право на обжалование в суд решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (п. 2 ст. 46). Действу-

[267] Права человека в России: декларации, нормы и жизнь: Материалы Международ. науч. конф., посвящ. 50-летию Всеобщей декларации о правах человека. М.: МНЭПУ, 1999. 416 с.; *Высторобец Е.А.* Международное право и экологические права человека в России: Декларация и реальность. С. 258.

ет Закон Российской Федерации "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" от 27.04.93 № 4866-1, перечисляющий действия (решения), которые могут быть обжалованы в суд, устанавливающий сроки обращения с жалобой, порядок её подачи и рассмотрения.

Право на доступ к правосудию — один из компонентов права на справедливое судебное разбирательство, защищаемого Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, заключённой в Риме 04.11.50 (ст. 6). В одном из ранних решений по делу ***Голдер против Великобритании,*** Европейский Суд по правам человека установил, то ст. 6 гарантирует каждому право обращаться в суд или трибунал с жалобами, касающимися ограничения его гражданских прав и обязанностей[268]. Указанное прецедентное правило имеет особое значение для Великобритании, поскольку британский Закон о доступе к правосудию 1999 г. (с. 22) не содержит положения, прямо закрепляющего право на доступ к правосудию.

Особенности доступа к правосудию по вопросам защиты экологических прав отражает судебная практика. В административных судах Нидерландов плата за услуги клерков относительно низка, а проводимые по требованию суда экспертизы оплачиваются государством. При этом проигравшая сторона не должна оплачивать судебные издержки.

Поэтому в административных судах к настоящему времени прошло больше судебных экологических процессов, чем судах общей юрисдикции, где плата за судопроизводство значительно выше.

Право природоохранных организаций Нидерландов обращаться с апелляциями было внесено в Закон о борьбе с загрязнением воздушной среды в 1970 году, а позднее и в другие акты. Исходя из этого в 1986 году Верховный суд на слушаниях дела об озере ***"Ниеуве меер"*** постановил: поскольку административное право предоставляет правозащитным организациям право возбуждать дела, то и гражданское право не должно отказывать им в этом[269].

Закон о природопользовании расшифровывает процедуру подготовки распорядительных актов и то, как их проекты могут быть оспорены. В том случае, если возражения не были учтены, гражданин может направить апелляцию напрямую в Отдел административного права Государственного Совета[270].

[268] *Terzieva Vessela,* Legal Officer, Public Interest Law Initiative, Columbia University. The Right to Access to Court under the Caselaw of the European Court of Human Rights © The World Bank Group 2001 http://wwwl.worldbank.org/publicsector/legal/euaccess.htm.

[269] Голландские "зеленые" обращаются в суд. Открытый экологический университет. Амстердам, 1994, **М.:** Росэкопресс, Экопресс-"ЗМ". 1995. 46 с.

[270] http://www.rechtspraak.nl/aboutjurisdiction/.. ./Environmentallaw.htm.

Апелляции могут быть поданы против некоторых действий государственных органов, но не всех. Обычно административное право не предоставляет возможности опротестовывать фактические действия властей, например, при строительстве дороги. Эти действия должны быть следствием исполнения приказов, которые определены в секции 1 : 3 (1) Общего административного закона как "письменный акт органа власти, имеющий юридическое значение в рамках публичного права".

IV.3.2. Защита экологических прав

В России основные нормы, касающиеся обеспечения экологических прав граждан содержат законы об охране окружающей среды, водных ресурсов, атмосферы, по контролю за обращением отходов и экологической экспертизе, а также законы "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", "О защите прав потребителей", "Об информации, информатизации и защите информации", "Об использовании атомной энергии", "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" и др. Особое значение для обеспечения экологических прав имеет Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.96 № 63-ФЗ (ред. от 08.12.03).

Право на компенсацию ущерба, нанесенного экологическим правонарушением, может быть обеспечено путём утверждения достоверных методик его расчёта. Иначе мы имеем дело с научными исследованиями, справедливость которых необходимо доказывать в судебном порядке, и защита права на компенсацию ущерба малоэффективна[27]!.

Примером успешной защиты общественных интересов и восстановления нарушенного состояния служит Закон города Москвы "О защите зеленых насаждений" 1999 года. Законом предусмотрена компенсация утрачиваемых зеленых насаждений за счёт организаций, производящих вырубку деревьев в процессе своей деятельности.

Лаконично о предпосылках обращения в суд писали российские экологические активисты: "...если акции [например, пикетирование] не достигают цели либо их проведение нецелесообразно или невоз-

[271] Подробно об этом см.: *Бедный О.П.* Вопросы оценки экологического ущерба в правоприменительной практике стран СНГ // Законодательство в СНГ-гармонизация в природоохранном аспекте: Материалы Междунар. конф. (Москва, 18-19 янв. 2001 г.) / ЮНЕП, МПР России, ЦМН. М.: Информ-Знание, 2001. 304 с.

можно, необходимо использовать способ судебной защиты экологических прав граждан"[272].

Правовым средством исполнения требований английского экологического законодательства является применение уголовных и административных санкций (отзыв лицензии). Например, размещение отходов без лицензии на использование данного земельного участка, нарушение условий разрешений или требований по перевозке отходов рассматриваются как преступления. Дела по названным преступлениям рассматриваются в уголовном суде, и в случае вынесения обвинительного приговора виновные лица наказываются штрафом и/или лишением свободы. Административная ответственность выражается в отзыве лицензии или пересмотре условий действующего разрешения.

В Англии одно и то же деяние может повлечь как уголовную, так и административную ответственность.

Однако факт отсутствия в английском праве принципа неотвратимости ответственности в отношении лица, совершившего деликт, предопределяет, что полиция имеет неограниченное усмотрение при выборе видов и мер ответственности. Ричард Макрори отмечал, что существенной чертой уголовной юстиции Великобритании является непрофессионализм судей. Практически все дела, например, о нарушении законодательства об утилизации отходов рассматриваются в судах низшей инстанции до судов магистратур. Они должны решить вопрос о факте совершения противоправного деяния и определить меру наказания только на основании устных свидетельских показаний должностного лица и обвиняемого.

Суды магистратур определяют срок лишения свободы по своему усмотрению и не в практике обвинения указывать им какой-либо срок. Всё это ведёт к уменьшению роли судебной защиты экологических прав в Великобритании.

Во многих случаях английские юристы признают более эффективным для обеспечения экологических прав не угрозу уголовного наказания, а перспективу лишения лицензии на осуществление деятельности, что осуществляется административными органами.

В России же, напротив, наиболее эффективным способом обжалования незаконных актов считается обращение в суд[273].

[272] Акции экологического движения: Руководство к действию / Кол. авт. под общ. ред. И.А. Халий. М., 1996. С. 161; здесь же подробно описываются наиболее известные судебные дела и даются практические советы общественности.

[273] *Горохов В.К., Мищенко ВЛ.. Яковлева О.А.* Как защитить ваши экологические права в суде: Пособие для граждан и неправительственных организаций / Под ред. к.ю.н. *В Л. Мищенко.* 2-е изд., испр. и доп. РОО Институт эколо-го-правовых проблем "Экоюрис", Институт "Остров Земля", Проект "Российское экологическое право" в Фонде правовой защиты "Справедливость Земли". М.: Экоюрис, 1999. С. 13.

В обеспечение коллективных правовых действий Европейский Суд принимает экологизированные решения. Ричард Макрори, например, ссылается на дело ***Франкович*** против Итальянской республики по которому вынесено следующее решение: "Вся эффективность законодательства Сообщества может быть поставлена под сомнение, и охрана прав, которые им установлены, будет ослаблена, если частные лица не смогут получить компенсацию за нарушение права Сообщества, за применение которого ответственно государство-член"[274].

Судебная практика в Нидерландах показательна в части применения обычных норм. Это этап их эволюции, перед отражением в праве государства. Открытие интересующих нас судебных дел и законодательное закрепление соответствующих норм в Нидерландах является заслугой общественности. Так, в литературе Нидерландов отмечается, что административно-управленческий аппарат должен руководствоваться в своей деятельности как "писаными", так и неписаными правовыми принципами[275].

Так, например, нарушение принципа "тщательной подготовки" при выдаче лицензии в деле ***"Амбт*** *Делден"* послужило суду основанием для аннулирования лицензии. Другие принципы включают "принцип доверия" граждан правительственным органам, "принцип честной игры" основывается на запрете лишать граждан возможностей защиты их интересов и пристрастного отношения, а "принцип мотивации" требует, чтобы правительственные органы мотивировали каждое свое решение.

Кроме этих общих правовых существуют и принципы экологического законодательства стран Евросоюза. К ним относятся принципы "оставаться, как есть" (состояние окружающей среды экологически чистых районов должно таковыми оставаться, а тех районов, где оно нарушено не усугубляться), "исправления в начале" (т.е. предотвращения загрязнения, например, путём принятия условий природопользования при лицензировании деятельности), "применения лучших практических методов", "применения лучшей технологии без излишних расходов". Принцип "оставаться, как есть" из неписанного правила превратился в норму Закона об охране окружающей среды Нидерландов. Он сыграл важную роль при разрешении дела "Амбт Делден", когда было выдвинуто требование учитывать не только интересы животноводов, но и интересы района, в ко-

[274] *Macrory R.* Membership in the European Economic Community: what it means for environmental requirements and enforcement // International Conference on Environmental Enforcement: Conference proceedings. Budapest, Hungary, September 22-25, 1992. Vol. 1. P. 178. © US EPA, VROM, EC.

[275] Голландские "зелёные" обращаются в суд. Открытый экологический университет.

тором они живут, чтобы не допустить аккумулирования вредных воздействий на окружающую среду. При выдаче лицензий очень важно соблюдать принцип "применения лучших практических методов". Он требует, чтобы компании использовали наиболее эффективные методы охраны окружающей среды, соответствующие техническим стандартам качества и одновременно экономически доступные.

Принцип "применения лучшей технологии без лишних расходов" (или АЛАРА) это шаг вперед по сравнению с предыдущим: он также требует применения наиболее эффективных технологий охраны окружающей среды, но оговаривает это условием: не ценой чрезмерных расходов.

Данный принцип был применён в деле ***"Кокерилл Самбра".*** Основное требование истцов заключалось в том, чтобы бельгийская компания "Кокерилл Самбра" усовершенствовала очистные сооружения и привела их в соответствие с принципом "применения лучшей имеющейся технологии", как это сделали другие сталелитейные компании, например, в Германии и Нидерландах. В Англии похожий принцип звучит, как обеспечение использования "наилучших доступных технологий, не влекущее роста затрат". В России он проявился ещё в "Комплексе НТД в области атомной энергетики", разработанном в 1986-1988 гг. под руководством Госпрома-томнадзора[276].

Интересным примером доступа граждан к судебной защите общественных экологических интересов в Нидерландах является дело по Ваддензейской отмели против Министерства экономики, давшего разрешение на бурение скважин.

Прецедентное значение дела заключается в том, что на выражение Министра о лишь временном вреде и приемлемости разведывательных буровых, при вынесении решения, суд опирался на политические документы. Судья выразил мнение, что заявление Министра не соответствует действительности, потому что политические документы, относящиеся к делу, не делают различий между временными и долговременными эффектами или необратимыми эффектами[277].

В положении нарушителя законодательства может оказаться не только государственный орган, но и государство-член Евросоюза, если рассматривается вопрос о соблюдении европейской экологической директивы. Возможна и другая ситуация, при которой национальному исполнительному органу потребуется защита Евросоюза.

[276] Компьютерный курс "Атомная энергетика и её безопасность" http://www.machaon.ru/atomsec/content.html.

[277] *Вѣлътман Ян.* Голландская общественность защитила Ваддензейскую отмель. М.: Ин-т эколого-правовых проблем "Экоюрис", 1999. 92 с. (Бюл. правовой практики по защите обществ, экол. интересов; № 4),

В то время как одни государства-члены Евросоюза не всегда выполняют свои обязательства, другие могут даже их перевыполнять. Золотую середину соблюсти не всегда просто. В этой связи показателен опыт Нидерландов, которые выполнили обязательные и приняли дополнительные меры по соблюдению экологического законодательства и связанное с этим решение Суда.

Директива 85/511 Европейского экономического сообщества была принята в целях проведения мер, препятствующих распространению болезней, переносимых животными. Основные положения, регулирующие отношения в этой сфере в Нидерландах, находятся в Законе от 24.09.92 о здоровье и благополучии животных *(Gezondheid- en welzijnswet voor dieren* - ст. 15(4)) и Декрете об инфицированных животных *(Besluit verdachte dieren).* Основываясь на полномочиях, которыми закон наделяет Министра сельского хозяйства, природопользования и рыболовства Нидерландов, глава Министерства принял предупредительные меры.

Был издан запрет на транспортировку животных, объявлен карантин, начат забой инфицированных животных, в том числе и на фермах, расположенных по соседству с теми, где были обнаружены больные животные. 03.04.01 Министр решил начать экстренную вакцинацию заболевших животных, которая завершилась убоем 55 000 коров.

Группа фермеров оспорила это решение Министра. Несмотря на то, что европейский закон предусматривает забой скота только на фермах, где обнаружены инфицированные животные. Суд высказался в пользу решения Министра[278].

МОТИВАЦИИ ПО ГЛАВЕ IV

Число положений, связанных с закреплением экологических прав и обязанностей граждан, с механизмом их реализации в законах России, Великобритании, Канады и Нидерландов растёт.

Независимо от различий рассматриваемого в настоящей работе экологического законодательства нормативное обеспечение права на получение экологической информации, права на участие в процессе принятия экологически значимых решений и права на доступ к правосудию по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, значительно упрочилось.

В области обеспечения доступности информации о состоянии окружающей среды существенно, что понятие "экологическая ин-

278 Дд *Bandt, Van Hecke, Lagae & Loesch De Brauw Blackstone, Westbroek Gianni, Origoni* & Partners / Lagerluf & Leman Linklaters. Environmental Law Bulletin Issue 15 April 2001 © Linklaters & Alliance April 2001 „http://www.linklaters.com/english/publications/pdf/806.pdf.

формация" получило юридическое закрепление; подтверждение права на экологическую информацию стало неотъемлемой частью многих международных и внутриправовых нормативных и политических документов; сняты наиболее существенные ограничения распространения экологической информации, действовавшие ранее; определён состав организаций, обязанных предоставлять информацию, и вопросы, по которым информация предоставляется в обязательном порядке; совершенствуется регламентация практики получения экологической информации; законодательно расширяется число форм экологической информации и методов её распространения.

Участие общественности в деятельности государственных органов по охране окружающей среды в процессе принятия экологически значимых решений также обретает рамки, установленные законодательством; устанавливаются минимальные требования участия;
законодательно уточняется порядок участия общественности при подготовке программных, политических и нормативных документов в сфере охраны окружающей среды. Кроме того улучшены и упрощены законодательные формы реагирования граждан на решения органов власти; законодательство теперь предусматривает формирование независимых общественных органов, а в некоторых случаях и финансовую поддержку государства добровольным экологическим организациям; совершенствуются подходы к учёту интересов всех секторов общества, взаимодействие с ними осуществляется в рамках определённых целевых групп; действует институт общественной экологической экспертизы.

Апробируются и внедряются новые средства защиты экологических прав, что выражается в законодательном обеспечении права на доступ к правосудию по вопросам, касающимся охраны окружающей среды: право получило законодательное закрепление и подтверждено судебной практикой; расширяются основания, по которым могут быть оспорены решения, действия или бездействие, нарушающие экологические права.

Обобщим наиболее существенные, на наш взгляд, положения, касающиеся закрепления в законодательстве России, Великобритании, Канады и Нидерландов экологических прав и обязанностей граждан и вопросов, связанных с их реализацией.

Рассматривая вопрос о юридическом понимании экологической информации, применимом в России, О.Л. Дубовик, например, раскрывает его, основываясь на положении Модельного закона об охране окружающей среды, принятого Советом Европы в 1994 году (ст. 21)279. Мы полагаем, что в этом случае корректнее использовать определение "Руководящих принципов по обеспечению до-

[279] *Дубовик О Л.* Указ. соч. С. 61.

ступа к экологической информации и участию общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды", одобренных Софийской конференцией министров окружающей среды 1995 года (см. на с. 00), в том числе и представителем России, поскольку Россия является членом Совета Европы только с 1996 года.

В силу различий правовой культуры России и других рассматриваемых стран в их законодательстве реализованы разные подходы к определению органов и организаций, предоставляющих экологическую информацию по запросам населения. В России их перечень не определён. Предоставление экологической информации - всеобщая обязанность и распространяется на все государственные органы, к которым по подведомственности относится конкретный вопрос. Перечень органов и организаций, предоставляющих экоинформа-цию также не закреплён в законодательстве Нидерландов. В Англии и Уэльсе закон определяет 456 органов и организаций, помимо должностных лиц и органов, входящих в основные категории органов государственной власти, которые также ответственны за предоставление экологической информации. В Канаде закон устанавливает такую обязанность у 190 органов и организаций федерального уровня.

Очевидно, что оба подхода имеют как достоинства, так и недостатки, а доступность экологической информации зависит и от многих других факторов.

Среди них, например, степень распространённости в законодательстве положений, обязывающих разрабатывать ведомственный порядок рассмотрения обращений граждан, объявлять график проведения приёма населения; назначать ответственных лиц по взаимодействию с общественностью; обеспечивать ведение и доступность публичных реестров информации; периодически публиковать статистическую и аналитическую информацию о состоянии окружающей среды.

Достоинством российской системы обеспечения права на получение информации о состоянии окружающей среды является закрепление положения о её безвозмездном предоставлении. С точки зрения форм экологической информации в России пока недостаточно развито размещение информации в Интернете, а также массовое издание информационных материалов о деятельности в области охраны окружающей среды. Интересной для России формой сбора, систематизации, хранения и предоставления гражданам экологической информации являются действующие в Канаде и Великобритании публичные реестры.

В целях более полной реализации права на доступ к экологической информации необходимо чёткое юридическое определение термина "экологическая информация" и детализация порядка её

предоставления. Одновременно представляется целесообразным лучше информировать широкие слои населения о работе госорганов, об их взаимодействии с гражданами, поддерживать экологические средства массовой информации.

Контрольную деятельность необходимо дополнять предупредительными мерами, например, доводить до населения через средства массовой информации сведения о допускаемых нарушениях законодательства в области охраны окружающей среды, называть организации и имена должностных лиц, допустивших нарушения, а также сообщать о мерах, принятых к нарушителям.

Для обеспечения реального участия общественности в природоохранной деятельности в России необходимо законодательное закрепление минимальных требований по участию граждан, например, в обсуждении программных и плановых документов, требований по созданию консультативных советов при органах государственной власти с участием общественности.

Для повышения уровня обеспеченности защиты экологических прав граждан во многих странах, включая Россию, на наш взгляд, необходимо шире использовать общественный ресурс, оказывать финансовую поддержку конструктивной деятельности эколого-право-вых общественных институтов по защите экологических прав граждан и деятельности по информированию целевых групп об экологических обязанностях.

Для обеспечения экологических прав граждан в Российской Федерации, с учетом экономических и организационных резервов, которыми располагает государство, актуальными представляются следующие направления деятельности:

- повышение экологической культуры;
- экологическое воспитание, образование, обучение, просвещение и пропаганда;
- укрепление межсекторального сотрудничества.

В рамках первого направления, на наш взгляд, достижению положительных перемен в общественном сознании и мышлении отдельных граждан послужит экологизация российского законодательства в целом.

Также необходимо укреплять систему распространения экологических знаний, формирования экологических принципов и моральных императивов. Такой цели послужит принятие закона "Об экологическом образовании".

Третье направление касается обеспечения взвешенного подхода к законопроектной деятельности. Необходимо законодательно закрепить требование об участии в законопроектном процессе представителей других отраслей науки, специалистов, обладающих опытом в смежных сферах жизнедеятельности общества, представителей различных секторов общества и отраслей экономики.

По нашему мнению, состояние окружающей среды в России и в мире, и одновременно с этим обеспечение экологических прав человека, могло бы значительно улучшиться в результате соблюдения лишь двух принципов: "загрязнитель платит" и "целевого использования экологических доходов".

Первым результатом на пути построения экологизированного общества должно стать осознание каждым гражданином своей ответственности за соблюдение экологического законодательства, искоренение экологического нигилизма.

Глава V

РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

§1.ПОНЯТИЯ И ГЛОБАЛЬНАЯ ПРОБЛЕМАТИКА

V.1.1. Общая характеристика вопроса

Превенция экологических правонарушений на планете невозможна без участия международных организаций. Во второй половине XX в. все более активное участие в системе международных отношений стали принимать новые акторы (субъекты) -международные организации, форумы многосторонней дипломатии, многонациональные корпорации, крупные города, трансграничные регионы, индивиды[280]. На этой арене выступают международные межправительственные организации (ММПО), международные неправительственные организации (МНПО), международные конференции и встречи на высшем уровне (саммиты). Определенную роль играют исполнительные органы международных конвенций и соглашений.

В 1815 году сформирован прообраз современных международных организаций Европейский концерт, или пентархия, состоявший из 5 великих держав (Англия, Пруссия, Россия, Австрия и Франция). Его основа - принцип равновесия в сфере безопасности. В отличие от него. Лига Наций создана в 1919 г. на основе Статута Лиги Наций и строилась на принципе коллективной безопасности. Однако и она не имела механизма санкций. Немногим более чем через 100 лет, в 1945 году, наступила эпоха ООН, характеризующаяся проблемными осями Север-Юг и Запад-Восток.

Судить о росте численности международных организаций можно на основе данных, приведенных в табл. УП.

[280] *Сшпковский В.Е.* Международные организации в системе международных отношений // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2000. № 3. http://www.cenunst.unibetby/joumal/2000.3/snap-kovsky.shtml.

Таблица VII

Рост численности международных организаций[281]

Годы	ММПО	МНПО	Всего
1945-1949	100	862	962
1956-1957	132	985	1117
1966-1967(1960)	199 (154)	1935 (1268)	2134
1972-1973	280	2470	2750
1978	289	2420	2709
Середина 1980-х	378	4235	4613
(1996)	(224)	(12961)	(13 185)
2004[282]			53631

Сегодня вопросы охраны окружающей среды входят в сферу большинства международных организаций.

Специализированные природоохранные подразделения имеют СНГ, Совет Европы, Европейский Союз, Организация американских государств.

В структуре Межпарламентской ассамблеи стран СНГ, созданной специальным соглашением в 1992 году, имеется комиссия по вопросам охраны окружающей среды. После подписания в 1997 году нового договора Сообщество Российской Федерации и Республики Беларусь было преобразовано в Союз Беларуси и России. К совместному ведению Союзного государства и государств-участников, т.е. к области тесной координации действий без взаимной передачи суверенных прав, отнесены внешняя политика, вопросы обороны и безопасности, демократические нормы, социальная сфера, развитие науки, культуры, образования, охрана окружающей среды.

Важность вопросов природоохраны в рамках Совета министров стран Европейского Союза подчеркивает необходимость единогла-

[281] *Морозов Г.И.* Международные организации: Некоторые проблемы теории. 2-е изд. М.: Мысль, 1974; Современные международные отношения / Под ред. А.В. Торкунова. М.: РОССПЭН, 2000; *Шибаева Е.А., Поточный М.* Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций. М.: Изд-во МГУ, 1988; *Woyke W.* (Hrsg.). Handwurterbuch Internationale Politik. Aktualisierte Aufl. Bonn, 1998. Einleitung. S. XI. Данные в скобках - цит. по: *Снапковский В.Е.* Международные организации в системе международных отношений // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2000. № 3. http://www.cenunst.unibel.by/joumal/2000.3/snapkovsky.shtml.

[282] Union of International Associations http://www.uia.org/organizations/home.php.

сия для принятия по ним решений, как для решения вопросов в сфере внешней политики и безопасности, налогообложения, т.е. фактически в этих вопросах каждое государство обладает правом вето. Принцип одно государство - один голос, действует.

Помимо предотвращения конфликтов и управления кризисами, деятельность ОБСЕ сосредоточивается на продвижении и мониторинге "общих ценностей", заявленных ещё в Парижской хартии 1990 года. В их числе прежде всего - права человека и фундаментальные свободы, демократия и правовое государство, социальная справедливость и ответственность за состояние окружающей среды. Серьезными последствиями для безопасности Европы чреваты острые экономические проблемы и деградация окружающей среды.

Организационная структура МЕРКОСУР (Общий рынок стран Южного конуса), возникшего на основе Асунсьонского договора, подписанного в 1991 году Аргентиной, Бразилией, Уругваем и Парагваем, включает комитет, специализирующийся на сотрудничестве в области охраны окружающей среды.

Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФ-ТА - North American Free Trade Agreement) между США, Мексикой и Канадой 1993 г., означало образование крупнейшего рынка с 370 млн потребителей и совокупным ВВП в 6,3 трлн долларов Соглашение предполагало в числе прочего развитие законодательства, затрагивающего проблемы окружающей среды и т.д.

Международные организации как объединения государств или национальных обществ (ассоциаций) неправительственного характера создаются на основании соглашения между участниками для достижения общих целей. **Их** деятельность регламентируется уставом. С организационной точки зрения это одна из важнейших форм многостороннего сотрудничества между государствами.

Имеются исключения из общего правила в плане порядка создания.

Их составляют, например, ЮНЕП, ЮНКТАД, ЮНИДО. Это примеры того, что международная организация создавалась не на основе международного договора, а на основе резолюции органа международной организации. Такие органы, как Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП), Организация ООН по промышленному развитию (ЮНИДО), формально созданные как вспомогательные органы ООН, с начала своей деятельности имеют структуру и реально функционируют как автономные международные организации.

Задачи международных организаций постоянно усложняются, расширяются. Известный представитель функционализма в эссе "Работающая система мира" (1943) отмечал, что в то время укоренилась "убежденность в благотворности объединения против агрессоров". А задача первостепенной важности состояла именно в том,

чтобы укрепить это единение и углубить его в дальнейшем - как противоядие национализму[283].

Новые функциональные задачи не замыкаются рамками лишь национальных государств, но вносят вклад в появление технических по сути проблем и на международной арене. Последние порождают необходимость создания организаций для международного сотрудничества, для работы по налаживанию связей транснационального характера. Для разрешения этих новых проблем в большей степени подходят эксперты и технические специалисты, а не профессиональные политики.

Первые исходят из необходимости разрешения самой проблемы, а не из соображений получения политической выгоды. Именно так наилучшим образом сдерживается международный конфликт, ибо "неполитизированные" эксперты способны достичь согласия там, где терпят неудачу политики и профессиональные дипломаты2[84].

"Для того чтобы справиться с потоком вопросов, которые генерируются деятельностью международных организаций, - отмечают Р. Кеохейн и Дж. Най, - правительства вынуждены соответствующим образом организовать свою работу. Деятельность международных организаций может способствовать определению правительственных приоритетов путем акцентирования внимания на некоторых вопросах. [Например], Стокгольмская конференция по охране окружающей среды 1972 года способствовала усилению позиций правительственных агентств, занимающихся экологическими вопросами...'^^.

Еще одна существенная роль международных организаций состоит, с точки зрения приверженцев данной концепции, в том, что они способны действовать как катализаторы при формировании коалиций. «Благодаря возможности свести правительственных чиновников вместе, - отмечают Р. Кеохейн и Дж. Най, - международные организации помогают воплотить потенциальные коалиции в мировой политике. Международные организации позволяют также малым и слабым государствам преследовать стратегию "увязывания". В разработке "нового международного экономического порядка"

[283] *Mitrany D.* A Working Peace System. Chicago: Quadrangle Books, 1996. P. 25. Цит. по: *Сафронова О.В.* Роль международных организаций в современной системе международных отношений // Международные организации: Институциональный и международно-правовой аспекты: Учеб. пособие / Кол. авт.; Под общ. ред. О.А. Колобова. М.: ИМЭМО РАН; Нижний Новгород: ФМО ННГУ, 2002.

[284] *Haas E.B.* Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization. Stanford (Calif.): Stanford Univ. press, 1968. P. 11.

[285] *Keohane P.O.,* and *Nye J.S.* Realism and Complex Interdependence // Viotti, Paul R. New York; Mark *Kauppi V.* International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism. 2nd ed. Toronto: Macmillan; Maxwell Macmillan Canada, 1993. P. 417^18.

страны третьего мира настаивали на увязке решения вопроса цен и поставок нефти с решением других вопросов, по которым они традиционно не могли достичь своих целей. Малые и слабые государства следовали этой же стратегической линии в ходе целого ряда конференций по международному морскому праву под эгидой ООН»[286]. Международные организации создают для малых государств институциональные формы, с помощью которых они могут создавать сначала специальные объединения, как, например, "группа 77" (130), чтобы в дальнейшем через них защищать свои интересы.

Таким образом, транснационалисты подчеркивают, что в изменившихся условиях современной мировой политики роль международных организаций возрастает, они приобретают новые функции и "придают международным отношениям стабильность"[287]. Следует признать, что процессы расширения сферы деятельности международных гражданских служащих также носят закономерный характер. Рассуждения о роли международных неправительственных организаций вызывают не меньше споров. Часто их называют "акторами без суверенитета", "транснациональными силами", "международными группами давления", кардинально преобразующими всю систему международных отношений, вынуждая государства поступиться в ряде случаев — в сфере защиты прав человека, гуманитарной деятельности, в области экологии - "священным принципом" суверенитета.

Поистине их сила - в их количестве. Неправительственные организации представляют интересы определенных групп, что и позволяет критикам их деятельности подчеркивать то, что они являются "неизбранными и не несущими ответственности группами специальных интересов".

Суммируя вышесказанное, однако, нельзя не признать, что деятельность международных неправительственных организаций действительно значительно изменяет "ландшафт" современных международных отношений. И совершенно определенно можно сказать, что эти "игроки" настоятельно "требуют места за столом переговоров"[288].

Очевидно, что сотрудничество в области экономики, науки и техники и особенно в области охраны окружающей среды будет иметь возрастающее значение в будущем. Повышение эффективности действий международных организаций на путях децентрализации, рационализации, продуманной долговременной стратегии и конструктивного сотрудничества обеспечит им более прочное, неза-

^Olbid.

[287] *Ломагин Н.А.* Международные организации: теория и практика деятельности: Учеб. пособие. СПб.: Изд-во СПб. ун-та, 1999. С.-103. [288] The Economist. 1999. Dec. 11.

менимое место в современном мире. Менее, чем 100-летний период, прошедший с момента создания первых международных организаций, - это слишком короткий срок для того, чтобы сформулировать сущность и особенности нового мирового порядка, который рождается у нас на глазах.

V.1.2. Исходные термины и определения

Термин **"международная организация"** согласно Федеральному закону "О международных договорах Российской Федерации" от 15.07.95 № 101-ФЗ означает межгосударственную, межправительственную организацию (ст. 2 п. "ж").

При определении международной неправительственной организации следует сослаться на резолюцию 288 (X) от 27 февраля 1950 г., принятую Экономическим и Социальным Советом **ООН, в** которой отмечалось, что "любая международная организация, соглашение о создании которой не носит межправительственного характера, будет рассматриваться как неправительственная международная организация".

Исследователи чаще и прежде всего выделяют такие её характеристики, как международный характер состава и целей, частный характер представительства (членами международных неправительственных организаций не являются суверенные государства), добровольный характер деятельности. Часто международные неправительственные организации поддерживают официальные отношения с международными межправительственными организациями.

По мнению Елены Глушенковой МНПО выражают интересы влиятельных сегментов гражданского общества (национальных гражданских обществ)[289]. Она определяет экоМНПО (международные неправительственные организации экологического профиля) как организации, которые вовлечены в международный процесс охраны окружающей среды. Е. Глушенкова отмечает, что из ранее закрытых систем экоМНПО развиваются в открытые, их задача — подчинить враждебную окружающую среду, изъять из нее все возможные ресурсы и распространить свое влияние - т.е. они стремятся к расширению собственного участия в мировом политическом процессе. Согласно Е. Глушенковой, с точки зрения внутреннего строения экоМНПО имеют пирамидальный вид, а в основе их деятельности административный порядок, единоначалие и целесообразность.

[289] *Глушенкова Е.И.* Сетевые международные организации экологического профиля: За кем будущее? // Международные процессы: Пространство мира и международная безопасность. 2003. Т. 1, № 3(3). С. 78-83.

Ученая считает, что благодаря монолитности системы экоМ-НПО, "преимущественному" вхождению в нее природоохранных организаций "природоохранная сфера - одна из немногих областей, где международные решения более действенны (...) чем национальные в тех странах, где природоохранная отрасль состоит из конфликтующих между собой закрытых рациональных организаций, среди которых нет сильного центрального природоохранного ведомства".

В широком смысле типология международных организаций весьма разнообразна. Наиболее часто используемые основания для отнесения международных организаций к той или иной группе - это состав их участников (могут быть, например, межгосударственные, международные неправительственные организации), географический масштаб деятельности (глобальные, региональные, субрегиональные), цели (так, они могут быть созданы в политических, социально-экономических, культурных и других целях, носить универсальный или специальный характер, иметь общую или специальную компетенцию).

Спецучреждения ООН, участвующие в международном природоохранительном сотрудничестве, М.Н. Копылов подразделяет на три категории: спецучреждения культурно-гуманитарного характера (ЮНЕСКО), спецучреждения социального характера (МОТ, ВОЗ), спецучреждения экономического характера (ФАО, ИМО, ИКАО, ВМО, МАГАТЭ)[290].

Возможны и иные критерии классификации международных организаций: по характеру полномочий (строго межгосударственные и имеющие элементы наднациональности); по порядку приема в организацию (открытые, членом которых может стать любое государство по своему усмотрению, и закрытые, прием в которые производится только по приглашению членов); по способу их создания (договорной путь и упрощенный - резолюцией уже существующей организации) и др.[29]! В годы "холодной войны" в отечественной науке были приняты и некоторые другие основания для классификаций.

Так, например, ММПО делили на капиталистические, социалистические, развивающихся стран и межсистемные. Они также, естественно, бывают высокоэффективными или малоэффективными, о какой-либо "золотой середине" здесь вряд ли может идти речь.

[290] *Копылов М.Н.* Право на развитие и экологическая безопасность развивающихся стран. - М., 2000. С. 166. Цит. по: *Нурмухаметова Э.Ф.* Международный экологический правопорядок и экологические права человека. М.: Эдито-риал УРСС, 2004. С. 26.

[29]' *Сафронова О.В.* Указ. соч.

Международные неправительственные организации можно подразделить в зависимости от тактики, которую они выбирают для своей деятельности на 1) политические; 2) проводящие акции (в том числе радикальные); 3) по конкретным вопросам. Кроме того, они могут быть самофинансирующимися, получать финансирование от правительств или международных организаций на структурной или проектной основе.

Стоит также заметить, что к международным неправительственным организациям не относятся транснациональные корпорации, хотя они подпадают под названные выше критерии. Дело в том, что ещё в 1910 г. Союз международных ассоциаций указал на то, что международная организация, претендующая на членство в Союзе (а он объединяет все международные организации), не должна ставить цель извлечения прибыли[292].

Говоря о роли международных организаций в предупреждении экологических правонарушений, необходимо отметить, что международные организации многократно классифицированы. Исследованы их свойства и деятельность. Это так отчасти в силу того, что международные организации одновременно являются объектом многих наук, субъектом международного права и стороной-силой, на практике оказывающей влияние в политической, экономической, социальной и иных сферах человеческой деятельности.

Если в первом случае научный дискурс достаточно широк, то исследование вопросов нарушения права и, тем более, предупреждения правонарушений если не исключительно, то в большей мере, является принадлежностью юридических дисциплин. Второе понятие, определяющее направление исследования в рамках данной главы, требует детального рассмотрения с привлечением родственных ему понятий.

Правонарушение - виновное противоправное деяние, которое может быть подразделено на преступления и проступки.

Понятия **"международные преступления" и "международные правонарушения"** были определены Комиссией международного права в 1976 году в статье 19 Проектов статей об ответственности государств. Так, международное правонарушение может, помимо прочего, явиться результатом серьезного нарушения международного обязательства, представляющего особую важность для охраны и сохранения окружающей среды, такого, как запрещение массового загрязнения атмосферы или водного пространства (п. 3 "г").

Целесообразность использования термина **"преступления против окружающей среды"** как более точного по сравнению с термином **"экологические преступления"** была обоснована, исходя из су-

[292] *Ломагин НА*. Международные организации. С.-18. Цит. по: Международные организации: Институциональный и международно-правовой аспекты.

ществования "культурной проблемы" в восприятии экологических преступлений[293]. Так, лица и организации, осуществляющие этот тип деятельности, не считались преступниками в традиционном смысле. По многим причинам это было алогичным, поскольку обычно причастным лицам вполне известны последствия их действий.

Второй термин короче первого. Поэтому он используется часто в качестве синонима первого, что не уменьшает важности понимания смысловых различий понятия в узком смысле.

В ст. 85 Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды" экологические преступления определены как общественно опасные деяния, посягающие на установленный в Российской Федерации экологический правопорядок, экологическую безопасность общества и причиняющие вред окружающей среде и здоровью человека[294].

Под природоохранительным правопорядком понимается "порядок, установившийся в результате действия природоохранительных правоотношений"[295].

Т.е. объектом преступления объявляются не сами общественные отношения, а их следствие как результат действия права, что противоречит общепринятой концепции объекта - справедливо отмечает доктор юридических наук Э.Н. Жевлаков[296].

Наиболее комплексное определение экологических преступлений в широком смысле выведено российскими учёными-юристами. Оно тем более интересно, что ни Федеральный закон "Об охране окружающей среды" от 10.01.02 № 7-ФЗ, ни Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.96 № 63-ФЗ (ред. от 08.12.03) данного понятия в форме определения не содержат.

Экологическими преступлениями, согласно господствующему мнению в отечественной юридической литературе, называются общественно опасные, предусмотренные уголовным законом деяния, посягающие на общественные отношения по сохранению благоприятной природной среды, рациональному использованию её ресурсов и обеспечению экологической безопасности населения[297].

[293] Материалы Международной встречи экспертов по использованию уголовных санкций в охране окружающей среды на международном, национальном и региональном уровнях (19-23.03.94, Портленд, Орегон, США). Портлеид, 1994.

[294] Данный закон признан утратившим силу, что не умоляет значения приведенного определения.

[295] *Петров В.В.* Экология и право. М., 1981. С. 206. Цит. по: *Жевлаков Э.Н.* Указ. соч.

[296] *Жевлаков Э.Н.* Экологические преступления и экологическая преступность: Учеб. пособие. М.: Белые Альвы, 1996. С. 20.

[297] Это определение, например, приводится Э.Н. Жёвлаковым, оно же дано в учебнике по уголовному праву под редакцией профессора А.И. Рарога.

Очевидно, что определение экологического преступления, как предусмотренного уголовным законом общественно опасного деяния (действия или бездействия), посягающего на окружающую среду и её компоненты[298], дано, исходя из предмета, а не объекта посягательства, как предыдущее. Поскольку посягательство на такие компоненты окружающей среды, как, например, животные, растительность, может квалифицироваться как направленное против отношений собственности (хозяйственное преступление), что не учтено в данном определении, то оно не конкретно. Поэтому в экологических преступлениях предмет посягательства следует рассматривать одновременно с объектом и наряду с ним.

Нормы, устанавливающие состав деяний, квалифицируемых как экологические правонарушения, и соответствующие им санкции содержатся в национальном законодательстве государств.

Когда имеется незаконное перемещение товаров через границы (контрабанда, и т.п.) или трансграничное воздействие, ведущее к правонарушениям, то возможно говорить о "международном" или "трансграничном" экологическом преступлении[299].

Большая восьмерка, Интерпол, Европейский Союз, ЮНЕП и Исследовательский институт ООН межрегиональной преступности и правосудия подразделяют следующие широкие **категории международных экологических правонарушений** (пять видов):

1) незаконная торговля животными, противоречащая Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения 1973 года (СИТЕС);

2) незаконная торговля озоноразрушающими веществами, противоречащая Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой 1989 г.;

3) сброс и незаконная перевозка различных видов опасных отходов, противоречащие Базельской Конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 года;

4) незаконное, нерегулируемое и неучитываемое рыболовство, противоречащее правилам, установленным различными региональными рыболовными организациями;

5) незаконные лесозаготовки и торговля древесиной, которая порублена, транспортирована, приобретена или продана с наруше-

[298] Криминология: Учебник / Под ред. В.Н. Кудрявцева, В.Е. Эминова. М.: Юристъ, 1997. С. 379.

[299] *Hayman G., and Brack D.* International Environmental Crime the Nature and Control of Environmental Black Markets Workshop Report. London, 27-28.05.02 © Royal Institute of International Affairs, 2002 http://www.riia.org/pdf/research/sdp/RIIA%20Environmental%20Crime%20Workshop%20Report.pdf.

нием национальных законов;[300]

другие международные экологические правонарушения включают:

6) незаконный оборот контролируемых генетически модифицированных организмов, противоречащий Картахенскому протоколу по биологической безопасности 2000 года к Конвенции о биологическом разнообразии 1992 года;

7) незаконный сброс нефти и других отходов в океанах, противоречащие Лондонской Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 года и Международной конвенции о предотвращении загрязнения сбросами с судов 1973 года (МАРПОЛ);

8) нарушение торговых ограничений, введенных Роттердамской Конвенцией о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле 1998 года;

9) торговля химическими веществами, противоречащая Стокгольмской Конвенции о стойких органических загрязнителях 2001 года;

10) контрабанда топлива для ухода от налогов или ухода от контроля выбросов углекислого газа.

По некоторым из названных категорий правонарушений уже имеется практика уголовного преследования. Но многое зависит от принятия национального законодательства.

В Италии используется специальный термин "**экомафия**" для обозначения организованных сообществ, совершающих экологические преступления. Операция "Хлам" на Сицилии в 1999 и 2000 годах показала широкое участие Коза Ностры в экспорте опасных отходов и сбросе опасных отходов в море.

Понятия "ущерб окружающей среде", "истощение природных ресурсов" и подходы к их оценке рассмотрены в Докладе группы экспертов ЮНЕП (Доклад об ответственности и компенсации за причинение ущерба окружающей среде в результате военных действий).

Для оценки потерь, подлежащих компенсации необходимо определить содержание и объем терминов. Совет Безопасности ООН сделал различие между понятиями "**ущерб окружающей среде**" ("экологический ущерб") и "истощение природных ресурсов" (резолюция № 687).

Первое относится к различным, но связанным между собой категориям претензий а) ущерб физическим лицам, объектам, находя-

[300] Обязательных международных договоров, регулирующих международную торговлю древесиной, за исключением деревьев, находящихся под угрозой исчезновения, подпадающих под СИТЕС, в настоящее время нет - цитируется по: *Hayman Gavin and Brack Duncan* International Environmental Crime the Nature and Control of Environmental Black Markets. Workshop Report, London 27-28.05.02 © Royal Institute of International Affairs, 2002.

щимся в собственности или природным ресурсам в результате "экологической" аварии; б) ущерб собственно окружающей среде. От "истощения природных ресурсов" "экологический ущерб" отличает некоммерческий характер.

Существуют различные подходы к определению понятия "ущерб окружающей среде". В узком смысле учитывается только ущерб природным ресурсам, а ущерб экосистеме трактуется очень широко.[301] Другие подходы выделяют ущерб природным ресурсам и собственности, связаны с культурным наследием, рассматривают ущерб ландшафту его характерным чертам или рекреационным качествам окружающей среды.[302] Ряд документов определяют понятия "загрязнение", "неблагоприятное воздействие", "неблагоприятные последствия".

Луганская Конвенция, например, устанавливает, что размер компенсации должен быть ограничен стоимостью произведенных восстановительных работ, или работ, которые надлежит произвести, если речь не идет о потери жизни, здоровья, потери или повреждении собственности или упущенной выгоде по причине ущерба (ст. 2 п. 8).

Международная Конвенция об ответственности и компенсации ущерба в связи с перевозкой опасных и вредных веществ морем (1996) определяет ущерб как: убытки или ущерб [вред – доп. авт.] в результате загрязнения окружающей среды, вызванного опасными и вредными веществами, при условии, что компенсация за нанесение ущерба окружающей среде, за исключением упущенной выгоды вследствие такого нанесения ущерба, ограничивается расходами на осуществление разумных восстановительных мер, которые были фактически приняты или должны быть приняты (ст. 1 п. 6 (c).

Конвенция ООН по морскому праву (1982) устанавливает, что "загрязнение морской среды" означает привнесение человеком, прямо или косвенно, веществ или энергии в морскую среду, включая эстуарии, которое приводит или может привести к таким пагубным последствиям, как вред живым ресурсам и жизни в море, опасность для здоровья человека, создание помех для деятельности на море, в том числе для рыболовства и других правомерных видов использования моря, снижение качества используемой морской воды и ухудшение условий отдыха (ст. 1 п. 4).

К числу вредных для окружающей среды последствий Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и между-

[301] Конвенция, регулирующая деятельность по освоению минеральных ресурсов Антарктики, Веллингтон, 02.06.88, СССР 25.11.88.

[302] Конвенция Совета Европы о гражданской ответственности за ущерб, явившийся результатом деятельности опасной для окружающей среды, Лугано, 21.06.93 (Lugano Convention).

народных озер (1992) относит "последствия для здоровья и безопасности человека, флоры, фауны, почвы, воздуха, вод, климата, ландшафта и исторических памятников или других материальных объектов или взаимодействие этих факторов; к их числу также относятся [отрицательные] последствия для культурного наследия или соци-ально-эко-номических условий, возникающие в результате изменения этих факторов" (ст. 1 п. 2).

Термин "ущерб", согласно Конвенции о гражданской ответственности за ущерб, причиненный при перевозке опасных грузов автомобильным, железнодорожным и внутренним водным транспортом (1989) также означает (ст. 1 п. 10):

"c) потерю или убытки в результате загрязнения окружающей среды, вызванного опасными грузами, при условии, что возмещение за ущерб, нанесенный окружающей среде, за исключением потери прибыли в связи с таким ущербом, ограничивается затратами на разумные меры по восстановлению, которые были или будут приняты;

d) затраты на предупредительные меры и последующие убытки или ущерб, вызванные предупредительными мерами.

В тех случаях, когда в разумных пределах невозможно провести различие между ущербом, причиненным опасными грузами, и ущербом, обусловленным другими факторами, все виды такого ущерба рассматриваются как причиненные опасными грузами".

Международная конвенция о создании Международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью придерживается схожего определения ущерба. Мнение о том, что это определение включает "ущерб окружающей среде", поддерживают положения Протокола 1992 года об изменении Международной конвенции о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1969 года. Согласно этому протоколу "Ущерб от загрязнения" означает:

a) убытки или ущерб, причиненные вне судна загрязнением, происшедшим вследствие утечки или слива нефти с судна, где бы такая утечка или слив ни произошли, при условии, что возмещение за нанесение ущерба окружающей среде, помимо упущенной выгоды вследствие такого нанесения ущерба, ограничивается расходами на осуществление разумных мер по восстановлению, которые были фактически предприняты или должны быть предприняты;

b) расходы по предупредительным мерам и последующие убытки или ущерб, причиненные предупредительными мерами.

Еще лаконичнее "Ущерб от загрязнения" сформулирован в последней редакции Международной конвенции о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью, как **"убытки или ущерб, причиненные вне судна, перевозящего нефть, загрязнением, проис-**

шедшим вследствие утечки и слива нефти, где бы такая утечка или слив ни произошли, и включают стоимость предупредительных мер, и, кроме того, убытки или ущерб, причиненные предупредительными мерами" (ст. 1 п. 6).

Внутренняя судебная практика государств также представляется полезной для уточнения понятий. В деле ***Lac Lanonx Arbitration,*** например, трибунал установил экологический ущерб, ссылаясь на изменения температуры, состава и других характеристик вод реки Ка-рол, которые нанесли ущерб испанским интересам[303].

Показательно дело ***Патмос*** по иску Итальянского Правительства об экологическом ущербе морской флоре и фауне в результате столкновения греческого танкера Патмос и испанского танкера в Мессинском проливе 21 марта 1985 года. Около 1 300 тонн из 80 000 тонн нефти, перевозимой на Патмос, вылилось в море, а часть нефти оказалась на побережье Сицилии.

Суд первой инстанции отклонил претензию Правительства на компенсацию экологического ущерба, основываясь на том, что территориальное море не являлось ни собственностью короны ни государства, а *res communis omnium,* режим которой не мог быть нарушен частными сторонами.

Суд постановил, что государство могло бы потребовать компенсации ущерба, причиненного побережью, которое находится в собственности государства, но в этом случае компенсация невозможна, поскольку государство не понесло каких-либо прямых или косвенных убытков, так как не имело расходов по очистке побережья или упущенной выгоды[304].

Решение Суда первой инстанции было пересмотрено в Апелляционном Суде в 1989 году, который, интерпретировал Конвенцию о гражданской ответственности (1969), чтобы включить в понятие "экологического ущерба" **"все, что изменяет, вызывает ухудшение свойств или разрушает окружающую среду полностью или частично"**[305].

Аппеляционный Суд интерпретировал термины Конвенции о гражданской ответственности в свете положений Международной конвенции относительно вмешательства в открытом море в случае

[303] *Lac Lanoux* Arbitration (France v. Spain), 24 BLR 101. Цит. по: *Ph.Sands* Liability for environmental damage and The report of the UNEP working group of experts: An introductory note. P. 7.

[304] Joined Cases Nos. 676/86 and No. 337 and others. General Nation Maritime Transport Company and others v. The Patmos Shipping Company and others. Court of Messina, 1st Civil Section, 30 July 1996. Цит. по: *Philippe Sands* Liability for environmental damage and The report of the UNEP working group of experts: An introductory note. 32 p.

[305] Cases 391, 392, 393, 398, 526, 459, 460 and 570/Г986, Court of Appeal of Messina, Civil Section, judgment of 30 March 1989.

аварий, приводящих к загрязнению нефтью (1969)[306], которая определяет угрозу интересам, допуская вмешательство на основании необходимости предотвращения, уменьшения, устранения серьезной и неминуемой опасности живым ресурсам (ст. П, 4 (с).

Аппеляционный Суд постановил, что **"окружающая среда должна рассматриваться как единое целое,** независимо от элементов, её составляющих (территория, территориальные воды, пляжи, рыба и т.д.), и она включает природные ресурсы, [свойства обеспечивающие] здоровье и ландшафт.

Право на окружающую среду принадлежит государству в качестве представителя общества. Ущерб окружающей среде заключается в уменьшении нематериальных ценностей, которые не могут быть оценены в денежном выражении согласно рыночным ценам, и состоит в пониженных возможностях использования окружающей среды.

Ущерб может быть компенсирован равноценно по решению Суда, **основанному на заключении экспертов...** Определение "ущерба от загрязнения" ст. 1 п. 6 Конвенции об ответственности достаточно широко, чтобы вместить вид ущерба окружающей среде, описанный выше"[3"7].

Кроме того, для определения "ущерба окружающей среде" полезно рассмотреть региональное и национальное законодательство, документы международных организаций, в частности. Комиссии международного права по ответственности за действия, не запрещенные международным правом.

Принимая во внимание положения источников права. Рабочая группа ЮНЕП пришла к заключению, что понятие "ущерб окружающей среде" в широком смысле является "нарушением состояния окружающей среды", и определила его как **"измеримое неблагоприятное изменение качества местной окружающей среды или одного из её компонентов, включая её используемые и неиспользуемые свойства и её способность обеспечивать поддержание и устойчивость приемлимого качества жизни и здорового экологического баланса"[3"8].**

Переходя к рассмотрению трактовки второго термина - "истощение природных ресурсов", - отметим, что он может пересекаться

[306] Участники могут принимать такие меры в открытом море, какие могут быть необходимы для предотвращения, уменьшения или устранения серьезной и неминуемой опасности их побережью или связанным с этим интересам в результате загрязнения или угрозы загрязнения моря нефтью (ст. 1).

[307] Summary of judgment of the Court of Appeal, Doc. FUND/EXC.30/2, para. 4.15, 29 November 1991.

[308] Доклад об ответственности и компенсации за причинение ущерба окружающей среде в результате военных действий п. 45 Цит. по: *Philippe Sands* Liability for environmental damage and The report of the UNEP working group of experts: An introductory note. 32 p.

с "ущербом окружающей среде". Основы концепции термина "истощение природных ресурсов" являются новеллой резолюции СБ ООН № 687. По мнению группы экспертов ЮНЕП, на отчет которой мы ссылались ранее, **термин "истощение природных ресурсов"** имеет более узкое значение, чем "ущерб окружающей среде", и **относится к выработке природных ресурсов, имеющих промышленное значение и ценность,** но такое истощение может не причинять само по себе "ущерб окружающей среде" (хотя возможность кумулятивного эффекта не исключается). Значение этого термина, по нашему мнению, ещё не достаточно определено[309].

В литературе высказывается мнение о том, что **"международный экологический правопорядок** можно определить как систему правоотношений, складывающихся в соответствии с нормами международного права, призванную способствовать рациональному использованию природных ресурсов и обеспечению благоприятной окружающей среды и рационального природопользования для жизни настоящего и будущих поколений"[3]![0].

Основой международного экологического правопорядка, согласно **Э.Ф.** Нурмухаметовой, являются международно-правовые нормы в области охраны окружающей среды.

Вопросам международного сотрудничества в целях укрепления, соблюдения, политического и юридического побуждения к соблюдению международного права окружающей среды посвящены следующие разделы книги.

V.1.3. Глобальные экологические проблемы

"Глобальные проблемы - современные проблемы существования и развития человечества в целом — предотвращение мировой термоядерной войны и обеспечение мира для всех народов; преодоление разрыва в уровне социально-экономического развития между развитыми и развивающимися странами; устранение голода, нищеты и неграмотности; регулирование стремительного роста населения в развивающихся странах; предотвращение катастрофического загрязнения окружающей среды; обеспечение человечества необходимыми ресурсами - продовольствием, промышленным сырьем, источниками энергии; предотвращение отрицательных последствий развития науки и техники" (БЭС. М., 1998).

[309] См.: *Bundy Rodman R.* The Definition and Valuation of Depletion of Natural Resources: Paper prepared for the second meeting of the UNEP Working Group of Experts on Liability and Compensation for Environmental Damage Arising from Military Activities.

[310] *Нурмухаметова Э.Ф.* Международный экологический правопорядок и экологические права человека. С. 15.

Глобализация сопровождается мировым переплетением рисков и опасностей: экологических, миграционных, распространения оружия массового поражения, преступности, торговли наркотиками и др. Параллельно с глобализацией развиваются процессы децентрализации, регионализации и многополярности. Многополярность проявляется в подъеме Японии и Германии, а также Китая и Бразилии как наиболее влиятельных региональных держав. Региональные группировки и международные организации "Большая восьмерка", Европейский союз, НАФТА, Организация Исламская конференция, АСЕАН и другие становятся вместе с государствами ведущими акторами [субъектами] в международной системе[311].

Проведённое исследование специальной части экологического права позволяет утверждать, что новые правовые средства охраны окружающей среды в совокупности должны обладать возможностями, адекватными для решения таких глобальных экологических проблем, как охрана компонентов природной среды (земель, недр, почв, вод, воздуха, растительного и животного мира); энергосбережение и альтернативные источники энергии; сокращение выбросов углекислого газа, окислов азота, загрязняющих частиц и летучих органических соединений; обращение с опасными отходами и токсичными химическими веществами; безопасное использование ядерных технологий, обращение с выработанным топливом и радиоактивными отходами.

Угроза "экологического коллапса" за несколько десятилетий изменила весь мир. Вот небольшая выдержка из предисловия к книге айовских юристов. "Глобальная природа многих проблем окружающей среды - изменение климата, кислотные дожди, утончение озонового слоя, обширное радиоактивное загрязнение, загрязнение вод (...) сделали национальные границы фиктивным анахронизмом и в некотором роде опасной химерой. В мире, который ждет международного решения этих проблем, педагоги, которых волнует состояние окружающей среды, должны не только передать традиционные знания или подготовить узкопрофильных специалистов в рамках определенных дисциплин, но должны также охватить международную, межотраслевую программу, которая позволит студентам стать юристами мирового уровня.

Не надо быть юристом, чтобы понять, что юридические вузы мира готовят многих из наших будущих лидеров, законодателей и лиц, принимающих решения. Жизненно важной задачей для всех людей, связанных с охраной глобальной окружающей среды, является обеспечение того, чтобы наши потенциальные лидеры были внимательны к переменам и угрозам нашей общей планете, имели представление об их комплексности и были способны творчески

[311] *Снапковский В.Е.* Указ. соч.

мыслить в процессе поиска решений глобальной проблемы. Правовые дисциплины формируют важную часть нашего образовательного плана. Международному экологическому праву принадлежит *ключевая роль* [курсив. - *Е.В.*] в том, чтобы помочь всем нам отразить глобальные экологические угрозы"[312].

В соответствии с Программой действий по дальнейшему осуществлению повестки дня на XXI в.[313], принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединённых Наций на её девятнадцатой специальной сессии в Женеве 28 июня 1997 г., особое внимание в мировом масштабе обращено на ряд секторов и проблем антропогенного воздействия на окружающую среду в глобальном масштабе. В тексте документа также указаны органы (международные организации), работающие над решением проблем (см. табл. УШ).

В докладе, подготовленном в рамках Проекта тысячелетия "Государство будущего", отмечается 15 глобальных вопросов, многие из них связаны с охраной окружающей среды. В числе этих 15 вопросов: устойчивое развитие, воды, население и ресурсы, демократизация, долгосрочная политика, глобализация информационных технологий, пропасть между бедными и богатыми, угрозы здоровью, возможности принятия решений, разрешение конфликтов, улучшение статуса женщин, транснациональная преступность, энергия, наука и технологии и глобальная этика[314].

Дадим определение той множественности ситуаций, вопросов, угроз, опасностей, процессов которые принято называть глобальными экологическими проблемами. **Глобальные экологические проблемы** - это явления, возникающие вследствие изменения естественных свойств природных объектов, изменения статус-кво человека, общества и природы, которые могут быть решены в результате согласованных действий государств. Известные типы воздействий, загрязнения окружающей среды, уничтожения и разрушения экосистем, роста социально-экологической напряженности представляют собой глобальные экологические проблемы, когда в планетарном масштабе связаны с уменьшением у природы возможности самовосстановления.

Глобальная экологическая проблематика включает обширный перечень одновременно обособленных и тесно взаимосвязанных направлений негативного воздействия человека на природу. Будучи частью природы, параллельно с изменением природных условий человек, ухудшает свою окружающую среду, что приводит к росту социально-экологической напряженности, социальной несправедливости, увеличению разрыва между бедными и богатыми.

[312] *Guruswamy L., Palmer Sir G., Weston B., Carlson J.C.* Op. cit.
[313] Глава III B, пункты 33-75.
[314] Источник: http://www.StateOfTheFuture.org.

Таблица VIII **Глобальные экологические проблемы в рамках повестки дня на XXI век**

п/п	Секторы и проблемы / правовое поле / Органы, работающие над решением проблем
34	Ресурсы пресной воды
36	Океаны и моря: / Конвенция ООН по морскому праву и другие международно-правовые документы / Комитет по рыбным запасам Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО)
37	Леса: Рациональное использование, сохранение и устойчивое освое-ние всех видов лесов / в Рио-де-Жанейро приняты принципы песо-пользования / Специальная межправительственная группа по лесам; Неофициальная Межучережденческая рабочая группа высокого уровня по лесам; Межправительственный форум открытого состава по лесам
42	Энергетика: Ископаемые виды топлива (уголь, нефть и природный газ) на протяжении многих лет будут по-прежнему занимать ве-дущее положение в энергоснабжении. Таким образом, необходимо ослабить экологические последствия их дальнейшего освоения пу-тём создания потенциала и передачи соответствующих технологий (например, использование возобновляемых источников энергии). Экономический Совет; Социальный Совет.
47	Транспорт: необходимо сокращение выбросов углекислого газа, окислов азота, загрязняющих частиц и летучих органических соединений / Международная организация гражданской авиации (ИКАО).
48	Атмосфера: необходимо снижение показателей выбросов парни-ковых газов (ПГ) к 2000 году до уровня 1990 года. Конечная цель-стабилизация концентрации ПГ в атмосфере на таком уров-не, который позволил бы предотвратить опасное антропогенное вмешательство в климатическую систему. / Рамочная конвенция ООН об изменении климата. Продолжается быстрое разрушение озонового слоя, и в этой связи необходимо укрепить режим Мон-реальского протокола / Межправительственная группа по климати-ческим изменениям
57	Токсичные химические вещества: / Внутреннее законодательство дополнено Кодексом этики в международной торговле химическими веществами
58	Опасные отходы: / Базельская конвенция
59	Радиоактивные отходы (РО): Удаление РО должно производиться в соответствии с международным правом, включая положения соответствующих международных и региональных конвенций, и с международно признанными стандартами. Морская перевозка облучён-ного ядерного топлива и отходов высокого уровня радиоактивности должна осуществляться в соответствии с кодексом ОЯТ. / Между-народное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ); Международная морская организация (ИМО). Планируется подписание междуна-родных конвенций о безопасном обращении с выработанным топ-ливом и радиоактивными отходами.

Таблица VIII (окончание)

а/а	Секторы и проблемы / правовое поле / Органы, работающие над решением проблем
62	Земельные ресурсы и устойчивое сельское хозяйство: 800 миллио-нов человек страдают от недоедания / Конвенция о био-логическом разнообразии. Римская декларация о мировой продо-вольственной безопасности (генетические ресурсы растений). / Всемирная торго-вая организация (ВТО)
64	Опустынивание и засуха: / Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием
66	Биологическое разнообразие: необходимо, чтобы правительства приняли решительные меры в целях сохранения и сбережения генетических ресурсов, видов и экосистем для обеспечения устойчивого управления биологическим разнообразием
67	Устойчивый туризм: Туризм в настоящее время является самой крупной индустрией в мире и экономическим сектором с самыми высокими темпами роста

Таблица IX **Глобальный экологический негатив и направления позитивного действия**

№ п/п	Направления негативного воздействия человека на окружающую среду	Направления позитивного действия
1	увеличение разрыва между бедными и богатыми	уменьшение различий между бедными и богатыми
2	расточительное использование энергии	энергосбережение, использование аль-тернативных источников энергии, использование даровой энергии
3	усиление и учащение стихийных бедствий	прогнозирование, предупреждение, предотвращение, минимизация ущерба от стихийных бедствий
4	космический мусор, в том числе ядерные энергоустановки	предотвращение замусоривания околоземного космического пространства
5	утончение озонового слоя	ограничение, сокращение производст-ва, выбросов ОРВ, использование их заменителей
6	радиационное загрязнение	совершенствование ядерных технологий, утилизация ОЯТ, контроль АЭС, атомных подводных лодок, атомных ледоколов, космических объектов с радиоэлементами, ядерные испытания

Таблица IX (продолжение)

№ п/п	Направления негативного воздействия человека на окружающую среду	Направления позитивного действия
7	изменение климата	ограничение, сокращение производст-ва, выбросов парниковых газов, использование их заменителей
8	физические воздействия (шум,вибрации,тепловое воздействие, электромагнитное загрязнение)	обустройство буферных зон, строительство защитных экранов, посадка лес-ных полос
9	"кислотные дожди"	фильтрация загрязнителей, вызывающих кислые реакции
10	загрязнение тяжелыми металлами	меры, препятствующие загрязнению тяжелыми металлами
11	загрязнение диоксинами	государственные антидиоксиновые мероприятия, пиролиз
12	загрязнение СОЗ	контроль оборота стойких органичес-ких загрязнителей
13	выхлопные газы, пыль	экологическичистый транспорт, фильтрация
14	отходы (опасные, токсичные)	сортировка,переработка,нейтрализация, захоронение
15	загрязнение нефтью	безопасная транспортировка, очистка загрязнений
16	засоление водных объектов	неизбыточное орошение
17	загрязнение подземных вод	контролируемое, ограниченное использование
18	избыточный водозабор	водосбережение
19	уничтожение водно-болотных угодий	создание особо охраняемых природных территорий
20	деградация эстуариев	создание особо охраняемых природных территорий
21	эрозия, деградация почвы	сохранение полезных свойств почв, закрепление почв
22	обезлесение	лесопосадки
23	опустынивание	борьба против опустынивания
24	уменьшение биоразнообразия	сохранение и восстановление видового таксономического,.генетического и экологического разнообразия

Таблица IX (окончание)

№ п/п	Направления негативного воздействия человека на окружающую среду	Направления позитивного действия
25	лесные пожары	предупреждение, обнаружение, туше-ние
26	перевылов рыбы	санкции против незаконного, нерегулируемого и неучитываемого рыбо-ловства
27	уничтожение мангров	создание особо охраняемых природных территорий
28	уничтожение коралловых рифов	меры по сохранению коралловых рифов
29	загрязнение генетически модифицированными веществами	контроль за оборотом и использова-нием генетически модифицированных веществ и продуктов из них
30	интродукция нетипичных видов	запрет и контроль трансграничных перевозок
31	рост использования пестицидов	сбалансированное использование методов защиты культур
32	экоцид в военное время	преследование лиц, совершивших военные преступления

С другой стороны, глобальная экологическая проблематика имеет "обратную" сторону - это и направления позитивного действия, противоположные направлениям негативного воздействия человека на окружающую среду.

От успешности осуществления совместных мер в рамках направлений позитивного действия прямо зависит снижение остроты глобальной экологической проблемы в целом. Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды, основанное на международном праве окружающей среды, это базис решения глобальных экологических проблем.

Решение глобальных экологических проблем требует признания общечеловеческих ценностей, создания многополярного мира, развертывания международного сотрудничества.

§ 2. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ЭКОГОЛО-ПРАВОВЫЕ ПРЕДПИСАНИЯ

V.2.1. Фактор эффективности международного сотрудничества

Роль международных организаций в предотвращении экологических правонарушений проявляется скорее опосредованно, через их деятельность в области международного права окружающей среды, ведение соответствующих баз данных, образование и просвещение т.е. через международное сотрудничество. Немаловажной является прямая помощь со стороны международных организаций правительствам государств в разработке национальных стратегий, планов действий, программ, законодательных актов в области охраны окружающей среды.

Вопросы эффективности такой помощи, вопросы о последствиях действия международных акторов на международной арене в научной литературе рассматриваются не часто, в том числе на примере таких влиятельных акторов, как международные организации.

Аспирант кафедры международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета Марченко Ю.В. в статье о роли и месте ООН в системе международного природоохранного сотрудничества[315] отметил исключительное значение активного участия международных организаций в международном сотрудничестве в области охраны окружающей среды для обеспечения его эффективности, обосновывая это положение особенностями экологической проблематики, а именно:

- необходимостью проведения обширных и дорогостоящих исследований, успех которых в немалой степени зависит от наличия постоянно действующих глобальных и региональных систем обмена научной информацией и экологического мониторинга;

- необходимостью осуществления контроля за исполнением обязательств участников конвенций специальными органами, наподобие тех, которые созданы в рамках международных соглашений по правам человека.

Г. Галлауртти, критически проанализировав системную неспособность международных организаций к управлению международной системой, предлагает свой подход к определению их роли и места в современном мире. Основные выводы и предложения сводятся к следующим положениям:

1) наднациональные институты нежелательны, если они создаются "ради самих себя";

[315] Источник: http://www.un. minsk.by/publications/joumal/joumal2_99/ marchenko.htm.

2) международные организации должны быть регионализирова-ны, децентрализованы, а сфера их действия лимитирована;

3) международные организации будут более эффективны для регулирования простых связей, чем сложных хаотических систем;

4) международные организации более эффективны, если находят долговременные решения, а не ограничиваются полумерами в регулировании сиюминутных проблем;

5) эффективность международных организаций повысится, если они будут служить инструментом конструктивного диалога, а не международной конкуренции;

6) роль, функции и цели международных организаций должны базироваться на структурных основаниях международной системы, которую они призваны регулировать и которой призваны управлять. Применение одних и тех же методов в различных системах будет приводить к различным результатам[316].

В общем плане основным направлением повышения эффективности деятельности международных организаций, по Д. Галларотти, является её лимитирование.

А вот пути повышения эффективности международного природоохранного сотрудничества всех акторов и взаимодействия в части противостояния международным экологическим правонарушениям лежат через повышение специализации, "зауживание", конкретизацию вопросов сотрудничества. Сфера действия природоохранных международных организаций не должна ограничиваться.

Пусть существует единственный, первостепенный, приоритетный вопрос для некоей организации, но решение его с учетом взаимосвязи компонентов природы требует комплексного подхода.

Международные организации, как постоянно действующие структуры, располагающие собственными интеллектуальными, техническими и финансовыми ресурсами и обладающие определенной политической независимостью по отношению к участвующим государствам, представляют собой инструмент, наилучшим образом приспособленный для решения тех задач, которые возникают в ходе осуществления международного природоохранного сотрудничества.

В настоящий момент направления деятельности большинства универсальных неправительственных организаций включают вопросы охраны окружающей среды и рационального природопользования. Из них значительная часть фокусирует свою деятельность на вопросах права.

[316] *Gallayrtti G.* The Limits of International Organization: Systematic Failure in the Management of International Relations // The Politics of Global Governance: International Organizations in an Independent World / Ed. *Paul F.* Diehl. London, 1997. P. 375-414. См.: *Снапковский В.Е.* Указ. соч.

Речь идёт о создании системы формирования правопослушного поведения в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования, важнейшими факторами обеспечения эффективности которой, на наш взгляд, являются такие элементы как:

- поэтапное становление правовых инструментов и систематичность их применения;
- поощрение усилий, направленных на предупреждение экологических правонарушений путём повышения уровня эколого-право-вой грамотности;
- обеспечение доступа к информации;
- консолидация общественных и государственных институтов для решения экологических проблем.

Главными направлениями правового регулирования сейчас являются: предотвращение и ограничение вредных воздействий на окружающую среду; обеспечение рационального использования природных ресурсов на основе концепции устойчивого развития. Вопрос предупреждения экологических правонарушений пока относится к ограниченной области деятельности, хотя имеются заметные подвижки в его решении. Функционирует Комиссия по предотвращению преступлений и уголовному правосудию Экономического и социального совета ООН.

В Италии работает Научно-исследовательский институт ООН межрегиональной преступности и правосудия. В Ванкувере (Канада) действует Международный центр реформы уголовного права и уголовной политики. Вопрос предупреждения экологических правонарушений рассматривался в ходе работы большинства крупных межгосударственных организаций, принадлежащих главным образом системе ООН. Индивидуальный вклад различных международных организаций в развитие мер предотвращения экологических правонарушений мы рассмотрим подробно после общих вопросов.

По нашему мнению, существенным является вклад международных организаций в строительство фундамента международного сотрудничества, утверждение принципиальных основ охраны природы, разработку методологии решения экологических проблем. Именно через решение более общих вопросов не напрямую, а опосредованно проявляется роль международных организаций в предупреждении экологических правонарушений.

В этом плане интересный иллюстративный материал представляют вопросы правовых и организационных механизмов решения конкретных глобальных экологических проблем, принципов международно-правовой охраны окружающей среды, содействия международных организаций укреплению правовой охраны окружающей среды.

Перечень основных инструментов, призванных содействовать соблюдению предписаний, которые содержатся в международных

договорах, был приведен в материале американских юристов Скота А. Хайоста и Киньлана Дж. Ши, опубликованном на Утрехтской международной конференции по применению законодательства об охране природы[317].

Данные инструменты включают: требования об отчетности, обязательства принимать необходимое национальное законодательство, положения о мониторинге и надзоре, положения об особенностях соблюдения и признаках для определения режима несоблюдения законодательства, механизмы разрешения споров.

По общему правилу, однако, международные природоохранные соглашения пока не обеспечивают действие тонких, централизованных механизмов правоприменения для обеспечения строгого соблюдения законодательства.

В целом государства добровольно соблюдают свои международные обязательства. Это правило зиждется на принципе, дополнительно укрепляющем механизмы соблюдения права, а именно — на общем принципе конвенционального и международного права. Он был закреплен в статье 26 Венской конвенции о праве договоров 1969 года и является наиболее фундаментальной правовой основой требования соблюдения государствами их обязательств.

Перед обращением к помощи формальных инструментов соблюдения законодательства необходимо помнить о неформальных средствах, которые используют международные организации для соблюдения договоренностей другими сторонами соглашений. Эти средства включают неформальное убеждение и консультации, а также то, что обозначают термином "мобилизация стыда" - общественная идентификация факта несоблюдения или спорного соблюдения законодательства. **А.С.** Тимошенко писал, что на субъекта международного права, который виновен в международном преступлении возлагается (...) и политическая ответственность"[318].

Правовые действия по защите окружающей среды предпринимались путем использования доступных в прошлом вариантов решения проблем, заимствовались из существовавшей структуры международного права. Например, в первых договорах, допускающих споры, относящиеся к вопросам охраны окружающей среды, имеющиеся принципы международного права скорее распространялись на специфические части вопроса, чем происходила модификация правовых концепций в части инкорпорации элементов экологических концепций.

[317] *Hajost S., Shea Q.* An overview of enforcement and compliance mechanisms in international environmental agreements. Utrecht, The Netherlands, 1990. Vol. 1. P. 249-273.

[318] *Тимошенко А.С.* Формирование и развитие международного права окружающей среды. М., 1986. С. 69.

Важно отметить, что договоры предусматривают как коллективные, так и одиночные средства защиты нарушенного права. К примеру, ст. 19 Устава ООН предусматривает коллективные действия, поскольку **Генассамблея** может приостанавливать право голоса государства-неплательщика.

В целях повышения эффективности сотрудничества государств-участников СНГ Симонян Г.В. предлагает[319]: предусматривать сроки рассмотрения и ратификации (выполнения внутригосударственных процедур) заключенных договоров (соглашений) их участниками; заслушивать ежегодные доклады-отчеты на Совете глав государств уставных органов Содружества, как это практикуется в Европейском Союзе; развивать наднациональную компетенцию органов Содружества, включая контроль по выполнению обязательств со стороны государств-членов и принятия мер в отношении этих государств.

В этом направлении, по мнению автора, движется Союз Беларуси и России, особенно в части наделения Исполнительного комитета Союза полномочиями по осуществлению контрольных функций (Положение об Исполнительном комитете Союза Беларуси и России, утвержденное решением № 3 Высшего Совета Союза от 15.06.96).

Верный способ повышения эффективности участия международных организаций в международном сотрудничестве — их вклад в компенсацию ущерба окружающей среде. При этом в центре международной системы должен стоять компетентный судебный орган.

Особый интерес для юриста, вероятно, представляет работа **Комиссии международного права** — вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи ООН, одной из задач которой является, как известно, содействие прогрессивному развитию международного права и его кодификации (ст. 13 Устава ООН). Комиссия рассматривала:
1) проект статей об ответственности государств (ст. 19 предусматривает намеренное и серьезное загрязнение окружающей среды в качестве наиболее тяжкого международного правонарушения - международного преступления)[320]; 2) проект кодекса преступлений против мира и безопасности человечества (к числу военных преступлений ст. 20 проекта относит неоправданное военной необходимостью

[319] *Симонян Г.В.* К вопросу о механизме обеспечения исполнения межгосударственных (межправительственных) соглашений государствами—участниками Содружества Независимых Государств // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1999. № 1, http://www.cenunst.unibel.by/journal/1999.1/simonyan.shtml.

[320] Доклад Комиссии международного права о работе её сорок девятой сессии // Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят вторая сессия. Дополнение № 10 (А/52/10). С. 135. Цит. по: *Марченко Ю.В.* Указ. соч.

причинение обширного и серьезного ущерба окружающей среде)[321];
3) проект статей о международной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом[322].

Несмотря на то, что Комиссия фактически зашла в методологический тупик по центральному вопросу об ответственности, ей удалось достичь заметного прогресса в формулировании обязательств государств по предотвращению экологического ущерба.

Имеются соглашения и по ограничению ответственности государств. Кроме того, государство может отказаться от присоединения к соглашению, если считают его положения неадекватными правовой или политической точке зрения. Вместо этого государства могут идти по пути ужесточения ответственности в национальном законодательстве.

Ряд международных нормативных правовых актов направлены на предотвращение правонарушений, например. Конвенция об

ОВОС.

Требования о раннем уведомлении и организации консультаций до проведения деятельности, которая может иметь трансграничные последствия, встречаются во многих конвенциях. При этом случаи, когда необходимо уведомление, результат консультаций и ответственность за их не проведение, определены не достаточно четко. Поэтому в целях достижения согласия может быть уместно вмешательство третьей стороны в некоей форме.

Спор может разбираться международным постоянным или временным судебным органом, если стороны представили декларации о признании его юрисдикции. Если соглашение предусматривает возможность проведения такого разбирательства, то право суда определять свою юрисдикцию связано с его возможностью заслушивать дела при отказе одной из сторон предстать перед ним.

Европейский Суд имеет полномочия осуществлять надзор за соблюдением экологического законодательства Европейского Сообщества. В 1993 году для рассмотрения исков государств-членов из семи судей была образована палата по преступлениям против окружающей среды.

Однако юрисдикция Суда распространяется только на государства, которые это приняли, и он не осуществляет уголовного судопроизводства.

Только немногие договоры требуют от договаривающихся сторон предусматривать уголовные санкции за экологические преступления. Они включают Базельскую конвенцию о контроле за транс-

[321] Там же. С. 118.

[322] Текст разработанных статей по данной теме см.: Доклад Комиссии международного права о работе её сорок девятой сессии. Приложение I. С. 232-323.

граничной перевозкой опасных отходов и их удалением (в частности, абз. 5 ст. 9), Конвенцию о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС) (статья УТЛ), Международную конвенцию о предотвращении загрязнения с кораблей (ст. 4).

Например, согласно ст. 4 Международной конвенции о предотвращении загрязнения сбросами с судов (МАРПОЛ) ИМО, стороны, подписавшие Конвенцию призваны установить санкции, соответствующие законам государства, под чьим флагом идёт корабль, действующие, где бы нарушение ни произошло, и соответствующие закону любой стороны, в чьей юрисдикции установлен юридический факт.

Рассмотрим эколого-правовые аспекты выброса цианинов и тяжёлых металлов в бассейн рек Тиса и Дунай, произошедшего с территории Румынии в ночь с 30 на 31 января 2000 г. Загрязнение распространялось от золотого рудника "Аурул" близ Бая Маре (Румыния) через реки Лупус, Сомеш, Тиса[323].

Следствием этого несчастного случая стала самая большая экологическая катастрофа загрязнения пресных вод в Восточной Европе. В ходе анализа проб воды установлены концентрации меди, марганца и железа, многократно превышающие максимально допустимые.

Настоящий случай подпадает под определение трансграничного воздействия, поскольку значительные вредные последствия наступили в результате изменения состояния трансграничных вод, вызываемого деятельностью человека, физический источник которой расположен полностью в районе, находящимся под юрисдикцией одной Стороны (Румыния), для окружающей среды в районе, находящимся под юрисдикцией другой Стороны (Венгрия, Югославия) (Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр от 17.03.92).

Нарушен ряд фундаментальных принципов международного права окружающей среды, включая принцип непричинения ущерба окружающей среде за пределами государства (недопустимость нанесения трансграничного ущерба) (Стокгольмская декларация. Декларации Рио). Принципиально положение, согласно которому "загрязнитель и субъект хозяйственной деятельности платит".

Все эти принципы отражены во многих действующих международных соглашениях. Так, например, принцип ответственности за нанесение вреда природе другого государства (международно-правовая ответственность) нашёл отражение и в Конвенции по охране и

[323] Эколого-правовое заключение по факту загрязнения реки Тисы с территории Румынии в начале 2000 г., см.: *Винокуров Ю.Е~и* др. Материалы российско-югославской Смешанной комиссии.

использованию трансграничных водотоков и международных озёр от 17.03.92 и в Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий от 17.03.92. Согласно первой Конвенции расходы, связанные с мерами по предотвращению, ограничению и сокращению загрязнения, покрываются загрязнителем (ст. 2 п. 5Ь).

Принимая во внимание факт нарушения норм международного права окружающей среды, понимая, что прибрежные Стороны могут иметь споры, разрешаемые путём переговоров или любым другим способом, приемлемым для участвующих в споре Сторон, необходимо констатировать возможность любой Стороны выбрать такие средства урегулирования споров, как передача спора в международный суд, арбитраж.

Основанием международной ответственности в данном случае является причинение субъектом международного права окружающей среды экологического ущерба посредством трансграничного загрязнения окружающей среды соседних государств. Материальная ответственность, предусмотренная в международном праве, применяется посредством репарации, как правило, денежного возмещения ущерба или реституции, т.е. восстановления нарушенного состояния природной среды. Международная практика в этой области пошла по пути установления гражданско-правовой ответственности и свидетельствует о возмещении в случае загрязнения природной среды, как правило, только прямого ущерба. Нематериальная ответственность применяется в форме сатисфакции, например, принесения извинений, наказания виновных, применения экономических и иных санкций.

В качестве альтернативы разбирательству в палате по экологическим вопросам Международного суда ООН возможно обращение в неправительственную организацию - **Международный экологический** суд. Последний действует на принципах третейского суда и разрешает международные споры по вопросам охраны окружающей среды и природопользования, в том числе путём проведения судеб-но-арбитражного процесса по взаимному желанию сторон с вынесением решения, которое стороны заранее признают для себя обязательным.

В данном случае обеспечение действенности международно-правовых механизмов охраны окружающей среды на межгосударственном уровне, в том числе успешное предотвращение вредных последствий для здоровья и безопасности человека, флоры, фауны и других материальных объектов, зависит от участия Сторон и выполнения ими таких документов, как Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр 18.03.92, Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий 18.03.92, Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 25.02.91, других конвенций, договоренно-

стей, достигнутых в рамках двустороннего и многостороннего сотрудничества.

Как известно, рассмотрение дел в Международном экологическом Суде основано на международном праве окружающей среды, национальном законодательстве сторон, на прецедентах[324].

Круг лиц, которые могут обращаться в Международный экологический Суд неограничен, однако рассмотрение споров основано здесь на принципах третейского суда и проведение полноценного су-дебно-арбитражного процесса возможно только по взаимному желанию сторон.

Если стороны в споре согласны, то Суд может разрешать дело *ex aequo et bono,* т.е. по справедливости - на основе практической целесообразности, а не в строгом соответствии с правом. Решения Суда обязательны лишь для участвующих в деле сторон и лишь по данному делу. Они окончательны и не подлежат обжалованию.

V.2.2. Программа ООН по окружающей среде

В 1999 году Программа ООН по окружающей среде[325] подводила итог деятельности в течении 25 лет. При непосредственном участии ЮНЕП были разработаны и заключены многие важнейшие международные конвенции.

В качестве примера можно привести Вашингтонскую конвенцию о международной торговле видами дикой флоры и фауны, находящимися под угрозой исчезновения, 1973 года, Базельскую конвенцию о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 года и Рамочную конвенцию ООН об изменении климата 1992 года. Отдельно следует упомянуть Венскую конвенцию об охране озонового слоя 1985 года - соглашение, которое некоторые комментаторы расценивают как "значительный дипломатический прорыв", заложивший основы "новой глобальной дипломатии"[326].

В процессе работы над заданными темами ЮНЕП разработала особый метод, получивший название программного метода. Он включает в себя три уровня. **Сначала собирается информация об экологических проблемах и предпринимаемых усилиях по их разре-**

[324] Так называют коллегию по экологическим вопросам, созданную в составе Международного Суда в 1993 г. См.: *Бринчук ММ.* Указ. соч. С. 651.

[325] ЮНЕП. Программа ООН по окружающей среде. United Nations Environment Programme (UNEP). Год создания: 1972. Участники: государства-члены ООН (58 государств - членов Совета). Создана на основании резолюции 2297 (XXVII) Генеральной Ассамблеи ООН от 15.12.72. -

[326] *Soroos M.* Op. cit. P. 313. Цит. по: *Марченко Ю.В.* Указ. соч.

шению, выявляются пробелы в знаниях и недостатки в осуществлении [специальных мер], а также определяются учреждения, которые должны быть привлечены к исправлению положения.

Затем определяются цели и стратегии для Программы и разрабатываются конкретные мероприятия. Этот материал представляется правительствам, международным межправительственным и неправительственным организациям, другим учреждениям. Наконец, на заключительном этапе отбираются мероприятия, которые получат поддержку от Фонда окружающей среды[327].

Краеугольным камнем в деятельности ЮНЕП является сбор и распространение информации, осуществляемые в рамках программы "Глобальная система наблюдения" (Earthwatch). Глобальная система наблюдения была определена в Стокгольме как "динамичный процесс интегрированной оценки окружающей среды, с помощью которой идентифицируются соответствующие экологические проблемы и собираются и оцениваются необходимые данные, дающие основу для информации и понимания проблем в целях эффективного управления окружающей средой"[328].

Программа включает также Международный регистр потенциально токсичных веществ, который создан для обеспечения наиболее приемлемого и наименее вредного использования химических веществ, и ИНФОТЕРРА[329] - службу, способствующую международному обмену наиболее современной экологической информацией по самому широкому кругу вопросов.

Более пятидесяти государств получили от ЮНЕП помощь в разработке своего природоохранного законодательства, которая выразилась в подготовке докладов для правительств, рекомендаций и проектов документов[330].

Не прошло и 10 лет, как усилиями ЮНЕП и её партнёров количество стран, имеющих министерства по охране окружающей среды, увеличилось в 20 раз. В течение последующих 10 лет она эффективно организовывала обсуждение и заключение международных конвенций, направленных на охрану глобальной окружающей среды: Монреальского протокола, Базельской конвенции, Конвенции о биоразнообразии и Конвенции об изменении климата.

[327] ГЭФ - Глобальный экологический фонд = Глобальный фонд окружающей среды - Global Environment Facility (GEF). Год создания: 1990. Участники: 142 (24 развитых и 118 развивающихся) страны мира.

[328] Двадцать лет после Стокгольма // Ежегодный доклад ЮНЕП, 199 г. / ЮНЕП. 1993. С. 92.

[329] Международная информационная система по окружающей среде (ИНФОТЕРРА) - International Environmental Information System (INFOTERRA). Год создания: 1977. Участники: 149 стран.

[33]" Ежегодный доклад **ЮНЕП,** 1992 г. С. 143.

Министр по охране окружающей среды Великобритании Майкл Мичер писал: "Мне также хотелось бы, чтобы ЮНЕП продолжала важную работу по развитию добровольных инициатив в разработке кодексов поведения в сфере устойчивого туризма"[331].

Федеральный Министр окружающей среды, охраны природы и безопасности ядерных реакторов Германии Юрген Триттин в статье "Дух оптимизма" писал: "Существуя более четверти века ЮНЕП, в определённом смысле, стала жертвой собственного успеха. Со времени проведения Стокгольмской конференции 1972 года в Рио-де-Жанейро состоялась Конференция ООН по окружающей среде и развитию, экологическая деятельность, осуществляемая органами системы ООН, финансовыми институтами и иными международными организациями, приобретает всё большие масштабы и размах. В результате возросло дублирование, снизилась эффективность, что отрицательно сказалось на роли Программы и нанесло ущерб её престижу".

Председатель движения "Альтернативы развития" (Дели, Индия) Ашок Хосла писал: "Чего же мы достигли спустя много лет после заключения различных соглашений? По сути дела ничего. Единственным позитивным результатом является, пожалуй, сокращение использования озоноразрушающих веществ. В ходе третьего Экологического саммита, намечаемого на 2002 год, на гражданское общество вновь будет возложена основная ответственность, на этот раз за то, чтобы убедить правительства рационализировать структуры ООН и межправительственные процессы в области устойчивого развития".

На очередной сессии Генеральной Ассамблеи ООН было прямо сказано: "Следует повысить роль ЮНЕП в дальнейшем развитии международного экологического права, включая установление неразрывной взаимосвязи между относящимися к этой сфере конвенциями по окружающей среде в сотрудничестве с их соответствующими конференциями сторон или руководящими органами".

Директор-исполнитель Международного института по окружающей среде и развитию (Лондон, Соединённое Королевство) Ричард Сандбрук писал: Тёпфер[332] целиком и полностью поддерживает "установление более тесных связей между политикой в сфере международной торговли и экологической политикой". В том, что связи между экологическим правом и торговлей важны, сомнения нет... Нам по-прежнему нужны самые действенные нормы и даже законы, если мы хотим избежать торговой войны из-за проблем окружающей среды".

[331] Наша планета. 1999. Т. 10, № 2. С. 8.

[332] Клаус Тёпфер - Заместитель Генерального секретаря ООН, Директор-исполнитель ЮНЕП.

На сессиях Совета управляющих 1998 и 1999 гг. Директор-исполнитель наметил основные сферы деятельности ЮНЕП и программу её работы на ближайшие несколько лет, в которую, в частности, входят следующие положения:

- укрепление потенциала ЮНЕП в сфере готовности к стихийным бедствиям и реагирования на чрезвычайные ситуации, а также её функций в таких областях, как раннее предупреждение и оценка последствий;

- координация и совершенствование экологического инструментария в следующих областях: конвенции, химические вещества, разработка экономических механизмов для выполнения международных соглашений по охране окружающей среды.

Одним из последних примеров в длинном перечне конвенций и соглашений, заключённых по инициативе или поддержке ЮНЕП, является **Роттердамская конвенция,** в которой говорится о распространении в международной торговле процедуры предварительного информирования о получении согласия в отношении отдельных видов опасных химических веществ и пестицидов. Ведутся переговоры о режиме, регламентирующем обращение со стойкими химическими загрязнителями, и ЮНЕП по-прежнему будет интенсивно развивать и поддерживать международное экологическое право и всячески поддерживать его имп-лементацию. В связи с этим Программу стоит использовать не только как кладезь знаний и опыта, но прежде всего как организацию, способную инициировать различные процессы и способствовать их проведению, а также быть форумом для министров и экспертов по вопросам окружающей среды.

ЮНЕП и Отдел по предотвращению преступности и уголовного правосудия Секретариата ООН ведут подготовку совместных инициатив в области предупреждения экологических преступлений.

Секретариат ЮНЕП сообщил, что он рассматривает вопрос экологических правонарушений и борьбы с ними в рамках программы технической помощи в области экологического законодательства, обеспечивая техническую поддержку при составлении проектов рамочных законов по охране окружающей среды и отраслевых законов.

V.2.3. Международные эколого-правовые инициативы

Международные организации напрямую связаны с международными правоотношениями, с международным правом окружающей среды не только как участники, но как творцы нового порядка охраны окружающей среды, что проявляется через-дх международные эколого-правовые инициативы.

В резолюции 1995/27 Экономический и социальный совет призвал Генерального секретаря, а также Научно-исследовательский институт ООН межрегиональной преступности и правосудия и региональные учреждения по предотвращению преступности и обращению с преступниками продолжать исследования, обмен информацией, обучение и техническое сотрудничество, способствующие развитию превентивных, регулятивных и других механизмов действия уголовного права по охране окружающей среды, обращая особое внимание на такие задачи как: (а) **оценка первоочередных нужд и консультативные услуги;** (б) **помощь в обзоре или усовершенствовании законодательства и развитии эффективной инфраструктуры; и (в) подготовка кадров.**

Настоящее положение было повторно упомянуто Советом в резолюции 1996/10, согласно которой принято решение о том, что вопрос о роли уголовного права в охране окружающей среды должен оставаться одним из приоритетных вопросов **Комиссии по предотвращению преступлений и уголовному правосудию.**

В этом же разрешении Совет попросил Генерального секретаря запросить мнения Государств-членов, чтобы определить целесообразность создания соответствующего механизма для применения уголовного права в целях защиты окружающей среды и поддерживать близкое сотрудничество с Государствами-членами и органами, активными в области охраны окружающей среды, особенно в области технического сотрудничества и помощи, и продолжать накапливать информацию о национальном экологическом уголовном законодательстве, региональных и многосторонних инициативах.

В 1996 году Святой Престол предложил 10-й Конгресс ООН посвятить вопросам разработки новых международно-правовых инструментов и форм международной юрисдикции для борьбы с международными преступлениями, связанными, в том числе, с нанесением особо крупного ущерба окружающей среде других государств.

На 6-й сессии Комиссии по предотвращению преступлений и уголовному правосудию Экономического и социального совета, состоявшейся в Вене 28 апреля - 9 мая 1997 г. Генеральный секретарь ООН выступил с докладом "Международное сотрудничество против транснациональной преступности. Роль уголовного права в охране окружающей среды".

Под эгидой Организации Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) были разработаны два важнейших универсальных соглашения: Рамсарская конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, 1971 года и Парижская конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 года.

ИМО[333] участвовала в разработке соглашений, в числе которых - Лондонская конвенция о предотвращении загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 года и Лондонская конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 года. Согласно ст. 4 Международной конвенции о предотвращении загрязнения сбросами с судов (МАРПОЛ) Стороны, подписавшие Конвенцию, призваны установить санкции, соответствующие законам государства, под чьим флагом идёт корабль, действующие где бы нарушение ни произошло, и соответствующие закону любой стороны, в чьей юрисдикции установлен юридический факт.

МАГАТЭ[334] вскоре после аварии на Чернобыльской АЭС инициировала заключение двух конвенций: о раннем уведомлении о ядерном инциденте и об оказании помощи в случае ядерного инцидента.

ВОЗ[335] провела глубокий отбор законодательных текстов, принятых в течение последних пяти лет, включая законы и нормы 18 стран, содержащих уголовное обеспечение защиты окружающей среды. Тексты изданы в сокращённом виде в ежеквартальном журнале ВОЗ - "Международный дайджест законодательства о здравоохранении" (International Digest of Health Legislation).

Всемирная таможенная организация (ВТО) подписала меморандумы о взаимопонимании с секретариатом СИТЕС в 1996 году и с секретариатом Базельской Конвенции в 1999 году.

Совет **ИКАО**[336] принял Стандарты и Рекомендуемую практику по авиационному шуму 02.04.71, оформленные в виде приложения 16 (Охрана окружающей среды) к Конвенции о международной гражданской авиации 1944 года. По инициативе ИКАО государства-члены приняли правила сертификации авиационного шума.

Под эгидой **ЕЭК ООН**[337] была заключена Женевская конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 года. Она была расширена путем принятия пяти протоколов, устанавливавших темпы и объёмы сокращения государствами-уча-

[333] ИМО - Международная морская организация (специализированное агентство ООН до 22.05.82 - Межправительственная консультативная морская организация - Inter-Govemmental Maritime Consultative Organisation) — International Maritime Organisation (IMO). Год создания: 1948. Участники: 135 государств членов и 2 ассоциированных члена.

[334] МАГАТЭ - Международное агентство по атомной энергии.

[335] ВОЗ - Всемирная организация ООН по вопросам здравоохранения World Health Organisation (WHO) - Всемирная организация здравоохранения. Год создания: 1946. Участники: государства-члены ООН.

[336] Международная организация гражданской авиации.

[337] ЕЭК ООН - Европейская экономическая комиссия ООН - Economic Commission for Europe (UN ECE). Год создания: 1947. Участники: 30 стран Европы, США и Канада.

стниками выбросов загрязняющих веществ и Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте.

Все законодательство, подготовленное **ФАО**[338] для государств-членов в рамках проектов технической помощи, содержит нормы уголовного права, касающиеся охраны окружающей среды. Правовым отделом ФАО были подготовлены Руководящие принципы для того, чтобы облегчить принятие и национальное выполнение Соглашения о содействии выполнению международных мер в области охраны природы и управления рыболовецкими судами в открытом море (от 29.11.93), одобренные резолюцией 15/93 Конференции ФАО на её 27-й сессии, 24 ноября 1993 г. Руководящие принципы включают положение о санкциях для того, чтобы обеспечить соблюдение положений Соглашения.

Университет Организации Объединенных Наций организовал некоторое число программ обучения в области международного права окружающей среды. Относящееся к окружающей среде уголовное право рассматривается специалистами института как очень важный предмет и аспект управления в сфере экологии.

Межпарламентский Союз ежегодно выпускает документ, в котором отмечается состояние ратификации основных международных инструментов в области охраны окружающей среды и направляет его всем парламентам — его участникам.

В политическом заявлении "Европейский Союз и новая Европа" отмечено, что первым пробным камнем для **Евросоюза**[339] является обеспечение сбалансированного экономического развития и реализации всего потенциала Единого рынка таким образом, который в полной мере учитывает принцип экологической устойчивости. Проведение преобразований в ЕС сопровождается принятием Директив о внесении изменений в национальное законодательство стран-участниц. Этим же путём распространяется лучший опыт. Вице-премьер Правительства Великобритании, Госсекретарь по охране окружающей среды Джон Прэскот в заявлении Парламенту относитель-

338 фдо - Всемирная продовольственная организация - Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Год создания: 1945. Участники: государства-члены ООН.

339 Европейский Союз (ЕС) - European Union (EU) (Совет министров; Комиссия Европейского Союза (КЕС) - Европейская Комиссия (ЕК) - Комиссия Европейских Сообществ (до 1993 года) - European Commission (EC); Commission of European Communities (CEC); Европейский Суд; Европейский Парламент; Палата аудиторов; Экономический и социальный комитет; Комитет регионов). Год создания: 1992. (Маастрихтский договор). Участники: 15 государств, включает Европейское Сообщество (Единый европейский акт 1987 года), объединяет три юридические единицы; Европейское экономическое сообщество (ЕЕС/ЕЭС; с 1992 года ЕС - Сообщество), Европейское сообщество по атомной энергетике (Euratom), Европейское сообщество по углю и стали (ECSC).

но подготовки Директивы ЕК о полигонах по захоронению отходов отметил, что согласно мнению Правительства, Директива заполнит давний пробел в европейском законодательстве и будет способствовать существенному повышению стандартов по захоронению отходов в государствах-членах, которые испытывали проблемы этого плана в прошлом.

Правительства государств — членов **СНГ** согласились сохранять на территории бывшего Союза Советских Социалистических Республик в действии прежние нормы экологического права до принятия международных инструментов или детальной разработки новых единообразных соглашений. Сотрудничество осуществляется в рамках Межгосударственного экологического совета СНГ, созданного в целях реализации Соглашения о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды от 08.02.92. В правовой сфере взаимодействие стран СНГ направлено в том числе на разработку нормативно-методической базы в области охраны окружающей среды[340].

В 1996 году **Совет Европы**[341] сообщил, что комитет управления, ответственный за вопросы уголовного права, а именно Европейский Комитет по проблемам преступности, одобрил в июне 1996 года, после почти пяти лет работы, проект Конвенции по охране окружающей среды уголовным правом. 16 ноября 1998 г. семь стран[342] подписали упомянутую Конвенцию, открытую для подписания 4 ноября 1998 г. Согласно ст. 2 Конвенция требует от Сторон признать уго-ловно наказуемыми разнообразные серьёзные правонарушения. Они, в частности, относятся к сфере незаконного обращения источников ионизирующей радиации, опасных отходов. Часть из них имеет материальный состав, другая часть касается предотвращения негативных последствий от воздействия ядерных материалов, которые "могут вызвать наступление смерти или причинение увечий человеку или значительный урон качеству воздуха, воды, животным или растениям", т.е. формальны по составу. В конвенции признана роль неправительственных организаций. Несмотря на то, что ряд положений конвенции являются добровольными, её подписание безус-

[340] Комментарий к Закону Российской Федерации "Об охране окружающей природной среды" / Рук. авт. кол. и отв. ред. *С.А. Боголюбов.* М.: ИНФРА • М - НОРМА, 1996; Справочная правовая система Гарант-максимум. Всего документов 69100 по состоянию на 22.01.99. Версия 4.05.3 М.: НПП Гарант-Сервис, 1990-1998.

[341] Совет Европы (СЕ) - Council of Europe (CoE) (Комитет министров; Конференции министров; Экспертные комиссии; Парламентская Ассамблея; Постоянная конференция местных и региональных властей). Год создания: 1949. Участники: 41 европейское государство (1999), Грузия (с мая 1999 года).

[342] В числе их: Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Исландия и Швеция.

ловно является вехой в развитии международного права охраны окружающей среды[343].

Ряд национальных подразделений организации **Друзья** Земли[344] осуществляют деятельность, связанную с правовыми вопросами охраны окружающей среды. Кроме исследований в этой области, данная активность часто включает лоббирование и проведение кампаний по совершенствованию законодательства в целях повышения эффективности применения или против нарушений законов по охране окружающей среды. Так, например. Друзья Земли координируют проект по незаконному экспорту из четырёх тропических стран, который осуществляют их соответствующие региональные отделения. Поскольку этот тип координации был относительно нов для довольно децентрализованной организации, о ведении центральной базы данных нам не известно.

Международный Центр социологических, уголовных и пенитенциарных исследований и наук опубликовал в 1993 году всестороннее исследование, озаглавленное "Охрана окружающей среды и уголовный закон". В публикации этот вопрос рассмотрен с различных точек зрения, освещено международное сотрудничество и опыт некоторых стран в настоящей области.

Международная Ассоциация юристов ведёт подборку информации относительно применения экологического права в отдельных странах.

Международный Совет экологического права в сотрудничестве с Центром **МСОП**[345] формирует большие базы данных и сборники международных соглашений, национального законодательства и литературы, имеющие отношение к экологическому праву.

Мандат **Интерпола**[346] включает борьбу с экологическими преступлениями, подлежащими уголовному преследованию. Уже в 1976 году была принята резолюция Интерпола о борьбе с незаконной торговлей видами дикой фауны и флоры. Сегодня, однако, главную озабоченность Генерального секретариата вызывают незаконные трансграничные перевозки опасных отходов и веществ, пробле-

[343] Подробнее об этом см.: Council of Europe News. Naturopa. 1999. № 90. P.28-29.

[344] Друзья Земли - Friends of the Earth (PoE). Объединяет экологические группы в 58 странах.

[345] МСОП - Международный союз охраны природы - Всемирный союз охраны природы - International Union for Nature Conservation (IUCN) - The World Conservation Union. Год создания: 1948. Участники: более 952 члена из 139 стран мира (74 правительства, 111 правительственных организаций, 731 НПО, 36 ассоциированных членов, не имеющих права голоса).

346 Интерпол - международная полицейская организация, включающая 174 государства - члена со всех континентов.

ма, которая становится все более острой для здоровья населения в многих странах[347].

К 1994 году Генеральному секретариату Интерпола было сообщено о 70 фактах экологических преступлений. Приблизительно 80 процентов дел - сообщения Европейских стран, 15 - США и остальные из Африки и Ближнего Востока. Главным образом дела касаются незаконных перевозок опасных веществ, т.е. перевозки отходов и сброса и/или перевозки радиоактивных веществ.

Основываясь на опыте, полученном в результате расследования упомянутых преступлений и других дел. Рабочая группа Интерпола по борьбе с экологическими преступлениями наметила практические меры по совершенствованию применения международного права при незаконной перевозке отходов и сбросе опасных и радиоактивных веществ.

Меры нацелены на то, чтобы:

- улучшить обмен информацией эксплуатационной, статистической, юридической и другой по данному вопросу;
- изучить незаконные пути транспортировки;
- изучить *modus operand!,* использованный поставщиками;
- извлечь выводы из предыдущих дел;
- изучить возможности анализа информации на международном уровне;
- установить международную сеть хорошо осведомленных органов по применению законодательства;
- установить типологию международных поставщиков отходов и химических веществ;
- создать базу данных о местах переработки отходов, принимающих сырьё из за рубежа, спросе на полигоны по утилизации;
- разработать перечень токсичных и опасных продуктов согласно национальному законодательству и направить его государствам-членам.

В этой связи Интерпол играет важную роль как координатор между национальными полицейскими силами (таможенными органами) и, например, секретариатом СИТЕС в Женеве. Вышеупомянутая Рабочая группа Интерпола в настоящее время ведёт обмен информацией о лицах, компаниях и организациях, участвующих в незаконной торговле животными и растениями; методах / тенденциях незаконной торговли, включая использование ложных документов СИТЕС, подделку разрешений и способы транспортировки.

[347] *Клем Серен.* Экологические преступления и роль ИНТЕРПОЛА // Материалы третьей междунар. конф. по применению экологического законодательства. Оаксака, Мексика 1994. Т. 1. С. 355-341.

Для борьбы с экологическими преступлениями и работы по их предотвращению Интерпол располагает определёнными возможностями.

Во-первых, это система быстрого обмена информацией в условиях секретности через независимую международную телекоммуникационную сеть. Система позволяет использовать все стандартные средства связи, от телекса до спутниковой связи через компьютеризированные устройства (система amss, x. 400).

Во-вторых, система компьютеризированных криминалистических отчетов, включая архив, алфавитные указатели и файлы названий (имён), отпечатки пальцев и фотографии международных правонарушителей, аналитические исследования и резюме, и т.д.

В третьих, распространение по просьбе национальных властей информации о преступниках, зарегистрированных или разыскиваемых на международном уровне, об украденной собственности, о методах, используемых преступниками и т.д.

В четвёртых, подразделение по анализу вопросов уголовного расследования (analytical criminal intelligence unit, АСШ), обеспечивающее профессиональный анализ криминальной информации.

В-пятых, правовой и полицейский опыт.

Главная миссия Интерпола состоит в том, чтобы содействовать и способствовать лучшему пониманию и более тесному сотрудничеству между партнёрами, применяющими международное право, и также с другими соответствующими международными организациями. Интерпол подписал меморандумы о взаимопонимании с секретариатом СИТЕС в 1998 году и с секретариатом Базельской Конвенции в 1999 году.

В качестве выполнения части инициативы "Капасити 21", осуществляемой **ПРООН**[348] в сотрудничестве с Научно-исследовательским институтом ООН межрегиональной преступности и правосудия (НИИМПП,) подготовлена "Монография о расширении возможностей уголовного принуждения исполнения экологического законодательства". На основании упомянутой работы ПРООН готовит всестороннюю публикацию в области исполнения экологического законодательства. В этой публикации будут определены направления, по которым могут быть разработаны и выполнены конкретные проекты в области уголовного принуждения исполнения экологического законодательства, и предложены элементы, на которых может быть сосредоточено техническое содействие, например разработка законодательства, институциональное развитие, инструменты принуждения, стажировка и образование. Различные агентства системы ООН направили в ПРООН ряд подбо-

[348] ПРООН - Программа ООН по развитию - United Nations Development Programme (UNDP). Год создания: 1965. Участники: 189 государств.

рок монографий, в которых разработаны базовые требования построения экологических законов, включая Программу предотвращения преступлений и уголовного правосудия, разработанную совместно с НИИМПП.

Процесс трансформации норм международного права в национальное законодательство очень медленный. Для его ускорения на портлендской встрече экспертов, проведённой под эгидой **Научно-исследовательского института ООН межрегиональной преступности и правосудия** и Международного центра по реформе уголовного права и уголовной политике (19-23.03.94, Портленд, Орегон, США), было рекомендовано:

- секретариатам международных конвенций предпринимать действия, обеспечивающие наиболее широкое эффективное применение их национальных инструментов;

- предоставить поддержку Комиссии международного права в кодификационной работе, предусмотрев, что в проект кодекса преступлений против мира и безопасности человечества войдут необходимые, наиболее ключевые правонарушения против окружающей среды, которые закрепят признание принципов, озвученных Конференцией ООН по окружающей среде и развитию;

- на основе предложений, выдвинутых Комиссией международного права, признать наиболее серьёзные формы экологических преступлений международными преступлениями и закрепить это в международной конвенции, в которую включить также положения о взаимном содействии в расследовании преступлений и процессуальные нормы, а также предусмотреть применение принципа *aut dedere aut judicare.* Рекомендации встречи также включали следующие положения:

- применение экологического права в контексте уголовного должно рассматриваться как комплекс разнообразных мер от сбора информации до установления фактов, расследования, раскрытия и разрешения;

- на краткосрочный период региональные организации должны сосредоточить деятельность на проведении инспекций, сборе информации, подготовке отчётов, мониторинге, аудите и разрешении разногласий.

В Апиа, Самоа в июне 1998 года под эгидой Научно-исследовательского института ООН межрегиональной преступности и правосудия (НИИМПП), Секретариата Содружества и Региональной программы южной части Тихого океана по окружающей среде состоялся **международный семинар "Уголовное право и его применение в международных конвенциях по охране окружающей среды".** Основные цели этого проекта включали: анализ положений и процедур уголовного законодательства и уголовного преследования правонарушителей за экологически вредные действия при особом внимании

к международным договорам; обсуждение трудностей, стоящих при расследовании экологических преступлений и вопросов, относящихся к реализации международных / региональных конвенций и двусторонних соглашений по охране окружающей среды; рассмотрение предложений по интенсификации эффективного применения уголовного права на национальном уровне и эффективному международному сотрудничеству.

В дальнейшем НИИМПП ориентирован развивать деятельность по таким направлениям, как: трансграничные экологические преступления, организованная преступность и экологические преступления (преступления против окружающей среды).

Говоря о международно-правовом универсальном акте для региона Тихого океана, участники семинара отметили, что считают полезным закрепить превосходство его силы над другими законами. Также было высказано мнение о том, что для решения международных вопросов заинтересованные страны должны действовать через специализированные международные организации. Кроме того, было подчёркнуто, что тенденция кодификации разрозненного национального экологического законодательства вполне согласуется с курсом реформ права.

В ходе семинара не обошлось без курьёзов. Так, во время ужина, хозяином которого был Министр, входящий в Кабинет, один из экспертов заподозрил, что на угощение подана зажаренная тушка исчезающей птицы. Бдительный инспектор сохранил косточки дичи, а по результатам расследования ловец птиц был признан виновным и на него была возложена обязанность уплатить штраф. В ответ на реплику подозреваемого: "Министр попросил меня поймать нескольких птиц в кустарнике для приготовления традиционного самоанского жаркого, что я и сделал" - Министр ответил: "Я никогда не говорил ему охотиться на охраняемые виды".

В соответствии с планами на 1996-1999 гг. НИИМПП совместно с Центром по предотвращению международных преступлений (Вена) и другими организациями провёл исследование по теме "Организованная преступность и преступления против окружающей среды". В отчёте особо подчёркнута роль в борьбе против экологических преступлений таких международных агентств, как Интерпол, Европол, национальных подразделений полиции, таможенных органов, органов по контролю за объектами животного мира, по радиационной безопасности, а также международных федераций ВТО, ИМО, ИнтерАтом.

Цели исследования включали: содействие росту интереса к проблемам и к пониманию организованной преступности и её роли в преступлениях против окружающей среды; разработку предложения для модельного национального правоприменения и международного сотрудничества; исследование модели сотрудничества нацио-

нальных, международных и неправительственных институтов по контролю над преступлениями против окружающей среды, совершаемых организованными группами и их сокращению.

В рассматриваемой области НИИМПП осуществил 8 международных проектов. Также в упомянутой работе отмечено, что на встрече **Большой** восьмёрки в Лидсе (Великобритания) в 1998 году лидеры стран Восьмёрки выразили глубокую озабоченность постоянным увеличением числа нарушений международных соглашений в области охраны окружающей среды и особенно участием в этом международных организованных преступных групп. В заключении было заявлено, что областями особого внимания являются торговля видами животных и растений, находящимися под угрозой исчезновения, незаконная торговля отходами, озоноразрушающими веществами и радиоактивными материалами. ООН в настоящее время разрабатывает предварительный проект возможной универсальной международной конвенции против организованной транснациональной преступности.

Еще в 1997 году министры Большой восьмёрки приняли в Майами Заявление о принуждении к соблюдению экологического законодательства, международном сотрудничестве и доступе общественности к информации.

В ходе заседания министров Большой восьмёрки в 1999 году господин Мичер сказал: "Длительное время Великобритания рассматривает международные экологические преступления в качестве приоритетной проблемы для действий. Борьба против экологических преступлений должна опираться на эффективное принуждение к соблюдению экологического законодательства и судебное преследование. Требуется связь и сотрудничество на национальном, региональном и международном уровнях. Требуется междисциплинарный подход, при котором все игроки в каждой стране - полиция, инспекторы, таможенники, юристы и политические советники - соединены в систему внутри страны и подход, при котором такие национальные сети соединены на международной арене".

Существенную роль в предотвращении экологических правонарушений играет международная программа **Траффик** (транслитерация с англ. Trade Record Analysis of Йога and Fauna in Commerce -анализ торгового учета по флоре и фауне в коммерции). Её представительство имеется и в России. Цель программы - сохранение биоразнообразия через мониторинг торговли дикими видами фауны и флоры и их дериватами. Проводится сбор и анализ данных о целях и степени вовлеченности в легальную и нелегальную торговлю и/или промышленное использование тех или иных видов, объемах, формах, структуре и направлениях этой торговли.

При этом основной упор делается на виды, -включенные в приложения СИТЕС и их дериваты, а также виды, для которых вовле-

чение в торговлю представляет угрозу их существованию. В рамках программы, помимо постоянного мониторинга, ведутся тематические исследования. К настоящему времени проведены исследования по изучению торговли дикими видами фауны и флоры в России и республиках Средней Азии; исследования по коммерческому отлову и торговле редкими видами беспозвоночных животных, хищных птиц, осетровых рыб и другими исчезающими видами в России и странах СНГ. Траффик поддерживают ВВФ и МСОП. Считается, что это наиболее развитая инициатива по обеспечению международного взаимодействия в целях обнаружения незаконной торговли видами СИТЕС, а также неправомерного улова рыбы, порубки и продажи леса.

Другие МНПО, например. **Агентство экологических расследований** также глубоко исследовало торговые пути, по которым частные фирмы контрабандно перевозят экологические объекты.

Специализирующаяся на охране живой природы МНПО **Вайл-**дЭйд (WildAid) провела международную кампанию против приготовления "акульего супа", обращая внимание на его влияние на здоровье и этические аспекты. В результате спрос на это блюдо уменьшился на некоторых азиатских рынках на 50—70 процентов.

Ярким примером сетевой МНПО являются Международные лидеры в области окружающей среды и развития (LEAD International, ЛИД). Эта организация тесно связана с гражданским обществом и очевидно являются инструментом формирования международной экологически ориентированной политической элиты.

Обширная группа практиков, связанных с контролем за исполнением экологического законодательства сформирована в рамках Международной сети по принуждению к исполнению экологического законодательства (International Network for Environmental Compliance and Enforcement (INECE) и Европейской сети по внедрению и применению экологического законодательства (European Network on the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL).

V.2.4. Экологический правопорядок и европейская интеграция

На пути трансформации в мощное, высокоорганизованное в экономическом и политическом отношении государственное образование Европейский Союз развивает экологическое законодательство. Применение этого законодательства реально способствует упрочению экологического правопорядка в Европе.

Образ Европейского Союза в значительной мере определяют семь основных органов, отмеченных на схеме. Его основанием явля-

ются государства-члены. Корни, образующие фундамент, - это Европейское Сообщество (наименования учредителей выделены полужирным) и ряд международных договоров, в том числе закрепивших создание новых организаций.

Поэтапно, шаг за шагом, Европа пришла к тем качественным преобразованиям в политике и экономике, которые мы наблюдаем сегодня. Римский договор об учреждении ЕЭС 1957 года. Брюссельский договор об учреждении единого Совета и единой Комиссии европейских сообществ 1965 года. Единый европейский акт 1986 года послужили строительству новой Европы. Маастрихтский и Амстердамский договоры о Европейском союзе 1992 и 1997 гг. сконцентрировали ещ больше европейского суверенитета, обеспечив широкие возможности участникам в обмен на обязательства с их стороны.

Экологическая составляющая этого процесса для экологов представляет особый интерес. Это часть постепенного решения проблемы "гармонизации взаимодействия с природой всего мирового сообщества"[349].

И в этом параграфе мы попробуем отразить основы и некоторые особенности европейского экологического правопорядка.

Александр Кисе - один из наиболее известных европейских экологов-юристов в заключении своей книги[350] писал: "Очень воодушевляет, когда вы заканчиваете книгу по международному экологическому праву с описанием законодательной и правовой систем, которые обладают такими гарантиями эффективности. Естественно, можно возразить, что формы законодательства Сообщества уже не являются частью международного права, поскольку ЕЭС создало квазифедеральную систему. Это возражение не беспочвенно.

Однако разве международное право не развивается по направлению к созданию федеральных форм? Экологическое право, обнаруживающее много сильных и слабых сторон правовых систем, также предоставляет в этой связи материал для отражения".

Охрана окружающей среды не упоминалась в Римском договоре. Немногим менее полувека потребовалось для того, чтобы экологическое нормотворчество стало интенсивно развиваться, а обсуждение новаций достигло сегодняшнего накала.

Так, в материалах конференции представителей Государств-членов, состоявшейся в Брюсселе 14.05.97 отражены предложения о

[349] *Боголюбов С.А.* Экологическое право.

[350] *Kiss Alexandre.* Droit international de 1'environnement. Paris, 1989. P. 336. Цит. по: *Kramer Ludwig.* The implementation of environmental laws by the European economic communities // Second International conference on environmental enforcement. Budapest, 1992. Vol. 1. P. 183.

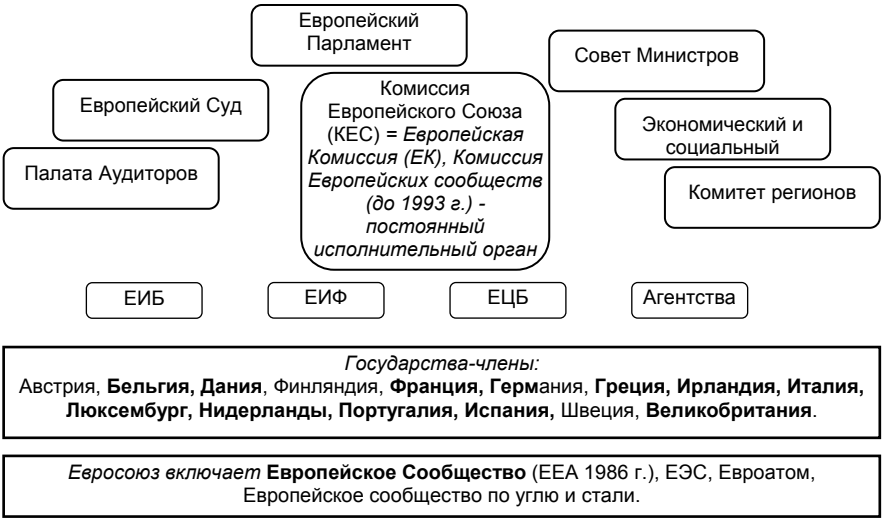

Рис. 5. Схема основных органов Европейского Союза

внесении девяти поправок в текст Амстердамского договора, касающихся охраны окружающей среды[351].

Ключевыми статьями Договора Сообщества[352], касающимися осуществления природоохранных мер, являются ст. 175 (4) (бывшая 130s) и ст. 211 (бывшая 155 - в маастрихтской редакции).

Статья ст. 175 (4) гласит: "Беспристрастно по отношению к каким-либо мерам Сообщества Государства-члены должны финансировать и проводить экологическую политику".

В статье 211 говорится: "В целях обеспечения надлежащего функционирования и развития общего рынка Комиссия должна обеспечить действенность положений Договора и мер, принимаемых организациями в соответствии с ними";

В целом, охране окружающей среды прямо служат положения семи статей и специального раздела[353]. Кроме того. Европейский суд

[351] Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Brussels, 14 May 1997, Non Paper (Compilation of Texts Under Discussion) Last-Modified: Tue, 02 Feb 1999 www.eurplace.org/diba/cig/amster8.txt.

[352] Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/ec_cons_treaty_en.pdf.

[353] А именно: статьи 2 (бывшая 2), 3.1 (1) (бывшая 3), 6 (бывшая 3c), 95.3-5 (бывшая ЮОа), 137 (бывшая 118), 157.1 (бывшая 130), 1"61 (бывшая 130d), весь Титул XIX "Окружающая среда" (быв. Титул XVI).

давно уже определил, что охрана окружающей среды является неотъемлемой целью в интересе Сообщества[354].

Члены Евросоюза обязаны приводить национальное законодательство в соответствие с директивами Сообщества и обеспечивать соответствие практики целям директив[355]. Но не все Государства-члены успешны в этом процессе, не все обеспечили уголовными санкциями наиболее серьезные нарушения экологического законодательства Сообщества[356]. Поэтому Комиссия приняла в 2001 году предложение о директиве по введению правовых санкций за нарушение экологического права на уровне Евросоюза.

Проект касается только наиболее важных нарушений (ст. 3):

- выброс углеводорода, использованных масел или осадков стоков в воду;
- сброс, эмиссия или внедрение большого объема веществ в воздух, почву или воду, а также переработка, захоронение, накопление, транспортировка, экспорт или импорт опасных отходов;
- сброс отходов на земле или на воде (включая работу полигонов);
- владение, прием, нанесение повреждений, забой или торговля охраняемыми видами флоры и фауны;
- существенное нарушение охраняемой среды обитания биологических видов;
- торговля озоноразрушающими веществами;
- осуществление производства, связанного с применением опасных технологий или при котором опасные вещества или их компоненты накапливаются или используются[357].

Для проведения любых преобразований требуется время. Это тем более верно в отношении распространения действия уголовных санкций. Вместе с тем постоянно действуют уже сформированные институты.

В отличие от директив регулятивные предписания (regulations) обеспечивают прямое применение закона Сообщества, предоставляют права, устанавливают обязательные выплаты вне зависимости от национального законодательства (ст. 249.2 - бывшая 189 Договора Сообщества).

[354] Court of Justice. Case 240/83, ADBHU, (1985) European Court Reports (ECR) 531; Case 302/86, Commission v. Denmark, (1988) ECR 4607 - цит. по: *Kramer Ludwig.* Op. sit. P. 185.

355 *Wagenbaur Rolf.* European Community's prospects for enforcement of directives // International enforcement workshop. Utrecht, 1990. Vol. 1/2. P. 174-176.

[356] *De Bandt, Van Hecke, Lagae & Loesch De Brauw Blackstone, Westbroek Gianni,* Origoni & Partners / Lagerluf & Leman Linklaters. Environmental Law Bulletin Issue 15 April 2001 © Linklaters & Alliance April 2001 _http://www.linklaters.com/english/publications/pdf/806-pdf.

[357] **Ibid.**

Так, Европейский суд присудил Грецию к выплате штрафа в размере 20 000 евро в день за попустительство загрязнению на полигоне по захоронению отходов о. Крит. Размер штрафа определен по методу, установленному в меморандуме 96/C 242/07 от 21.08.96 по применению ст. 171 ЕС (OJ 1996 C 242, p. 6) и материала 97/C 63/02 от 28.02.97 о методе подсчета размера штрафов за нарушение ст. 171 ЕС (OJ 1997 C 63, p.2). В этой связи Комиссия должна обеспечить равные отношения между всеми Государствами-членами. Предполагаемый подход основан на соразмерности штрафов ВНП конкретных государств.

В результате Греции придется заплатить 4 780 000 евро из которых 3 600 000 уже оплачено. Недавно Греция объявила о закрытии незаконного полигона по захоронению отходов и начале первой стадии его очистки.

8 марта 2001 г. состоялось слушание против Бельгии (C-230/00). Несогласие Европейского суда вызвал факт действия концепции "безусловного одобрения" ("implicit authorisations") в отношении некоторых экологических норм. Если уполномоченный орган в Фламандии или Валлонии не реагирует в отведенный срок на заявление о разрешении какой-либо хозяйственной деятельности, то считается, что в разрешении отказано. Этот же подход действует и в случае апелляции. Если орган не реагирует, - разрешение предоставлено.

Этот подход не отвечает директивам 75/442/EEC от 15.07.75 по отходам, 76/464/EEC от 04.05.76 по загрязнению, вызываемому сбросом опасных веществ в морскую акваторию. Упомянутые директивы включают Директиву 80/68/EEC от 17.12.79 по охране подземных вод от загрязнения, вызываемого опасными веществами. Постановлением Суда бельгийским законодателям указано на необходимость модификации режимов природопользования. В частности, это касается фламандского режима обеспечения питьевой водой. Новый статут заменит закон 1933 года, расширяя права Водоканала (вплоть до проникновения сотрудников в частный дом) и увеличивая его ответственность за качество водоснабжения. Также стоит упомянуть, что к 2007 году предусмотрено установить водомеры в каждом доме.

Во исполнение ряда европейских директив Федеральный Кабинет (Германия) одобрил проекты законов об оценке воздействия на окружающую среду, а также об интегрированном предотвращении загрязнений и контроле.

Учитывая большую задержку выполнения директив. Бундесрат продолжал настаивать на доработке проектов. Речь шла о необходимости включения в законопроект поощрительных механизмов проведения добровольного экологического аудита. Кроме того, требовалось время для оценки расходов на исполнение новых функций уполномоченными органами.

Несмотря на приведенные аргументы, Европейская Комиссия обратилась в Европейский суд с просьбой наложить на Германию штраф 237 000 евро за каждый день задержки, поскольку она уже во второй раз не смогла внедрить обязательные директивы.

Иногда все-таки удается найти и "золотую середину". В документах Европейской Комиссии[358] высказывается мнение о том, что запреты и ограничения, предусмотренные экологическим законодательством и нормативами, могут служить аргументом в пользу предпочтения потребителями здоровых продуктов. Таким образом, в качестве ещ одного из направлений обеспечения экологического правопорядка может рассматриваться поддержка экологической конкуренции.

Вот некоторые примеры. В день, когда кооператив Ново Килен-то основал национальный парк Киленто (Кампанья, Италия) было решено объявить мораторий на использование пестицидов при производстве оливкового масла. В продвижении этого масла на рынок через ассоциированную организацию, использующую изображение панды в качестве эмблемы, помогло итальянское отделение Всемирного фонда дикой природы (ВВФ). Это привело к росту производства масла с 2 т в 1995 году до 13 т в 2000 году.

Многие люди отнеслись скептически к идее создания биосферного заповедника в горах, на границе Баварии, Тюрингии и Гесса. Сегодня гостиницы, расположенные в этом районе, более чем на половину обеспечены продуктами местного производства. Создание биосферного заповедника позволило фермерам, чьи угодья расположены на высоте от 700 до 1000 метров над уровнем моря, выжить благодаря "экологическим доходам".

"У политики, основанной на командно-контрольном принципе, нет будущего. Без внутренней мотивации, сообщество никогда не примет на себя ответственность за охрану территории, от чего оно чувствует себя отстраненным, напротив, оно попытается обойти нормативы"[359].

Совершенствование законодательства, его гармонизация, мониторинг выполнения его требований, убеждение, разъяснения и рекомендации, обоснованное правоприменение и содействие экологиза-ции сознания — это не полный перечень путей укрепления правопорядка в Европейском Союзе.

Остановимся коротко на одном из самых важных инструментов его поддержания. Основываясь на ст. 130d Совет министров ещё в 1988 году принял регулятивное предписание 2052/88, касающееся

[358] Environmental competitiveness Chapter 3. Reflecting on a strategy for improving environmental competitiveness Rural-Europe - © European Commission - AEIDL 2000 http://www.rural-europe.aeidl.be/rural-en/biblio/com-env7sub31 .htm.

[359] **Ibid.**

реформы структурных фондов Сообщества, другими словами, о главных инструментах финансового вмешательства Сообщества в вопросы сельскохозяйственной, региональной или социальной политики. Согласно этому документу (ст. 7) "Мероприятия, финансируемые структурными фондами или поддерживаемые Европейским инвестиционным банком или другой кредитной организацией, должны соответствовать (...) политике Сообщества, включая политику в сфере (...) охраны окружающей среды".

Структуры Европейского Союза, оказывающие влияние на деятельность по формированию и укреплению экологического правопорядка в объединенной Европе и за её пределами, постоянно расширяются. К их числу можно отнести Европейское агентство по окружающей среде. Европейское бюро по окружающей среде, аппараты многочисленных специальных научно-технических программ ЕС.

18 июня 2004 г. 25 государств-членов ратифицировали Европейскую Конституцию. Аналитики считают, что по одним вопросам в Конституции зашли слишком далеко, в то время как по другим практически не смогли продвинуться вперед. Природоохранные вопросы встречаются в числе элементов четырех составных норм. Количественно следовало бы ожидать большего. В целом же не так уж и формально, скорее наоборот, реалистично, а потому при прочих благоприятных условиях выполнимо.

В частности **Конституция** Европейского Союза гласит[360]: Союз устанавливает себе следующие цели: (...) повышать качество окружающей среды в Европе и мире (...) внести вклад в укрепление мира и развитие международного сотрудничества (статья 2).

Стремление к высокому уровню охраны окружающей среды и улучшению качества окружающей среды должно быть интегрировано в политику Союза и обеспечено в соответствии с принципом устойчивого развития (статья б "Солидарные права").Союз имеет в качестве внутренних целей (...) (3) гарантировать высокое качество окружающей среды (статья 25 "Внутренние цели Европейского Союза").

Для того чтобы достичь его внутренних целей. Европейский Союз предпринимает следующие действия: (...) (10) проводит экологическую политику (статья 26 "Внутренняя деятельность Европейского Союза"). Союз определяет процент (...) экологических платежей, переводимый в бюджет Союза (статья 62 (4).

Приведённые документы и примеры имеют значение прежде всего для государств-членов ЕС. За рубежами Европейского Союза, в том числе и в России для юристов-экологов важен вопрос о том, может ли европейский опыт обеспечения экологического правопо-

[360] The Constitution of the European Union http://www:irri-kiib.be/papers/Basic_ Treaty .pdf.

рядка послужить в некоем роде моделью для других регионов мира? На наш взгляд, пока говорить рано.

Пока констатируем, что все прямые или косвенные недостатки этого механизма компенсируются следующими составляющими:

- есть центральный орган, контролирующий национальное законодательство и практику выполнения общеобязательных норм;

- противоречия разрешает Европейский суд, к чьему мнению относятся с уважением;

- Комиссия гарантирует проверку всех случаев любого несоответствия экологическим нормам, в том числе по обращениям физических лиц;

- деятельность Европейского Парламента, Комиссии, неправительственных организаций открыта общественности, что позволяет реализовать потенциал общественного мнения;

- государства-члены несут ответственность по внутренним и внешним обязательствам, что побуждает их не только ускорять законотворчество, но и осуществлять тщательный контроль соблюдения законодательства.

- и последняя, но не менее значимая черта - это то, что процесс интеграции идет эволюционно, опираясь на конструктивное использование и преобразование прошлого опыта.

Одним из наиболее высоких достижений европейского экологического правопорядка, по нашему мнению, является интегрированный контроль загрязнений, поскольку он позволяет в процессе принятия решения учитывать суммарное техногенное воздействие на окружающую среду. Если раньше назначались допустимые выбросы для каждого источника загрязнения, то сейчас только общий лимит выбросов[361]. Это достойный ориентир для развития отечественного экологического права в будущем и вопрос для детального обсуждения.

§ 3. НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРИРОДОЗАЩИТНАЯ ГЕОПОЛИТИКА

V.3.1. Состояние международной экологической преступности

О размахе экологической преступности заставляют задуматься следующие цифры. Согласно итальянской неправительственной организации Легамбьенте, около 53 кланов мафии вовлечены в совершение экологических преступлений. 18 из них участвуют в не-

[361] Моделирование социо-эколого-экономической системы региона / Под ред. В.И. Гурмана, Е.В. Рюминой. М.: Наука, 2001. С. 139.

законной транспортировке отходов, а 11 в торговле охраняемыми видами животных. Сообщается, что организованные преступные группы в Канаде являются значительными поставщиками озонораз-рушающих веществ (ОРВ) на чёрный рынок США и уступают только мексиканским преступным организациям. Наиболее примечательный раскрытый случай известен под названием "Операция холодный бриз". В ходе последней было конфисковано около 1 000 000 брит. фунтов **ОРВ.**

Запрещенные товары перемещаются в обход таможенных пунктов. Мексиканские и американские организованные преступные сообщества перевозили через Рио Гранде находящихся под угрозой исчезновения попугаев, ОРВ, наркотики и оружие. Китайские подданные транспортировали слоновую кость и рога носорогов, добытые по южноафриканским заказам в Анголе.

Согласно Интерполу, мировой годовой оборот от законной и противоправной торговли дикими животными (живыми или мёртвыми) и растениями, а также продуктами из них, таких, как слоновая кость, шкуры, кораллы, средства медицины и т.д. составляет 6 миллиардов долларов США. ВВФ[362] оценивает этот оборот более чем в три раза, в ±20 миллиардов. Солидарно с Интерполом выступает Министерство окружающей среды, транспорта и регионов Великобритании[363]. В официальном сообщении также указывается, что объем ежегодной мировой торговли видами, находящимися под угрозой исчезновения [и дериватами], включая тигров и слоновую кость, опасные отходы и ОРВ оценивается более, чем 20 миллиардов долларов США в год, большая его часть - контрабанда и наносит вред окружающей среде.

Ежегодно в мире продаётся 350 миллионов животных и растений. Считается, что 25 процентов этой торговли незаконны. В 1994 году только российские компетентные органы установили 1400 случаев браконьерства и конфисковали 110 тонн лосося и 5 тонн икры.

Не для кого не секрет, что экологические преступления предприятий - загрязнителей атмосферы, водоемов, почв, грабящих леса, недра и рыбные богатства исключительно редко попадают в разряд уголовных. Говорить об объективности такой статистики не приходится. Ещё в середине 70-х годов исследованиями студенческих дружин по охране природы было показано, что латентность,

[362] ВВФ — Всемирный фонд дикой природы — World Wide Fund for Nature (WWF) - Всемирный фонд защиты природы - Мировой фонд живой природы - Фонд дикой природы. Год создания: 1961. Участники: 5,3 млн постоянных спонсоров и национальных ассоциаций пяти континентов.

[363] UK Moves to Tackle International Environmental Crime DETR November 14th 1999 http://www.naturalworidtours.co.uk/article/novemberl41999f.htm.

например, охотничьего браконьерства составляет более 99 процентов[364].

Браконьерство и контрабанда непосредственно угрожают биологическим видам. Слоновая кость используется для изготовления персональных печатей ханко в Японии. Из рогов носорога в Йемене изготавливают рукоятки мужских кинжалов. Кости тигра, медвежья желчь необходимы для традиционной китайской медицины. Осетровая икра, редкие попугаи и орхидеи также пользуются высоким спросом. Особо популярны платки из шерсти тибетской антилопы *(Pantholops hodgsonii).* Дериваты сибирского оленя *(Moschus moshiferus)* используются в парфюмерном производстве.

Несмотря на то, что, например, за охоту на панд в Китае предусмотрена смертная казнь, преступления не прекращаются. Стоимость товара с момента добычи до розничной продажи возрастает от 25 до 50 раз.

Серьезная проблема - незаконное, нерегулируемое и неучитываемое рыболовство (ННН рыболовство). Мировой улов рыбы превышает продуктивность экосистемы Мирового Океана. В настоящее время две трети всемирных рыбных запасов эксплуатируются на уровне или выше уровня их возможностей[365]. Эта общая проблема усиливает ущерб от ННН рыболовства, особенно трески, тунца, или от добычи китообразных млекопитающих.

Наиболее приоритетным в последние годы было предотвращение ННН рыболовства Патагонской зубатки *(Dissostichus elegi-noides).* Будучи защищенными Конвенцией об охране морских живых ресурсов Антарктики 1982 года, запасы зубатки были последовательно разграблены судами под "удобными флагами".

Свобода экстерриториальных вод означает, что регулирование рыбной ловли - исключительное право государства, которое предоставило право кораблю плавать под его флагом. Даже если правительства номинально соглашаются сотрудничать, судовладельцы могут изменить флаг на принадлежащий стране, не подписавшей региональные соглашения, и рыбачить без ограничений. Однако Конвенция ООН по морскому праву 1982 года установила, что суда должны плавать под одним флагом[366].

[364] Источник: http://sci.aha.ru/ATL/ra44c.htm *Мартынов А.С. Виноградов В.Г.* 1998.

[365] Около 44 процентов полностью истощены, 16 истощены, б уменьшены или экономически нерентабельны и 3 медленно восстанавливаются от чрезмерной эксплуатации, см.: PAO. World Review of Fisheries and Aquaculture. Fisheries Resources: Trends in Production, Utilization and Trade. Rome: FAO, 1999.

366 Статья 92 гласит: "1. Судно должно плавать под флагом только одного государства и, кроме исключительных случаев, прямо предусматриваемых в международных договорах или в настоящей Конвенции, подчиняется его исключительной юрисдикции в открытом море. Судно не может переменить свой флаг

В 1980 году Международная федерация транспортных рабочих установила, что около 11 государств, к которым приписаны суда, могут характеризоваться, как имеющие "удобные флаги", к 1999 году число "удобных флагов" выросло до 27, под ними ходили приблизительно 1 400 промышленных рыболовецких судов или около десятой части мирового рыболовного флота по тоннажу[367].

Из них 404 зарегистрировано в Белизе, 393 - в Гондурасе, 214 - в Панаме и 108 - на Сент Винсенте и Гренадинах. Основные судовладельцы, получающие выгоду, - тайваньские компании и компании стран Европейского Союза (169 и 168 судов соответственно). В числе принадлежащих европейским судовладельцам 116 судов испанские.

Улов Патагонской зубатки производился судами, изменившими флаг, и отгружен на Маврикии и в Намибии, которые не присоединились к Конвенции об охране морских живых ресурсов Антарктики 1982 года.

Подобно этому большие объемы ННН уловленного Атлантического тунца были отгружены в Белизе, Гондурасе, Панаме и Экваториальной Гвинее вопреки ограничениям, установленным в соответствии с Международной конвенцией о сохранении Атлантического тунца 1969 года.

Информация конца 1980-х, когда экспортная торговля росла быстро, показывает, что средняя стоимость захоронения одной тонны опасных отходов в стране ОЭСР была между от 100 до 2000, в то время как в Африке от 2,5 до 50,17 долларов США[368].

В ноябре 1998 года, например. Тайваньская промышленная компания "Формоза пластике корпорэйшн" отправила около 3000 тонн загрязненной ртутью золы с установки для сжигания отходов к предместьям кампучийского города Сианукville, где она была разгружена ночью и выброшена на ближайшем поле[369]. Горожане обрадовались находке и использовали золу как удобрение, а пластиковые мешки в хозяйстве. Появились больные. 10 000 жителей покинули город, восемь человек погибли.

во время плавания или стоянки при заходе в порт, кроме случаев действительного перехода права собственности или изменения регистрации. 2. Судно, плавающее под флагами двух или более государств, пользуясь ими смотря по удобству, не может требовать признания ни одной из соответствующих национальностей другими государствами и может быть приравнено к судам, не имеющим национальности".

[367] International Confederation of Free Trade Unions and Greenpeace International. Troubled Waters: Pishing, Pollution and FOCs. Major Group Submission for the 1999 CSD Thematic Review: Oceans and Seas. 1999.

[368] *Hayman Gavin and Duncan Brack* International Environmental Crime the Nature and Control of Environmental Black Markets. Workshop Report. London, © Royal Institute of International Affairs, 2002.

[369] Taiwan's Formosa apologises for Cambodia waste. Reuters, 30 December 1998.

Лесозаготовительные компании увеличивают прибыль, заготавливая древесину вне согласованных территорий. В Кампучии в 1997 году согласованные заготовки древесины составляли 450 000 м^3, в то время как фактическая заготовка оценивалась на два порядка выше - в 4 300 000 м^3. Филиалы транснациональных компаний также могут отгружать древесину приуменьшая её категорию и цены. Подобное снижение при отправке древесины из Папуа Новая Гвинея в 1980-х составляло 5-10 долларов США на м^3, что привело к ежегодным потерям до 30 млн долларов США.

Штрафы часто неадекватны последствиям правонарушений и могут трактоваться скорее как производственные расходы для недобросовестных предпринимателей, чем как серьезное препятствие их конкурентоспособности. Кроме того, расходы на принуждение к исполнению экологического законодательства имеют тенденцию снижения и редко возмещаются за счет выигранных у ответчиков судебных дел[370].

Международная экологическая преступность характеризуется ростом числа лиц, имеющих специализированную профессиональную подготовку по уходу от ответственности. Наиболее известный браконьер Индии Сансар Чанд, например, уклонился от судебного преследования за участие в более чем сорока случаях браконьерства, замеченных начиная с 1974 года.

В статье "Появление международного эколого-уголовного права?" профессор Чеонгюского университета (Корея) Биунг-Сун Чо выделил четыре типа положений международно-правовых актов в области охраны окружающей среды, предписывающих применение санкций[37]!.

Первый устанавливает, что стороны должны принять надлежащие меры для обеспечения применения положений конкретного соглашения и санкции за действия, противоречащие положениям соглашения.

Второй тип побуждает принять и применять законодательство, которое необходимо, чтобы осуществить положения конкретного соглашения с соответствующими санкциями за его нарушение.

Третий тип содержит условие, согласно которому нарушения должны быть наказуемы по законодательству страны, в которой за-

[370] Только 26 процентов затрат на принуждение к исполнению лесного законодательства Бразилии в 1996 году были возмещены вынесенными штрафами. См.: Amigos da Terra, Forest Management at Loggerheads. 1996. Update Report on Illegal Logging in the Brazilian Amazon. San Paulo: Amigos da Terra, 1996.

[371] *Byung-Sun Cho.* The Emergence of International Environmental Criminal Law? The Third Generation of International Environmental Law PHase I Irvine Conference, Oct. 4—7, 1999 http://www.seweb.uci.edu/users/dimento/Cho.htm.

регистрировано судно или наказуемы в соответствии с внутренним законодательством каждой из сторон соглашения.

Четвертый тип включает положение о том, что стороны должны принять и применять законодательство и другие меры, которые необходимы, с целью осуществления конкретного соглашения. Настоящие типы обеспечения действия договоров встречаются в десятках документов. Но в действительности они являются источником обязательства, а не источником готового применению законодательства.

Данное исследование позволило ученому прийти парадоксальному к выводу о том, что международное эколого-уголовное право защищает индивидуума от неуправляемого государственного суверенитета.

Это положение требует пояснения.

Биунг-Сун **Чо,** вероятно, имеет в виду, что международное преследование нарушителей права окружающей среды гарантирует защиту экологических интересов личности не хуже, чем это в состоянии сделать отдельно взятое государство, отказывающееся от международного сотрудничества, и отдает этим предпочтение концепции доверительного суверенитета, выступая против абсолютного.

В силу специфики международных преступлений важным является не только возмещение в наиболее полном объеме нанесенного ущерба, но и создание условий, препятствующих совершению международных преступлений в будущем, т.е. превенция[372].

Предотвращение международных экологических правонарушений требует ответа международного сообщества, адекватного угрозам. Исследователи не исключают возможность использования вооруженной силы, интервенции ООН во имя поддержания развития. При этом К. Тинкер отмечает что "чтобы позволить ООН интервенцию во имя поддержания развития, "экологическая безопасность" должна стать частью международной системы безопасности[373].

Значение России заключается в обеспечении создания универсальной системы идей, основанной на балансе интересов, как писал Асмаром Легесси, содержащей критические элементы в своей структуре, имеющие явно африканское, латиноамериканское и азиатское происхождение[374].

[372] *Фисенко И.В.* Ответственность государств за международные преступления // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1998. № 3. http://www.cenunst.unibel.by/joumaVl 998.3/fisenko.shtml.

[373] *Tinker C.* "Environmental security" in the Unuted Nations: Not a Matter for the Security Counsil // Tenessy Law Review. 1992. Vol. 59. P. 793. Цит. по: *Нурмухаметова Э.Ф.* Указ. соч. С. 83.

[374] *Legesse A.* Human Rights in African Political Culture. Цит. по: *Малевич Ю.И.* Незападная концепция прав человека // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1998. № 5. http://www.cenunst.unibel.by/journal/1998.5/malevich.shtml.

V.3.2. Часть российской национальной идеи

Конец 1990 года. В центре внимания газет по-прежнему остается ситуация вокруг войны в Персидском заливе, её экологических последствий. Телевизионные агентства на весь мир передают кадры моря, покрытого нефтяными пятнами и обречённых на смерть из-за попадания в них животных. Апрель, май, июнь 1999 года пресса рассматривает весь комплекс проблем балканского кризиса, и среди них не последнее место занимает "вторичное экологическое оружие".

"Никто не даст гарантий, что завтра НАТОвская бомба не угодит в АЭС", - пишет "Российская газета". "Конфликт в Югославии может угрожать ядерной безопасности Европы, так как на близлежащих территориях расположены атомные станции и исследовательские реакторы", - приводит "РГ" мнение активистов Социально-экологического союза. Они предостерегают, что "попадание хотя бы одной бомбы в ядерный реактор любой страны может грозить катастрофой ряду стран Европы"[375].

В свою очередь, "Комсомольская правда" сообщает, что "в минувшее воскресенье самолеты альянса сделали более 500 боевых вылетов, окончательно сровняв с землей нефтехранилища в городе Нови Сад".

Как показало время, действующие международные организации экологической направленности не в состоянии что-либо изменить ради сохранения природы в подобных ситуациях.

В части личной уголовной ответственности Комиссия международного права в 1995 году только прорабатывает вопрос учреждения постоянного органа, наделённого международной уголовной юрисдикцией, которому может быть предложено, в частности, обеспечить соблюдение норм международного права в отношении охраны окружающей среды в период вооружённых конфликтов[376]. В случае вооружённой агрессии эффективным средством охраны природы могут быть признаны только скоординированные действия групп государств (межгосударственных организаций), проявивших достаточно адекватного благоразумия и воли.

В Косово уничтожаются древние культовые памятники. Погибли тысячи человек мирного населения, в том числе более двух с половиной тысяч в результате воздушной войны США и НАТО против Югославии. "Гуманитарное вмешательство" привело к тому, что

[375] Кое-что из утренних газет. Монитор. Выпуск первый Вторник, 20.04.1999 [10:00] Адрес в Интернет: http://www.poUt.ru/monitor/99/0499-3/200499-1. htm.

[376] Защита окружающей среды в международном гуманитарном праве: Сб. ст. / Междунар. комитет красного креста. 1995. С. 85.

с земель выгоняются сербы. За три месяца бомбардировок (79 дней) США и НАТО причинили ущерб окружающей среде. В числе уничтоженных объектов, и с этого момента вызвавших негативное воздействие на окружающую среду, электростанция близ города Нова-Вароши; предприятия химической промышленности в Бариче, Пан-чево; нефтеперерабатывающие заводы, нефтехранилища, системы жизнеобеспечения городов.

В поддержку российских и югославских инициатив по созданию международных институтов, регулирующих законодательное право в случае экоцида, высказались зарубежные экологические организации и партии Германии и Италии[377].

В частности, эти инициативы Национального комитета экологической безопасности России и Национального экологического форума Югославии касаются создания Международного экологического трибунала и Всемирного фонда экологической безопасности для оказания содействия жертвам экологической агрессии.

Будут ли эти инициативы продолжены? Будем надеяться, что когда-нибудь они получат развитие.

Действия Соединенных Штатов Америки в Ираке в полной мере отвечают суждению, которое высказал Президент Кубы т. Фидель Кастро на конференции ООН по окружающей среде и развитию, 1992 года: "Нельзя считать правильным решение, которое ограничивает развитие тех, кому оно нужнее всего; все то, что способствует недостаточному развитию и распространению бедности, является грубейшим нарушением экологических принципов"[378].

Военные действия нацелены на дестабилизацию и часто повреждают окружающую среду.

Вооруженные конфликты могут быть связаны с применением токсического оружия, противопехотных мин, с нефтяным загрязнением, уничтожением опасных объектов, разрушением лесных экосистем напалмом, как в американской войне во Вьетнаме. Односторонние, прежде всего военно-силовые, решения политических и экономических задач в обход основополагающих норм международного права, питаемые стремлением к наживе, по определению вредны для окружающей среды, государства, природы человеческого общества, личности и потому неприемлемы.

В дополнение к женевским конвенциям 1949 г. Римский статут включил в понятие "военные преступления" "начало международного наступления с пониманием того, что такая атака причинит не-

[377] Москва. 18 апреля. Кор. РИА "Новости" Галина Барышникова по сообщению заместителя генерального директора Национального агентства экологической информации Дмитрия Сабирзянова.

[378] Глобальная экологическая перспектива 3. ЮНЕП http://www.unep.org/geo/geo3/russian/ index.htm.

преднамеренное лишение жизни или ранения гражданским лицам или разрушения гражданским объектам или обширный, длительный и серьезный ущерб естественной окружающей среде, которые очевидно были бы чрезмерны относительно ожидаемых конкретных и прямых военных преимуществ" (статья 8 пункт 2 b iv)[379].

17 июля 1998 г. представители 120 государств проголосовали в Риме за создание **Международного уголовного суда.** В оппозиции к настоящему предложению остались только семь государств, включая США, Израиль, Ирак, Китай. К моменту вступления в силу договора 1 июля 2002 г. он уже объединял 79 сторон, согласных на осуждение физических лиц виновных в геноциде, военных преступлениях и преступлениях против человечества. Соединенные штаты - не сторона Международного уголовного суда. Президент Джордж Буш сказал 2 июля 1999 г.: "Международный уголовный суд беспокоит Соединенные Штаты. Президент Клинтон подписал этот договор, но когда подписал, то сказал, что он не должен быть внесен в Сенат"[380]. США предлагают предоставить иммунитет действиям во исполнение официальных правительственных актов. Иными словами, страна, граждане которой совершили преступления, будет сама решать, действовали ли они во исполнение официальных правительственных актов (т.е. невиновны) или от своего имени.

На 50-летии НАТО Б. Клинтон заявил: "Отныне такие операции, как югославская, становятся одной из типичных задач НАТО. Члены союза заявляют, что теперь для усиления собственной безопасности они должны быть готовы действовать не только на территории стран-участниц, но и на территориях, как географически, так и по сути связанных с НАТО"[381].

На заседании Американской адвокатской ассоциации, состоявшемся в 1999 году профессор международного права, в свою бытность сотрудник Государственного департамента США Грегори Стентон указал юристу госдепартамента на близорукость американской позиции по вопросу о ратификации Римского статута. Оппонент Стентона ответил: "Президент не смог бы очень хорошо делать свою работу из тюрьмы в Гааге". Международный Уголовный суд не будет расследовать экологические преступления, происшедшие вследствие военных действий — сделано заключение в отчете, подготовленном для Института экологической политики Армии

[379] Rome Statute of the International Criminal Court http://www.icc-cpi.int/library/basic documents/rome_statute(e).html.

[380] *Stanton Gregory.* End Imperial Impunity // These Times Magazine. 1999. December.http://www.thirdworldtraveler.comflnteniational_War_Crimes/EndImperialImpunity.html.

[381] *Кузнечевский В.* Планы НАТО - на полмира // Российская газета. 1999. 16 апр. Цит. по: *Нурмухаметова Э.Ф.* Указ. соч. С. 201.

США. Отчет называется "Экологические преступления в период военных действий и Международный уголовный суд - перспективы Объединенных Наций"[382].

Россия имеет политический документ, оценивающий угрозы и выражающий приоритеты по обеспечению национальной безопасности.

В Ш гл. Концепции национальной безопасности[383], утверждённой Указом бывшего Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300, отмечено, что "имеет место также целенаправленное сознательное вмешательство иностранных государств и международных организаций во внутреннюю жизнь народов России, ослабление роли русского языка как государственного языка Российской Федерации".

Стилистическая тональность Концепции национальной безопасности в редакции указа Президента Российской Федерации от 10.01.2000 № 24 более выдержана. Концепция отмечает, что в совершенствовании механизмов многостороннего управления международными процессами все большую роль играет экологический фактор.

Национальные интересы России здесь определены как совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах. Национальные интересы России в экологической сфере заключаются в сохранении и оздоровлении окружающей среды.

Угроза ухудшения экологической ситуации в стране и истощения её природных ресурсов находится в прямой зависимости от состояния экономики и готовности общества осознать глобальность и важность этих проблем. Коренное улучшение экологической ситуации в стране является одной из тринадцати основных задач в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

В Концепции отмечена необходимость ввести определённые и обоснованные ограничения на передачу в эксплуатацию зарубежным компаниям месторождений стратегических природных ресурсов.

К числу приоритетных направлений деятельности государства в экологической сфере относятся:

рациональное использование природных ресурсов, воспитание экологической культуры населения;

[382] World: International Criminal Court Unlikely to Environmental Crime. Environment News Service. CorpWatch September 9th, 2002 http://corpwatch.radicaldesigns.org/article.php?id=3929

[383] Источник: http://www.scrf.gov .ru/Documents/Decree/1997/1300-1.html.

предотвращение загрязнения природной среды за счёт повышения степени безопасности технологий, связанных с захоронением и утилизацией токсичных промышленных и бытовых отходов:

предотвращение радиоактивного загрязнения окружающей среды, минимизация последствий произошедших ранее радиационных аварий и катастроф;

экологически безопасное хранение и утилизация выведенного из боевого состава вооружения, прежде всего атомных подводных лодок, кораблей и судов с ядерными энергетическими установками, ядерных боеприпасов, жидкого ракетного топлива, топлива атомных электростанций;

безопасное для окружающей природной среды и здоровья населения хранение и уничтожение запасов химического оружия;

создание и внедрение безопасных производств, поиск способов практического использования экологически чистых источников энергии, принятие неотложных природоохранных мер в экологически опасных регионах Российской Федерации.

Главная мысль в "экологическом блоке" Концепции национальной безопасности Российской Федерации - расширение международного сотрудничества на основе объективной общности интересов России и других государств [а также международных организаций. *-Е.В.}* по решению острых экологических проблем глобального характера. В параллели с этим положением выступает постулат о том, что внешняя политика Российской Федерации должна быть направлена на развитие международного сотрудничества в области борьбы с транснациональной преступностью и терроризмом [видимо, в том числе государственным]. **В целях решения острых экологических проблем глобального характера Россия должна, прежде всего, идти по пути развития международного сотрудничества в области борьбы с транснациональной экологической преступностью.**

В отличие от Соединенных Штатов Америки, Великобритании или Китая, Россия ещё не произвела на свет свою собственную "большую идею" в международных исследованиях, каковыми для указываемых стран являются теории "демократического мира", "международного общества" и "великой гармонии"[384].

Часть российской национальной идеи и перспективная идея в международных исследованиях, по мнению автора, заключается в развивающейся теории "экологического императива", в стремлении к

[384] *Callahan W.A.* Nationalizing International Theory: The Emergence of English School and IR Theory with Chinese Characteristics: Paper presented at International Studies Association. Portland (Oregon), February 2003. Цит. по: *Цыганков П.А., Цыганков А.П.* Теория международных отношений в России: Отчего не спешат появляться школы? // Международные процессы: Пространство мира и международная безопасность. 2003. Т. 1, № 3 (3). Сентябрь-декабрь. С. 105.

утверждению экологического императива. В решении этой задачи ведущая роль принадлежит формированию мотиваций международного сотрудничества в процессе реализации внешней экологической функции российского государства[385].

Данные мотивации доступным языком и четко связываются с целями борьбы против совершения международных экологических правонарушений. Для этого необходимо реализовывать на практике ценностно-философский постулат об органическом единстве прав и обязанностей. Этот постулат связан с пониманием человеческого достоинства, которое зависит от уровня развития общества, о том или ином значении которого, по нашему мнению, свидетельствуют пороговые объемы суммарной чести и совести членов общества.

Если существуют чрезвычайно ограниченные ресурсы и опасная окружающая среда, что делает выживание индивида весьма сомнительным, то в подобном положении, т. е. в отсутствие сильно заинтересованного в этом общества, индивид обречен[386].

Если индивид думает, что обладает правом удовлетворительно питаться, одеваться и поддерживать свое здоровье и если при этом он имеет право на труд, это также означает, что он обязан работать, вкладывая в этот труд всю свою энергию и навыки, выполнять работу, которую требует от него общество во имя своего блага[387].

Последнее, но не менее важное соображение, касается посылки Кристофера Флавина о том, что "современная природозащит-ная геополитика отмечена "новым мировым беспорядком"[388]. Видимо, высоким сторонам следует прислушаться к голосу специалиста Института Ворлдвочь: **"Наступило время для того, чтобы страны Э-8 взяли на себя больше ответственности в деле строгого выполнения существующих соглашений и разработки новых".** Девять экологических "тяжеловесов" убедительно определены, исходя из

[385] Внешняя экологическая функция [России] — конституциональное направление деятельности государства по охране, рациональному использованию, воспроизводству и оздоровлению окружающей природной среды вне территориальных границ [Российской Федерации], без осуществления которого продолжительное существование планетарной экосистемы [с человеком], а следовательно и отдельно взятого современного государства невозможно - подробно см.: *Меркулов М.М.* Экологическая функция современного Российского государства: (Международный, федеральный и региональный аспекты) / Ставропол. ГУ. Ставрополь: Ред.-изд. отд. СКИ, 2002. С. 125.

[386] *Малевич Ю.И.* Указ. соч.

[387] *Hakim KA.* Fundamental Human Rights. Lahore: Inst.e of Islamic Culture, 1955. P. 3. Цит. по: *Малевич Ю.И.* Указ. соч.

[388] *Flavin C.* The Legacy of Rio // State of the World / Ed. L.R. Brown, C. Ravin, H.F. French; Worldwatch Institute. New York; London, 1997. 229 p. Цит. по: Россия в окружающем мире; 1998: (Аналитический ежегодник) /-Отв. ред. Н.Н. Марфенин. Под общ. ред. Н.Н. Моисеева, С.А. Степанова. М.: МНЭПУ, 1998. С. 7.

Таблица X **Восемь экологических "тяжеловесов"**[389]

Страна	Доля в мировом населении, %	Доля в мировом валовом продукте, %	Доля в выбросе углерода, %	Доля в мировых запасах леса, %	Доля видов цветковых растений, %
	1996	1994	1995	1990	1990*
США	5	26	23	6	8
Россия	3	2	7	21	9
Япония	2	17	5	0,7	2
Германия	1	8	4	0,3	1
Китай	21	2	13	4	12
Индия	17	1	4	2	6
Индонезия	4	0,7	1	3	8
Бразилия	3	2	1	16	22
Всего	56	59	58	53	-

На основе всех 250 000 известных видов. Общий результат не может быть рассчитан в связи с совпадением некоторых видов в различных странах.

основных параметров, предопределяющих силу антропогенного воздействия, а также потенциал реализации идеи устойчивого развития в планетарном масштабе (см. табл. X). Они несут, хотя и не пропорциональную, ответственность за решение глобальных экологических проблем.

Повышение формального статуса и политической роли на международной арене таких экологических "тяжеловесов", как Индия, Китай и Бразилия, в ближайшее время весьма вероятно. Действуя совместно с этими государствами, Россия в рамках международных организаций имеет возможность остро ставить конкретные вопросы и формировать благоприятное мнение международного сообщества для решения глобальных экологических проблем.

Сотрудничество России с международными организациями в области охраны окружающей среды должно в целом способствовать укреплению взаимного доверия, служить целям установления в мире экологически мотивированного баланса интересов, обеспечивать реализацию российского опыта, интеллекта и созидательного потенциала. Необходимо создание условий для выполнения роли меж-

[389] Россия в окружающем мире... С. 14.

дународных организаций, в том числе роли по предотвращению экологических правонарушений.

Если предотвратить международное экологическое правонарушение не представилось возможным и окружающей среде причинен ущерб, необходимо этот ущерб компенсировать, в том числе с использованием возможностей международного сотрудничества.

V.3.3. Возмещение ущерба

Международное принуждение к возмещению ущерба окружающей среде требует значительных усилий со стороны экспертов, поскольку ряд основополагающих вопросов не имеет однозначного закрепления в праве и, следовательно, решения.

Во временных правилах процедуры рекламаций Комиссии ООН по компенсациям (приложение к решению Совета управляющих № 10, ст. 31)[390] указаны четыре источника законодательства, применяемого членами Комиссии: резолюции Совета Безопасности ООН, имеющие отношение к вопросу; критерии, установленные Советом управляющих; подобные решения Совета Управляющих и "другие уместные правила международного права".

Три первых источника определены достаточно четко. Однако для рассмотрения специфических вопросов конкретного дела они могут дать только общие ориентиры.

На вопросы, касающиеся возмещения ущерба, причиненного окружающей среде, и компенсации истощения природных ресурсов ответ должен дать четвертый источник.

Согласно ст. 38 Статута Международного Суда[391] "1. Суд, который обязан решать переданные ему споры на основании международного права, применяет: a) международные конвенции, как общие, так и специальные, устанавливающие правила, определенно признанные спорящими государствами; Ь) международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы; c) общие принципы права, признанные цивилизованными нациями; d) с оговоркой, указанной в статье 59, судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм".

Перечисленных источников недостаточно для оценки размера ущерба, выработки механизма и осуществления компенсации. Необ-

[390] Принято Советом управляющих Комиссии ООН по компенсациям на 6 сессии 27 заседания, состоявшейся 26 июня 1992 г. UN Doc. S/AC.26/1992/10.

[391] Статут Международного Суда. http://www.un.org/russian/documen/basic-doc/statut.htm.

ходимые юридические положения могут содержать (а) международные соглашения, не применимые к конкретной рекламации, но регулирующие схожие вопросы, например, документы международного гуманитарного права и о правах человека; (Ь) нормы обычного права, касающиеся других, но близких областей международного права, в частности, по вопросам ответственности и (с) акты сответствую-щих международных организаций и конференций, включающих прежде всего ЮНЕП, ИМО, другие учреждения ООН, а также источники мягкого права: Стокгольмская Декларация, Проект Принципов поведения в области окружающей среды для руководства государств в охране и гармоничном использовании природных ресурсов, доступнных двум или более государствам ЮНЕП (1978), Всемирная хартия природы (1982) и документы Конференции по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро (1992). Кроме того, возможно использовать внутреннее законодательство ряда стран, включая, в частности, законы географически близких государств.

Другие глобальные и региональные соглашения также могут иметь отношение к конкретной ситуации и соответственно быть применимы по аналогии. "Двусторонние соглашения также могут служить в качестве источника вдохновения" экспертов[392].

Статья 38 (1) (а) Статута Международного Суда гласит, что при решении дела применяются: "международные конвенции как общие, так и специальные, устанавливающие нормы, определенно признанные спорящими государствами".

В рамках *lex contractus* это определение не точно. Венская конвенция о праве международных договоров (1969) предлагает более приемлемый подход: "договором является международное соглашение, заключенное между государствами в письменном виде и регулируемое 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" (ст.2).

Согласно этому определению, **соглашение между двумя государствами, основанное на внутреннем праве, является не договором, а контрактом** (например, соглашение между двумя государствами о продаже земли под строительство посольства или контракт на продажу пшеницы). Если соглашение основано на международном праве, оно является договором (например, государственный кредит).

По делу ***Англо-иранской нефтяной компании*** (Anglo-Iranian Oil Co, 1929) Международный Суд подчеркнул разницу между коммерческим соглашением и договором. Данный спор возник из-за национализации англо-иранской нефтяной компании Иранским Правительством.

[392] *Sands Philippe* Op. cit. P. 5.

Осуществляя дипломатическую защиту своих граждан, Великобритания начала спор, заявив, что Иран взял на себя определенные договорные обязательства на базе соглашения, подписанного Иранским Правительством с англо-персидской нефтяной компанией в 1933 году. С точки зрения Великобритании, это соглашение имело двойной характер: концессионный контракт между Иранским Правительством и Компанией и договор между двумя правительствами.

Международный Суд постановил следующее: "Суд не согласен с тем, что контракт, подписанный между Иранским Правительством и англо-персидской нефтяной компанией имеет двойной характер. Это не более чем концессионный контракт между правительством и иностранной корпорацией. Правительство Соединенного Королевства не является стороной контракта; не существует частного контракта между Правительством Ирана и Правительством Соединенного Королевства (-) Документ, несущий подписи представителей Иранского Правительства и Компании имел единственную цель:
цель регулирования отношений между Правительством и Компанией в отношении концессии. Он никоим образом не регулирует отношения между двумя правительствами"[393].

По делу ***фабрики Хорзов*** (Chorzow factory case, 1927,1928) Международный Суд установил, что "репарация должна насколько возможно устранить последствия нарушения и восстановить ситуацию, которая бы существовала, если нарушение не было бы совершено". Поскольку восстановление *status quo* обычно невозможно или не представляется возможным после наступления вредных последствий для окружающей среды, то необходим поиск других средств для удовлетворения интересов пострадавших сторон[394].

Компенсация - это обычная форма восстановления, когда реституция в натуре не возможна. Существуют исключения, предусматривающие вместо или дополнительно к денежной компенсации предоставление преимуществ пострадавшей стороне в компенсацию за понесенный ущерб. Например, предоставление привилегий во внутренних водах (Соглашение с Финляндией о пограничных водотоках от 24.04.64, ст. 5).

Восстановительные меры скорее должны быть нацелены прежде всего на то, чтобы восстановить экологически значимые функции, чем на воссоздание ранее существовавших условий.

[393] International Court of Justice. List of Cases brought before the Court since 1946. Angle-Iranian Oil Co Case (Preliminary Objection) 1952 ICJ Rep. http://www.environ-mentallawnet. com/court.html.

[394] The Factory at Chorzow Germany v. Poland Permanent Court of International Justice Judgment No. 13.Case Concerning the Factory at Chorzow (Claim for Indemnity) (The Merits) P.C.I.J., Series A, N 17, Sept. 13th, 1928. http:/?www.kentlaw.edu/class-es/bbrown/Chorzow% 20Factory%20PCU%20Xrpts.doc.

Такой подход позволяет установить основы оценки степени надлежащего восстановления. Особенно сложно, а иногда невозможно определить качество и особенности окружающей среды до причинения ущерба. Меры же по восстановлению должны носить экономически эффективный характер.

В связи с необходимостью определения точки отсчета появляется вопрос о том, должно ли прошлое состояние окружающей среды быть охарактеризовано строго по физическим и биологическим показателям, или с точки зрения использования ресурсов. Второй подход может оказаться дешевле и проще в реализации, но он не учитывает значение редких или уникальных ресурсов, или ресурсов, находящихся в юрисдикции одного государства.

Глубина оценки ущерба'окружающей среде, состоянию здоровья населения должна также быть обоснованной.

Кодекс поведения при аварийном загрязнении трансграничных внутренних вод, принятый Европейской экономической комиссией на её 45-й сессии (1990) решением С (45), устанавливает обязанности государств по оценке и компенсации ущерба (раздел XV):

1. Странам следует добиваться, чтобы их национальное законодательство обеспечивало оперативную и надлежащую компенсацию ущерба, причиняемого аварийным загрязнением трансграничных внутренних вод, в соответствии с положениями настоящего Кодекса.

2. При аварийном загрязнении трансграничных внутренних вод заинтересованным странам следует за счет виновника загрязнения принимать все необходимые меры по оценке фактического и потенциального ущерба, как это предусмотрено в приложении Н. Заинтересованным странам следует, насколько это возможно, сотрудничать в оказании взаимопомощи по оценке ущерба, а также в целях согласования методов, критериев и процедур проведения такой оценки.

Приложение "Н" (эйч) Кодекса озаглавлено "Оценка ущерба". В соответствии с его положениями "физическая и денежная оценка ущерба, причиняемого аварийным загрязнением трансграничных внутренних вод, должна включать 10 элементов:

a) обзор справочных данных по сброшенным загрязнителям;

b) анализ почв, гидрологических и экологических условий, оказывающих влияние на возникновение и распространение загрязнения;

c) оценка перемещения загрязнителей с учетом концентрации, времени, места, вида экологической среды и химико-биологических изменений, происходящих с течением времени в ареале загрязнения;

d) изучение подвергшихся загрязнению трансграничных внутренних вод и связанных с ними экосистем, а также прилегающих охранных зон забора питьевой воды; зон подпитки водоносных горизонтов и других уязвимых водных объектов, которым может быть нанесен ущерб;

e) оценка последствий для использования трансграничных внутренних вод, в частности в бытовом секторе, сельском хозяйстве, промышленности и для целей отдыха;

f) анализ возможного взаимодействия загрязнителей;

g) мониторинг и анализ качества воды и донных отложений с точки зрения концентрации загрязнителей и нагрузки;

h) экотоксикологические обзоры, включая анализ на основе биомониторинга и изучение микроскопических растений;

i) оценка ущерба, причиняемого принимаемыми после аварии мерами, включая меры по локализации и восстановлению;

j) оценка расходов на мониторинг и восстановительные работы, а также на мероприятия по предупреждению распространения аварийного загрязнения трансграничных внутренних вод, сведению к минимуму ущерба и охране населения и окружающей среды от пагубных последствий.

Из-за комплексности вопроса **предложить универсальную методику оценки ущерба в настоящее время не представляется возможным.** Мы пытаемся предложить лишь наиболее общие подходы, один из которых возможно взять за основу в конкретной ситуации. Одним из способов оценки ущерба является оценка повреждённого ресурса в рыночных ценах. Рекреационную ценность возможно измерить на основе транспортных затрат людей. Такая оценка также возможна по добавленной стоимости объектов частной собственности.

Что касается оценки неиспользуемых ресурсов, то подходящих методов известно немного.

Одним из них является так называемая методология оценки контингентом (Си-Ви-Эм - *contingent valuation methodology),* которая заключается в проведении опроса населения о том, на сколько люди согласны были бы больше платить налогов, чтобы окружающая среда не понесла конкретного ущерба.

Итальянский закон от 08.07.86 № 389, касающийся учреждения Министерства охраны окружающей среды, устанавливает, что "судья в случаях, когда точная количественная оценка ущерба невозможна, назначает сумму, равноценную серьезности индивидуальной небрежности, стоимости восстановления и выгоде, полученной правонарушителем вследствие нанесения им ущерба экологическим благам"з95.

В Испании и австралийских Новом Южном Уэльсе и Виктории оценку ущерба проводит государственный орган, уполномоченный в области охраны окружающей среды, хотя соответствующее законодательство и не дает ориентиров относительно количественной оценки. В Испании, Венгрии, Монголии, государствах Латинской

[395] Цит. по: *Sands Ph.* Op. cit. P. 25.

Америки установлены денежные эквиваленты ответственности за незаконное изъятие из природной среды биологических видов. Венгерское законодательство определило сумму, подлежащую уплате за причинение ущерба особо охраняемой территории, в расчете на единицу площади, окружающая среда которой подверглась изменениям. Характер ущерба в этом случае значения не имеет.

Международно-правовые правила в области компенсации ущерба окружающей среде и компенсации истощения природных ресурсов находятся в стадии становления. Наметим **основные элементы рекламаций** по компенсации ущерба, причиненного окружающей среде. Необходимо:

1) установить причинную связь между правонарушением и действием или бездействием со стороны нарушителя (в качестве ориентиров может служить судебная практика различных международных судов, трибуналов и материалы органов, принимающих решения);

2) подтвердить факт правонарушения, которое повлекло рассматриваемые последствия;

3) подтвердить высокую степень прямого ущерба;

4) вычленить элементы, подвергшиеся ущербу;

5) обосновать выбор методов для оценки ущерба отдельным элементам.

Согласно Директиве Евросоюза 94/22 (так называемая "Директива о нефти"), касающейся условий выдачи и использования разрешений на разведку, добычу и производство углеводородов", государства - члены могут использовать критерий "охрана окружающей среды". Статья 6 этой Директивы устанавливает, что государства -члены могут до степени, определенной интересами национальной безопасности, здравоохранения, охраны окружающей среды и т.д., устанавливать условия и требования по нефтедобыче[396].

Это правило позволяет предупреждать неразрешимые ситуации, закрепляет приоритет природоохраны над интересами нефтедобывающих компаний. Вместе с тем большинство нефтяных компаний приняли программы "саморегуляции" и учредили фонды компенсации экологического ущерба. Однако, после аварии *Torrey Canyon* компании сдерживали все попытки установить официальные нормативы, касающиеся транспортировки нефти. К сожалению, ни добровольно принятые ограничения, ни официальные нормативы по транспортировке нефти оказались недостаточными для того, чтобы избежать аварий *Amoco Cadiz и Exxon Valdez*[397].

[396] European environmental law: A summary / By *Borge Frode;* University of Bergen, Norway. http://www.uib.no/ped/hurnanities/law/Summary.txt.

[397] http://www.unu.edu/unupress/unupbooks/uu25ee/uu25ee0i.htm.

Отмеченные выше пути участия международных организаций в предотвращении экологических правонарушений, непосредственно связаные с трансформацией международного права окружающей среды в практику конкретных государств имеют различное, постоянно изменяющееся значение. Но в любом случае роль международных организаций в предупреждении экологических правонарушений в первую очередь через международно-правовое регулирование вопросов охраны окружающей природной среды и применение международного права окружающей среды растёт, на **МПОС** в качестве юридической основы опирается сотрудничество субъектов международного права в области природоохраны.

В защите окружающей среды уголовное право должно играть ключевую роль. Всесторонний и сбалансированный комплекс мер в ответ на экологические преступления, включает административные, гражданско-правовые и уголовные меры. Однако в части борьбы с преступлениями, касающимися незаконной торговли опасными и радиоактивными веществами, видами животных и растений, находящимися под угрозой исчезновения, в научной и практической литературе доминирует посылка о том, что уголовное право должно использоваться как первичный инструмент, начиная с уголовных санкций, обеспечения соответствия степени опасности преступления наказанию за него, выступать в качестве сдерживающего фактора.

Содействие международных организаций предотвращению экологических правонарушений, основанное на принципах международного права окружающей среды, устойчивого развития, международного сотрудничества должно иметь следующие организационно-правовые черты:

1) программное установление приоритета направления деятельности по предотвращению экологических правонарушений, постановка конкретных задач, соответствующих уставным основам данной международной организации;

2) комплексность и взаимодействие с государствами и международными организациями, в соответствии с чем в качестве первого шага представляется полезным учреждение форума секретариатов международных организаций, конвенций и соглашений;

3) последовательность и систематичность структурных преобразований и увеличения удельного веса деятельности, направленной на предотвращение экологических правонарушений;

4) обоснованность международно-правовыми документами разного масштаба и силы действия;

5) стимулирование политической воли и готовности государств пожертвовать частью своих суверенных прав, в частности приобре-

тение и реализация права на инициативу судебного разбирательства по делам, изначально находящимся в национальной юрисдикции;

6) обеспечение проработки вопросов специализации конкретных международных организаций для учёта имеющихся предложений в ходе выполнения работ по унификации и кодификации международного права.

7) и самое главное - это совершенствование механизма международного сотрудничества, смелое сокращение сроков от возникновения замысла до его реализации.

Какая деятельность международных организаций в части предотвращения экологических правонарушений может быть наиболее эффективной? Это **прежде всего контроль уполномоченных органов, как правило секретариатов конвенций, за исполнением международных договоров.** Затем, важное место занимают функции информационного обеспечения в области предотвращения экологических правонарушений, образования и подготовки кадров.

Её эффективность связана с учётом принципов построения и осуществления сотрудничества. Особо важное значение имеет формирование партнёрских отношений между сотрудничающими сторонами. Это означает, что проекты международных договоров должны рассматриваться всеми заинтересованными сторонами, точка зрения которых должна приниматься во внимание. Должны быть максимально учтены национальные интересы, специфические условия государств - участников, а также межсекторальный характер вопросов охраны окружающей среды.

Для успешного проведения проектов по предотвращению экологических правонарушений требуется их конкретизация, продуманный выбор непосредственных партнёров, взаимопонимание, а главное, юридическое определение и закрепление ограничений деятельности сторон, направленных на скорейшее достижение поставленных целей, т.е. обеспечение паритетного подхода и паритетных отношений участников. Кроме того на наш взгляд, для обеспечения реальной действенности международных инициатив, поддержания, наиболее эффективного использования рабочей силы, ресурсов и имеющихся возможностей особое значение имеет человеческий фактор, определяющий точность выполнения договорённостей.

Действенность, эффективность международного сотрудничества в области охраны окружающей природной среды зависит от соответствия его подходов реальным условиям в данной стране / регионе в настоящее время, от людей, их общей экологической культуры, образованности, социальной защищённости. Фактор, определяющий формирование условий учёта выше упомянутых особенностей и специфики - это работа смешанных комиссий на межгосударственном уровне для двустороннего сотрудничества и международных форумов для многостороннего сотрудничества. **Именно работа сме-**

шанных комиссий и многосторонних органов имеет первостепенную важность.

Актуальными представляются вопросы принятия кодекса поведения в сфере устойчивого туризма, гармонизации международных торговых и экологических отношений средствами права. Вторым пунктом я бы обозначил принятие международной конвенции о лесах. По этому вопросу первостепенное значение имеет опыт России и Канады. На повестке дня стоит задача в систематизированном виде закрепить принципы в едином международно-правовом акте, в основе которого может быть Декларация Рио об окружающей среде и развитии 1992 года.

В этом плане следует поддержать также Комиссию по предотвращению преступлений и уголовному правосудию Экономического и социального совета и приветствовать решение вопроса о подготовке проекта типового закона по экологическим преступлениям, также как и практического пособия специалистов, для того, чтобы гарантировать быструю реакцию на просьбы о помощи из государств - членов ООН. Это повлечёт тесное сотрудничество с соответствующими агентствами и программами, такими как ЮНЕП, ПРООН, Международный банк и другими организациями.

Действующие механизмы сотрудничества, принимаемые меры по предотвращению экологических правонарушений, проводимые преобразования обозначают определенный период в развитии государств и международных организаций. Эволюция природоохранного сотрудничества, изменение роли международных организаций в сфере борьбы с экологическими преступлениями, очевидно, будет продолжаться.

Большие финансовые ресурсы Севера, технические возможности и вклад в загрязнение окружающей среды обязывают его взять на себя лидерство, и нести львиную долю затрат в разрешении глобальной экологической проблемы - гласит концепция общей, но распределенной ответственности.

Многосторонний фонд Монреальского протокола возможно является лучшим примером воплощения концепции общей, но распределенной ответственности на практике - вклады от сторон ст. 2 составили около 1,3 млрд долларов США в конце 2001 г.

Но национальный эгоизм государств по-прежнему превалирует над межгосударственным сотрудничеством. Это выражается в построении "плюралистической однополярности". Её структура организуется вокруг одного полюса, одного центра силы, но в качестве такового выступает не единственная сверхдержава, а группа стран, объединенных важнейшими экономическими и политическими интересами: "семерка" - НАТО[398].

[398] *Богатуров А.Д.* "Стратегия разравнивания" в международных отношениях и внешней политике США // МЭиМО. 2001. № 2. С.21.

Часть российской национальной идеи заключается в утверждении экологического императива через построение многополярного мира, путём опоры в решении этих задач на международные организации.

Роль международных организаций в предотвращении экологических правонарушений проявляется скорее опосредованно, через их деятельность в области международного права окружающей среды, ведения соответствующих баз данных, образования и просвещения, т.е. через международное сотрудничество. Немаловажной является прямая помощь со стороны международных организаций правительствам государств в разработке национальных стратегий, планов действий, программ, законодательных актов в области охраны окружающей среды.

Международные организации способны действовать как катализаторы при формировании коалиций. Необходимо укрепление союзов, потенциально концентрирующих значительные силы. Государствам должна оказываться помощь в борьбе с сепаратистскими движениями и уничтожении "поясов конфликтное™". Факты проведения политики "двойных стандартов", применения принципа "избирательной легитимности" должны получать общественную известность и обеспечиваться общественными санкциями, например, экономическими.

Экологическое образование, информирование общественности должны сопровождаться борьбой с бедностью, которая питает преступность.

Таким образом, международные организации придадут международным отношениям стабильность, позволят создать многополярный мир, в котором публичные экологические интересы получат приоритет над частными экономическими.

Глава VI ДВАДЦАТЬ ОДНА МОТИВАЦИЯ

1. Рассматривая современное состояние международной охраны окружающей среды становится очевидным, что нельзя охранять окружающую среду, не мобилизуя мотивационную сферу каждого человека. На международном уровне формирование мотиваций выбора, мировоззрения, ориентированного на охрану окружающей среды, возможно через совершенствование международно-правой охраны окружающей среды на основе использования лучшего мирового опыта. Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды и специальная часть экологического права неразрывно связаны между собой. Их дальнейший взаимный прогресс для России во многом зависит от выработки согласованных ориентиров и позиционных начал по основным вопросам для учета на практике.

2. Специальная часть экологического права развивается благодаря международному сотрудничеству. Современные международные отношения испытывают все нарастающее влияние международного права окружающей среды и внутреннего экологического права государств. Взаимное проникновение данных областей социальных отношений усиливается, их взаимосвязь непрерывно возрастает. Необходимо выработать наш собственный, российский взгляд на международное право окружающей среды, специальную часть экологического права. Мы вынуждены догонять в этом смысле другие экономически развитые страны.

Именно в природоохранной сфере происходит приближение западного (и не только) правопонимания к реализации социальных интересов. Сохранение жизни на Земле возможно только по формуле "каждый отдельно и все вместе". Международно-правовые механизмы регулирования деятельности государств и международных орга-

низаций, направленной на сохранение среды обитания человека через предупреждение, уменьшение и максимально возможное ограничение неблагоприятных воздействий на природу в единстве с национальными правовыми мерами, открывают путь к достижению гармонии общества и природы. Такова основная цель и инструментарий специальной части экологического права. Развитие специальной части экологического права выходит на первый план в качестве мотивации международных отношений в целом.

На основе исследований проведено разграничение понятий "международное право окружающей среды" и "международное экологическое право".

3. Теоретические выводы, обобщение трудов известных зарубежных ученых позволяют смоделировать структуру специальной части экологического права, дать методические рекомендации по упорядочиванию её содержания. Создаются типовые планы характеристики родственных вопросов - основа дальнейших исследований. Стимулирование развития международного эколого-правового сотрудничества связано с установлением связей между областями науки, учебными дисциплинами, практикой, определением факторов, под влиянием которых такие связи формируются.

Специальная часть экологического права значительно комплексное науки экологического права и синтезирует больше областей знания, в числе которых много наук, интенсивно развивающихся в наше время. Эта область знания и практической деятельности призвана решить задачи, связанные с выработкой предложений по совершенствованию международного права окружающей среды, с выявлением условий правового регулирования охраны окружающей среды за рубежом и в России, отвечающих интересам настоящего и будущего поколений. Применение теории международных отношений, например, является ключом к ответу на вопрос о средствах и методах целенаправленного обеспечения национальной безопасности в сфере экологии.

4. Сравнительно-правовой анализ российского и зарубежного экологического законодательства на примере Великобритании, Канады и Нидерландов позволяет определить общее, особенное и единичное в экологическом законодательстве рассматриваемых стран и их системах экологического права. Для схематичного обобщения результатов сравнительно-правового анализа представляется оправданной форма в виде таблицы с указанием основных черт отрасли законодательства и системы права, сгруппированных по категориям общее, особенное и единичное. Таким образом могут создаваться инструменты гармонизации законодательства нескольких стран. Причём их особая ценность проявляется не при дуалистическом правовом сравнении и анализе, а при сравнении и анализе более двух систем и законодательств. Об ис-

пользовании настоящего подхода исследователями до нас нам неизвестно.

5. На основе проведённого исследования мы пришли к выводу, что сравнение комплексных законов по охране окружающей среды в структурном (в том числе с точки зрения юридических конструкций, особенностей формирования положений и юридической техники) и в содержательном плане методически значительно облегчается при графическом построении схем, отражающих построение законов. Этот подход может успешно применяться, главным образом, в отношении законов со сравнительно высоким уровнем комплексности. Что касается просто консолидированных актов, то в их отношении попытки схематического построения не дают желаемого результата - их суть и логика могут быть вскрыты путем проработки положений закона, названия которых носят наиболее общий характер (например, "сводные, дополнительные положения") и не отвечают основному содержанию.

6. При сравнительно-правовом анализе национального экологического законодательства и экологических законодательств других государств для достижения действительной аналитичности, а не простой пассивной информированности, для действительного творчества, а не простой механической работы необходим обзор и характеристика не только нормативного материала. Это в первую очередь относится к законодательству, регулирующему отношения человека и природы. На наш взгляд, при проведении исследований необходимо учитывать историческую, национальную, культурную и иную среду, элементы юридической надстройки общества, имеющие значение для сравнения данных стран, а также тенденции и процессы взаимного влияния не только внутреннего права государств, но и международного права окружающей среды. Такой подход позволяет, нам представляется, получить наиболее полную и адекватную действительную картину о происходящих в эколого-правовой сфере различных стран процессах и о самой сравнительно-правовой материи.

7. Система и структура экологического законодательства Российской Федерации требуют совершенствования с учётом тенденций социально-экономического развития государства, развития гражданских институтов и международного опыта экологизации права. Российское экологическое законодательство, зарубежное национальное и международное право окружающей среды испытывают взаимное влияние. Этому, с одной стороны, способствует активное участие России в международных договорах природоохранного характера, а, с другой стороны, препятствует тот факт, что значение экологической составляющей при осуществлении важнейших функций государства неоправданно мало, а механизмы реализации законодательно провозглашенных идей и принципов-не отработаны. Таким образом, в первую очередь, следует увеличивать объем между-

народных договоренностей об уголовном преследовании за экологические правонарушения и соответствующего этим договоренностям национального механизма их реализации.

8. Для повышения действенности законодательства и облегчения правоприменительной практики необходимо провести следующие системные преобразования экологического законодательства:
а) увеличить удельный вес актов применения права, актов толкования норм права; б) последовательно замещать акты исполнения права органов исполнительной власти четкой законодательной регламентацией, включать в законы конкретные нормативные указания, адресованные конкретным органам или даже должностным лицам, закреплять порядок и сценарии взаимодействия природоохранных органов в обыденных и гипотетических ситуациях. Кроме того, в политических документах государства следует поощрять органы специальной компетенции к уточнению их ближайших целей, нормативных путей реализации политических установок в документах-самодекларациях.

9. Частое в последние годы изменение структуры органов государственного управления в области охраны окружающей среды, перераспределение полномочий между Федерацией и субъектами, реформирование отдельных отраслей права, появление новаций, без механизмов их реализации может выступать причиной исполнения экологической функции государства не в полной мере. Это связано с ростом фрагментарности законодательства, "размыванием" функций, развитием незрелых норм. Предлагается законодательно закрепить обязательность анализа полноты и точности реализации основных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды, отдельно по каждому положению, закону и группе законов в целом.

В частности, это предложение может быть реализовано путём включения соответствующего положения во вновь принимаемые законы, как это частично реализовано в Федеральном законе РФ "Об экологической экспертизе" (п. 3 ст. 5).

Принимая во внимание ограниченные, в настоящее время, материальные и кадровые ресурсы федеральных природоохранных органов исполнительной власти и учитывая зарубежный опыт эволюции норм о совершенствовании законодательства, возможно сформулировать следующее положение для включения в законодательные акты, регулирующие быстро изменяющиеся общественные отношения: "Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий проведение государственной политики в области охраны окружающей среды ежегодно разрабатывает отчёт о применении настоящего Закона (Федерального закона) и представляет в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации в течение первого квартала, а в случае обоснованного перено-

са срока - в течение второго квартала, следующего за отчётным периодом".

10. В качестве очередных направлений совершенствования российского экологического законодательства в среднесрочной перспективе представляется целесообразным определить следующие: внесение изменений и дополнений в действующие акты; разработка комплекса новых актов; унификация и гармонизация экологического законодательства исторически и экономически близких стран;
подготовка проекта экологического кодекса Российской Федерации с поэтапным введением его в действие, начиная с определения понятий экологического законодательства, используемых, но не раскрытых в законодательстве.

11. Охрана окружающей среды и природных ресурсов связана с использованием целого пласта специальных терминов, понятий, не всегда обладающих юридическим значением. Однако, правоприменение требует научной конкретизации и юридического закрепления всего понятийного аппарата экологического и особенно смежных отраслей права. Предлагается ряд ключевых определений, основанных на результатах сравнительного анализа законодательства и пра-воприменительной практики России и других стран мира. Так, например, предлагаются определения суммарного воздействия и дистанционного экологического обучения, уточняется определение экологической информации.

Суммарное воздействие (суммарное воздействие на окружающую среду) - совокупное влияние на состояние окружающей среды ограниченной территории, природных, хозяйственных или иных процессов, оказываемое прямо или косвенно в результате их количественного или качественно взаимодействия.

Одновременно выдвигаются выводы, что применение термина "окружающая среда" по сравнению с термином "окружающая природная среда" в большинстве случаев следует признать предпочтительным, и о том, что целесообразно уменьшить практику введения определений терминов в подзаконном порядке, но закреплять их законодательно.

12. Для достижения целей охраны окружающей среды необходимо законодательно обеспечить обязательность определения и учёта величин суммарного воздействия на окружающую среду конкретной территории, исключить превышение уровня допустимого суммарного воздействия на этой территории при осуществлении разрешительной деятельности. Статью 3 "Принципы экологической экспертизы" Федерального закона РФ "Об экологической экспертизе" от 23.11.95 № 194-ФЗ после второго принципа "обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы" предлагается дополнить словами "обязательности оценки и учёта суммарно-

го воздействия объекта экологической экспертизы и объектов или деятельности, которые реализованы или реализация которых способна оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду в пределах территории субъекта Российской Федерации".

13. В целях обеспечения развития совершенного экологического законодательства субъектов Российской Федерации, в соответствии с законодательством Российской Федерации, представляется целесообразным расширять практику принятия модельных (типовых) актов, а также образовывать постоянно действующие рабочие группы субъектов Российской Федерации по развитию экологического законодательства. В состав постоянно действующих рабочих групп по развитию экологического законодательства могут войти не только представители аппаратов законодательных органов и соответствующих органов исполнительной власти, но и представители общественных и предпринимательских кругов, эксперты многих отраслей науки. Предлагается примерная модель комплексного акта об охране окружающей среды, которая может быть полезна при разработке головного экологического закона в тех странах и субъектах федераций, которые его не имеют.

В целом предлагается в законодательном порядке закреплять нормативные указания, адресованные конкретным органам или даже должностным лицам, закреплять порядок их взаимных действий в обыденных и гипотетических ситуациях. Органы муниципальных образований местного самоуправления играют неоправданно малую роль в осуществлении природоохранной деятельности. В этой связи мы предлагаем законодательно возложить на них обязанность принимать программы и планы по охране окружающей среды.

14. Для усиления правового обеспечения права на получение информации о состоянии окружающей среды целесообразно предусмотреть законодательное закрепление перечня и типовых форм описания показателей состояния окружающей среды, обязательных к опубликованию конкретными органами государственной власти. Целесообразным представляется также распространение в законодательстве требований к руководителям органов государственной власти назначать ответственных лиц по взаимодействию с общественностью; объявлять график проведения приёма населения; обеспечивать ведение и доступность публичных реестров информации;
периодически публиковать статистическую и аналитическую информацию о состоянии окружающей среды.

15. Одним из наиболее эффективных путей улучшения способов участия граждан и их объединений в деле охраны окружающей среды является внесение изменений и дополнений в существующие законодательные, нормативные и правовые акты, в частности, такие, как: Федеральный закон Российской Федерации "Об информации, информатизации и защите информации" 1995 года. Федеральный

Закон Российской Федерации "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" 1999 года. Федеральный закон Российской Федерации "Об охране окружающей среды" 2002 года и др. Содержание предполагаемых изменений может касаться установления минимальных требований участия; закрепления порядка участия общественности при подготовке программных, политических и нормативных документов в сфере охраны окружающей среды; установления требований по созданию консультативных советов при органах государственной власти с участием общественности. С другой стороны, в области связей с общественностью важны добровольные формы, способствующие самоорганизации и учёту интересов всех секторов общества. В этой связи необходимо проведение политики, ориентированной на целевые группы граждан.

16. При совершенствовании отраслевого экологического законодательства особую ценность для России представляет зарубежный опыт в следующих областях:

- ограничение загрязнений воздушного пространства путём создания зон, где загрязнение запрещено;
- совершенствование основных форм земельно-правовых отношений, способствующих исполнению естественной функции земель и защите их от экологических угроз;
- предупреждение и ликвидация последствий вредного воздействия вод и установление режима водопользования в случае нехватки водных ресурсов;
- рационализация использования ископаемых природных ресурсов морского дна и обеспечение других российских интересов в этой сфере, совершенствование разрешительного порядка проведения научных исследований, отчетность об исследованиях на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации;
- охрана растительного мира, борьба с распространением опасной сорной растительности и ограничение оборота генетически модифицированных видов растений;
- охрана и восстановление популяций отдельных видов животных, охрана видов, находящихся под угрозой исчезновения.

17. Экологическое законодательство отдельных государств, межгосударственных объединений, международно правовые документы в области охраны окружающей среды находятся в процессе становления. Понятийный аппарат ещё только складывается. Но учитывая, что предпосылки появления экологического законодательства нельзя объяснить действием одного какого-либо фактора и его зарождению способствовали буквально все области человеческой деятельности, проведённое исследование в области экологического законодательства России, Великобритании, Канады и Нидер-ландов позволяет утверждать, что новые правовые средства охраны

окружающей среды в совокупности должны обладать возможностями, адекватными для решения таких глобальных экологических проблем, как охрана компонентов природной среды (земель, недр, почв, вод, воздуха, растительного и животного мира); энергосбережение и альтернативные источники энергии; сокращение выбросов углекислого газа, окислов азота, загрязняющих частиц и летучих органических соединений; обращение с опасными отходами и токсичными химическими веществами; безопасное использование ядерных технологий, обращение с выработанным топливом и радиоактивными отходами.

18. Роль международных организаций в предотвращении экологических правонарушений проявляется скорее опосредованно, через их деятельность в области международного права окружающей среды, ведения соответствующих баз данных, образования и просвещения, т.е. через международное сотрудничество. Немаловажной является прямая помощь со стороны международных организаций правительствам государств в разработке национальных стратегий, планов действий, программ, законодательных актов в области охраны окружающей среды.

Международные организации способны действовать как катализаторы при формировании коалиций. Необходимо укрепление союзов, потенциально концентрирующих значительные силы. Государствам должна оказываться помощь в борьбе с сепаратистскими движениями и уничтожении "поясов конфликтное™", представляющих угрозу охране окружающей среды. Факты проведения политики "двойных стандартов", применения принципа "избирательной легитимности" должны получать общественную известность и обеспечиваться общественными санкциями, например, экономическими.

19. Содействие международных организаций предотвращению экологических правонарушений, основанное на принципах международного права окружающей среды, устойчивого развития, международного сотрудничества должно иметь следующие организационно-правовые черты:

1) программное установление приоритета направления деятельности по предотвращению экологических правонарушений, постановка конкретных задач, соответствующих уставным основам данной международной организации;

2) комплексность и взаимодействие с государствами и международными организациями, в соответствии с чем в качестве первого шага представляется полезным учреждение форума секретариатов международных организаций, конвенций и соглашений;

3) последовательность и систематичность структурных преобразований и увеличения удельного веса деятельности, направленной на предотвращение экологических правонарушений;

4) обоснованность международно-правовыми документами разного масштаба и силы действия;

5) стимулирование политической воли и готовности государств пожертвовать частью своих суверенных прав, в частности, приобретение и реализация права на инициативу судебного разбирательства по делам, изначально находящимся в национальной юрисдикции;

6) обеспечение проработки вопросов специализации конкретных международных организаций для учёта имеющихся предложений в ходе выполнения работ по унификации и кодификации международного права;

7) и самое главное - это совершенствование механизма международного сотрудничества, смелое сокращение сроков от возникновения замысла до его реализации.

19. В защите окружающей среды уголовное право должно играть ключевую роль. Всесторонний и сбалансированный комплекс мер в ответ на экологические преступления, включает административные, гражданско-правовые и уголовные меры. Однако в части борьбы с преступлениями, касающимися незаконной торговли опасными и радиоактивными веществами, видами животных и растений, находящимися под угрозой исчезновения в научной и практической литературе доминирует посылка о том, что уголовное право должно использоваться как первичный инструмент, начиная с уголовных санкций, обеспечения соответствия степени опасности преступления наказанию за него, выступать в качестве сдерживающего фактора.

20. Действенность, эффективность международного сотрудничества в области охраны окружающей среды зависит от соответствия его подходов реальным условиям в данной стране / регионе в настоящее время, от людей, их общей экологической культуры, образованности, социальной защищённости. Фактор, определяющий формирование условий учёта выше упомянутых особенностей и специфики — это работа смешанных комиссий на межгосударственном уровне для двустороннего и международных форумов для многостороннего сотрудничества. Именно работа смешанных комиссий и многосторонних органов имеет первостепенную важность.

Актуальными представляются вопросы принятия кодекса поведения в сфере устойчивого туризма, гармонизации международных торговых и экологических отношений средствами права. Вторым пунктом я бы обозначил принятие международной конвенции о лесах. По этому вопросу первостепенное значение имеет опыт России и Канады. На повестке дня стоит задача в систематизированном виде закрепить принципы в едином международно-правовом акте, в основе которого может быть Декларация Рио об окружающей среде и развитии 1992 года.

В этом плане следует поддержать также Комиссию по предотвращению преступлений и уголовному правосудию Экономического

и социального совета и приветствовать решение вопроса о подготовке проекта типового закона по экологическим преступлениям, также как и практического пособия специалистов, для того, чтобы гарантировать быструю реакцию на просьбы о помощи из государств-членов ООН. Это повлечёт тесное сотрудничество с соответствующими агентствами и программами, такими как ЮНЕП, ПРООН, Международный банк и другими организациями.

Действующие механизмы сотрудничества, принимаемые меры по предотвращению экологических правонарушений, проводимые преобразования обозначают определенный период в развитии государств и международных организаций. Эволюция природоохранного сотрудничества, изменение роли международных организаций в сфере борьбы с экологическими преступлениями, очевидно, будет продолжаться.

21. Часть российской национальной идеи заключается в утверждении экологического императива через построение многополярного мира, путем опоры в решении этих задач на международные организации. Таким образом, международное сотрудничество придаст международным отношениям стабильность, позволит создать многополярный мир, в котором публичные экологические интересы получат приоритет над частными экономическими.

Важную роль в осмыслении тенденций современного мира, в формировании всеобщих инструментов охраны окружающей среды призваны сыграть мотивации международного сотрудничества, опирающегося на специальную часть экологического права - международное право окружающей среды и прогрессивное экологическое право отдельных государств.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Российские нормативные акты
2. Зарубежные нормативные акты
3. Литература на русском языке
4. Зарубежная литература
5. Диссертации и авторефераты диссертаций

1. РОССИЙСКИЕ НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.93, принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изм. от 09.06.2001.
2. Основы законодательства Российской Федерации "Об охране здоровья граждан" от 22.07.93 5487-1, ред. от 02.12.2000 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. 19 авг., № 33. Ст. 1318.
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ, СЗ РФ 29.10.2001, №44, ст. 4147.
4. Водный кодекс Российской Федерации от 16.11.95 № 167-ФЗ, с изм. от 30.12.2001, СЗ РФ 20.11.1995, № 47, ст. 4471.
5. Лесной кодекс Российской Федерации от 29.01.97 № 22-ФЗ, ред. от 25.07.2002, СЗ РФ 03.02.1997, № 5, ст. 610. 6. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 07.05.98 № 73-ФЗ, ред. от 30.12.2001, СЗ РФ № 19, 11.05.1998, ст. 2069.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ СЗ РФ 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1., ред. от31.10.2002.
8. Федеральный закон РФ "О государственном земельном кадастре" от 02.01.2000 № 28-ФЗ СЗ РФ 10.01.2000, № 2, ст. 149.
9. Федеральный закон РФ "О государственном регулировании в области ген-но-инженерной деятельности" от 05.07.96 № 86-ФЗ СЗ РФ 08.07.1996, № 28, ст. 3348, ред. от 12.07.2000.
10. Федеральный закон РФ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" от 21.12.94 № 68-ФЗ СЗ РФ 26.12.1994, № 35, ст. 3648, ред. от 28.10.2002.
11. Федеральный закон РФ "О карантине растений" от 15.07.2000 № 99-ФЗ СЗ РФ 17.07.2000, № 29, ст. 3008, ред. от 25.07.2002.
12. Федеральный закон РФ "О континентальном шельфе Российской Федерации" от 30.11.95 № 187-ФЗ СЗ РФ 04.12.1995, № 49, ст. 4694, ред. ОТ08.08.2001.
13. Федеральный закон РФ "О радиационной безопасности населения" от 09.01.96 № 3-ФЗ СЗ РФ 15.01.1996, № 3, ст. 141,.

14. Федеральный закон РФ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" от 30.03.99 № 52-ФЗ СЗ РФ 05.04.1999, № 14, ст. 1650, ред. от 30.12.2001, с изм. и доп., вступившими в силу с 01.07.2002.
15. Федеральный закон РФ "О соглашениях о разделе продукции" от 30.12.95 № 225-ФЗ СЗ РФ 01.01.1996, № 1, ст. 18, ред. от 18.06.2001.
16. Федеральный закон РФ "Об информации, информатизации и защите информации" от 20.02.95 № 24-ФЗ СЗ РФ 20.02.1995, № 8, ст. 609,.
17. Федеральный закон РФ "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации" от 17.12.98 № 191-ФЗ СЗ РФ 21.12.1998, № 51, ст. 6273, ред. от21.03.2002.
18. Федеральный закон РФ "Об использовании атомной энергии" от 21.11.95 № 170-ФЗ СЗ РФ 27.11.1995, № 48, ст. 4552, ред. от 28.03.2002, с изм. и доп., вступившими в силу с 01.07.2002.
19. Федеральный закон РФ "Об охране атмосферного воздуха" от 04.05.99 № 96-ФЗ СЗ РФ 03.05.1999, № 18, ст. 2222.
20. Федеральный закон РФ "О животном мире" от 24.04.95 № 52-ФЗ СЗ РФ 24.04.1995, № 17, ст. 1462.
21. Федеральный закон РФ "Об охране окружающей среды" от 10.01.2002 № 7-ФЗ СЗ РФ 14.01.2002, № 2, ст. 133.
22. Федеральный закон РФ "Об уничтожении химического оружия" от 02.05.97 № 96-ФЗ СЗ РФ 05.05.1997, № 18, ст. 2105, ред. от 29.11.2001.
23. Федеральный закон РФ "Об экологической экспертизе" от 23.11.95 № 174-ФЗ СЗ РФ 27.11.1995, № 48, ст. 4556, ред. от 15.04.1998.
24. Закон РФ "О государственной тайне" от 21.07.93 № 5485-1 СЗ РФ 13.10.97, № 41, стр. 8220-8235, ред. от 06.10.1997.
25. Закон РФ "О недрах" от 21.02.92 № 2395-1 СЗ РФ 06.03.1995, № 10, ст. 823, ред. от 29.05.2002.
26. Закон РФ "О плате за землю" от 11.10.1991 № 1738-1 "Ведомости СНД и ВС **РФ".** 31.10.1991, № 44, ст. 1424., ред. от 25.07.2002, с **изм.** от 24.12.2002.
27. Закон РФ "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" от 15.05.91 № 1244-1 "Ведомости СНД и ВС РСФСР", 1991, № 21, ст. 699, ред. от 11.12.2002.
28. Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды" от 19.12.91 № 2060-1 "Ведомости СНД и ВС РФ", 05.03.1992, № 10, ст. 457 Закон РФ от 02.06.1993 № 5076-1, ред. 30.03.1999.
29. Закон Томской области "Об экологическом аудите в Томской области", утверждённрешением Государственной Думы Томской области от 27.08.97 № 574 "О законе Томской области "Об экологическом аудите в Томской области" http://www.ecoline.ru/mc/legis/region/tom_aud.txt.
30. Закон Ханты-Мансийского автономного округа "Об охране окружающей природной среды и экологической защите населения автономного округа" от 10.02.98 № 11-оз http://www.ecoline.ru/mc/legis/region/hanLoos.txt.
31. Закон Московской области "Об обращениях граждан" от 02.11.99 № 76/99-03 .
32. Закон Амурской области "Об общественной экологической экспертизе" от 01.09.97 № 28-03 http://www.ecoline.ru/mc/legis/region/amur_oee.txt.
33. Закон города Москвы "О защите зеленых насаждений" от 05.05.99 № 17 http://www.forest.ru/rus/legislation/moscow/zelnas.html "Тверская, 13", № 25 (17-23 июня), 1999, ред. от 19.12.2001.

2. ЗАРУБЕЖНЫЕ НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ

1. A Bill Of Rights For A New South Africa Preliminary Revised Text, February 1993 http://www.anc.org.za/ancdocs/policy/bilLrights.html.
2. Access to Information Act, An Act to amend the (Canada) 25.03.99 C. 16 (Bill C-208) Canada Gazette, Part III, Ottawa, Friday, June 11,1999, Vol. 22, No. 1, chapters 1 to 17 http://laws.justice.gc.ca/en/1999/16/text.html.
3. Agricultural and Rural Development Act (ARDA) 1985 (Canada) CHAPTER A-3 http://laws.justice.gc.ca/en/A-3/631 .html.
4. Agriculture Act 1993 (c. 37) (UK) 1993 c. 37 (c) Crown Copyright 1993 ISBN 010543793X http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/actsl993/Ukpga. 19930037_en_l.htm.
5. An Act for the Union of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick, and the Government thereof; and for Purposes connected therewith http://laws. justice.gc.ca/en/ const/c 1867_c.html#executive.
6. An Act respecting the Nelson House First Nation and the settlement of matters arising from an agreement relating to the flooding of land (Canada) 25.04.97 C. 29 (Bill C-40) http:/Aaws.justice.gc.ca/en/l 997/29/8467.html#rid-8468.
7. An Act respecting the oceans of Canada 18.12.96 C. 31 (Bill C-26) http://laws.justice.gc.ca/en/1996/31/text.html.
8. An Act to accelerate the use of alternative fuels for motor vehicles (Canada) 22.06.95 C. 20 (Bill S-7) http://laws.justice.gc.ca/en/1995/20/2089.htmlttrid-2090.
9. An Act to amend the Canadian Environmental Protection Act 38 Elisabeth II Chapter 9 - Ottawa: (c) Queen's printer for Canada, 1989, 88 p.
10. Animal Health (Amendment) Act 1998 (UK) 1998 Chapter 13 (c) Crown Copyright 1998 ISBN 0 10 541398 4 http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/actsl998/ 19980013.htm.
11. Birds (Registration Charges) Act 1997 (UK) 1997 Chapter 55 (c) Crown Copyright 1997 ISBN 0 10 545597 0 http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/actsl997/ 1997055.htm.
12. Canada Foundation for Sustainable Development Technology Act 14.06.2001 C. 23 (Bill C-4) Canada Gazette, Part III, Ottawa, Friday, September 7, 2001, Vol. 24, No. 3, chapterslO to 24 http://laws.justice.gc.ca/en/2001/23/text.html.
13. Canada Water Act (R.S. 1985, c. C-l 1) http://laws.justice.gc.ca/en/C-l 1/23747-html.
14. Canada Wildlife Act (R.S. 1985, c. W-9) http://laws.justice.gc.ca/en/ W-9/23859-html.
15. Canadian Environmental Assessment Act 1992, c. 37 [C-15.2] http://www.ceaa-acee.gc.ca/0011/0005/legal_text_e.htm.
16. Canadian Environmental Protection Act, 1999 (Canada) 14.09.99 c. 33 Canada Gazette, Part **III,** Ottawa, Thursday, November 4, 1999, Vol. 22, No. 3, chapters 33 and 34 http:/flaws.justice.gc.ca/en/C-15.31/24440.html.
17. Clean Air Act 1993 (c. 11) (UK) 1993 c. 11 (c) Crown Copyright 1993 ISBN 0105411930 http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/actsl993/Ukpga.l9930011_ en_l.htm.
18. Coal Industry Act 1990 (c. 3) (UK) 1990 c. 3 (c) Crown Copyright 1990 ISBN 0105403903 http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/actsl990/Ukpga.l9900003. en_l.htm.
19. Concordat between the Department of Environment, Transport and the Regions and the Scottish Executive http://www.scotland.gov.uk/concordats/detr-04.asp.
20. Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/ec.cons.treaty.en.pdf.

21. Consolidated Version of the Treaty on European Union http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/eu_cons_treaty_en.pdf.
22. Consolidation Environmental Protection Act R.S.N.W.T., 1988, c. E-7 19.12.98 http://www.gov.nt.ca/RWED/library/eps/envirpro.pdf.
23. Control of Smoke Pollution Act 1989 (c. .17) (UK) 1989 c. 17 (c) Crown Copyright 1989 ISBN 0105417890 http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/actsl989/Ukpga. 19890017 _en_l.htm.
24. Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context. ECE Geneva, UN NY and Geneva, 1994.
25. Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution and its Protocols. ECE Geneva, UN NY and Geneva, 1996.
26. Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Waste and Other Matter. L., Mexico City, Moscow and Washington, 1972.
27. Convention on Transboundary Effects of Industrial Accidents. ECE Geneva, UN NY and Geneva, 1994.
28. Countryside and Rights of Way Act 2000 (UK) 2000 Chapter 37 © Crown Copyright 2000 ISBN 0 10 543700 X http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2000/ 20000037.htm.
29. Criminal Justice Act 1988 (UK) 1988 Chapter 33 © Crown Copyright 1988 ISBN 0105433888 http://www.via.gov.uk/pls/summons.htm.
30. Deer Act 1991 (UK) 1991 c. 54 © Crown Copyright 1991 ISBN 0105454915 http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/actsl991/UkpgaJ 9910054_en_l.htm.
31. Environment Act 1986 (New Zealand) http://www.mfe.govt.nz/about/ laws/envact.htm.
32. Environment Act 1995 (UK) (c. 25) 1995 c. 25 © Crown Copyright 1995 ISBN 0105425958 http://www.hmso.gov.uk/acts/actsl995/Ukpga.l9950025. en_l.htm#tcon.
33. Environment and Safety Information Act 1988 (c. 30) (UK) 1988 c. 30 © Crown Copyright 1988 ISBN 0105430889 http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/ actsl988/ Ukpga_19880030 _en_2.htm.
34. Environment Bill [H.L.] (HL Bill 10, 51/3). Parliament, House of Lords, 1994.
35. Environmental Management Act or WM. The Netherlands. The Hague. The Ministry of VROM, the 1st of August 1998 and http://struiken.ic.uva.nl:88/Countries/NL/ emal2,htm.
36. Environmental Management Act. The Netherlands. The Hague. The Ministry of VROM, Dated the 1st of August 1998.
37. Environmental Protection Act Chapter E.I 9 (Ontario, Canada) http://www.e-laws .gov. on.ca/DBLaws/S tatutes/English/90e 19_f.htm.
38. First Nations Land Management Act (Canada) 17.06.99 C. 24 (Bill C-49) Canada Gazette, Part III, Ottawa, Thursday, September 30, 1999, Vol. 22, No. 2, chapters 18 to 32 http:/flaws.justice.gc.ca/en/1999/24/text.html.
39. Fisheries Act 1985 C. F-14 (Canada) http://laws.justice.gc.ca/en/F-14/54991.html.
40. Fishermen's Protective Act (Pelly Amendment) 22 U.S.C. ËB 1971-1979, August 27, 1954, as amended 1968,1972, 1976-1981,1984,1986-1988,1990,1992 and 1995. http://ipl.unm.edu/cwl/fedbook/pelly.html; Asia And The Pacific. 1994 Annual Report http://www.ustr.gov/htmVl 994_asia-pac.html.
41. Freedom of Information Act 2000 (UK) 2000 Chapter 36 © Crown Copyright 2000 ISBN 0 10 543600 3 http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2000/ 20000036.htm#aofs.
42. General Administrative Law Act (The Netherlands) or AWB http://www.lexadin.nl/ wIg/legis/nofr/eurAxwened.htm.

43. Government Information (Public Access) Act http://www.riod.nl/engels/srebrenica.html.
44. Human Reproductive Cloning Act 2001 (UK) 2001 Chapter 23 © Crown Copyright 2001 ISBN 0 10 542301 7 http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2001/ 20010023-htm.
45. Lacey Act Amendments of 1981 16 U.S.C. BB 3371-3378, November 16, 1981, as amended 1984 and 1988. http://ipl.unm.edu/cwl/fedbook/laceyame.html.
46. Land Drainage Act 1994 (UK) 1994 c. 25 © Crown Copyright 1994 ISBN 010542594X http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/actsl 994/Ukpga_ 19940025_ en_l.htm.
47. Landmines Act 1998 (UK) 1998 Chapter 33 © Crown Copyright 1998 ISBN 0 10 543398 5 http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/actsl998/19980033.htm.
48. Law on Environmental Protection of the Socialist Republic of Vietnam, 27 December 1993 http://coombs.anu.edu.au/~vemAuat/english/Law-envir-protect.txt.
49. Local Government Act 2000 (UK) 2000 Chapter 22 © Crown Copyright 2000 ISBN 0 10 542200 2 http://www.hmso.gov.uk/acts/acts2000/20000022.htm.
50. Municipal Grants Act, An Act to amend the (Canada) 31.05.2000 C. 8 (Bill C-10) Canada Gazette, Part III, Ottawa, Wednesday. August 9, 2000, Vol. 23, No. 2, chapters 8 to 12 http://laws.justice.gc.ca/en/2000/8/text.html.
51. National Heritage Act 2002 (UK) 2002 Chapter 14 © Crown Copyright 2002 ISBN 0 10 541402 6 http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2002/20020014.htm.
52. Noise Act 1996 (UK) 1996 Chapter 37 © Crown Copyright 1996 ISBN 0 10 543796 4http://www. legislation.hmso.gov.uk/acts/actsl996/1996037.htm.
53. Nunavut Act 1993, c. 28 (Canada) http://laws.justice.gc.ca/en/N-28-6/81916.html.
54. Parks Canada Agency Act 03.12.98 C. 31 (Bill C-29) Canada Gazette, Part III, Ottawa, Wednesday, March 3, 1999, Vol. 21, No. 3, chapters 30 to 40 http://laws.justice.gc.ca/en/1998/ 31/745 l.html#rid-7452.
55. Plant Varieties Act 1997 (UK) 1997 Chapter 66 © Crown Copyright 1997 ISBN 0 10 546698 0 http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/actsl997/1997066.htm.
56. Protection of Animals (Amendment) Act 1988 (c. 29) (UK) 1988 c. 29 © Crown Copyright 1988 ISBN 0105429880 http://www.legislation.hmso.gov.uk/ acts/acts 1988/ Ukpga_ 19880029_en_l.htm.
57. Rome Statute of the International Criminal Court http://www.icc-cpi.int/library/basic documents/rome_statute(e).html.
58. Rosebud Sioux - Title 19 Environmental Protection Law and Order Code dated 30.12.91 http://envirotext.eh.doe.gov/data/triblaw/56.html.
59. Royal Parks (Trading) Act 2000 (UK) 2000 Chapter 13 © Crown Copyright 2000 ISBN 0 10 541300 3 http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2000/ 20000013.htm.
60. Sea Fisheries (Wildlife Conservation) Act 1992 (c. 36) (UK) 1992 c. 36 © Crown Copyright 1992 ISBN 0105436925 http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/ actsl992/ Ukpga_19920036_ en_l.htm.
61. The Basic Environment Law (Japan) Law No.91 of 1993. Effective on November 13, 1993 (Tentative Translation in English) http://www.nies.go.jp/english/lib-e/blaw-e/blaw-e.html.
62. The Biological and Toxin Weapons Convention Website http://www.opbw.org/naL imp/ nat_imp.htm.
63. The Constitution of the European Union http://www.irri-kiib.be/papers/Basic. Treaty.pdf.
64. The Constitution of the Kingdom of the Netherlands, 1996,-Published by the Ministry of the Interior and prepared by its Constitutional Affairs and Legislative Division in

collaboration with the Translations Department of the Ministry of Foreign Affairs http://www.bz.minbuza.nl/English/further/grondwet.html.
65. The Constitution of the Kingdom of the Netherlands, 2002, Published by the Ministry of the Interior and Kingdom Relations, Constitutional Affairs and Legislation Department, in collaboration with the Translation Department of the Ministry of Foreign Affairs http://www.minbzk.nl/contents/pages/00012485/grondweL UK.6-02.pdf.
66. The Constitution of the Republic of China Adopted by the National Constituent Assembly on 25 December 1946, promulgated by the National Government on 1 January 1947, and went into effect on 25 December 1947; Latest revision in April 2000 amended the Constitution with the inclusion of Eleven additional articles http://newtaiwan.virtualave.net/constitution01.htm.
67. The Law on Environmental Protection (Vietnam) was passed on December 27th, 1993 by the National Assembly, 9th Legislature, at it 4th Session and went into effect on January 10th, 1994. National Political Publishing House Science and Technics Publishing House http://coombs.anu.edu.au/~venVluat/english/Law-envir-protect.txt.
68. The Multilateral Agreement on Investment. Draft Consolidated Text Unclassified DAFFE/MAI(98)7/REV 1 Organisation for Economic Co-operation and Development 22 April 1998 Negotiating Group on the Multilateral Agreement on Investment (MAI) http://wwwl.oecd.org/daf/maVpdf/ng/ng987rle.pdf.
69. Waste Minimisation Act 1998 (UK) 1998 Chapter 44 © Crown Copyright 1998 ISBN 0 10 544498 7 http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/actsl998/ 19980044.htm.
70. Water Resources Act 1991 (c. 57) (UK) 1991 c. 57 © Crown Copyright 1991 ISBN 0105457914 http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/actsl991/Ukpga.J9910057. en_l.htm.
71. Office Consolidation. Canadian Environmental Protection Act. R.S., 1985, c. 16 (4th Supp.) © Minister of Supply and Services Canada, 1994, 102 p.
72. Office Consolidation. National Parks Act. R.S., c. N-13 © Minister of Supply and Services Canada, 1978, 65 p.
73. Waste and Emissions Trading Act 2003 (UK) 2003 Chapter 33 © Crown Copyright 2003 http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2003/20030033.htm.
74. Water Act 2003 (UK) 2003 Chapter 37 © Crown Copyright 2003 http://www. legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2003/20030037.htm.
75. Energy Act 2004 (UK) 2004 Chapter 20 © Crown Copyright 2004 http://www. legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2004/20040020.htm.
76. Yukon Environmental and Socio-economic Assessment Act (Canada) 13.05.03 C. 7 (Bill C-2) http://laws.justice.gc.ca/en/2003/7/text.html.
77. Nunavut Waters and Nunavut Surface Rights Tribunal Act (Canada) 30.04.02 C. 10 (Bill C-33) http://laws.justice.gc.ca/en/2002/10/text.html.
78. Canada National Marine Conservation Areas Act 13.06.02 C. 18 (Bill C-10) http:/Aaws.justice.gc.ca/en/2002/18/text.html.
79. Pest Control Products Act (Canada) 12.12.02 C. 28 (Bill C-8) http://laws.justice.gc. ca/en/2002/28/text.html.
80. Species at Risk Act (Canada) 12.12.02 C. 29 (Bill C-5) http:/Aaws.justice.gc. ca/en/2002/ 29/text.html.
81. Antarctic Environmental Protection Act (Canada) 20.10.03 C. 20 (Bill C-42) http:/Aaws.justice.gc.ca/en/2003/20/text.html.
82. Assisted Human Reproduction Act (Canada) 29.03.04 C. 2 {Bill C-6) http:/Aaws.justice. gc.ca/en/2004/2/text.html.

83. An Act to amend the Canadian Environmental Assessment Act 11.06.03 C. 9 (Bill C-9)http://laws.justice.gc.ca/en/2003/9/text.html.
84. Nuclear Safety and Control Act, An Act to amend the (Canada) 13.02.03 C. 1 (Bill C-4) http://laws.justice.gc.ca/en/2003/lAext.html.

3. ЛИТЕРАТУРА НА РУССКОМ ЯЫКЕ

1. *Авдеев Р.Ф.* Философия информационной цивилизации. Учеб. пособие. М.: ВЛАДОС, 1994. 336 с., 58 ил.
2. *Абдулове М.И.* Примат международного права над внутригосударственным: История и современность // Правоведение. № 4. http://pravoved.jurfak. spb.ru/Default.asp?cnt=335.
3. Авантюра века, или парадоксы Сахалинского шельфа. По материалам отчета Счетной палаты Российской Федерации / Сост. сб. В.К. Горохов. М.: 2001.76с.
4. Агентство социальной информации еженедельный информационный выпуск. 1999. 25 марта - 1 апреля. № 12(224). http://www.asi.org.ru/issues/htm/ W12(224).html.
5. Азиатский фонд по предотвращению преступлений: http://www.acpf.org/ indexE.html.
6. Акции экологического движения: руководство к действию / Кол. авт. под общ. ред. И.А. Халий. М., 1996. 316 с.
7. *Алексеев С.С.* Государство и право. Начальный курс. 3-е изд. перераб. и доп. М.: Юрид. лит., 1996. 192 с.
8. *Алексеев С.С.* Общая теория права. Т. 2. М., 1982.
9. *Аникин В.И.* Теория и практика управления во внешнеполитической деятельности: Учебник. М.: ДА МИД РФ: Научная книга, 1999. 383 с.
10. *Анцлотти Д.* Курс международного права. М.: Изд-во иностр. лит., 1961. Т. 1.
11. *Артамонов Г.Т., Кристальный Б.В., Курносое И.Н.* и др. О концептуальной базе построения в России информационного общества // Информационное общество. 1999. Вып. 3. С. 16-19.
12. *Белл Д.* Постиндустриальное общество // Американская модель: с будущим в конфликте. М.: Прогресс, 1984. С. 16-24. © 2000 SuM. http://philosophy. nm.ru/pervOl .htm.
13. *Белл Д.* Социальные рамки информационного общества // Новая технократическая волна на Западе. М., 1986.
14. *Бинчук М.М.* Экологическое право (право окружающей среды): Учеб. для вузов. М.: Юристъ, 1998. 688 с.
15. Бог по имени байт. Журнал "Enter-профи" http://www.inkar.ru/ ~enter/mart/bog.htm
16. *Боготу рое АД.* "Стратегия разравнивания" в международных отношениях и внешней политике США // МЭиМО. 2001. № 2. С. 21.
17. *Боголюбов СА.* Задачи и система законодательства. Государственное право на рубеже веков: Материалы Всерос. конф. Экологическое и природоре-сурсное право. Трудовое право. Предпринимательское право. М.: ИГП РАН, МГУ, МГЮА, ИЗиСП. С. 10-13.
18. *Боголюбов С.А.* Компетенция субъектов Федерации в области экологии // Законодательство и экономика. 2000. № 5. С. 47-49.

19. *Боголюбов С.А.* О возможностях экологического законодательства // Журнал российского права. 2000 № 11. С. 3-9.
20. *Боголюбов С.А.* Экологические обязанности граждан // Юридический мир. 2001. № 3.С. 16-18.
21. *Боголюбов С А., Бринчук М.М. Дубовик О Л., Суптаева О.А.* Проблемы развития системы российского экологического законодательства // Государство и право.1995. № 2. С. 53-67.
22. *Боголюбов С.А.* Экологическое право: Учеб. для вузов. М.: ИНФРА • М -НОРМА, 1999. 434 с.
23. *Богуславский М.М.* Международное частное право: Учеб. 3-е изд., перераб. и доп. **М.:** Юристъ, 1999. 408 с.
24. *Бродко И.А., Квасовец Н.Ф.* Современное научное понимание права прав человека: (Аналитический обзор книги "Право прав человека" -Understanding Human Rights / Ed. by C. Gearty and A. Tompkins. London; New York, 1996) // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2001. № 2. http://www.cenunst. unibel.by/joumal/2001.2/brodkvas. shtml
25. Бюллетень правовой практики по защите общественных экологических интересов. № 4 / Отв. ред. В.Л. Мищенко. М.: Ин-т эколого-правовых проблем "Экоюрис", 1999. 92с.
26. *Васильева М.И.* Новое в федеральном законе "Об охране окружающей среды": .Комментарий. М.: РЭФИА, 2002. 88 с,
27. *Васильева М.И.* Публичные интересы в экологическом праве. М.: Изд-во МГУ, 2003. 424 с.
28. *Васильева М.И.* Экологическое право // Федеральный журнал. 2002. № 3. С.14-19.
29. *Вершинская О.Н.* Существующие модели построения информационного общества // Информационное общество. 1999. Вып. 3. С. 53 - 58.
30. *Веселое А.К.* Общественный экологический контроль и нефтедобыча // Башкирский Республиканский экологический союз / Союз Экологов РБ. Рекомендации. Уфа, 2000.
31. *Винокуров А.Ю.* Экологическое право. Краткий курс лекций. М.: Юрайт-Издат, 2004.223 с.
32. *Винокуров Ю.Е., Винокуров А.Ю.* Обстоятельства, способствующие совершению экологических правонарушений, и основные пути их устранения. Лекционный курс. М.: МНЭПУ, 2001. 85 с.
33. *Возняк В.Л., Файтельман Н.Г., Арбатов А.А.* и др. Экологическое оздоровление экономики. М.: Наука, 1994. 190 с.
34. *Выстороббец Е.А.* Атлас международного природоохранного сотрудничества. Препринт. М.; Гаага, 2001. 52 с., 4 цв. карты формата А2. Деп.31.05.2000.
35. *Выстороббец Е.А.* Международное экологическое право и мировой порядок // Правоведение. 2002 № 3. С. 273-276.
36. *Выстороббец Е.А.* Общественное участие в процессе принятия экологически значимых решений в Нидерландах // Зелёный мир. 1998. № 30.
37. *Выстороббец Е.А., Добрынина Н.Г., Фёдоров А.В.* Международные и иностранные организации по природопользованию и охране окружающей среды /Под ред. Н.Г. Рыбальского и В.Е. Кульибды. М.: НИА-Природа, 2000. 198 с.
38. Глобальная экологическая перспектива 3. ЮНЕП http://www.unep.org/geo/ geo3/ russian/index.htm

39. *Глушенкова Е.И.* Сетевые международные организации экологического профиля: За кем будущее? // Международные процессы: Пространство мира и международная безопасность. 2003. Т. 1, № 3(3). С. 78-83.
40. Голландская правовая культура / Отв. ред. В.В. Бойцова и Л.В. Бойцова. М.: Легант, 1998. 592с.
41. Голландские "зеленые" обращаются в суд. Открытый экологический университет. Амстердам, 1994; М.: Росэкопресс, Экопресс-"ЗМ", 1995. 46 с.
42. *Гордина Ф.Я., Добрынина Н.Г., Орлов В.А.* Охрана природы: Международные организации, конвенции и программы / Моск. офис МСОП. М.: Между-нар. отношения, 1995.
43. *Горохов В.К.., Мищенко В Л., Яковлева О.А.* Как защитить ваши экологические права в суде. Пособие для граждан и неправительственных организаций / РОО Ин-т эколого-правовых проблем "Экоюрис", Ин-т "Остров Земля", Проект "Российское экологическое право" в Фонде правовой защиты "Справедливость Земли" / Под ред. В.Л. Мищенко. 2-е изд., испр. и доп. М.: Экоюрис, 1999. 89 с.
44. Государство и право на рубеже веков. Экологическое и природоресурсное право. Трудовое право. Предпринимательское право: (Материалы Всерос. конф.) / ИГП РАН, МГУ, МГЮА, ИЗСП. М.: ИГП РАН, 2001. 306 с.
45. *Гришин Н.Н.* Общественность и среда обитания: Правовые аспекты участия общественности в принятии экологически значимых решений в России и Европе. М.: Ин-т проблем гуманизма и милосердия, 1997. 465 с.
46. *Громыко Ю.* Консциентальное оружие - как оно работает? Тезисы доклада // Рос. аналит. обозрение. 1998. № 8/9. http://www.dataforce.net/ -metuniv/ consor/Seminar/ygrom.htm
47. *Губаева Т.В.* Язык и право: Искусство владения словом в профессиональной юридической деятельности. М.: Норма, 2003. 160 с.
48. *Давид Р.* Основные правовые системы современности (Сравнительное право). М.. 1967.
49. *Дайзард У.* Наступление информационного века // Новая технократическая волна на Западе. М.,1986.
50. *Данилов-Данильян В.И.* В ближайшее время... // Зелёный мир. 1999. №1.
51. Двадцать лет после Стокгольма // Ежегодный доклад ЮНЕП, 1992 г. / ЮНЕП. 1993. С. 92.
52. Дистанционное обучение на базе телекоммуникаций основная информация. Занятие 1 http://ustu.ru/cnit/rcmt/inGtechn/disL.ed/telecom/theme5/more/ text5_l.html.
53. Дистанционный семинар "Что такое дистанционное обучение?": Вводный дистанционный семинар для педагогов и администраторов, 20-23 сентября 1999 г. http://eidos.techno.ru/seminars/disLsem/disLedu.htm
54. Доклад Комиссии международного права о работе её сорок девятой сессии // Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи. Пятьдесят вторая сессия. Дополнение № 10 (А/52/10).
55. *Дубовик О.Л.* Экологическое право в вопросах и ответах: Уч. пособие. М.: Проспект, 2001.С. 20.
56.Духно Н.А., Чубуков Г.В. Экологическое право России: Учеб. для юрид. вузов / Отв. ред. А.И. Бобылев. М.: Nota bene: Юрид. ин-т Моск. гос. ун-та путей сообщения, 2000. 336 с.
57. *Евсегнеев В.А.* Российское и зарубежное законодательство о защите населения и территорий от наводнений / СПбГУ. М.: Былина, 2003. 224 с.

58. *Еникеев М.И.* Общая и юридическая психология: В 2 ч. Ч. 2. Юридическая психология: Учебник. М.; Юрид. лит., 1996. 560 с.
59. *Ершова Т.В.* Российский опыт интеграции в информационное общество. Институт развития информационного общества // Информационное общество. 1999. Вып. 1. С. 16-19. http://www.iis.ru/infosoc/emag.nsf/BPA/326fdbe4462b4ae0c32568ac004falf2
60. *Ершова Т.В., Хохлов Ю.Е.* Межведомственная программа "Российские электронные библиотеки": Подходы и перспективы // Информационное общество. 1999. Вып. 3. С. 21-27. http://www.iis.ru/infosoc/emag.nsf/BPA/7bda8c4e99648f23c 32568c 1003dc6e6
61. *Жариков Ю.Г. О* предмете российского земельного права // Государство и право на рубеже веков. Экологическое и природоресурсное право. Трудовое право. Предпринимательское право: (Материалы Всерос. конф.) / ИГП РАН, МГУ, МГЮА, ИЗСП. М.: ИГЛ РАН, 2001. С. 104-107.
62. *Жаркова О.А.* Организационно-правовой механизм защиты морской среды от загрязнения с судов // 1996. № 2. http://pravoved.jurfak.spb.ru/Default.asp?cnt=169
63. *Жевлаков Э.Н.* Экологические преступления и экологическая преступность: Учеб. пособие. М.: Белые Альвы, 1996. 96 с.
64. Международные процессы: Пространство мира и международная безопасность: (Журнал]. 2003. Т. 1,№ 3(3). http://www.intertrends.ru/three.htm
65. Закон: Создание и толкование / Под ред. А.С. Пиголкина. М.: Спарк, 1998. 283 с.
66. Законодательство в СНГ - гармонизация в природоохранном аспекте: Материалы Междунар. конф. (Москва, 18-19 янв. 2001 г.) / ЮНЕП, МПР России, ЦМП. М.: Информ-Знание, 2001. 304 с.
67. Законотворчество в Российской Федерации; Науч.-практ. и учеб. пособие / Под ред. А.С. Пиголкина. М.: Формула права, 2000. 608 с.
68. Защита окружающей среды в международном гуманитарном праве: Сб. ст. / Междунар. комитет красного креста. 1995. 126 с.
69. *Зыбайло А.И.* К вопросу о соотношении международного и национального права: (Теоретические аспекты) // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1998. № 3, http://www.cenunst.unibel.by/joumal/1998.3/ zybailo.shtml
70. *Иванов Д.В.* Постиндустриализм и виртуализация экономики // Journal of Sociology and Social Anthropology. 1998. Vol. 1. N 1. http://www.soc.pu.ru:8101/publications/jssa/ 1998/l/a8.html.
71. *Игнатьева И.А.* Экологическое законодательство России и проблемы его развития. М.: Изд-во МГУ, 2001. 256 с.
72. *Иеринг Р.* Дух римского права на различных ступенях его развития. СПб., 1875.
73. Интерактивный журнал дистанционного образования и связи. 1994. Т. 8, изд. 1. (декабрь). Обзор консультативной комиссии / Е. Рубин, http://oasis.secna.ru/russian/publish/distant/v8.1/dm81p2.htm
74. Информатика: Учебник / Под ред. Н.В. Макаровой. М.: Финансы и статистика, 1997. Гл. 1: Переход к информационному обществу. http://www. ustu.ru/cnit/rcnit/inf_techn/mformatics/glaval/glavall_pred.html#infobsch
75. *Каламкарян Р.А.* Всеобщая декларация прав человека: достижения и перспективы // Права человека в России: Декларации, нормы и жизнь: Материалы Междунар. науч. конф., посвящ. 50-летию Всеобщей декларации о правах человека. М.: МНЭПУ, 1999. С. 59.

76. *Каламкарян Р.А., Мигачев Ю.И.* Международное право: Вопросы и ответы: Учеб. пособие. М.: Юрлитинформ, 2002. 424 с.
77. *Кашицин В.П.* Дистанционное обучение в высшей школе: Модели и технологии / Центр информатизации Минобразования России, http://kampi.kcn.ru/ do/ table l/menu_r8.htm
78. *Кеохейн Р.О., Най Дж.С., мл.* Реализм и взаимозависимость: Отрывок из книги, http://www.uic.nnov.ru/ist/down.html
79. *Коваленко А.И.* Правовое государство: концепции и реальность. М.: Знание, 1993.
80. *Коваленко А.И.* Теория государства и права. М.: Знание, 1994.
81. Кое-что из утренних газет. Монитор. Выпуск первый. Вторник. 20.04.1999 г. [10:00] Адрес в Интернет: http://www.polit.ru/monitor/99/0499-3/200499-l.htm
82. *КозакД.Н.* Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал российского права, 2002. № 5. С. 3-11.
83. *Колбасов О.С.* Завещание экологам // Там же. 2000. № 5/6.
84. *Колбасов О.С.* Зарубежный опыт правовой охраны окружающей среды. Управление природоохранной деятельностью в Российской Федерации: Уч. пособие / Под ред. Ю.Б. Осипова, Е.М. Львовой. М.: Варяг, 1996. С. 141-142.
85. *Колбасов О.С.* Международно-правовая охрана окружающей среды. М.: Международные отношения, 1982, 240 с.
86. *Колосов А.* Путь к информационному обществу и далёк, и долог http://www.pcweek.ru/yearl999/N46/CP1251/Strategy/chaptl.htm
87. *Колмогоров В.П.. Малитиков Е.М.* Актуальные проблемы развития дистанционного образования в Российской Федерации и странах СНГ // Инновации в образовании: Журн. Рос. ассоц. негос. образов, учреждений. 2001. № 1. С. 17-27.
88. Комментарий к Закону о животном мире (постатейный) / Под ред. С.А. Боголюбова; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Юстицинформ, 2002. 368 с.
89. Комментарий к Закону Российской Федерации "О недрах" / Рук. авт. кол. С.А. Боголюбов. М.: ИНФРА • М - НОРМА, 2001. 400 с.
90. Комментарий к Закону Российской Федерации "Об охране окружающей природной среды"/Рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Боголюбов. М.: ИНФРА • М - НОРМА, 1996. Справочная правовая система Гарант-максимум. Всего документов 69100 по состоянию на 22.01.99. Версия 4.05.3 М.: НПП Гарант-Сервис, 1990-1998.
91. Компьютерный курс "Атомная энергетика и её безопасность" http://www .machaon.ru/atomsec/content.html
92. Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении http://www.unog.ch/russian/razoruzh/dogovory/bacweap.htm
93. Конвенция Совета Европы о гражданской ответственности за ущерб, явившийся результатом деятельности опасной для окружающей среды, Лугано, 21.06.93.
94. Конвенция, регулирующая деятельность по освоению минеральных ресурсов Антарктики, Веллингтон, 02.06.88, СССР 25.11.88,
95. Конституции зарубежных государств. М.: БЕК, 1996. С. 58.
96. Конституции зарубежных стран / Сост. В.Н. Дубовин. М.: Юрлитинформ, 2001.448 с.

97. *Копылов М.Н.* Право на развитие и экологическая безопасность развивающихся стран. **М.,**2000.
98. *Костенко Н.И.* Международное частное право. Учеб.-метод. пособие. М.: МНЭПУ, 1998. 68 с.
99. *Красильщиков В.* Ориентиры грядущего в постиндустриальном обществе // Обществ, науки и современность. 1993. № 2.
100. Криминология: Учебник / Под ред. В.Н. Кудрявцева, В.Е. Эминова. М.: Юрист-ь, 1997. 512 с.
101. *Крупное А.Е., Финъко О.А., Черешкин Д.С.* О государственной политике России в области формирования информационного общества. Государственный комитет РФ по связи и информатизации; Государственная Дума Федерального Собрания РФ; Институт системного анализа РАН // Информационное общество. 1999. Вып. 1. С. 4-9. http://www.iis.ru/infosoc/emag.nsf/ BPA/8dcda61778b6f6cOc32568ab00577dd4
102. *Кудрявей Ю.Н.* Некоторые проблемы реализации норм международных правовых актов во внутреннем праве государств // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1999. № 3. http://www. cenunst.unibel.by/ joumal/1999.3/kudryavets.shtml
103. *Курганская Г.С.* Семинар "Система дифференцированного обучения через Интернет", http://gor.buk.irk.ru/ russian/corp_univ/seminars/Kurganskay I .htm
104. *Кухарвнко В.Н.* Дистанционное обучение на Украине и в СНГ. Обзор материалов конференций за сентябрь-ноябрь 2000 г. Copyright © 2000 National Technical University "Kharkiv Polytechnical Institute" Research Laboratory of Distance Education Copyright © 1996-99 Agama http://users.kpi.kharkov.ua/ Ire/seminar/ sem 2000/seminarl.htm
105. *Ларин В.И., Манацакян Р.А., Честин И.Е., Шварц Е.А.* Охрана природы России: От Горбачева до Путина / ВВФ, Центрально-европейский университет, Программа "Лидеры в области окружающей среды и развития". Московский экопрессцентр. М.: КМК, 2003. 416 с., 17 ил.
106. Латинская юридическая фразеология / Сост. Б.С. Никифоров. М.: Юрид. лит., 1979. 264с.
107. *Левицкая Е.В.* Реализация международно-правовых норм по защите озонового слоя Земли в отечественном законодательстве и практике // Моск. журн. междунар. права. 1999. № 3. С. 140-151.
108. *Ломагин Н.А.* Международные организации: теория и практика деятельности: Учеб. пособие. СПб.: Изд-во СПб. ун-та, 1999.
109. *Лонгман Алберт Дж., Шмидт Алекс П.* Словарь по правам человека: Издан в рамках двухгодичной программы партнерства между Американским Фондом Развития и Московским исследовательским центром по правам человека, финансируемой Агентством Международного Развития США и реализуемой во взаимодействии с Советом по Международным Исследованиям и Обменам (IREX): http://www.hro.org/glossary/index.htm
110. *Лужецкая Н.В.* Территориальное планирование и охрана окружающей среды в Великобритании. Законодательство и экономика. 2001. № 3. С. 46-50. \\\.*Лукаш,укИ.И.* Международное право: Особенная часть: Учебник. М.: БЕК, 1997.
112. *Малевич Ю.И.* Незападная концепция прав человека // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1998. № 5. http://www. cenunst. unibel.by/joumal/1998.5/malevich.shtml
113. *Марченко М.Н.* Сравнительное правоведение: Общая часть. Учеб. для юрид. вузов. М.: Зерцало, 2001. 560 с.

114. *Марченко Ю.В. О* роли и месте ООН в системе международного природоохранного сотрудничества // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1990. № 2. http://www.cenunst.unibel.by/joumal/1999.2/ marchen.shtml http://www.un.minsk.by/publications/joumal/joumal2_99/marchenko.htm
115. Материалы 2-го семинара Российско-Нидерландской программы поддержки внедрения процедуры ОВОС. М.: ВНИИ природы, 1997.
116. Материалы Международной встречи экспертов по использованию уголовных санкций в охране окружающей среды на международном, национальном и региональном уровнях (19-23.03.94, Портленд, Орегон, США). Портленд, 1994.
117. Межведомственная программа "Российские электронные библиотеки" // Поиск. 1998. 21-27 марта, № 13(463). С. 7. URL: http://www.iis.ru/ RDLP/.
118. Международная стратегия действий на 1990—1999 гг. в области образования и переподготовки кадров по вопросам окружающей среды. М.: ЮНЕСКО-ЮНЕП, 1990.
119. Международное право: Общая часть: Учебник / И.И. Лукашук. М.: БЕК, 1996.
120. Международное право: Учебник / И.И. Лукащук. М.: БЕК, 1996.
121. Международное право: Уч. для вузов / Г.В. Игнатенко, В.Я. Суворова, О.И. Тиунов и др.; Под ред. Г.В. Игнатенко. 2-е изд. М.: Высшая школа, 1995.
122. Международное право: Учебник / Под ред. Г.И. Тункина. М.: Юрид. лит., 1994.
123. Международное право: Учебник / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчико-ва. М.: Междунар. отношения, 2000. 720 с. (МГИМО МИД России).
124. Международное право: Учебник / Отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. М.: Междунар. отношения, 1994.
125. Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды и природных ресурсов: Справ, пособие / Авт. и сост. Высторббец Е.А. М.: МНЭПУ, 2000. 80 с.
126. Международное частное право: Учеб. пособие / Г.К. Дмитриева, А.С. Довгерт, В.П. Панов, Н.А. Шебанова и др. М.: Юрист, 1993. 168 с.
127. *Меркулов М.М.* Экологическая функция современного Российского государства: (Международный, федеральный и региональный аспекты) / Ставропол. ГУ. Ставрополь: Ред.-изд. отд. СКИ, 2002. 212 с.
128. *Михель Д.В.* Тело в западной культуре. Саратов: Научная книга, 2000. 172с.
129. *Мицкевич А.В.* Основы теории государства и права: Учеб. пособие. М.: Просвещение, 1984. 225 с.
130. Моделирование социо-эколого-экономической системы региона / Под ред. В.И. Гурмана, Е.В. Рюминой. М.: Наука, 2001. 175 с.
131. Москва, 18 апреля. Кор. РИА "Новости" Галина Барышникова по сообщению заместителя генерального директора Национального агентства экологической информации Дмитрия Сабирзянова.
132. Национальная доктрина образования в Российской Федерации: (Проект) // Иностранец. 2000. 12 янв., № 1(308).
133. *Нерсесянц В.С.* Философия права: Учеб. для вузов. М.: Норма, 2003. 652 с.
134. *Никишин В.В.* Экологическое законодательство: Правотворчество субъектов Российской Федерации. М.: Юристъ, 2004. 269 с.

135. *Никэз-Перетятъко Акселъ.* Элементы международного публичного права / Пер. с англ. А. Перетятыео; Издано Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Кыргызской Республике. Бишкек, 1997.
136. *Нурмухаметова Э.Ф.* Международный экологический правопорядок и экологические права человека. М.: Эдиториал УРСС, 2004. 224 с.
137. Общая теория государства и права / Под ред. В.В. Лазарева. М.: Юристъ, 1994.
138. *Оксамытный В.В., Рахманина Т.Н., Тихомиров Ю.А.* Модельные акты - важнейший элемент согласования законодательства субъектов Российской Федерации // Федеративное устройство: Реализация Конституции Российской Федерации: Сб. аналит. обзоров и рекомендаций. М.: 1995. С. 251-255.
139. *ОппенгеймЛ.* Международное право. М.: Изд-во иностр. лит., 1948.
140. Основные положения к созданию системы корпоративных экологических кодексов. BioDat. http://195.208.223.253/(vart/doc/gef/GEF_A/All/ Al_l_04.html
141. Оценка результатов Встречи на высшем уровне в Йоханнесбурге: что нового она принесла? http://www.un.org/russian/conferen/wssd/story.htm
142. *Панкратов И.Ф.* Экологическое законодательство субъектов Российской Федерации. Сравнительный анализ // Закон и экономика. 1997. № 1/2. С. 21-27.
143. Перспективы устойчивого развития Московской области. Гл. 8. Возрождение Волги - шаг к спасению России. Кн. 3. Роль Московского региона в возрождении Волги. Ч. 2. Московская область / Под ред. И.К. Комарова. http://www.nasledie.ru/bibliot/kniga6/gl8.htm
144. *Петров В.В.* Экология и право. М.: 1981.
145. *Петрова Г.В.* Некоторые правые проблемы экономического регулирования охраны окружающей среды // Экологическое право России: Сб. материалов науч.-практ. конф. 1995-1998 гг. // Сост. И.А. Игнатьева, А.К. Го-личенков; Под ред. А.К. Голиченкова. М.: Зерцало, 1999. С. 328-331.
146. *Писарев В.Д.* Глобальная стратегия устойчивого развития: Опасные тенденции и превентивные меры России. М.: Ин-т США и Канады РАН, 1999. http://iskran.iip.net/russ/works99/pisarev.html
147. *Писарев В Д.* Стратегия устойчивого выживания человечества: Экологический императив и международное сотрудничество // США - экономика, политика, идеология. 1995. № 10. С. 68-73.
148. *Писарев В.Д.* Экологизация международных отношений //Там же. 1996. № 10. С. 23.
149. Повестка дня на XXI век и другие документы конференции в Рио-де-Жанейро. Встреча на высшем уровне "Планета Земля" / Сост. М. Китинг. Женева: Центр "За наше общее будущее", 1993. 70 с.
150. Постиндустриальная экономика: (Отрывок из книги Е.В. Гильбо "Россия в постиндустриальном контексте") http://www.rsoft.ru /most /reviews/ ob2006_2.htm
151. Постиндустриальное общество http://codex.bant.ru/refer? d&nd= 12 400 375
152. Права человека в России: Декларации, нормы и жизнь: Материалы Междунар. науч. конф., посвящ. 50-летию Всеобщей декларации о правах человека. М.: МНЭПУ, 1999. 416 с.
153. Право окружающей среды в СССР и Великобритании / Редкол. О.С. Колбасов и др. М.: ИГП РАН, 1988. 133 с.
154. Правовые проблемы экологического воспитания граждан Материалы науч. конф. / Редсовет: Ю.Ю. Галкин и др. М.: МНЭПУ, 2001. 91 с.

155. Проблемы предупреждения экологических правонарушений. М.: МНЭПУ, 2000. 176 с. (Науч. тр. МНЭПУ. Сер. "Работы молодых учёных и студентов"; Вып. 2).
156. Программа действий. Повестка дня на XXI век и другие документы Конференции в Рио-де-Жанейро в популярном изложении / Сост. Майкл Китинг / Пер. Е. Миридонова, И. Погуляева. Центр за наше будущее. Женева:
SRO-Kundug S.A.. 1993. 70 с., 45 ил.
157. Протокол заседания Рабочей группы по телекоммуникациям Российско-американской комиссии по экономическому и технологическому сотрудничеству 19 февраля 1998 г. http://www.iis.ru/RDLP/backg/prehist. ru.htm
158. Протокол третьей сессии Смешанной комиссии по окружающей среде. Галл,1995.
159. Профессиональное экологическое образование в России: Справочник / Под ред. Е.Д. Самотесова и Н.Г. Рыбальского. М.: РЭФИА, 1997.
160. *Реймерс Н.Ф.* Экология: Теории, законы, правила, принципы и гипотезы. М., 1994. С. 16.
161. *Рене Д.* Основные правовые системы современности / Пер. с фр. В.А. Туманова. М.: Прогресс, 1988. OCR: Павел Солоницын http://lib.ru/ PRAWO/rene.txt
162. *Решетников Ф.М.* Правовые системы стран мира. М.: Юрид. лит., 1993.
163. Российское законодательство X-XX веков. Законодательство Древней Руси. Т. 1.М., 1984.
164. Россия в окружающем мире, 1998: (Аналитический ежегодник) / Отв. ред. Н.Н. Марфенин; Под общ. ред. Н.Н. Моисеева, С.А. Степанова. М.:
МНЭПУ, 1998. 316 с.
165. *Рыбальский Н.Г., Самотесов Е.Д., Галкин Ю.Ю.* и др. Общественное экологическое движение России: Справ. пособие/Под ред. А.К. Смирнова. **М.:**
Экология, 1995. 254 с.
166. *Савастенко А.* Девятая сессия МЭС // Зелёный мир. 1999. № 2.
167. *Сафронова О.В.* Роль международных организаций в современной системе международных отношений // Международные организации: Институциональный и международно-правовой аспекты: Учеб. пособие / Кол. авт.;
Под общей ред. О.А. Колобова. М.: ИМЭМО РАН; Нижний Новгород:
ФМО ННГУ, 2002.
168. *Сафронова О.В.* Теория международных отношений / Каф. междунар. отношений ННГУ http://www.uic.nnov.ru/ist/down.html
169. Сборник аналитических материалов, нормативных правовых актов и ведомственных документов / Под общ. ред. В.И. Данилова-Данильяна. М.:
НУМЦ Госкомэкологии России, 1999.
170. Сборник материалов учебно-методического курса: Закон и защита общественных экологических интересов. Уфа: Союз экологов Республики Башкортостан, 2000. 144 с.
171. *Седлак М.* Тенденции развития секторальной структуры экономики // Пробл. теории и практики управления. 1998. № 4. http://www.ptpu.ru/Issues/ 4_98/4_4_98.htm
172. *Симонян Г.В.* К вопросу о механизме обеспечения исполнения межгосударственных (межправительственных) соглашений государствами-участниками Содружества Независимых Государств // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1999. № 1. http://www.cenunst. unibel.by/joumal/1999.1 /simonyan.shtml

173. *Синюков В.Н.* Российская правовая система: Введение в общую теорию. Саратов,1994.
174. *Скакунов Э.И.* Особенности кодификации основных принципов международного права // Сов. государство и право. 1982. № 6. С. 121, 129, 157.
175. *Смелзер Н.* Социология: Пер. с англ. М.: Феникс, 1994.
176. *Снакин В.В.* Экология и охрана природы. Словарь-справочник / Под ред. А.Л. Яншина. М.: Academia, 2000. 384 с., ил.
177. *Снапковский В.Е.* Международные организации в системе международных отношений // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2000. № 3. http://www.cenunst.unibel.by/joumal/2000.3/snap-kovsky.shtml
178. Советский энциклопедический словарь / Пред. науч.-ред.о совета А.М. Прохоров. **М.:** Сов. энциклопедия, 1981. 1600 с.
179. Совместная ответственность за экологическое состояние. Российско-канадский проект "Федерализм в сотрудничестве". М.: 1-й Печатный Двор, 1996.
180. *Соколов В.И.* Канада и международное экологическое сотрудничество // США и Канада. 2000. № 7. С. 113-127.
181. *Соловое А.В.* Мифы и реалии дистанционного обучения / Самар. гос. аэро-космич. ун-т // Высшее образование в России. 2000. № 3. С. 121-126. http://cnit.ssau.rn/do/articles/mifs/index.htm
182. Состояние, потребности и перспективы развития дистанционного образования в России и за рубежом. М.: ЦИАН Минобразования России (Центр информационно-аналитического обеспечения системы дистанционного образования), 2000.95 с.
183. Социализм и охрана окружающей среды: Право и управление в странах -членах СЭВ / Под ред. О.С. Колбасова. М.: Юрид. лит., 1979. 392 с.
184. Справочная правовая система Гарант-максимум. Всего документов 69100 по состоянию на 22.01.99 Версия 4.05.3 М.: НПП Гарант-Сервис, 1990-1998.
185. Статут Международного Суда. http://www.un.org/russian/documen/basicdoc/ statut.htm
186. *Степашщкий В.Б.* Постатейный комментарий к Федеральному Закону Российской Федерации "Об особо охраняемых природных территориях" / Рецензент С.А. Боголюбов. 2-е изд. доп. и перераб. М.: Благотворительный фонд "Центр охраны дикой природы", 2001: © В.Б. Степаницкий, текст, 2001 http://www.biodiversity.rn/publications /books/commoopt/contents. html
187. *Столяров А.* Информационное общество будущего и современность http://www. relcom.ru/koinnternet/ComputerLaw/ State.htm Оригинал статьи:
http://www.provider. net.ru/article. O4.shtml Date: 07 Jun 2000 17:04:26 GMT
188. Страновые профили - обзор прогресса, достигнутого после КОСР - июнь 1992 г. Страна Российская Федерация. Комиссия по устойчивому развитию, 1997 г. М.: Экспресс - "ЗМ", 1997. 126 с.
189. Стратегический план Конвенции о биологическом разнообразии. Решение VI/26. (Шестое совещание конференции сторон конвенции о биологическом разнообразии, Гаага, 7-19 апреля 2002 г.) http://www.biodiv.solo.by/con-vention-plan.php
190. *Сюнтюренко О.В.* Программа Российского фонда фундаментальных исследований по развитию инфраструктуры фундаментальных исследований и образования. Российский фонд фундаментальных исследований // Инфор-

мационное общество. 1999. Вып. 1. С. 9-13. http://www.iis.ru/infosoc/emag.nsf/BPA/ 3f05f217 c6bc466 fc32568b 0002b2ddb
191. *Тер-Акопов А.А.* Христианство. Государство. Право: К 2000-летию христианства: Монография. М.: МНЭПУ, 2000. 100 с.
192. *Тимошенко А.С.* Международное сотрудничество по охране окружающей среды в системе ООН. М,, 1981.
193. *Тимошенко А.С.* Формирование и развитие международного права окружающей среды. М., 1986.
194. *Тихомиров Ю.А.* Курс сравнительного правоведения. М.: НОРМА, 1996. 432 с.
195. *Тихомиров Ю.А.* Международно-правовые аспекты: Природа и способы влияния // Журн. рос. права. 2002. № 1. С. 101-109.
196. Толковый словарь по охране природы / Под ред. **В.В.** Снакина. М.: Экология, 1995. 384 с.
197. *Трусов А.Г.* Международное право: Словарь-справочник. М.: МНЭПУ, 1998.
198. *Трусов А.Г.* Международное экологическое право: (Международное право окружающей среды): Учеб.-метод. пособие / Науч. ред. О.С. Колбасов. М.: МНЭПУ, 1999. 84 с.
199. Уголовное право России: Особенная часть: Учебник / Под ред. А.И. Раро-га. М.: Ин-т междунар. права и экономики им. А.С. Грибоедова, 1998,480 с.
200. Управление окружающей средой: Инфор. бюл. № 6. Компонент РПОИ. М.: НУМЦ Госкомэкологии России, 1997.
201. *Усенко Е.Л.* Соотношение и взаимодействие международного и национального права и Российская Конституция //Моск. журн. междунар. права. 1995. №2.
202. *Файерстоун Д.Б., Рид Ф.С.* Введение в экологическое право / Пер. с англ. под ред. А.Л. Резникова. Петрозаводск: Verso, 2002. 299 с.
203. *Филиппов В.М.* Актуальные проблемы и направления инновационной деятельности в российском образовании // Инновации в образовании: Журн. Рос. ассоц. негос. образов, учреждений. 2001. № 1. С. 5-16.
204. *Фисенко И.В.* Ответственность государств за международные преступления // Белорусский журнал международного права и международных отношений, 1998. № 3. http://www.cenunst.unibel.by/joumal/1998.3/fisenko.shtml
205. *Фрейберг Н.Г.* Врачебно-санитарное законодательство России. Узаконения и распоряжения правительства по гражданской, медицинской, санитарной и фармацевтической частям, опубликованныя по 1 января 1913 г. СПб., 1913. С. 1016.
206. *Френч Х.* Глобальное партнерство для спасения Земли // США - экономика, политика,идеология. 1996. № 1.
207. Ход реализации Руководящих принципов по участию общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды. Комитет по экологической политике ЕЭК ООН. 4-я Общеевропейская конференция министров "Окружающая среда для Европы". Орхус, 1998.
208. *Хохлов Ю.Е.* О развитии информационного общества в России: Выступление на Парламентских слушаниях "Развитие информационного пространства России", 2 декабря 1997 г. http://www.iis.ru/ru/publish/yh01.htm.
209. *Хропанюк В.Н.* Теория государства и права: Учеб. пособие для вузов / Под ред. В.Г. Стрекозова. М.: Дабахов, Ткачев, Димов, 1995. 384 с.
210. *Цеайгерт К., Кетц Х.* Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права. Т. 1. Основы. **М.,** 1995.

211. *Цыганков ПА.* Теория международных отношений: Учеб. пособие. М.: Гардарики,2003. 590 с.
212. *Цыганков ПА., Цыганков А.П.* Теория международных отношений в России: отчего не спешат появляться школы? // Междунар. процессы: Пространство мира и междунар. безопасность. Т. 1, 2003. № 3(3).
213. *Челябинский АА.* Проблемы формирования новой парадигмы международных отношений // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2000. № 2. http://www.cenunst.unibel.by/joumal/2000.2/ chelyadinsky. Shtml
214. *Черешкин Д.С. О* государственной программе построения информационного общества в России. Институт системного анализа РАН // Информационное общество. 1999. Вып. 1. С. 14 - 16.
215. Экологические права и обязанности граждан России. М.: МНЭПУ, 1999. 80 с. (Науч. тр. МНЭПУ. Сер. Работы молодых ученых и студентов; Вып. 3).
216. Экологический энциклопедический словарь / Фонд им. **В.И.** Вернадского. М.: Ноосфера, 1999. 930 с.
217. Экологическое образование и воспитание в России: Справ, пособие. М.: РЭФИА, 1995.
218. Экологическое право России: Учеб. для вузов / Под ред. В.Д. Ермакова, А.Я. Сухарева. М.: ИМП, 1997.
219. Экологическое право Российской Федерации: Курс лекций и практикум / Под ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Экзамен, 2003. 258 с.
220. Экологическое право Российской Федерации: Курс лекций / Под ред. Ю.Е. Винокурова. М.: МНЭПУ, 1997. 388 с.
221. Экология, охрана природы, экологическая безопасность: Учеб. пособие для системы проф. переподготовки и повышения квалификации госслужащих, руководителей и специалистов пром. предприятий и организаций / Под общ. ред. А.Т. Никитина, С.А. Степанова. М.: МНЭПУ, 2000. 648 с.
222. Экология: Юридический энциклопедический словарь / Под ред. С.А. Боголюбова. М.: НОРМА, 2001. 448 с.
223. Эколого-правовое заключение по факту загрязнения реки Тисы с территории Румынии в начале 2000 г, // Материалы Российско-югославской смешанной комиссии / Ю.Е. Винокуров и др.
224. Энциклопедия российского права. Федеральный выпуск. Электронный бюллетень. 1999. Сентябрь, вып. 13(43), АРБТ. Российская газета. 78745 документов по состоянию на 20.08.99. М.: 000 Равновесие-Медиа.
225. Энциклопедия российского права. Федеральный выпуск. Электронный бюллетень. 2001. Апрель, вып. 4(62). АРБТ, Российская газета. 78745 документов по состоянию на 20.03.2001. М.: 000 Равновесие-Медиа.
226. Энциклопедия российского права. Электронная справочная система. Федеральный выпуск. 57673 документа 22.05.98. Си-Ди-Ром. М.: ЗАО АРБТ, 1998.
227. *Янковский С.Я.* Концепции общей теории информации http://inteltec.ru/publish/ articles/textan/ibook.shtml

4. ЗАРУБЕЖНАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. A Better Quality of Life: A Strategy of Sustainable Development for the United Kingdom. Cm 4345. 1999.
2. A Guide to the new Canadian Environmental Protection Act. © Minister of Public Works and Government Services Canada, March 2000 ISBN 0-662-64825-0. 20 p.
3. A Symposium on International Environmental Law (The Third Generation of International Environmental Law, Irvine Conference, Oct. 4-7, 1999) // UCLA Journal of Environmental Law & Policy 2000/2001. Vol. 19, N 1. http://www. iec.uci.edu/ symposium.htm
4. Achieving Environmental Law and Order: Realizing the Full Potential of Existing Laws State of the Coast Report. 2000 http://www.nccoast.org/achievel2000.pdf
5. Amoco Cadiz & Exxon Valdez http://www.unu.edu/unupress/unupbooks/uu25ee/ uu25ee0i.htm
6. An overview of enforcement and compliance mechanisms in international environmental agreements / S. Hajost, Q. Shea, Vol. 1. Utrecht, 1990. P. 249-273.
7. Anglian water pleads guilty to charges of supplying water unfit for human consumption 5 January 1999 http://www.dwi.detr.gov.uk/990105a.htm
8. Annual Report to Congress. National Institute of Justice (USA), 1995 http://www. ncjrs.org/ txtfiles/nijann95.txt
9. Appendix 27 - Court Statistics Land and Environment Court http://www.lawlink. nsw. gov.au/ report%5Cdeptannrep.nsf/pages/ar99_app27
10. Arctic Environmental Protection Strategy 1997: Guidelines for Environmental Impact Assessment (EIA) in the Arctic. Sustainable Development and Utilisation / Finnish Ministry of the Environment, Finland. Kirjapaino Auranen; Forssa, 1997.
11. *Bell S., McGillivray D.* Ball and Bell on Environmental Law. 5th ed. L.: Blackstone press, 2000. xlviii, 726 p.
12. Bill sets out to combat unnecessary bureaucracy consultation procedures to be simplified 20.07.99 http://www.minjust.nl:8080/C_ACTUAL/PERSBER/PB0479.htm
13. *Birnie P.W., Boyle A.E.* International Law and the Environment. 2th ed. Oxford: Oxford Univ. Press; 2002. 828 p.
14. *Blumm M.C.* Palazzolo and the Decline of Justice Scalia's Categorical Takings Doctrine [PG 137] http://www.bc.edu/schools/law/lawreviews/meta-elements/jour-nals/ bcealr/30_l/04_ FMS.htm
15. *Borge F.* European environmental law: A summary by Prof. Frode Borge. Univ. of Bergen, Norway. http://www.uib.no/ped/humanitiesAaw/Summary.txt
16. *Bressers J.Th.A.* Sustainability and the Netherlands as one of the rich countries: the deeds after the sermon: Paper presented to OECD Workshop on Dutch Environmental Policy. Amsterdam, 1994.
17. Bureau of Economic Analysis. Russian study on national strategy GHG reductions (Russian study on GHG offset trading issues). Inception report. Moscow, 1997.
18. *Byung-Sun Cho.* The Emergence of International Environmental Criminal Law? The Third Generation of International Environmental Law Phase I Irvine Conference, Oct. 4-7, 1999. http://www.seweb.uci.edu/users/dimento/Cho.htm
19. *Callow P.M.* Source: Department of the Environment, Transport and the Regions Press Release, 5 November 1999 // European Environmental Law Review. 2000. January, http://www.environmental-expert.com/magazine/kluwer/law/ sample4.pdf
20. Canada Endangered Species Protection Act: A Summary. © Minister of Public Works and Government Services Canada. 1996. 14 p.
21. Canadian Environmental Protection Act. Report for the Period April 1997 to March 1998. © Minister of Public Works and Government Services Canada. 1998. 54 p.

22. Cases 391, 392, 393, 398, 526,459,460 and 570/1986, Court of Appeal of Messina, Civil Section, Judgment of 30 March 1989.
23. *Clifford P., Ivey Sh.* Problems with Defending Crimes Against the Environment / Australian Institute of Criminology http://www.aic.gov.au/publications/proceed-ings/26/
24. *Cohen-Tanugi L.* Legal Cultures Compared: The American and the French and the German // V. Gessner, A. Holland, C. Varga. (eds.) European Legal Cultures. Sydney, 1996.
25. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Brussels, 14 May 1997, Non Paper (Compilation of Texts Under Discussion) Last-Modified: Tue, 02 Feb 1999 www.eurplace.org/diba/cig/amster8.txt
26. *Cordley Y.* Comparative Legal Research: its Function in the Development of Harmonised Law // The American Journal of Comparative Law. 1995. Vol. 43.
27. Council of Europe News // Naturopa. 1999. N 90. P. 28-29.
28. Court of Justice. Case 240/83, ADBHU, (1985) European Court Reports (ECR) 531; Case 302/86, Commission v. Denmark, (1988) ECR 4607.
29. *Cruz P.* Comparative Law in a Changing World. L., 1995.
30. *Dalal-Clayton B.. Koxiel I., Robins N.. Sadler B.* Getting to Grips with Green Plans. National-Level Experience in Industrial Countries. L.: Earthscan, 1996.
31. *D'Amato A.* The Evolution of International Environmental Law http://anthonydama-to.law.northwestern.edu/IELAAntech01-2001-edited.pdf.
32. *De Bandt, Van Hecke, Lagae & Loesch De Brauw Blackstone, Westbroek Gianni, Origoni &* Partners / Lagerluf & Leman Linklaters // Environmental Law Bulletin. 2001. 15 April. © Linklaters & Alliance April 2001. _http://www.linklaters. com/english/publications/pdf/806-pdf
33. *Deketelaere K.. Vanheule J. II* Belgian State Gazette. 1995. 14 Oct. http://www.envi-ronmental-expert.com/magazine/kluwerAaw/sample.pdf
34. *Desai Bh.* Institutionalizing International Environmental Law. Transnational Publ., 2004. 250 p.
35. Discover the Hill. Outdoor Self-Guiding Booklet. Ottawa: National Capital Corporation, 1998.
36. Disposal of used cooking oil and grease trap waste. HK Special Administrative Region Government, http://www.info.gov.hk/gia/general/199906/23/0623227.htm
37. Drinking Water Inspectorate. Chief Inspector's Statement. Code for Enforcement http://www.dwi. detr.gov.uk/water/drinking/cistat97.htm; Code for Crown Prosecutors http://www.cps.gov.uk/ cps_b/ what_does.htm#top
38. Dutch environmental organisations go to court. Case book. An example for Central and East European NGOs / Ed. T. van Eck, R. Hallo, K. Horvath, J. Rutteman, M. Verheije et al. Amsterdam, 1994. Publisher Foundation Milieukontakt Oost-Europa http://www.milieukontakt.nl/file.php?table_name=publication&id= = 23&field_ name=file_2.
39. Easy Doc was written by *Gromov&Savinykh* St. Petersburg, 1991-1992 Version "ЦСЭИФ" Easy Software Group, LEXS 1992.
40. Encyclopaedia Britannica. Multimedia Edition. Version 1998 of 32 volumes on CD-ROM.
41. Environmental competitiveness. Chapter 3. Reflecting on a strategy for improving environmental competitiveness Rural-Europe - © European Commission - AEIDL 2000 http://www.rural-europe.aeidl.be/rural-en/biblio/com-env/sub31 .htm.
42. Environmental crime continued to increase in 1997 Press Release 27/99 Berlin, August 16, 1999 http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-presse-e/presse-infor-mationen-e/p9927-e.htm

43. Environmental law enforcement in practice in the Netherlands: An integral approach. The Hague: Oranjewoud, 1995. 133 p.
44. Environmental law enforcement in practice in the Netherlands: An integral approach. Amhem; The Hague: VROM, 1999. 153 p.
45. Environmental Offences: The Panel's Advice to the Court of Appeal http://www.sen-tencing-advisory-panel.gov.uk/advenv.htm © Crown Copyright 2000 Page created 1st March 2000
46. Environmental Values Are Exportable. September 28, 1998 http://www.ceocoun-cil.ca/ English/ Publications/perspectives/autumn98/AU8-32.htm
47. Euro-Diary/Euro-Agenda, 1995. Italy: Artegrafica Silva, 1994.
48. *Fabra A.* The Proposal for a Directive on Environmental Liability // ELNI review. 2002.N 1. P.11-14.
49. *Flavin C.* The Legacy of Rio // State of the World / Ed. L.R. Brown et al.; Worldwatch Institute. Norton, N.Y.; L. 1997. 229 p.
50. *GiffordD., GiffirdK.* Our Legal System. Sydney, 1983.
51. *Gillespie A.* International Environmental Law, Policy and Ethics. N.Y.: Clarendon press; Oxford: Oxford Univ. press, 1997. 217 p. http://ejil.org/joumal/ VollO/Nol/ bril.html
52. Glossary of Selected Distance Learning Terms and Phrases http://www.cdc. gov/phtn/ lingo.htm
53. Guidelines for Filing Requirements. National Energy Board, 22 February, 1995. Calgary (Alberta), 1995. 77 p.
54. Hajost, S., Shea, Q. An overview of enforcement and compliance mechanisms in international environmental agreements. Utrecht, 1990, Vol. 1. P. 249-273.
55. *Hallo R.* Proposal for a new directive on public access to environmental information: An analysis EEB/SNM. Brussels, 2001. (EEB document; N 2001/004+ http://www.eeb.org/publication/access-info-analysis.pdf
56. Handbook of Environmental Legislation and Machinery: Country Profiles. United Kingdom. Nairoby: UNEP, 1983.
57. *Hargrove J.* (ed.). Law Institutions and the Global Environment. 1972.
58. *Hawke N.* Canadian federalism and environmental protection // Journal of Environmental Law. 2002. Vol. 14, N 2. P. 185-196.
59. *Hayman G., Duncan B.* International Environmental Crime the Nature and Control of Environmental Black Markets Workshop Report. **L„** 2002. © Royal Institute of International Affairs, 2002 http://www.riia.org/pdf/research/sdp/ RIIA%20Environ-mental%20Crime%20Workshop%20Repoit.pdf.
60. *Ho/man P.* Public Participation in Environmental Policy in The Netherlands // TDRI Quarterly Review. 1998. Vol. 13, N 1. P. 25-30. http://www.info.tdri.or.th/library/ quarterly/text/m98_4.htm
61. *Hogg P.* Constitutional Law of Canada. Toronto, 1985. P. 9-10.
62. *Hohmann H.* Precautionary Legal Duties and Principles of Modem International Environmental Law. B.: Duncker & Humblot, 1992. 439 p.; L.; Dordrecht; Boston: Graham & Trotman/Nijhoff-Kluwer Law International, 1994. 377 p.; Norwell (USA): Kluwer Academic Publishers Group, 1994. xvii, 369 p.
63. *Hunter D., Saizman J., Durwood Z.* International Environmental Law and Policy. N.Y.: Foundation Press, 1998. 1564 p. http://www.wcl.american. edu/pub/iel/
64. International Confederation of Free Trade Unions and Greenpeace International, Troubled Waters: Fishing, Pollution and FOCs. Major Group Submission for the 1999 CSD Thematic Review: Oceans and Seas. 1999.
65. International co-operation in combating transnational crime-. The role of criminal law in the protection of the environment. Report of the Secretary-General. Commission

on crime prevention and criminal justice. 6th session, Vienna, 28 April - 9 May, 1997. Economic and Social Council E/CN.15/1997/10 17 February 1997 Original: English. 20 p.
66. International Court of Justice. List of Cases brought before the Court since 1946. Angle-Iranian Oil Co Case (Preliminary Objection) 1952 ICJ Rep. http://www.envi-ronmental lawnet.com/court. html
67. International Environmental Law ECTC-catalogue. Stockholm Universitet. http://www.info. su.se/english/edu/ECTS/Courses/Course.49.shtml
68. International Environmental Law: Concepts and Issues, http://www.worldbank.org/ legal/legen/ legen_iel.html
69. Inter-National Environmental Policy - Perspectives, 2000 / Produced by H. Druck. Cologne (Germany): Bundesverband der Deutshen Industrie e.V. - BDI, 1992. P. 63.
70. *Jeong Ho-Won* (ed.). Global Environmental Policies: Institutions and Procedures (Global Issues), Palgrave: Macmillan, 2001. 224 p.
71. *Jones Ph.B.C.* 6-Regulation: The Precautionary Principle: Legal Doctrine or Rorschach inkblot test? SOURCE: ISB News Report, Information Systems for Biotechnology, September 2000. GENET archive http://www.gene.ch/genet /2000/Sep/ msg00013.html
72. *Keohane R., 0. Joseph, Nye S.* Realism and Complex Interdependence // Viotti P.R., M.V. Kauppi. International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism. 2nd ed. N.Y./Toronto: Macmillan Publishing Company / Maxwell Macmillan Canada, 1993, PP. 417-418.
73. *Kieft H.* Biodiversity in Dutch Agriculture Photo; Hans Dijkstra http:// www.etcint.org/PDF/COMPAS%20Newsletter/No2/26-27-kieft.PDF
74. *Kiss A.Ch., Shelton D.* Manual of European Environmental Law. 2nd ed. Cambridge:
Cambridge Univ. press, 1997. 666 p. http://books.cambridge. org/0521598885.htm
75. *Kiss A.* Droit international de 1'environnement. P., 1989. P. 336.
76. KPMG International Survey of Environmental Reporting, 1999 /Ed. by S. Punte, J. lansen-Rogers; Institute for Environmental Management (WIMM), University of Amsterdam; A. Kolk, M. van der Veen, D. van der Veldt, S. Walhain, S. van de Wateringen. Utrecht: KPMG Environmental Consulting, 1999. http://www. wimm.nl/publicaties/kpmgl 999.pdf
77. *Kramer L.* The implementation of environmental laws by the European economic communities // Second International conference on environmental enforcement. Budapest, 1992. Vol. 1. P. 183.
78. *Kutting G.* Environment, Society and International Relations: Towards More Effective Environmental Agreements. L., N.Y.: Routledge, 2000. 173 p.
79. Legal Compliance Guide (1997). Chapter 1. An Introduction to Federal Environmental Law, Offences and Due Diligence http://www.ec.gc.ca/eog-oeg/ ems/Legal_Compliance _Guide_E/toc. Htm
80. *Lomborg B.* The truth about the environment // The Economist. 2001. http:// ntl.ids.ac.uk/cgi-bin/dbtcgi.exe
81. *Losekoot N.* Nature Conservation in the Russian Federation. The Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries of the Netherlands. 1999.
82. *Macrory R.* Membership in the European Economic Community: what it means for environmental requirements and enforcement // International Conference on Environmental Enforcement: Conference proceedings. Budapest, 1992. P. 171-182. VoL 13, N 1. © US EPA, VROM, EC.
83. *Malone LA., Pasternack S.* Defending the Environment: Civil Society Strategies to Enforce International Environmental Law. Transnational Publishers, 2004. 310p.

84. *McGillivray D., McAuslan P.* Lecture/Seminar handouts. History of Environmental Law. http://www.bbk.ac.uk/law/courses/enviro.htm
85. *McLoughlin J.* The Law and Practice Relating to Pollution Control in the United Kingdom. For Environmental Resources Limited. Graham and Trotman for The Commission of the European Communities. Luxembourg: Page Bros, 1976. © ECSC, EEC, EAEC.
86. *Mogosanu A. -R.I., Wildschut J.* Access to environmental information: enforcement of environmental law by means of self-interest http://www.iue.it/ RSC/environment/ Mogosanu.pdf
87. *Morrison F.L., Wolfrum R.* International, Regional and National Environmental Law. The Hague: Kluwer, 2000. 976 p.
88. *Nanda V.P., Pring G.* International Environmental Law and Policy for the 21st Century. Transnational Publishers, 2003. 525 p.
89. *Sierra Conde Saraiva de Carvalho N.* The Spanish Integrated Approach to Industry-Based Approach to Industry-Based Pollution: The Integrated Environmental Permit // ELNI Review. 2002. N 1. P. 34.
90. National Crime Prevention Strategy (South Africa) Last-Modified: Tue, 23 Mar 1999 www.polity.org.za/govdocs/policy/crime 1 .html.
91. National Crime Prevention Strategy (South Africa) Last-Modified: Tue, 23 Mar 1999 www.polity. org.za/govdocs/policy/crimel .html.
92. *Netelenbos T., De Vries J.M.* Water in the Netherlands, http://waterland.net/nhv/ books. htm#water2.
93. Netherlands Presidency of the European Union. The Hague: Drukkerij Palace Print BV, 1997.
94. Netherlands: Policy Development http://www.rri.org/envatlas/europe/netherlands/nl-mech.html.
95. Netherlands: Policy Implementation http://www.rri.org/envatlas/europe/nether-lands/nl-inst.html.
96. *Nicholson G.. Jones.* A better partnership environment bulletin planning and environment law update June 2000 http://www.ngj.co.uk/pdf/Environment_Bulletin_ Jun2000.pdf
97. *Patrick Glenn H.* Legal Traditions of the World. Oxford: Oxford Univ. press, 2001.
98. *Pevato P.M.* (ed.). International Environmental Law. Ashgate Publishing Group: Dartmouth Pub Co, 2003. 380 p.
99. *Porras l.M.* The Rio Declaration: A New Basis for International Co-operation // Greening International Law. L.: Earthscan, 1993. P. 20-31.
100. *Pound R.* Comparative Law in Space and Time // The American Journal of Comparative Law. 1955. Vol. 4. P. 70.
101. Press Release SOC/CP/180 21 May 1996.
102. Press Release SOC/CP/181 23 May 1996.
103. Press Release SOC/CP/183 23 May 1996.
104. Proposals for the preparations for the Tenth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders. Report of the Secretary-General. Commission on crime prevention and criminal justice. 5th session, Vienna, 21-31 May, 1996. Economic and Social Council E/CN. 15/1996/15 10 April 1996 Original: English. 56 p.
105. *Quinn J.P., Evans R.T., Boock MJ.* United States Navy development of operational-environmental doctrine - *1 II* The Environmental Consequences of War: Legal, Economic, and Scientific Perspectives, http://books.cambridge.org/ 0521780209-htm

106. Response to the Environment, Transport, and Regional Affairs Select Committee report on 'Sustainable Waste Management' Presented to Parliament by the Deputy Prime Minister and Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions by Command of Her Majesty, September 1998. Last-Modified: Thu, 10 Dec 1998 04:46:07 GMT
107. Reviewing CEPA: An Overview of the Issues. Cat. No.: En 40-223/1994. 26 p.
108. *Richardson Ogus, Burrows.* Policing Pollution. L.: Clarendon press, 1983. P. 41.
109. *Robson PA.* The working forest of British Columbia. The Working Forest Project. Madeira Park (BC, Canada): Harbour Publishing, 1995. 167 p. © 1995, I.K. Barber.
110. *Rodman R. Bundy.* The Definition and Valuation of Depletion of Natural Resources: Paper prepared for the second meeting of the UNEP Working Group of Experts on Liability and Compensation for Environmental Damage Arising from Military Activities.
111. *Khalastchi R.* International Environmental Law in the Courts of the United Kingdom//RECIEL. 1999. Vol. 8, iss. 3. P. 1-8.
112. *Sands Ph.* International Law, the Practitioner and "Non-state actors". 20 p. http://www.field.org.uk/papers/ielpap.htm
113. *Sands Ph.* Liability for environmental damage and The report of the UNEP working group of experts: An introductory note. 32 p.
114. *Sands Ph.* Principles of International Environmental Law. 2nd ed. Cambridge: Cambridge Univ. press, 2003. 1246 p. http://books.cambridge.org/ O521521068.htm
115. Saving Biodiversity: A Status Report on State Laws, Policies and Programs. Defenders of Wildlife, http://www.defenders.org/pb-bstl9.html
116. *Schneider J.* Word Public Order of the Environment: Towards an International Ecological Law and Organization. 1979.
117. *Sheldon Ch.* Supreme Court: Politicians in Robes. Beverly Hills, 1970. P. XXI.
118. *Stanton G.* End Imperial Impunity // These Times Magazine. 1999. December. http://www.thirdworldtraveler.comAntemational_War_Crimes/EndImperialImpun ity.html
119. State of the Environment. Report for Canada. Ministry of Supply and Services Canada. 1986. P. 233.
120. Strengthening Environmental Protection in Canada: A Guide to the New Legislation. Canadian Environmental Protection Act. 1996. 15 p.
121. Summary of Judgment of the Court of Appeal, Doc. FUND/EXC.30/2, para. 4.15, 29 November 1991.
122. *Susskind L.E.* Environmental Diplomacy: Negotiating More Effective Global Agreements. Oxford: Oxford Univ. press, 1994. 201 p.
123. Sustainable Development Strategy. Summary Document. Environment Canada © Minister of Public Works and Government Services Canada. April. 1997. P. 28.
124. *TeclaffL., Utton A.* (ed.). International Environmental Law. 1974.
125. *Terzieva V., Legal 0.* Public Interest Law Initiative. Columbia University. The Right to Access to Court under the Caselaw of the European Court of Human Rights © The World Bank Group 2001 http://wwwl.worldbank.org/publicsector/ legal/euaccess.htm
126. The Environment of England and Wales: A Snapshot. Bristol (England): Environment Agency, 1996.
127. The European Union and the New Europe. White Paper. Last-Modified: Wed, 07 Jul 1999 19:14:40 GMT.

128. The Factory at Chorzow Germany v. Poland Permanent Court of International Justice Judgment N 13. Case Concerning the Factory at Chorzow (Claim for Indemnity) (The Merits) P.C.IJ., Series A, N 17, Sept. 13th, 1928. http:// www.kentlaw.edu/classes/bbrown/Chorzow%20Factory%20PCIJ%20Xrpts.doc
129. The Hague Agenda for Peace and Justice for the 21st Century/ Conference Edition http://www. haguepeace.org/html/agenda.htm
130. The Healing Project http://www.worldhealing.co.uk/ehp/statistics.html
131. The State of the Environment in the Ukraine, 1994 / Ed. by Yu.P. Nekrutenko; Ministry of Environmental Protection and Nuclear Safety of the Ukraine. Rayevsky Scientific Publishers, 1996. 72 p.
132. Third International Conference on Environmental Enforcement: Conference proceedings. Vol. 1. Oaxaca; Mexico. 1994. P. 586.
133. This Common Inheritance: UK annual report 1997. London: HMSO, 1997.
134. *Tisher Sh.S.* Everglades Restoration: A Constitutional Takings Analysis // Journal of Land Use & Environmental Law. 1994. Vol. 10, N 1.
135. U.S. Wins WTO Case on Sea Turtle Conservation Ruling Reaffirms WTO Recognition of Environmental Concerns http://www.ustr.gov/releases/ 2001/06/01-40.htm
136. UK Moves to Tackle International Environmental Crime DETR November 14th 1999 http://www.naturalworldtours.co.uk/article/novemberl41999f.htm
137. *Ulfstein G., Werksman J.* Yearbook of International Environmental Law. Vol. 12: 2001. Oxford: Oxford Univ. press, 2003. 936 p.
138. Understanding the Role of an International Convention on the Human Rights of People with Disabilities: A White Paper. An analysis of the legal, social, and practical implications for policy makers and disability and human rights advocates in the United States. National Council on Disability. June 12. 2002. http://www.ncd. gov/newsroom/publications/unwhitepaper_05-23-02.html
139. Union of International Associations http://www.uia.org/organizations/home.php
140. United States - Import Prohibition Of Certain Shrimp And Shrimp Products - Ab-1998-4 - Report Of The Appellate Body [1998] WTOAB 5 (12 October 1998) http://www.worldlii.org/int/cases/WTOAB/! 998/5.html
141. United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products -Recourse to Article 21.5 of the DSU by Malaysia - AB-2001-4 - Report of the Appellate Body [2001] WTOAB 6 (22 October 2001) http://www. worldlii. org/int/cases/WTOAB/2001/ 6.html
142. *Van Dijk J.* Development and Implementation of Information Exchande by Enforcement of Environmental Legislation // 4th International Conference on Environmental Compliance and Enforcement. Chiang Mai (Thailand) 1996. Vol. 2. P.1069-1070.
143. *Van Duinhoven G.. Bleumink H.* Biodiversity and the Netherlands. National reference Centre for Agriculture, Nature and Fisheries Management van Eck & Oosterink, Dodewaard. 34 p. http://www.minlnv.nl/informat/persinfo/ 2002/ pb035b.pdf.
144. *Vereecken B.* Water, three cultures in search of balance. The Hague: Sdu Publishers Koninginnegraht, 1994. 208 p.
145. *Wagenbaur R.* European Community's prospects for enforcement of directives: International enforcement workshop. Utrecht, 1990. Vol. 1. 349 p.; Vol. 2. 133 p.
146. *Wandesforde-Smith G.* Lecture Notes. Week 7 February 18. Wetlands Law. Copyright © Geoffrey Wandesforde-Smith, 2000-2003. http://psclasses.ucdavis. edu/espl61/week7.html
147. *Weiss E.B., Jacobson H.K.* (ed.). Engaging Countries.

148. *Weston B., Carlson J.C., Guruswamy L.. Palmer S.G.* International Environmental Law and World Order: A Problem-Oriented Coursebook. nd ed. / St. Paul (NINN.), 1999. P. vii-viii. (American casebook series. West Group).
149. *Wiggers-Rust L.F.* Advocaat, Wiggers, Zutphen Country Reports. The Netherlands / European Environmental Law Review. 2000. Januare. http://www.environmental-expert.com/magazine/kluwer/law/sample3 .pdf
150. *Wilkinson D.* Environment and Law. L.: Taylor & Francis Books Ltd, 2002. 336 p.
151. World Bank Study on Russian national strategy of greenhouse gas emission reduction. Inception report on task 1 "Review of Russian and international studies on GH emission regulation. Initiatives, Commitments and prognoses of the different countries". Moscow 1997. P. 7.
152. World trade and the Environment. Foreign & Commonwealth Office. L., 1997.
153. World: International Criminal Court Unlikely to Environmental Crime. Environment News Service. CorpWatch. September 9th. 2002. http://corpwatch. radicaldesigns.org/article.php?id= 3929
154. *Young Oran R.* (ed.). The Effectiveness of International Environmental Regimes.
155. *Zhenghua Too, Wolfrum R.* Implementing International Environmental Law in Germany and China. The Hague; Boston: Kluwer Law International, 2001. 216 p.

5. ДИССЕРТАЦИЯ И АВТОРЕФЕРАТЫ ДИССЕРТАЦИЙ

1. *Аниашова С.И.* Возмещение в арбитражном порядке вреда, причинённого экологическим правонарушением: Дис.... канд. юрид. наук. Оренбург, 2000. 194с.
2. *Архипкин С.В.* Государственно-правовое обеспечение рационального природопользования и охраны окружающей природной среды: Дис.... канд. юрид. наук. Оренбург, 1999. 160 с.
3. *Байдаков С.Л.* Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления по обеспечению экологических прав граждан (на примере района "Лефортово" Юго-Восточного административного округа г. Москвы): Автореф. дис.... канд. юрид. наук. Кафедра экологического и международного права Международного эколого-политологического университета. М., 1999.
4. *Байдаков С.Л.* Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления по обеспечению экологических прав граждан (на примере района "Лефортово" ЮВАО г. Москвы): Дис.... канд. юрид. наук. М., 1999. 151 с.
5. *Вербицкий В.В.* Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.
6. *Винокуров А.Ю.* Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 2000.
7. *Высторобец А.И.* Документальное телевидение: Структура телевизионного образа: Дис. ... канд. искусствоведения. М., 1976. 177 с.
8. *Герасименко Н.В.* Правовые проблемы установления и взимания местных налогов и сборов: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 2002.
9. *Геталова М.А.* Договорные отношения в области- охраны окружающей среды: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 2002.

10. *Голубкова Н.С.* Особенности реализации конституционного права на образование в негосударственном образовательном учреждении в России: Авто-реф. дис.... канд. юрид. наук. М., 2002.
11. *Гришин Н.Н.* Правовые проблемы участия общественности в оценке воздействия на окружающую среду: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 2000.
12. *Гришин Н.Н.* Правовые проблемы участия общественности в оценке воздействия на окружающую среду: Дис.... канд. юрид. наук. М., 2000. 180 с.
13. *Грищенко А.И.* Особенности лицензирования деятельности в области использования атомной энергии в мирных целях: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. М.,2002.
14. *Дубовик О Л.* Механизм действия экологического права: (Юридические и социологические подходы): Дис.... д-ра юридю наук. М., 1993. 371 с.
15. *Злотникова Т.В.* Проблемы развития российского экологического законодательства на современном этапе: Дис.... д-ра юрид. наук. М., 2000. 420 с.
16. *Краснова И.О.* Экологическое право Соединённых Штатов Америки: Сравнительно-правовое исследование: Дис.... д-ра юридю наук. М., 1997. 353 с.
17. *Махрова М.В.* Рациональное природопользование как принцип экологического права: Дис.... канд. юрид. наук. Оренбург, 1999. 178 с.
18. *Садова Е.В.* Анализ природоохранной деятельности и пути её совершенствования (на примере Московской области). Автореф. дис. ... кандидата геогр. наук. М.,1999.
19. *Смирнова О.В.* Организационные и правовые основы совершенствования деятельности прокурора в гражданском судопроизводстве: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 2002.
20. *Соловьёв В.А.* Частный и публичный интересы субъектов налоговых правоотношений. Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2002.
21. *Сорокина Ю.В.* Природоресурсное законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: (Сравнительно-правовой анализ): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000.
22. *Хабаров Р.Ф.* Становление и развитие права на благоприятную окружающую среду в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 1998. 174с.
23. *Котелевець А.В.* Актуальни питания правозастосовчо'1 д1яльносп у галуз! екологй: Автореф.... канд. юрид. наук. ХарКіа, 2000.

ПРИЛОЖЕНИЯ

\

Приложение 1

ПРОСИМ ЗАПОЛНИТЬ АНКЕТУ И ОТПРАВИТЬ ПО ЭЛЕКТРОННОЙ ПОЧТЕ НА АДРЕС: measure@mail.ru.

Экологическое право - международного

1. Заполнение анкеты дает право на бесплатное мотивации квалифицированное получение сотрудничества, монографии.
2. Издатели и автор оставляют за собой право присвоения квалификации подписчика на монографию.

Анкета действительна при условии заполения всех полей.

АНКЕТА КВАЛИФИКАЦИОННОЙ ПОДПИСКИ

Ф. И. О.:. Дата Название организации:.
Адрес:
Должность:.
Телефон:.
E-mail:.

1. От кого (из какого источника) Вы узнали об анкетировании?.
2. Оцените приоритет исследований в рамках следующих тематических направлений по пятибальной шкале ("5" - максимум). 1. Общие вопросы; 2. Международно-правовая охрана отдельных компонентов природной среды; 3. Международные организации природоохранной направленности; 4. Региональное сотрудничество; 5. Политика, переговорный процесс; 6. Национальное и международное; 7. ДРУГОЕ _____
3. В каком году вы завершили (планируете завершить) исследовательское, дипломное, диссертационное исследование и на какую тему?
4. Какие свои работы, методические разработки, информационные сообщения Вы могли бы рекомендовать для ознакомления коллегам, как их получить?
5. Какие свои работы, имеющиеся у Вас материалы Вы могли бы предоставить для пополнения библиотечного фонда автора и на каких условиях?
6. Какие печатные и Интернет-издания Вы используете в своей деятельности?

ПОДПИШИТЕСЬ И ЧИТАЙТЕ!

Приложение 2

ГРУППЫ ССЫЛОК НА ИСТОЧНИКИ ПО ОТНОШЕНИЮ К ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ТЕРМИНА МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Международное право окружающей среды

1. Институт заочного дистанционного обучения Владивостокского Государственного Университета Экономики и Сервиса. Кафедра Государственного, трудового и административного права http:// www.vvsu.ru/izdo/tutor/Distanse/ Uch_PL_DO/Jur/ EcologL zpravo. htmhttp://abc.vvsu.ru/Str/GTAP/01/ekolpravo/.
2. Оренбургский институт Московской государственной юридической академии http://www.oimsla.edu.ru/depanments/agrarJaw/ecologicheskoe.asp.
3. Пензенский технологический институт http://www.pti.ru/org/ecol/ pravo.htm.
4. Таганрогский государственный радиотехнический университет http://www. tsure.ru/University/Faculties/Femp/Educ/5214/ecolo_pr. htm.
5. Московский институт экономики менеджмента и права http:// www.miemp.ru/ stud/studies/metod/int_law/progl7.shtml.
6. Учебно-образовательный центр Сыктывкарского государственного университета http://www.syktsu.ru/jur/gp_p/umk/ep/01 -prg.htm.

Мгеждународное экологическое право

1. Чебоксарский кооперативный институт Московского университета потребительской кооперации. http://www.coop.chuvashia.ru/kafedra/grJprav/ Programs/ P7.htm.
2. Московская Государственная Юридическая Академия. Кафедра права Европейского Союза, Центр права Европейского Союза http://eulaw.edu.ru/ documents/articles/glob3.htm.
3. раздел Международное экологическое право включает Специализированная справочная система "Эксперт: Экология" http://www. forte-it.ru/kodeks/experte-cology/.
4. Кафедра социального права Омского государственного университета http://www. ornlaw.ni/student/social/Mejdumar.doc.
5. Глобальное и Локальное Информационное Партнерство (Кыргызская Республика) Рабочая программа "Школа экологического проектирования" Составитель М.В. Матвеенко для студентов I-III курса http://www.glip? lanet.narod.ru/eco_school.htm.

Международное экологическое право (Международное право окружающей среды)

1. Белорусский государственный университет, http://www.ftnst.bsu. by/Faculty/ Student/ Ekonompravo/zmekolpr.html.
2. Международный независимый эколого-политологический университет.

ПЕРЕЧЕНЬ АКТОВ АНГЛИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ХРОНОЛОГИЯ ОСНОВНЫХ СОБЫТИЙ

875 Закон о здравоохранении.

876 Закон о предотвращении загрязнения рек. 909 Закон о жилищном городском строительстве. 911 Закон о государственной тайне. 911 Закон об охране животных.

946 Закон о национализации угольной промышленности (с. 59).

947 Закон о городском и сельском планировании.

949 Закон о национальных парках и доступе к природе. Установил процедуру заповедования национальных природных заповедников, объявления мест особого научного интереса и позволил местным органам власти основывать местные природные заповедники.

951 введена система выдачи разрешений на сброс отходов во внутренние воды.

954 Закон об охране птиц.

956 в ряде областей страны была запрещена эксплуатация предприятий, загрязняющих атмосферу.

957 Закон об энергетике.

958 Закон об открытых угольных месторождениях (охрана окружающей среды). 958 и 1968 были изданы акты об охране атмосферного воздуха от вредных выбросов (законы о "чистом" воздухе). 964 были учреждены промышленные трибуналы, состоящие из трех членов

под председательством профессионального юриста. 966 Закон о шахтах (производственная инфраструктура и поддержка) (с. 4). 968 Закон об охране природы.

970 создано Министерство [Департамент] окружающей среды.

971 Закон о предотвращении загрязнения нефтью (с. 60).

972 создана Королевская комиссия по борьбе с загрязнением окружающей среды - независимый оран при правительстве Великобритании.

972 Закон о захоронении ядовитых отходов.

973 Закон о защите и использовании вод.

974 Закон о безопасности на рабочем месте.

974 Закон о диких животных и растениях.

974 Закон, устанавливающий превентивные меры по борьбе с шумом.

974 Закон о контроле за загрязнением окружающей среды.

974 Закон о сбросах загрязняющих веществ в море.

977 Закон о полномочиях местных органов власти по контролю за расходованием воды и сбросами промышленных отходов во внутренние и прибрежные воды.

978 Закон о контроле над загрязнением атмосферы.

981 Закон о диких животных и сельской местности.

981 с поправками 1985 Закон о защите диких животных и растений. Консолидировал и расширил основания защиты птиц, животных и растений, установил порядок лицензирования, учёта видов, предоставления консультаций, применения законодательства. Расширил основания объявления [ста-

туса] мест особого научного интереса. Закрепил особую защиту международно и национально значимых территорий. Определил правила учреждения морских природных заповедников и поощрения экологического подвижничества.

1985 общественности предоставлен доступ к ознакомлению с регистрами загрязнения вод.

1987 создан Инспекторат Её Величества по контролю над загрязнением, объединивший отраслевые инспектораты и наделенный интегрированными полномочиями в отношении контроля наиболее опасных промышленных процессов Законом об охране окружающей среды 1990 года.

1988 Закон об информации о состоянии окружающей среды и безопасности (с. 30).

1988 Закон об охране животных (поправка) (с. 29).

1989 Закон об Антарктических минералах (с. 21).

1989 Закон об [использовании] атомной энергии (с. 7).

1989 Закон о контроле загрязнений (поправка) (с. 14).

1989 Закон о контроле загрязнения смогом (с. 17).

1989 Закон о местном самоуправлении и жилищном строительстве (с. 42).

1989 Закон о пестицидах (плата и применение законодательства) (с. 27).

1990 Закон об угольной промышленности (с. 3).

1990 Закон о городском и сельском планировании консолидировал основную массу статутных норм о городском и сельском планировании и охране деревьев.

1990 Закон об охране окружающей среды (с. 43). Упразднил Совет охраны природы, основал Английский совет охраны природы (Инглиш Нэйче), Уэль-ский совет природы и Шотландский совет охраны природы, с передачей им функций Великобритании через Совместный комитет охраны природы. Упорядочил нормы по охране атмосферного воздуха органами местного самоуправления от загрязнения воздуха из стационарных источников, по обращению и захоронению отходов. Впервые предложен учет суммарного воздействия на все среды. Основной блок положений также касается, интегрированного контроля наиболее потенциально опасных производств, обращения с ТБО, экологического воздействия генетически измененных организмов, шума и статутного контроля других видов негативного воздействия на окружающую среду.

1991 Закон о планировании и компенсации (с. 34).

1991 Закон о разведении собак (с. 64).

1991 Закон об опасных собаках (с. 65).

1991 Закон об оленях (с. 54).

1991 Закон о радиоактивных материалах (перевозка) (с. 27).

1991 Закон о детекторах смога (с. 37).

1991 Закон о компаниях по водоснабжению (с. 58).

1991 Закон о консолидации [положений] о воде (последовательные положения) (с. 60).

1991 Закон о благополучии животных на живодерке (с. 30).

1991 Закон о диких животных и сельской местности (поправка) (с. 39).

1991 Закон о водных ресурсах (с. 57) содержит нормы о защите вод от загрязнения и о водных ресурсах.

1991 Закон о водоснабжении [о водной промышленности] (с. 56) включает нормы экономического регулирования деятельности компаний по производству и доставке воды населению.

1992 Закон о морской рыбе (охрана) (с. 60). 1992 Закон о морском рыболовстве (охрана дикой природы) (с. 36).

1992 Закон об органах местного самоуправления (с. 19).

1993 Закон о сельском хозяйстве (с. 37).

1994 Закон о дренаже земель (с. 25).

1995 Закон об охране окружающей среды (с. 25) ввел новые правовые положения, касающиеся ответственности за загрязнение земель (в развитие части НА Закона об охране окружающей среды 1990 г.). Определил полномочия Агентства по охране окружающей среды, которое приняло к исполнению функции осуществления интегрированного контроля загрязнений, обращения с отходами, охраны вод и водных ресурсов, обращения с радиоактивными веществами. Новизной в части содержания примечательных элементов материи права не отличается.

1996 создано Агентство по охране окружающей среды, впервые объединившее основные контрольные функции (интегрированный контроль загрязнений, обращение с отходами и регулирование качества вод).

1996 Закон о собаках (загрязнение земли) (с. 20).

1996 Закон об энергосбережении (с. 38).

1996 Закон о шуме (с. 37).

1996 Закон о диких млекопитающих (охрана) (с. 3).

1997 Закон о птицах (ставки за регистрацию) (с. 55). 1997 Закон об опасных собаках (поправка) (с. 53).

1997 Закон о разновидностях растений (с. 66).

1998 Закон о здоровье животных (поправка) (с. 13).

1998 Закон о шахтах (с. 33).

1998 Закон о пестицидах (с. 26).

1998 Закон о нефти (с. 17).

1998 Закон о минимизации отходов (с. 44).

1998 Закон о беспроволочной телеграфии (с. 6).

1999 Закон о доступе к правосудию (с. 22).

1999 Закон о пищевых стандартах (с. 28).

1999 Закон о предотвращении загрязнения и контроле (с. 24) заменяет положения, регулирующие промышленные производства интегрированным способом на разрешительную систему, основы которой устанавливает.

1999 постановления об оценке воздействия на окружающую среду при городском и сельском планировании (Англия и Уэльс).

2000 Закон о Королевском инспекторате уголовного преследования (с. 10).

2000 Закон о ядерной безопасности (с. 5).

2000 Закон об охране животных (поправка) (с. 40).

2000 Закон о королевских парках (торговля) (с. 13).

2000 Закон о грантах на морское рыболовство (с. 18).

2000 Закон о свободе информации (с. 36).

2000 Закон о сельской местности и правах на дорогу (с. 37) дополняет Закон о диких животных и сельской местности 1981 года.

2001 Закон [о запрете] репродуктивного клонирования людей (с. 23).

2002 Закон о национальном наследии с. 14.

2003 Закон об отходах и торговле [квотами на] выбросы [парниковых газов] (с. 33).

2003 Закон о воде (с. 37).

2004 Закон об энергии (с. 20).

Приложение 4

Таблица XI

НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ ВЕЛИКОБРИТАНИИ О КОНТРОЛЕ ЗА ЗАГРЯЗНЕНИЕМ

Сферы	Англия и Уэльс		Шотландия		Северная Ирландия		Всего
	законы	ползаконные акты	законы	ползаконные акты	законы	ползаконные акты	
Общие вопросы	13	5	4		5	1	28
Воздух	11	19*	-	-	2	1	33
Внутренние воды	9	-	3	-	2	-	14
Морские воды	6	16	-	-	-	-	22
Твёрдые отходы	4	1	-	-	-	-	5
Шум	11	15*	-	-	-	-	26
Радиоактивные вещества	3	3	-	-	-	-	6
Ядерные установки	3	4	-	-	-	-	7
Продукты	4	28	-	-	1	3	36
Итого	**64**	**91**	**7**	**-**	**10**	**5**	**177**

* Включая 3 директивы ЕЭС.

Дж. Маклохлин сгруппировал нормативные акты, касающиеся контроля за загрязнением окружающей среды в 1976 г. детальнее, чем Ричард Макрори определил направления развития экологического законодательства в целом в 1988 г. Классификация актов по Маклохлину охватила 100-летний период, начиная с Закона о здравоохранении 1875 г. Учитывая что в современных английских источниках не встречается более подробная систематизация, поддающаяся количественной оценке, для разностороннего понимания английского экологического законодательства, мы обработали перечень Дж. Маклохлина[399]. Также стоит отметить, что автор приводит перечень 45 судебных дел по экологическим вопросам за этот период.

[399] *McLoughlin J.* The Law and Practive Relating to Pollution Control in the United Kingdom. For Environmental Resources Limited. Graham and Trotman for The Commission of the European Communities. © ECSC, EEC, EAEC, Luxembourg, 1976. Printed by Page Bros (Norwich) Ltd. P. xix-xxix.

Приложение 5

ПЕРЕЧЕНЬ АКТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАНАДЫ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЬИОО

(указаны годы первой редакции и внесения изменений)

1868, 1970,1985, 1991 Закон о рыболовстве.
1909 Соглашение о пограничных водах.
1917, 1985 Закон об охране миграционных видов птиц.
1930, 1985 Закон о национальных парках.
1932 Закон о международном парке ватертонского ледника.
1946, 1976 Закон о контроле атомной энергетики.
1947 Закон о сохранении лесов восточного склона скалистых гор.
1953 Закон об исторических местах и монументах.
1954, 1985 Закон о продовольствии и медикаментах.
1955 Закон о ньюфаундлендском национальном парке.
1955 Международный закон об улучшении рек.
1957, 1970 Закон об удобрениях.
1966 Закон о сельском хозяйстве и аграрном развитии.
1966, 1970 Закон о развитии и исследовании лесов.
1966, 1977 Закон о подоходном налоге.
1967 Закон о национальных музеях.
1968 Закон о добыче и сохранении [районов] нефти и газа,
1969, 1983 Закон об опасных веществах.
1970 Национальный закон о жилищном строительстве.
1970, 1985 Закон о канадской неделе охраны окружающей среды.
1970 Закон о предотвращении загрязнения вод Арктики.
1970 Закон об охране судоходных акваторий.
1970 Закон о национальном совете по энергии.
1970 Закон об инспектировании земель.
1970 Закон о ядерной ответственности [дословный перевод].
1970 Закон о аэронавтике.
1970 Закон о компенсации за остатки пестицидов.
1970 Закон о внутренних морях и зоне рыболовства.
1970 Закон об экспорте дичи.
1970 Закон о национальной неделе охраны дикой природы.
1970 -1972, 1974 Закон об информации о изменениях погоды.
1970, 1972 Закон о территориальных водах.
1970, 1972 Уголовный кодекс.
1970, 1978 Национальный закон о транспорте.
1970, 1978 Закон о железной дороге.
1970, 1979 Закон об организации правительства.
1970, 1979 Закон об индейцах.

[4(ю] State of the Environment Report for Canada, 1986-p. 234-235; Legislation Administered by Environment Canada http:/www.ns.ec.gs.ca/legal.html.

1970, 1980 Закон о безопасности автомашин.
1970, 1982 Закон о приборах, излучающих радиацию.
1970, 1983 Закон о рекультивации ферм в зоне прерий.
1970, 1985,1994 Канадский закон о воде.
1970, 1985 Закон о внутренних водах на севере.
1970. 1985 Канадский закон о судоходстве.
1971. 1985 Закон о чистом воздухе.
1978, 1981 Закон о северном трубопроводе.
1972. 1985 Закон о контроле [использования] пестицидов.
1973. 1974 Канадский закон о дикой природе.
1974. 1988 Закон о национальных парках [официальная консолидация].
1975 Закон о сбросе отходов в океанские воды.
1975 Закон о болезнях животных и их охране.
1975, 1985 Закон о веществах, загрязняющих окружающую среду.
1979 Закон об организации правительства устанавливает обязанности Министерства [Департамента] охраны окружающей среды по предоставлению информации о метеорологических условиях, в том числе состоянии климата, погоды и морей.
1979 Закон об охране рыболовства в прибрежной зоне.
1980 Закон о перевозке опасных грузов. 1982 Канадский закон о нефти и газе.
1985 Закон о Министерстве [Департаменте] охраны окружающей среды. 1985 Закон о веществах, загрязняющих окружающую среду с. Е-12. 1987 Закон об автотранспорте.
1988, 1996, 1999 Канадский закон об охране окружающей среды. 1992 Закон об охране диких животных и растений и регулировании международной и межпровинциальной торговли с. 52. 1992 Закон о перевозке опасных грузов. 1992-1996,1998, 11.06.03 С. 9 Канадский закон об экологической экспертизе.
1994 Закон, касающийся конвенции об охране перелетных птиц.
1995 Закон об ускорении использования альтернативных видов топлива для автомашин 22.06.95 С. 20 (Биль S-7).
1996 Закон о канадских океанах 18.12.96 С. 31 (Биль С-26).
1997 Закон об исполнении бюджета.
1997 Закон о нации Нэльсон Хаус и урегулировании вопросов, связанных с соглашением о затоплении земли от 25.04.97 С. 29 (Биль С-40). 1997, 13.02.03 С. 1 Закон о ядерной безопасности и контроле.
1998 Закон об Агентстве канадских парков 03.12.98 С. 31 (Биль С-29).
1999 Закон о доступе к информации 25.03.99 С. 16 (Биль С-208).
1999 Закон о землепользовании первой нации 17.06.99 С. 24 (Биль С-49).
2000 Закон о муниципальных грантах 31.05.2000 С. 8 (Биль С-10).
2001 Закон о зарплате.
2001 Закон о канадском фонде технологий устойчивого развития 14.06.2001 С. 23 (Биль С-4),
2002 Закон о водах Нунавута и Нунавутском трибунале [по защите] надземных прав [инуитов] 30.04.02 С. 10 (Биль С-33).
2002 Канадский закон о национальных морских охраняемых районах [заповедниках] 13.06.02 С. 18 (Биль С-10).
2002 Закон о контроле [содержания] пестицидов в продуктах 12.12.02 С. 28 (Биль С-8).

2002 Закон о видах, находящихся под угрозой исчезновения 12.12.02 С. 29 (Биль С-5).
2003 Закон об оценке воздействия на окружающую среду и социально-экономической оценке в Юконе 13.05.03 С. 7 (Биль С-2).
2003 Закон об охране окружающей среды Антарктики 20.10.03 С. 20 (Биль С-42).
2004 Закон о помощи при репродукции людей 29.03.04 С. 2 (Биль С-6).

Поисковая система Министерства юстиции Канады обнаруживает в общей сложности 95 актов федерального законодательства Канады, содержащих в тексте слова "окружающая среда" (по состоянию на 06.08.04)[401].

Приложение 6

ПЕРЕЧЕНЬ АКТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НИДЕРЛАНДОВ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ-""

1875 Закон о соблюдении чистоты*.
1901 Закон о жилищном строительстве*.
1903 Закон о горном деле** 2.
1952 переработанный Закон о соблюдении чистоты.
1954 Закон о грунтовых водах (компаниях по водоснабжению)*.
1957 Закон о водоснабжении 1.
1958 Закон об авиации 11.
1958 Закон о безопасной воде (загрязнении нефтепродуктами)*.
1962 Закон о пестицидах 18.
1963 Закон о ядерной энергии** 8.
1963 Закон об опасных веществах 10.
1965 Закон о земляных работах 1.
1965 Закон о разработке континентального шельфа.
1965 Закон о планировании городских и сельских территорий 1.
1967 Закон об охране природы 4.
1967 Закон о геологоразведке.
1969 Закон о [предотвращении] загрязнения поверхностных вод. Один из наиболее успешных примеров законодательства в области экологии** 13[403].
1970 Закон о плавательных бассейнах (гигиена и безопасность) 2. 1970 Закон о загрязнении воздуха** 24.
1975 Закон о загрязнении морских вод** 4.
1976 Закон о химических отходах*.

[401] Поисковая система Министерства юстиции Канады http:/Aaws.justice.gc.ca/en/srch.
[402] Environmental law enforcement in practive in the Netherlands: an integral approach. Ministry ofVROM.-The Hague: Oranjewoud B.V,, 1995. P. 32.
403 4д International Conference on Environmental Compliance and Enforcement. Chaing Mai, Thailand, 1996. P. 618.

1977 Закон о составляющих отходов*.
1979 Закон о снижении шума*.
1979 Закон об охране окружающей среды (общие положения)*.
1981 Закон о грунтовых водах 1.
1981 переработанный Закон о соблюдении чистоты*.
1982 Закон об очистке почвы (временный)*.
1983 Закон о предотвращении загрязнения [акваторий] кораблями.
1984 Закон о восстановлении урбанизированных и аграрных территорий.
1985 Временный закон о евино- и птицефермах*.
1985 Закон об экологически опасных веществах** 30.
1985 Закон о консолидации земель.
1985 Закон об удобрениях 6.
1986 Закон об охране почвы** 4.
1989 Закон о водопользовании.
1991 Закон о правительственной информации (доступе общественности).
1991 переработанный Закон о жилищном строительстве 1.
1992 переработанный Закон о снижении шума** 40.
1992 Закон о природопользовании 49.
1993 расширенный Закон о природопользовании (загрязняющие вещества) 12.
1993 Общий административный закон (1-й и 2-й стадии), вступил в силу в 1994 году.
1994 Закон об аммиаке и домашнем скоте 1. 1994 переработанный Закон об охране почвы (глава об очистке) 12. 1994 переработанный Закон о пространственном планировании. 1994 Закон об инфраструктуре (процедура планирования).

Кроме того имеются законы об охране птиц, об экзотических животных, находящихся под угрозой исчезновения, об импорте и экспорте животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения[404].

Прияложение 7

СТРУКТУРА БРИТАНСКОГО ЗАКОНА ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ 1990 года

Environmental Protection Act 1990 (c. 43) 1990
Chapter c. 43

Часть I. Интегрированный контроль загрязнений и контроль загрязнений воздуха органами местного самоуправления.

1-5 Предварительные положения (4 отм. частично, 5 отм. полностью).

6-12 Полномочия (7-8 отм. частично).

13-19 Применение законодательства (16-18 отм. полностью).

[404] Euro-Diary/Euro Agenda 1995. - Italy: Artegrafica Silva, 1994.

[405] Environmental Protectionj Act 1990 (c. 43) 1990 c. 43-© Crown Copyrigth 1990 http://www. legislation.hmso.gov.uk/acts/acts 1990/Ukpga_en_l.htm.

20-22 Доступ общественности (20 отм. частично). 23-27 Положения о правонарушениях (23 отм. частично). 28 Полномочия и другие статутные механизмы (28 отм. частично). **Часть II.** Отходы на земле.

29-32 Предварительные положения (30 отм. частично, 31 отм. полностью).

33 Запрет несанкционированного или вредоносного захоронения, обращения с отходами или захоронения отходов (отм. частично).

34 Обязанность осторожного и т.п. обращения с отходами. 35-44 Лицензии на обращение с отходами (36, 37, 39, 42, 43 отм. частично).

45-61 Сбор, захоронение или переработка контролируемых отходов (50, 54, 61 отм. полностью).

62-63 Особые отходы и отходы, обращение которых не контролируется.

64-67 Доступ общественности (64 отм. частично, 67-70 отм. полностью). 68-72 Надзор и применение законодательства (71 отм. частично, 72 отм. полностью).

73-78 Дополнительные положения (75 отм. частично). **Часть III.** Вредные физические воздействия и чистый воздух.

79-82 Вредные физические воздействия: Англия и Уэльс (79 отм. частично).

83 Вредные физические воздействия: Шотландия (отм. полностью).

84 Прекращение действия существующих механизмов в случае незаконной торговли и предпринимательства.

85 Применение к газам некоторых положений Закона о чистом воздухе.

86-98 Положения о мусоре.

99 Брошенные магазинные тележки. **Часть V.** Поправка Закона о радиоактивных веществах 1960 г.

100-105. **Часть VI.** Генетически измененные организмы.

106-107 Предварительные положения.

108-110 Механизмы контроля обращения.

111-113 Требования о согласованиях.

114-115 Инспекторы.

116-121 Полномочия по применению законодательства и правонарушения.

122-123 Доступ общественности.

124-127 Дополнительные положения. **Часть VII.** Охрана природы в Великобритании и сельские вопросы в Уэльсе.

128-129 Новые советы в Англии, Шотландии и Уэльсе.

130 Сельские вопросы.

131-134 Охрана природы в Великобритании.

135-136 Передача собственности, прав и ответственности новым советам.

137 Прием на работу в новые советы сотрудников существующих органов.

138 Роспуск Совета по охране природы.

139 Переходные положения и оговорки.

Часть VIII. Разное.

140-145 Другие механизмы контроля за обращением с веществами, предметами или отходами (141, 143 отм. частично).

146-148 Загрязнение в море.

149-151 Контроль бродячих собак.

152 Сжигание соломы и стерни.

153-155 Экологические расходы. **Часть IX.** Общие положения.

156-164.

Приложения (16 приложений, каждое из которых включает от 1 до 9 частей) (приложения 8, 15, 16 отм. частично).

Приложение 8

СТРУКТУРА
БРИТАНСКОГО ЗАКОНА ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ 1995 года (цифрами обозначены номера статей).

Environment Act 1995 (c. 25) 1995 Chapter c. 25

Часть 1. Агентство по охране окружающей среды и Шотландское Агентство по охране окружающей среды.

/ *Глава 1.* Агентство по охране окружающей среды.

2-5 Передача функций, собственности и т.п. Агентству.

Основные полномочия и обязанности.

11-13 Консультативные комитеты.

14-19 Комитеты по защите от наводнений.

Глава 2. Шотландское Агентство по охране окружающей среды.

20 Шотландское Агентство по охране окружающей среды.

21-23 Передача функций, собственности и т.п. ШАООС.

24-30 **Другие функции и** т.п. **ШАООС.**

31-36 Основные полномочия и обязанности.

Глава 3. Сводные, общие и дополнительные положения, касающиеся новых агентств.

37-40 Дополнительные общие полномочия и обязанности.

41-42 Схемы наложения финансовых обязательств.

43 Экстренные полномочия по наложению финансовых обязательств.

44-50 Основные финансовые положения.

51-52 **Информация.**

53-56 Дополнительные положения.

57-60 Часть 2 загрязненные земли и закрытые шахты. **Часть 3.** Национальные парки.

61-62 Цели национальных парков.

63-64 Учреждение органов управления национальными парками.

65-70 Функции органов управления национальными парками.

71-74 Финансы органов управления национальными парками.

75-79 Дополнительные положения.

80-91 Часть 4. Качество воздуха (включена в ходе второго чтения). **Часть** 5. Сводные, общие и дополнительные положения.

92-95 Отходы.

96 Разрешения на добычу минерального сырья (включена в ходе второго чтения).

97-99 Кустарники.

100-101 Дренаж.

102-105 Рыболовство.

106-107 Новые положения для Шотландии.

108-110 Полномочия по доступу [на объекты].

111 Доказательства некоторых правонарушений по загрязнению.

112 Правонарушения.

113 Раскрытие информации (включена в ходе второго чтения).

114 Апелляции. 115-116 Корона. 117-118 Острова Сцилли.

119-125 Сводные и дополнительные [положения]. Приложение 1. Агентство по охране окружающей среды. Приложение 2. Передача собственности и т.п.: дополнительные положения. **Часть 1.** Введение. **Часть** 2. Схемы передачи. **Часть 3.** Общие положения, связанные с передачей по статьям 3 или 22.

Приложение 3. Консультативные комитеты по охране окружающей среды. Приложение 4. Границы региональных областей по защите от наводнений. Приложение 5. Членство и материалы заседаний региональных и местных комитетов по защите от наводнений. **Часть 1.** Членство в комитетах по защите от наводнений. **Часть** 2. Материалы заседаний комитетов по защите от наводнений.

Приложение 6. Шотландское Агентство по охране окружающей среды. Приложение 7. Органы управления национальным парком. Приложение 8. Дополнительные и экстренные полномочия органов управления.

Приложение 9. Сводные законные функции органов управления. Приложение 10. Незначительные и последовательные поправки положений о национальных парках.

Приложение 11. Качество воздуха: дополнительные положения. Приложение 12. Приложение 2А к Закону об охране окружающей среды 1990 года.

Незначительные поправки, касающиеся рыболовства. Приложение 13. Обзор старых разрешений на добычу минерального сырья.

Приложение 14, Периодический обзор разрешений на добычу минерального сырья.

Приложение 15. Дополнительные положения, касающиеся рыболовства. Приложение 16. Загрязнение рек и прибрежных вод в Шотландии: поправка Закона о контроле загрязнений 1974 года.

Приложение 17. Статутные физические воздействия: Шотландия.

Приложение 18. Дополнительные положения, касающиеся полномочий доступа.

Приложение 19. Правонарушения, связанные с фальшивыми или несоответствующими действительности заявлениями или фальшивым доступом.

Приложение 20. Делегирование функций Госсекретаря по апеллированию.

Приложение 21. Применение некоторых других нормативных документов к Короне.

Часть 1. Нормативные документы, касающиеся Англии и Уэльса. **Часть** 2. Нормативные документы, касающиеся Шотландии.

Приложение 22. Незначительные и последовательные поправки.

Приложение 23. Переходные положения и оговорки. **Часть 1.** Общие переходные положения и оговорки. **Часть** 2. Переходные положения, касающиеся защиты от наводнений.

Приложение 24. Отмена и аннулирование.

Приложение 9

СТРУКТУРА КАНАДСКОГО ЗАКОНА ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ 1999 года406 (указаны номера статей)

Canadian Environmental Protection Act, 1999, c. 33.

Акт о предотвращении загрязнения и охране окружающей среды и здоровья населения в целях устойчивого развития

Декларация.
Преамбула.
Краткое название 1.
Обязанности государства 2.
Основные понятия 3.
Ее Величество 5.
Часть 1. Управление 6-10.
Часть 2. Общественное участие 11-42.
Часть 3. Сбор информации, цели, руководство и кодексы практики 43-55.
Часть 4. Предотвращение загрязнения 56-63.
Часть 5. Контроль обращения с токсичными веществами 64-103.
Часть 6. Живые организмы - продукты биотехнологии 104-115.
Часть 7. Контроль загрязнения и управление в сфере обращения с отходами.
Раздел 1. Вещества, растворимые в воде 116- 119.
Раздел 2. Охрана морской среды от источников загрязнения на земле 120-121. Раздел 3. Захоронение [отходов, материалов] в море 122-137.

[406] Канадский закон об охране окружающей среды-от 14.09.99 http://laws.justice.gc.ca/en/C-15.3 l/24440.html.

Раздел 4. Виды топлива 138-148.
Раздел 5. Выбросы от работы транспорта, двигателей и оборудования 149-165.
Раздел 6. Международное загрязнение атмосферы 166-174.
Раздел 7. Международное загрязнение вод 175-184.
Раздел 8. Контроль за перемещением опасных отходов и опасных вторично-сырьевых материалов и установленных неопасных отходов для окончательного захоронения 185-192.
Часть 8. Экологические вопросы, имеющие отношение к чрезвычайным ситуациям 193-205.
Часть 9. Действия Правительства, федеральные и аборигенные земли 206-215.
Часть 10. Применение законодательства 216-287.
Сброс 288-294.
Альтернативные меры охраны окружающей среды 295-310.
Другие формы возмещения ущерба 311-312.
Часть 11. Разное 313-321.
Экономические инструменты 322-331.
Предпубликационные требования 332-341.
Отчет Парламенту 342-343.
Часть 12. Последовательные изменения, отмена и вступление в силу 344-356.
Приложение 1. Перечень токсичных веществ.
Приложение 2. Акты и регулятивные документы.
Приложение 3. Перечень контролируемого экспорта.
Часть 1. Запрещенные вещества.
Часть 2. Вещества, для обращения с которыми требуется уведомление или согласие.
Часть 3. Вещества ограниченного обращения.
Приложение 4. Акты и регулятивные документы.
Приложение 5. Отходы или другие материалы.
Приложение 6. Оценка отходов или других материалов.

Рис. 6. Схема построения Закона о природопользовании Нидерландов[407] (цифрами обозначены номера глав)

[407] Закон о природопользовании в ред. от 01.08.98. Гаага: Мин. VROM. 148 с.

Рис. 7. Схема "Круг вопросов, регулируемых Федеральным законом "Об охране окружающей среды" 2002 года

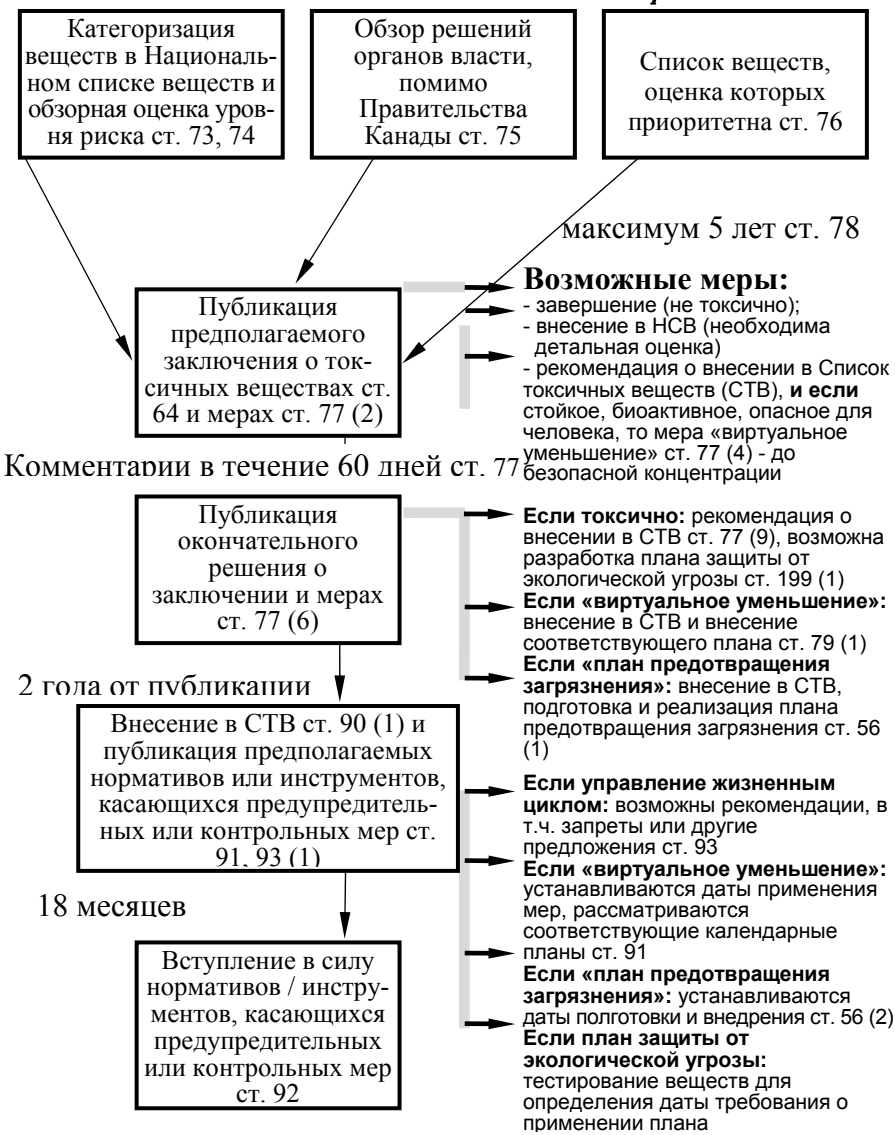

Рис. 8. Схема оценки химических веществ и применения контрольных мер по обращению токсичных веществ в соответствии с Канадским законом об охране окружающей среды[408]

[408] Переработано автором по: A Guide to the new Canadian Environmental Protection Act. © Minister of Public Works and Government-Services Canada, March 2000 ISBN 0-662-64825-0, 20 p.

Приложение 13

Таблица XII

УГОЛОВНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ Н АРУШИТЕЛЕЙ КАНАДСКОГО ЗАКОНА ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В 1998 году[409]

Нарушитель	**Дата или место нарушения / возбуждения дела / заседания суда**	**Нарушенные нормы**	**Решение**	**Санкция**	**Примечание**
Прототип Сёкутс Инк. и Мохаммед Задэх	05-11.1996 / 01.1998 / 14-18.09.1998	3 (4), 43 (1), 44 (2) ввоз опасных отходов без уведомления властей и письменного подтверждения	-	-	-
М.В. Бранненберг Санкт-Джонс Ньюфаудленд	100 морских милей к югу от мыса Св.Мэри / 02.98 / 29.06.98	сброс отходов в океан	-	-	-
Ла Дигуи Фишерис и Пьер Леблан	25.09.1997 / 27.03.1998 / 19.07.1998	загрузка и сброс в океан потрохов сельди без разрешения	виновны в сбросе	штраф 7.500,- канадских долларов	плата за загрузку с целью сброса не была взыскана
Сити Сайлс Лтд Нью Брансуик	03-06.1993 / 20.05.1997 / 19.02.1998	Экспорт ХФУ без действительного разрешения ст. 103	признана виновной	штраф 20.000,- канадских долларов	санкции по нормативам об ОРВ не взысканы
Четикэмп Пэкерс Лтд и директоры	25.09.1997 / 27.03.1998 / 19.07.1998	предоставление инспектору недостоверной информации ст. 103	штраф не взыскан	-	-

[409] О решениях пио двум другим делам (экспорт опасных отходов без разрешения и сброс отходов в океан) в отчете также не сообщается: Canadian Environmmental Protection Act Report for the Period April 1997 to March 1998. © Minister of Public Works and Government Services Canada, 1998 ISBN 0-662-63783-6, 54 p.

АНГЛИЙСКАЯ СУДЕБНАЯ СИСТЕМА И УСЛОВНАЯ ИЕРАРХИЯ ИСТОЧНИКОВ ПРАВА

Распространено мнение согласно которому английская правовая система вообще никогда не знала и не знает иерархического соподчинения источников права во главе с законом. Разрешение коллизий здесь возможно за счет действия презумпции приоритета того закона, который принят позднее.

Условно же иерархия источников права Англии может быть представлена в виде схемы. Презюмируя, что одну из ведущих позиций займет прецедент представим схему организации английской судебной системы, создающей и закрепляющей прецеденты. Структура судов Англии и Уэльса при всех нюансах воспринимается разными авторами весьма сходно и выглядит согласно актам о судоустройстве 1873-1875 гг.. Закону о суде 1971 г. и другим источникам следующим образом.

Ниже следующая общая иерархия источников права Англии отражает, главным образом, структуру с точки зрения практического значения каждого из них для системы[410]. В последнее время "увеличение роли закона выражается не только в росте его удельного веса в системе источников права, но и в расширении сферы, регулируемых им отношений" - справедливо отмечает профессор М.Н. Марченко, говоря о Великобритании[411]. В данных рассуждениях ученого есть огромная доля правды и убедительности. Высказанный тезис вполне применим к отрасли экологического права Великобритании. Данное приложение имеет учебное значение.

[410] Учитывая специфичный характер такитх источников английского права, как правовые обычаи и судейский разум, расшифруем их значение. Английский правовой обычай, как и иной обычай, не санкцигирован специально, сложился в результате длительного воспроизведения, реализуя импульсивно, на эмоциональной, психической основе. Особым требованием для признания обычая является его "существование с незапамятных времен". Таковым согласно Вестминсстерскому статуту 1275 г. в Великобритании считается обычай существующий с 1189 г., когда на престол взошел король Ричард I (Львиное Сердце).

Другой самостоятельный источник англосаксонского права "Разум" трактуется теоретиками трояко. Во-первых, разум выступает как средство восполнения пробелов в статутном праве. Во-вторых, в нем суть судейского права - целенаправленное создание стройной системы. И, в-третьих, он позволяет судье, опираясь на правовые доктрины, obiter dictum, традиции, принципы, обычаи и право справедливости принять обоснованное решение, если механизм правового регулирования конкретных отношений не достаточно стройный.

[411] *Марченко М.Н.* Сравнительное правоведение. Общая часть. Учебник для юридических вузов. М.: "Зерцало", 2001. С. 415.

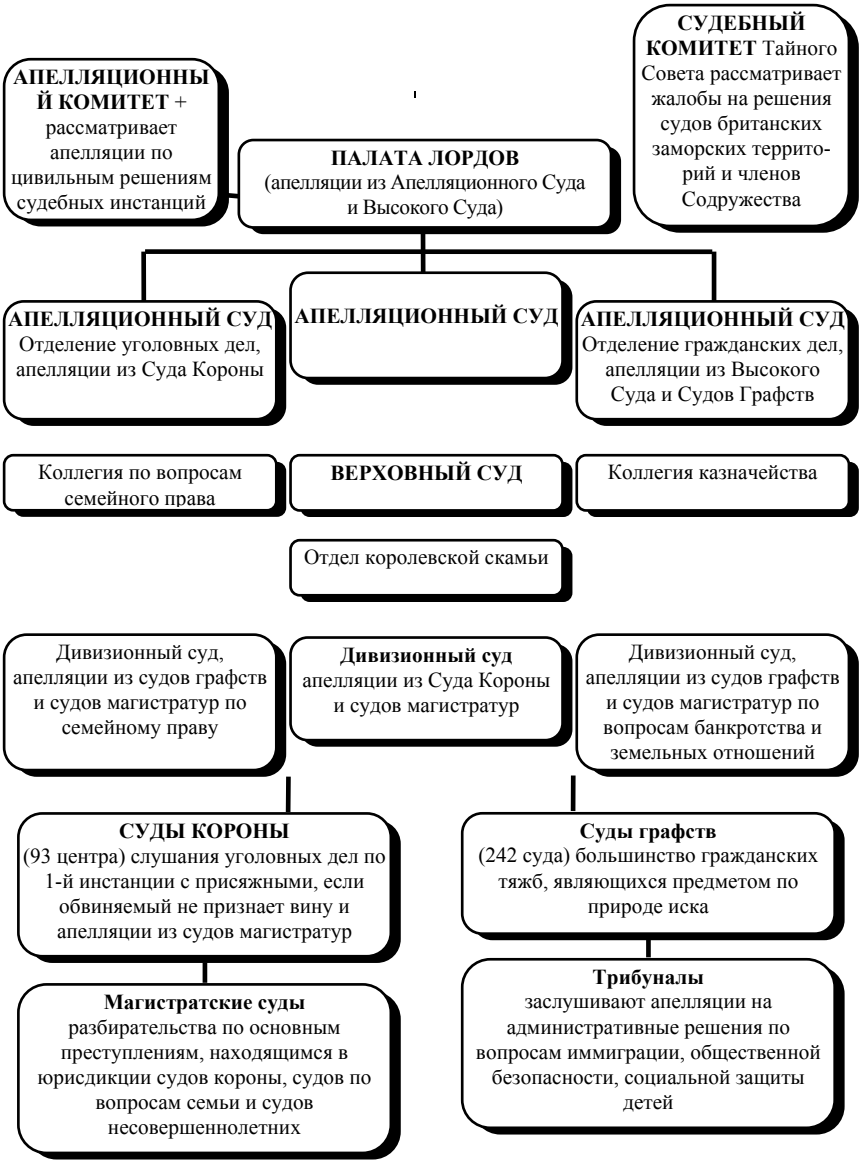

Рис. 9. Английская судебная система[412]

[412] Названия судебных инстанций, в компетенцию которых входит не только правоприменение, но и противотворчество, даны прописными буквами.

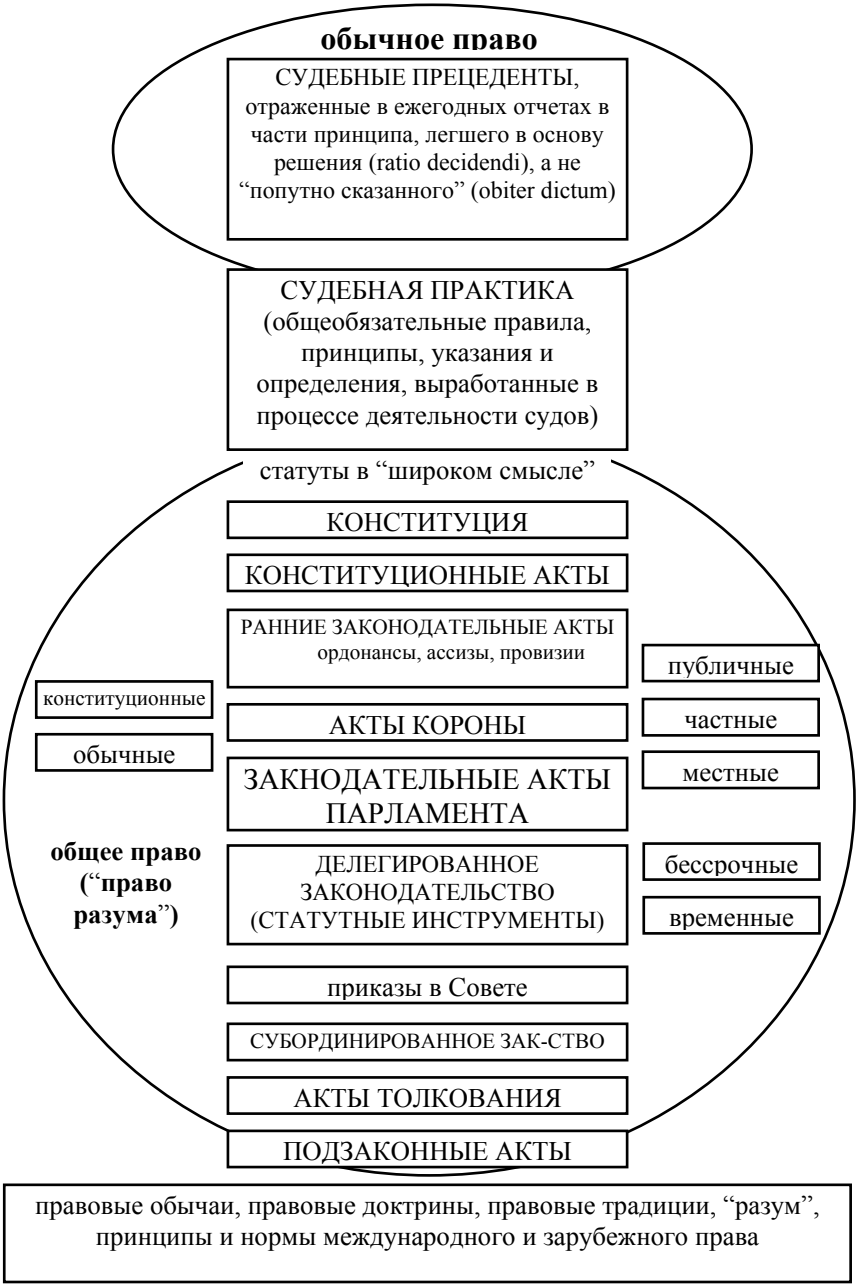

Рис. 10. Условная иерархия источников права Англии

ОСНОВНЫЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ДИРЕКТИВЫ ЕВРОСОЮЗА

В числе ключевых директив ЕС согласно мнению британских юристов:

- Директивы 75/442 и 91/156 (рамочные об обращении отходов);
- Директива 76/160 (о водах, загрязненных моющими средствами);
- Директива 798/409 (о диких птицах) и 92/43 (о местах обитания и видах);
- Директива 85/337 (об ОВОС);
- Директива 96/61 (об интегрированном предотвращении загрязнений и контроле);
-Директива 2000/60 (рамочная о водах)[413].

Важными экологическими директивами также являются и те, что не вошли в приведённый перечень, но отнесены к сфере действия Директивы об экологической ответственности. Публичный анализ последней впервые дан испанским юристом Адрианой Фабра[414].

Согласно мнению Фабра это следующие директивы:

- Директива 84/360 (о загрязнении при сбросе опасных веществ в водную среду);
- Директива 80/68 (об охране подземных вод от загрязнения опасными веществами);
-Директива 91/689 (об опасных отходах);
- Директива 1999/31 (о размещении отходов на полигонах);
- Директива 2000/76 (о сжигании отходов);
- Директива 67/548 (о приближении законов, регулятивов и административных положений, касающихся классификации, упаковки и маркировки опасных веществ);
- Директива 91/414 (о продаже продуктов по защите растений);
- Директива 2001/18 (об ограничении внесения в окружающую среду генетически модифицированных организмов)[415].

Среди директив, регулирующих наиболее важные аспекты охраны окружающей среды есть и другие. Но главное, что отмечает президент международного института Адриана Фабра, и в этом мы с ней согласны, первостепенное положение Директивы (процесса) об интегрированном предотвращении загрязнений и контроле в экоправе Евросоюза. Александр Кисе писал о том, что в Европе создана квазифедеральная система[416]. Великобритания и Нидерланды яв-

[413] *McGillivray Donald* with contributions from Pfor *Patrick McAuslan* Birkbeck School of Law Environmental Law Course Webpage. Lecture/Seminal handouts. History of Environmental Law http://www.bbk.ac.uk/law/courses/enviro.htm.

[414] *Fabra Adriana.* (President, Institute Internacional de Derecho y Medio Ambiente) The The Proposal for a Directive on Environmmental Liability. ELNI review No 1.2002 - Darmsstadt: Oko-Institut e.V. Institute for Applied Ecology, 2002, p. 11-14.

[415] Кроме того, согласно Энциклопедии законодательства Европейского Сообщества, писал Н.Н. Гришин (указ. соч. с. 121), только за период с 14.05.73 по 24.05.96 принято более 230 актов экологического законодательства ЕС.

[416] *Kiss Alexandre.* Droit international de 1'environnement. Paris. 1989, p. 336 - цитируется по: *Ludwig Kramer.* The implementation of environmental laws by the European Economic Communities. Second Inemational conference on environmental enforcement. Vol. I. Budapest, 1992. P. 183.

ляются государствами-членами Европейского Союза, и имеют обязанность приводить национальное законодательство в соответствие с директивами Сообщества и обеспечивать соответствие практики целям директив, подробно рассмотренную Рольфом Вагенбауром[417]. Кроме того. Европейский суд давно уже определил, что охрана окружающей среды является неотъемлемой целью в интересе Сообщества в целом[418].

В общем плане членство Великобритании в Евросоюзе привело к рассмотрению и принятию новых методов и инструментов контроля, к осознанию необходимости решения экологических вопросов при четком руководстве центрального правительства. В частности, результат действия законодательства ЕС и давления со стороны Евросоюза - происшедшие и предполагаемые изменения английского права. Иногда перемены происходили несмотря на сопротивление англичан. Но в случае со сбросом осадков коммунальных стоков в море были безусловно эффективны - после запрета в 1988 г. сброс осадков коммунальных стоков в море был полностью прекращен.

[417] *Wagenbaur Rolf.* European Community's prospects for enforcement of directives. International enforcement workshop. Vol. I, II. - Utrecht, 1990. P. 174-176.

[418] Court of Justice. Case 240/83, ADBHU, (1985) European Court Reports (ECR) 531; Case 302/86, Commission v. Denmark, (1988) ECR 4607 - цитируется по: *Litdwig Kramer.* The implementation of environmental laws by the European economic communities. Second International conference on environmental enforcement. Vol. I. Budapest, 1992. P. 185.

Приложение 16

АДМИНИСТРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО ВЕЛИКОБРИТАНИИ*

Рис. 11

* Следует отметить, что объём законодательных актов для Англии, Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии не совпадает. В этой связи в британском законе прямо указываются территории, на которые он распространяет своё действие. Большая часть законодательства действует в Англии и Уэльсе. Особым своеобразием отличается и правовая система Шотландии, что объясняет принятие законов специально для этой территории. Кроме того, Ф.М.Решетников писал о существовании отдельных правовых систем о-ва Мэн и Нормандских островов.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО КАНАДЫ

Канада является подмандатной территорией Великобритании.
Федерация включает 13 субъектов: 10 провинций (Альберта, Британская Колумбия, Квебек, Манитоба, Новая Шотландия, Нью-Брансуик, Ньюфаундленд, О-в Принца Эдуарда, Онтарио, Саскачеван) и 3 федеральные территории (Нунавут, Северо-Западные территории, Юкон).

Рис. 12

АДМИНИСТРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО НИДЕРЛАНДОВ

В настоящее время Королевство Нидерланды (нижние земли) - децентрализованное унитарное государство с элементами федерализма. Нидерландские Антильские острова имеют собственные правовые системы, а учреждения Королевства являются, главным образом, институтами европейских Нидерландов.

Рис. 13

ЗАКОН

ОБ ЭКОЛОГИЧЕСКОМ ОБРАЗОВАНИИ?!

Само словосочетание звучит дискуссионно. Настоящий вопрос, на первый взгляд касается, в основном, проблем дидактики, методики преподавания и развития образования в целом. Однако, в специальной литературе распространено мнение, согласно которому образование составляет часть единой триады "экологическое воспитание-экологическое просвещение-экологическое образование", которую трудно разделить на составляющие. Понятие "экологическое обучение" шире и включает дополнительно экологическую пропаганду. Таким образом, рассматривая вопрос о возможности принятия закона об экологическом образовании, необходимо принять во внимание весь комплекс научных представлений о социально-экономических процессах современности.

Комитет Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии Федерального Собрания Российской Федерации про в л в апреле 2001 г. парламентские слушания на тему "Дистанционное обучение: проблемы и перспективы развития". Именно этот путь является одним из основных неправлений развития экологического образования.

Развитие дистанционного обучения[419], применение информационных технологий в образовании, экологическое образование и воспитание учтены в ряде нормативных и программных отечественных и международных документов разного уровня и силы действия. Так, развитие системы дистанционного обучения является одним из ожидаемых результатов реализации Федеральной программы развития образования. Осуществление концепции непрерывного образования, обеспечение доступности образования, в частности, возможно лишь путем системной интеграции информационных технологий в образование. Устав Московской области провозглашает принцип обеспечения государственной поддержки экологическому образованию и просвещению (п. "е" ст. 101).

В число основных целей и задач проект Национальной доктрины образования в Российской Федерации включает именно развитие дистанционного обучения, создание программ, реализующих информационные технологии в образовании, экологическое воспитание.

[419] Дистанционное экологическое обучение в нашем понимании - форма обучения, система и процесс, связанные с интенсификацией экологического образования, основанной на оптимальном применении современных педагогических методик, средств обработки, хранения и передачи информации с помощью новейших электронных технологий.

Таблица XIII

Соотношение допромышленного и современного общества

Характеристиках тип (по Теннису)	**"Гемайншафт"**	**"Гезелыиафт"**
"Основа социальных связей (индивидуальная мотивация)	стремление жить в соответствии с общинными принципами, привязанность, душевная склонность	рациональный обмен, смена находящихся во владении вещей
Социальный контроль	традиционные обычаи, верования и неписаные законы	формальное право
Разделение труда	ограниченная специализация, как правило, на основе родственных связей	профессиональная специализация, несвязанная с семейными ролями
Основа формирования культуры	религиозные ценности	светские ценности
Главные социальные институты	семья, соседи, община	деловые круги, правительство, политические партии, добровольные ассоциации
Характеристиках тип (по Спенсеру)	**Военное общество**	**Индустриальное общество**
Доминантная функция или деятельность	совместная деятельность по обороне и наступлению для сохранения и увеличения территории	мирная; взаимное воспроизводство индивидуальных деятельностей
Принцип социальной координации	принудительная кооперация; поддерживается властным принуждением; прескриптивная регуляция деятельности	свободная кооперация; поддерживается договором и принципами справедливости; только проскриптивная регуляция

Таблица XIII (окончание)

Характеристиках тип (по Теннису)	"Гемайншафт"	"Гезслыпафт"
Отношения между индивидом и государством	индивид для государства; ограничение свободы собственности и передвижения	государство для человека; свобода; некоторые ограничения собственности и свободы передвижения
Отношения между государством и другими организациями	все организации публичны; частные организации исключены	поощрение частных организаций
Структура государства	централизованная	децентрализованная
Структура социальной стратификации	фиксированность статуса, вида занятий, местожительства; наследственность статуса	пластичность и открытость статуса, профессии и местожительства; подвижность статуса
Тип экономики	автономность и самодостаточность экономики; малая внешняя торговля; протекционизм	потеря экономической автономии; взаимозависимость посредством торговли; свободная торговля
Ценимые социальные и личностные черты	патриотизм;,гхрабрость; почтительность; лояльность; покорность; вера во власть; дисциплина	независимость; уважение других; сопротивление насилию; индивидуальная инициативность; правдивость; доброта

Таблица XIV

Этапы развития общества и экономики

№		Доиндустриалыюе	Индустриальное	Постиндустриальное	Информационное
1	Особенное (по Беллу)[1]	в основном добываю щее, его экономика основана на сельском хозяйстве, добыче угля, энергии,газа, рыболовстве, лесной промышленности	в первую очередь обра батывающее, в кото ром энергия и машин ная технология исполь зуется для производ ства поваров.	п.о. - это организм, в котором телекоммуника ции и компьютеры выполняют основную роль в производстве и обмене информацией и знания ми. Постиндустриальное общество в отличии от индустриального рассматривается прежде всего как **общество информационное**. Такое воззре ние утвердилось, благодаря усилиям целой плея ды теоретиков: **Д. Белла, А. Турена, З. Бжезин-ского, А. Тоффлера**[1]	
2	Динамика эконо мических укладов[11]	уровень развития эко номики характеризует ся степенью ее зависи мости от природной среды. Исторически первым сложился так называемый первич ный сектор экономики, включающий сельское хозяйство и добычу по лезных ископаемых для собственных нужд. На этом секторе бази ровалась экономика всех человеческих об ществ вплоть до XVII в.	возникновение вторич ного сектора - перера батывающей промыш ленности - ознамено вало становление ново го типа экономики,ин дустриальной, Еще в середине XVII в. наи более влиятельная эко номическая школа - физиократы - утвер ждала, что добавлен ная стоимость создает ся лишь в первичном секторе, а вторичный сектор осуществляет лишь перераспределе ние богатств и по сути паразитирует на пер вичном	в XX веке наука стала непосредственной про изводительной силой. На производство това ров настроился тре тичный сектор - произ водство услуг, техно логий, программного обеспечения и прочих нематериальных бо гатств, оптимизация финансовых потоков, логистика. Некоторое время его не признава ли в качестве произво дителя добавленной стоимости,повторяя ошибку физиократов двухвековой давности	последнее десятилетие XX в. вывело на пер вые роли четвертич ный сектор - производ ство фундаментальных результатов и форми рование уровня квали фикации работников. В первой трети XXI в. на первый план выйдет пятеричный сектор, связанный с формиро ванием мотиваций

Таблица XIV (окончание)

№		Доиндустриальное	Индустриальное	Постиндустриальное	Информационное
3	Кульминирующие сектора экономики[111]	первичный - сельское хозяйство	вторичный - добывающая промышленность	третичный - сфера услуг	четвертичный - образование, и, затем,пятеричный - мотивации
4	Характер сектора	всеобщий	цеховой	камерный	всеобщий / цеховой
5	Основа организации производства^	собственность на природные объекты	производственное обо-рудование, основной капитал	обладание специфическими знаниями и креативными способностями	

Источники и пояснения к таблице "Этапы развития общества и экономики"

[i] Иванов Д.В. Постиндустриализм и виртуализация экономики. Journal of sociology and social anthropology 1998. том 1. №1 http://www.soc.pu.ru:8101/publications/jssa/ 1998/l/a8.titml

[ii] Постиндустриальная экономика (Отрывок из книги *Е.В. Гильбо* "Россия в постиндустриальном контексте") http://www.rsofl.ru/ most /reviews/ob2006_2,hlm

[iii] "При рассмотрении секторальной структуры экономики исходной базой служит теория трех секторов, основы которой заложил Колин Кларк в книге "Условия экономического прогресса", изданной в 1940г. Изменения секторов в процессе развития экономики анализировали и теоретически обосновали Ж. Фурастье и С. Кузнец",- писал словацкий экономист *Микулаш Седлак а* статье "Тенденции развития секторальной структуры экономики". (Copyright © Международный журнал "Проблемы теории и практики управления" http://www.ptpu.ru/ Issues/4_98/4_4_98.htm Номер 4/98).

[Iv] Постиндустриальная экономика (Отрывок из книги *Е.В. Гильбо* "Россия в постиндустриальном контексте") http://www.rsofl.ru/mo.sl/ reviews/ob2006_2.htm

При этом имеющиеся официальные документы не достаточно четко определяют механизм реализации.

Окинавская Хартия закрепляет, что "стратегия развития информационного общества должна сопровождаться развитием людских ресурсов, возможности которых соответствовали бы требованиям информационного века. Мы обязуемся предоставить всем гражданам возможность освоить и получить навыки работы с информационными технологиями посредством образования, пожизненного обучения и подготовки" (См.: Институт развития информационного общества http://www.iis.rn).

При этом Декларация независимости киберпространства 1995 года гласит: "Правительства, оставьте нас в покое - мы вас сюда не приглашали" (Governments, leave us alone - we didn't invite you). Напротив, авторы Концепции формирования информационного общества в России, основные положения которой одобрены Межведомственной Государственной комиссией при Государственном комитете Российской Федерации по связи и информатизации 28.05.99 считают, что **основная роль** в этом **принадлежит государству.**

Решение вопроса о законодательном регулировании отношений, возникающих при использовании дистанционных форм обучения возможно путем определения общих основных подходов (концепций государственной информационной политики, формирования информационного общества в России, развития законодательства Российской Федерации в сфере информации и информатизации), утверждения стратегических и программных документов и поэтапной реализации намеченного. Одновременно на федеральном уровне целесообразно разработать **временный порядок развития системы дистанционного обучения.**

Также необходима разработка соответствующих нормативов, учитывающих специфику отдельных предметных отраслей и регулирующих отношения на различных уровнях образования.

Все это, по нашему мнению, возможно **при условии проведения различных видов кодификации законодательства,** регулирующего отношения, возникающие при использовании дистанционных образовательных технологий в образовательном процессе.

Развитие дистанционного экологического обучения может быть ускорено путем решения и менее крупных вопросов:

а) юридическое закрепление определений новых понятий (например, таких как "дистанционное обучение", "дистанционное образование"),

б) учёт специфики отношений, возникающих при использовании дистанционной формы обучения при их нормативном регулировании (например, в части регулирования статуса учащихся, преподавателей и технических работников, использования технических, программных, учебно-методических средств),

в) развитие дистанционного обучения государственных (уровня субъектов Российской Федерации) и муниципальных служащих сдерживает отсутствие закона о дополнительном профессиональном образовании и соответствующих стандартов.

Основой правового обеспечения экологического образования, согласно профессору С.А. Степанову, должен стать закон о государственном регулировании образования в области окружающей среды и развития, другие нормативно-правовые акты на всех уровнях. Вопрос остаётся открытым. В целях подтверждения вывода об увеличении роли образования в структуре общественных отношений, и, следовательно, необходимости совершенствования нормативного регулирования образования, в первую очередь экологического, опираясь на труды философов, социологов и экономистов мы составили обобщённые таблицы соотношения допромышленного и современного общества и этапов развития общества и экономики.

Приложение 20

КРАТКАЯ ИНФОРМАЦИЯ О ЦИТИРУЕМЫХ УЧЕНЫХ

Боголюбов Сергей Александрович - профессор, д.ю.н., заведующий отделом экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, автор более 300 научных работ, ответственный редактор комментариев к земельному, водному, лесному кодексам, законам о недрах, об охране окружающей природной среды.

Бринчук Михаил Михайлович - профессор, д.ю.н., руководитель центра эколого-правовых исследований Института государства и права РАН, заведующий кафедрой экологического и аграрного права Академического правового университета при Институте государства и права РАН, автор более 150 научных работ, член комиссии МСОП по праву.

Винокуров Юрий Евгеньевич - профессор, д.ю.н., основатель кафедры экологического и международного права Международного независимого эколого-политологического университета.

Декетельер Курт (Professor Kurt Deketelaere) (Бельгия), Lie. lur. (Леувен), Ph.D. Law (Леувен) - профессор. Директор Института экологического и энергетического права Католического Леувенского университета. Проводя исследования и выполняя научные работы преподает курсы "Экологическое право в Бельгии", "Международное и европейское право окружающей среды". Является редактором Международной энциклопедии экологического права, членом редакционного совета Ежегодника европейского экологического права и редактором серии Сравнительного экологического права и политики.

Колбасов Олег Степанович - член-корреспондент Академии наук, автор монографии "Международно-правовая охрана окружающей среды" и более 400 других работ.

Краснова Ирина Олеговна - профессор Московской государственной юридической академий, д.ю.н., мастер права (США), заведующая кафедрой земельного и экологического права Юридического колледжа Российской академии правосудия, автор работ по анализу экологического законодательства России и США.

Макгилливрэй Дональд (Mr Donald McGillivray) (Великобритания), LLB (Абердин), MA (Шеффилд) - ведущий курса экологического права в Биркбекском колледже Лондонского университета, специалист по вопросам развития экологического права Евросоюза, воздействия права Евросоюза и международного права на экологическое право и политику Великобритании, автор уникальных исследований по английскому экологическому праву.

Макрори Ричард (Professor Richard Macrory) (Великобритания), BA, MA (Оксон) - барристер, руководитель Центра права и окружающей среды юридического факультета Университетского лондонского колледжа, член Королевской комиссии по вопросам загрязнения окружающей среды, главный редактор Журнала экологического права Издательства Оксфордского университета.

Марченко Михаил Николаевич - профессор, д.ю.н., лауреат премии им. М.В. Ломоносова II степени (МГУ, 1985). Область научных интересов: проблемы политической системы современного западного права, сравнительное правоведение. Подготовил 8 кандидатов и 1 доктора наук. Опубликовал более 150 научных работ, в том числе 8 монографий, учебников и учебных пособий.

Панкратов Иван Ферисанович - профессор, д.ю.н., участник Великой Отечественной войны, орденоносец. Заслуженный деятель науки РСФСР. Область научных интересов: сельскохозяйственное, земельное, экологическое право. Под его научным руководством защитили диссертации около 20 человек. Опубликовал более 350 научных работ, в том числе 3 монографии, более 30 монографий, учебников и учебных пособий в соавторстве.

Сэндз Филипп (Professor Philippe Sands) (Великобритания) - профессор барристер, лектор международного права в Школе востоке- и африкановедения Лондонского университета. Глобальный Профессор права Школы права Нью-йоркского университета, автор известных публикаций по международному, экологическому и природоресурсно-му законодательству.

Трусов Анатолий Григорьевич - профессор МНЭПУ, к.ф-м.н., один из авторов первого Госдоклада о состоянии природной среды, ведущий курса Международного права окружающей среды в Международном независимом эколого-политологическом университете, научный консультант по вопросам Международного права окружающей среды.

SUMMARY

ENVIRONMENTAL LAW - MOTIVATIONS IN INTERNATIONAL CO-OPERATION

EUGENE A WYSTOROBETS'

Preamble

Ibis paper is intended for all comparativists, geographers, environmental lawyers and journalists. It will be useful for specialists and senior managers in various positions in major sectors of society, who deal directly with issues of international co-operation in the field of environmental protection and natural resources. The Constitution of the Russian Federation of 12.12.93 states the priority of universally recognised principles and norms of international law, as well as international agreements of the Russian Federation, over internal legislation and declares the latter to be an integral part of the legal system of the Russian Federation (Point 4 Article 15).

There is no way to protect the environment without mobilisation of motivation sphere of every person. International co-operation in the field of environmental protection and Special Part of Environmental Law are tightly connected to each other. Their further mutual progress in Russia in many cases depends on development of agreed targets and positions on basic issues for taking into account on practice.

Special Part of Environmental Law is developed thanks to international co-operation. Modem international relations are experiencing growing influence of International Environmental Law and internal environmental law of me states. Mutual influence of the given fields of public relations gets deeper, their interrelation constantly grows.

To form the motivations of choice, world outlook at an international level is possible through perfecting of the international environmental law, based on the application of the best world experience. In Russia there is no even a domestic text-book on the international environmental law, and furthermore, complete course of a special part of the environmental law. We are compelled to catch up, in *this* sense, other economically developed countries.

The development of motivation sphere of the participants of international relations has significance on the path of this task solution. Anthropocentric approach, biocentric approach according to evolution today are displaced by inclination to the consolidation of the ecological imperative. One of the attempts of creation of alive international language, language clear for all, maybe, also is the international environmental law.

Environmental Law as a field of law, a science and an academic subject is no longer considered without international and foreign components. The study of foreign Environmental Law is a characteristic feature of Russian legal study. Text-books on Environmental Law in the Russian Federation include, as a rule, comparative analysis and review of the appropriate international and foreign legislation. There are substantial works in Russian concerning Germany and the USA. However, researchers in Russia have not, hitherto, paid adequate attention to the environmental legislation of Canada, the Netherlands and the United Kingdom in such a volume.

In order to achieve an in-depth analysis, in the creative spirit of this working paper, the present paper is not limited to the consideration of norms, but is also concerned with history and fundamental acts of environmental legislation. This paper includes five structural elements, each of which has corresponding tasks. The first principal part is concerned with the basics of the Special Part of Environmental Law and co-operation in the field of environmental protection. Creative view on Environmental Law of the West is presented. Special attention is paid to the issue on the structure of the Special Part of Environmental Law, to the issue of environmental protection in the system of international relations. The second element is devoted to the consideration of the stages in the development of environmental legislation. It serves as an introduction to major traditional features of the environmental legislation of the countries under discussion. Then attention is given to their constitutions and basic environmental laws. This part gives an idea of main body of environmental legislation. The fourth part comprises the description of several branches of specialised legislation on environmental protection, whose aim is to protect air, land, water and mineral, plant and animal resources. Then the paper continues with a discussion of certain problems of the delimitation of environmental competence and the distribution of authority and functions. In spite of undeniably profound differences between the states, they encounter such problems in similar form. It is most evident not in a one-to-one, dualist comparison, but at comparison of more then two legislations and systems of the United Kingdom and the Netherlands, Russia and Canada.

Last, but not the least, is the issue of the provision and defence of certain environmental rights and obligations. Methodology is applied to define common, special and unique characteristics of environmental legislation of the countries under discussion and their systems of Environmental Law. Such an approach, in our opinion, allows us to present the most complete, detailed and accurate picture of the processes in the environmental legisla-

tion of various countries, and of the comparative legal analysis itself. The fifth element of the paper is the view on the role of intentional organisations in prevention of environmental offences. The whole paper is oriented towards practice. Thanks to the suggestion of the Correspondent Member of the Russian Academy of Sciences Alexey V Yablokov, some of the conclusions indicated here were presented by the author at the meeting of the Expert Council of the High Environmental Council at the Environmental Committee of the State Duma in December 2002[11].

1. SPECIAL PART OF ENVIRONMENTAL LAW

Environmental law acts in relation to international co-operation as the factor influencing on motivation sphere of development of international co-operation.

Approximation of the western (and not only) law outlook to the realisation of social interests indeed happens in the sphere of environmental protection. The preservation of life on the Earth is possible only under the formula "each separately and all together". The mechanisms of international environmental law, regulating the activities of the states and international organisations, directed to the conservation of human's habitat through prevention, elimination and maximum possible restriction of unfriendly impact on a nature in unity with national legal measures, open a path to reaching harmony of society and nature. The main purpose and toolkit of a special part of the environmental law is those. The development of a special part of the environmental law steps on the foreground as motivation of whole international relations.

The comprehensive approach binds us to approach to problem solving not mechanically, but creatively. It is not enough to operate with literal significances, to build the conclusions in the strict correspondence with the rules of formal logic. In *this* connection it is unconditionally useful to consider the elements of environmental segment of legal culture. It discovers additional possibilities of understanding and evaluation of Russian realities.

The issue of a correlation of national and international is considered with account of known concepts. Due to selection of international cooperation as an independent conceptual element and area of regulation the differentiation of definitions is made. The methods and forms of realisation of the international acts on protection of the environment in the internal law of the states, vice-verso process, and also examples of ex-territorial application of law are considered. Theoretical conclusions, generalisation of known foreign publications allow us to develop a structure of a special part of environmental law, to give the methodical recommendations on organisation of its contents. International environmental law (IEL) and environmental law of foreign countries are studied within the

framework of a special part of environmental law in a general view. However in details, at a level of a special research, the answer to this question is not given yet. Let's try to fill this gap partially. For the answer to a question on a structure of a special part of environmental law, especially, as it concerns its IEL component, the foreign experience is irreplaceable. I shall tell shortly about known western sources.

One of the first of rather complex editions is the Manual of European Environmental Law of Alexandre Kiss and Dinah Shelton, first edition of which was published in 1991.

The authors of the American text-book for the first time published in 1994 - the scientists of the University of Iowa systematised the course, fare more detailed. It has the significance for Russian and international law, which is difficult to overestimateDi. In a 1998 the fundamental book of David Hunter, Jim Saizman and Durwood Zaeike "International Environmental Law and Policy" was published. On a contrary to Iowa lawyers, whose book is practically - oriented thanks to numerous hypothetical models and normative appendices, David Hunter et al. step out the frames of traditional for XX century questions of IEL.

In the lists of the literature, recommended to study, many directors of DEL courses at European universities mention the book of Philippe Sands "Principles of International Environmental Law" (1995), that speaks about it, as about the edition, recognised in the West, on the given educational discipline. The edition contains earlier sections, not encountered before.

Other vivid example - is the book of a New-Zeelander Alexander Gillespie - theoretical analysis of ethics and policy forming a direction of development of IEL. Gillespie (1997) criticizes ethical and political reference points presently dominant in development of IEL.

Fundamental (from a legal point of view) approach was laid in a basis of systematisation of a material by Patricia W Bimie and Alan E Boyle. The book "International Law and the Environment" published for the first time in Oxford in 1992. The edition distinguishes consistency of legal terminology. The weak side of the edition - is the fact that the authors keep away from ecosystem approach in the style of a material and utility of the edition. hi our opinion, substantiation of environmental imperative is combined more natural with a legal concept of IEL. However the present book raises interest both idealists and realists for sharpness.

One of the first editions making closer the origin of judicial procedure part of IEL is the collection of Jeong Ho-Won (2001) "Global Environmental Policies: Institutions and Procedures (Global Issues)".

The works considering IEL in a context of the international relations may be told as explicating direction of a research. 'Environmental diplomacy', co-operation in the field of environmental protection, maintenance of the efficiency of international environmental agreements - are the issues which analysed here. Notable in this sense is th& work of Lawrence E. Susskind (1994) "Environmental Diplomacy: Negotiating More Effective

Global Agreements". The author considers problems and advantages originating by virtue of interdisciplinary character of international co-operation in the field of legal environmental protection. The issues of "synchronization of expectations", role of various actors in the process of environmental protection, reaching of a balance between science and policy - are deeply analysed.

Significant interest for determination of the issues of IEL course represent a series of the annual IEL reviews. First of all it is the works edited by Kurt Deketelaere (Belgium) ("International Encyclopaedia of Laws: Environmental Law"). Let's mark also materials from the Sino-German Symposium on Environmental Law edited by Tao Zhenghua and Rudiger Wolfram. ("Implementing International Environmental Law in Germany and China", 2001). The topics of IEL course, reflected in the considered editions, may be systematised as a table (Table I).

Legend (the authors, year of the first edition, volume including appendixes (pages), where the authors live): 1. Kiss, Shelton, '91, 600, US; 2. Bimie and Boyle, '92, 828, UK; 3. Hohmann, '92, 439, Germany; 4. Guruswamy et al., '94, 2846, US; 5. Susskind, '94, 201, UK; 6. Sands, '95, 1246, UK; 7. Hunter et al., '98, 1564, US; 8. Zhenghua, Wolfrum, '00, 216, NL; 9. Kutting, '00, 173, UK; 10. Morrison, Wolfrum, '00, 976, NL; 11. Jeong, '01, 224, US; 12. Nanda, Pring, '03, 525, US; 13. Ulfstein, Werksman, '03, 936, Norway; 14. Desai, '04, 250, India; 15. Malone, Pastemack, '04, 310, US.

Grouping of separate questions together and the generalizations are rather conditional. The following guidelines, in our opinion, lie in the basis of putting into a good order the contents of special part of environmental law and of the determination of its structure:

- the purpose - is maintaining of environmental imperative;
- the material is subdivided on general, specific and special parts;
- to define methodical approach to organisation of the contents of each part;
- to include a material on the reasons and origin of a system into a general part;
- in a material of a specific part to separate two sections: components of natural medium (1 section) and international co-operation (2 section);
- in a material of a special part subdivide two sections: special issues of IEL (1 section) and environmental legislation of foreign countries (2 sections).

Stated above allows to develop a structure of the course.

The facilitating of development of international co-operation in the field of environmental law is connected to installation of connections between areas of science, educational disciplines, practice, definition of the factors, under which influence such connections are formed.

The special part of environmental law is much more complex than a science of environmental law and synthesizes more areas-of knowledge, among which there are a lot of sciences, being intensive developed presently. At the

Table I

The topics in the structure of International Environmental Law course

General, specific, special parts	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Concepts, principles, sources	●														
Global problematique	-	-		●	●	-	-	●	-	-	-	●	-	●	●
International Environmental Law or [further -(...)] near space	-	●								●					
(...) air, ozone layer, prevention of green house effect	●	●	●	●	-	●	●	-	●	-	-	●	●	-	-
(...) World Ocean														-	-
(...) water flows and lakes	-	●	●	●	-	-	●	-	-	●	-	●	●	-	-
(...) land, entrails and soils	●	-	●	●	-	-	-	●	-	●					
(...) fauna	-	●	●	●	-	-	●	●	-	●	-	-	-	-	-
(...) flora	-	●	●	●	-	-	●	●	-	●	-	-	-	-	-
International co-operation	-	●	●	-	●	●	-	-	●	●	-	●	●	●	-
policy	-	●	-	-	●	-	-	-							
negotiation process	-	●	-	-	●	-	-	-	●	-	●	-	-	●	-
Bilateral co-operation	-	-	-	-	●	●	-	-	●	●	●	-	-	●	-
International organisations									●		●		●		
other actors IntNGOs etc.	-	●	-	●	-	●	●	-	●	-	●	-	●	-	●
Arctic	-	-	-		-	●				●					
Antarctic	-	-	●	●	-	●	-	-	-	●	-	-	-	-	-
Europe	-	-	●	●	-	●	-	●	●	●	-	-	●	-	-
Euro-Asian region	-	-	●	●	-	-	-	●	-	-	-	-	●	-	-

Table I (continued)

General, specific, special parts	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
America				●						●					
Africa			●	●											
Asia-Pacific region			●												
Biodiversity, biotechnology	●	●	●	-	-	●	-	●	-	●	-	●	-	-	-
Unique natural complexes, ecosystems												●			
Radioactivity, energy	-	●											●		
Hazardous wastes, materials	-	-	-	-	-	●	●	●	-	●	-	●	●	-	-
Control mechanism	-	●	-	-	●	-	●	●	-	●	-	-	-	-	●
Liability, harm, loss	●	●				●							●	„	-
Development trends, what is to be done?	-	-	●	●	●	-	-	●	-	-	-	●	-	-	-
National and international										●					
Protection against special behavior	-	-	-	●	-	-	●								
Economy and sustainable develop.															
(National security							●								●
Intellectual property		●				●									
Environmental inf., human rights						●						●	-	-	●
Environmental assessment, health			●			●						●			●
Judiciary law, access to justice	-	-		●									●	-	●
* Explanations to the table are given in the legend below	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15

Legend (the authors, year of the first edition, volume including appendixes (pages), where the authors live): **1.** Kiss, Shelton, ‘91, 600, US; **2.** Birnie and Boyle, '92, 828, UK; **3.** Hohmann, ’92, 439, Germany; **4.** Guruswamy et al., ‘94, 2846, US; **5.** Susskind, ’94, 201, UK; **6.** Sands, ‘95, 1246, UK; **7.** Hunter et al., ‘98, 1564, US; **8.** Zhenghua, Wolfrum, ‘00, 216, NL; **9.** Kutting, ’00, 173, UK; **10.** Morrison, Wolfrum, ’00, 976, NL; **11.** Jeong, ‘01, 224, US; **12.** Nanda, Pring, ’03, 525, US; **13.** Ulfstein, Werksman, ‘03, 936, Norway; **14.** Desai, ’04, 250, India; **15.** Malone, Pasternack, ’04, 310, US.

same time it is difficult to overestimate its significance, usefulness for a solution of the problems of environmental law, and international environmental co-operation.

A composite, complex subject and object of a special part of environmental law require to take into account of an operation of modem international processes.

Influence of international relations to development of environmental law of the concrete states is mediated by an irregular operation of the tendencies of globalisation; regional integration; transgovemmental relations. It is exhibited in the form of the factors of the development of environmental law and novations of the environmental legislation.

Today international relations are already irreducible to interstate. It determines the importance of consideration of a variety of both actors of international relations and subjects of the international law and the features of their special status within environmental law.

Modem state of international environmental law in many respects is explained by a national character of legal regulation of environmental relations to be considered further.

2. STAGES IN THE DEVELOPMENT OF ENVIRONMENTAL LEGISLATION

The development of environmental legislation in **Canada** happened by a process of evolution. Separate 'generations' of environmental acts can be distinguished during the past 30-year period. This periodisation is accepted by lawyers of Environment Canada. For example, in the first generation of environmental law, covering the period up to 1980, laws were primarily concerned with pollution control. Scientists and policy-makers believed that the environment could assimilate waste as long as it was properly managed and controlled. Operational measures to control pollution were only taken after the damage was done. The pollution provisions of the Canada Water Act 1970 (amended 1985, 1994) are an example. The second generation of environmental law (1980-90) focused on shifting away from "end of pipe" solutions to managing the pollution at source. These laws recognized that some toxic substances are so dangerous to the natural environment that they cannot be assimilated and must be reduced or eliminated at source. An example is the 1988 Canadian Environmental Protection Act (principal amendments 1996, 1999). The third generation of environmental law is based on the concept of sustainable development and its principles, such as the precautionary approach and pollution prevention, and starts with the incorporation of sustainable development principles into legislation (1999). Now policies are focused on "preventative environmental care" through pollution prevention. The legislation in force has a regulatory effect due to continuous inclusion of amendments and additions to the acts. It is noticeable

that these are commonly initiated by the executive authorities, as is also the case in Britain.

Rapid constmction of a system of environmental legislation had begun in the **Netherlands** approximately ten years earlier than in Canada. The origins of the modern system of environmental legislation may be identified more then five centuries ago. In the Middle Ages, towns and cities tried to solve problems of waste and water pollution by means of edicts laying down rules and prohibitions^ By the end of the XIV century, for example, regulations were introduced to keep water in cities' canals clean and to ensure the removal of waste from the streets. From 1810 onwards, there was an Imperial Decree (replaced by a Royal Decree, 1824) pertaining to permits for the establishment of certain factories and for engaging in commercial activity. The first 'real' act of environmental legislation, the Nuisance Act 1875 (known as the Factory Act untill 1896), affecting a broader range of businesses, required them to be licensed and introduced a system of zoning. The dominant strategy in 1970-1980 was direct regulation. Policy of that time is characterised by the way it addresses components of the natural environment (air, soil, water etc.) separately, by the limited role of target groups and by optimism and ambition without the necessary qualitative goals^. In the 1970s, a number of new laws were passed to regulate pollutants (e.g. noise and contaminating substances) and the protection of the components of the natural environment (soil, water and air). The understanding of a need to introduce uniformity to the multiplicity of environmental legislation was growing, and in 1979 the Environmental Protection (General Provisions) Act, including norms harmonising and co-ordinating licensing procedures, came into force. This was enlarged by the inclusion of sections on environmental impact assessment (1986) and on financial provision and ensuring fulfilment of obligations (1990) and, finally, along with other acts, it was incorporated into the Environmental Management Act (1993). It was an effect of the shift from a piecemeal approach to an integrated approach, which acknowledged the interaction of different environmental problems. In the 1990s, the strategy for the solution of environmental problems in the Netherlands consisted of consultations, self-regulation and co-operation between target groups. At present there are three national laws in the Netherlands of crucial importance in the field of environmental protection. These are the Nature Conservation Act 1967, Environmental Management Act 1993 and General Administrative Law Act 1994^. Directions and tendencies of the development of the Netherlands' environmental legislation in the modem period are determined by the country's status as a member-state of the EU. The degree of codification is incomparably higher there than in the UK or Canada, and makes the Netherlands closer, in this respect, to Russia. As for the degree of definition of legal provisions, the modem laws of the Netherlands are, in our opinion, among the most perfect.

The history of the development of **Russian** environmental legislation is connected with the origins of the Russian state. Researchers, in particular

Dr. Michael M Brinchuk and Dr. hma A Ignatieva, subdivide it into between three and four stages (up to the end of the XDC century, till 1917, the Soviet period and post-1991)^". At the first stage, following the "Russian Truth" (1016), issues of protection and the use of individual types of natural resources were connected with the necessity of guarding the property, economic, military and tax interests of the state. The "Brief Truth" - an earlier version of the "Russian Truth" (1050-1130) - sets a fine for the destruction or damage of wild honeycomb (Point 32). The "Russian Truth" ensured the protection of oaks acting as landmarks. There are also norms on the protection of beavers (Point 69, 70). Natural resources were classified during this stage depending on the property they belonged to. A dominant trend during the second stage of development of Russian environmental legislation is its tendency to set norms on the protection of the environment and on public health requirements. The third stage lasted for the duration of the Soviet era in Russia and is considered the most important. It is mainly characterised by a process of expanding, and giving more concrete definition to, the legal regulation of use of natural resources and protection of the environment, initially in the context of nature management. Statutes on the conservation of nature reserves were drawn up. Dr. Inna A Ignatieva states that the adoption of the Law "On the protection of the natural environment" in 1991[и] marks the beginning of codification of environmental legislation. This statement is correct, to a certain extent. We consider the above-mentioned Act to be a qualitatively new stage of codification in relation to the previous one. Its prototype, in our opinion, is the Law "On nature conservation in the RSFSR" of27.10.60. The fourth, modem, stage starts in 1991. It is characterised by the peculiarities and problems of the development of current environmental legislation in Russia. The state and perspectives of modern environmental legislation are influenced by a number of causes, some of which are historical. Thus, legislation on nature conservation is regarded as one of the constituents of environmental legislation, which is developing dynamically and includes almost all fields relating to the protection of the environment. The second part of environmental legislation consists of legislation on natural resources - land, mines, wood, water and fauna - and legislation on the protection of the atmosphere. Very similar opinions are expressed by Yuriy E Vinokurov, Sergey A Bogoleubov, L A Zaslavskaya, Inna A Ignatieva, Ivan F Pankratov, Yuriy S Shemsuchenko and many other authors.

After the conquest of **England** by the Normans, the most of the land confiscated from the Anglo-Saxon nobles was absorbed into the royal domain. The same applied to the forests, which were declared royal reserves in accordance with Norman "fresh law'^. British environmental controls have a long history, going back to medieval statutes on small-scale pollution and the development of principles in private law to deal with threats to communal assets^. The Public Health Act 1875 contributed to the uniformity of environmental legislation. It produced model by-laws for such things as the

Table II

Environmental acts relevant to legislative controls over pollution

Fields of regulation	England and Wales		Scotland		Northern Ireland		Total
	statutes	by-laws	statutes	by-laws	statutes	by-laws	
Genera	113	5	4	-	5	1	28
Air	11	19*	-	-	2	1	33
Inland waters	9	-	3	-	2	-	14
Marine waters	6	16	-	-	-	-	22
Solid wastes	4	1	-	-	-	-	5
Noise	11	15*	-	-	-	-	26
Nuclear substances	3	3	-	-	-	-	6
Nuclear installations	3	4	-	-	-	-	7
Products	4	28	-	-	1	3	36
Total * including 3 EEC Direct	64	91 lives.	7		10	5	177

design and layout of housing. Donald McGillivray and Patrick McAuslan share the point of view of Richardson, Ogus and Burrows on the extraordinary character of the legislative provisions of the Rivers Pollution Prevention Act 1876: to obstruct the enforcement of a law. Most of the early provisions reflect a tendency to regulate only the most dangerous or sensitive matters at a central level. According to Donald McGillivray and Patrick McAuslan this tendency is still apparent. This is, certainly, true, but there are several contradictory tendencies, alternating in the dominant position one after the other. Moreover, in comparison with other countries, the tendency is not as persistent in Britain. The other discernible trend during those years was that law-making tended to be ad hoc in the extreme. This was predetermined by the very nature of case law, which must react to the facts of cases brought. For instance, it did not take long to pass the Deposit of Poisonous Wastes Act 1972 in response to the discovery of fly-tipping of poisonous waste close to a school yard. The titles of the acts do not correspond to their content. Long-lasting uncertainty, due to the appearance of curious provisions in the text, is only gradually declining. Modem British environmental legislation is focused on the control of pollution. J. McLoughlin (1976) groups British environmental acts having relevance to legislative controls over pollution™. The classification of the acts by McLoughlin covers the 100 years since the Public Health Act 1875. We

have brought the lists together in a table, which gives an idea of quantitative cast and facilitates understanding of the different features of British environmental legislation.

Oleg S Kolbasov characterised the state of British environmental law as being somewhat inadequate. According to him, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland is an example of a country, where soft and liberal legislative controls have been established over environmental protection and natural resources management. Kolbasov, the founder of the science of International Environmental Law in Russia, pointed out that Britain has no codified environmental law, nor even a statute which might be taken as a basis for опе[xIII]. Richard B Macrory (1988) expressed similar opinion, when he indicated three core directions in the development of British environmental law in the XIX century^^. The first one arose because of the interest of citizens in the conservation of nature in rural areas and access to its beauties. The main idea behind the second direction was the improvement of quality of life in the cities by combating water contamination and air pollution. State control over land management, according to Richard B Macrory, became the third direction in the development of British environmental law. The process of producing a coherent body of environmental law, as Donald McGillivray and Patrick McAuslan wrote, began with the Control of Pollution Act 1974.

The scientists defined 11 key directions for future environmental policy. We add 4 directions, which are peculiar to law and policy in Britain, in our view. All of them are listed below in outline form. Prevention of harm is effected by the progressive adoption of laws that set standards for products or the processes by which they are made, rather than for discharges or emissions. The importance of the market is expressed in anticipation of reforms of the taxation system. The Water Framework Directive, for example, requires charging for the full environmental costs entailed in the use of water. The government, producers and consumers are to bear 'shared responsibility' for environmental problems. Environmental considerations are to be integrated into a number of other policy sectors and environmental protection is to be based on an integrated approach to pollution prevention and control. Information about the environment must be provided, otherwise market mechanisms will not work, and concepts such as shared responsibility will mean nothing. Environmental legislation will be enforced by different agents, including environmental NGOs. Intemationalisation will play a part, as will the influence of international environmental law. 'Sustainable development', according to the Labour administration, means a shift away from the declaration of wide-ranging environmental policies^ to the setting of indicators on such complicated issues as 'quality of life' and the equal distribution of responsibility for the consequences of pollution^[1]. There is to be a strategic approach instead of the traditional policy of 'patching up the holes'. There will be flexibility in the selection of the instruments which are used to meet policy aims and an

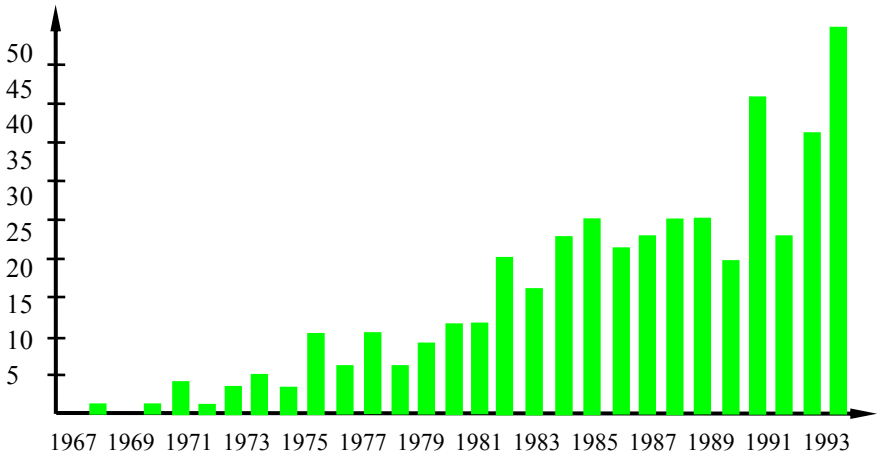

Fig 1. Number of legal acts of the European Union introduced by the UK (1967-1994) [xix]

understanding of the fact that the policies should be as adaptable as possible in order to meet the specified goals and targets. Environmental law and policy is to clarify the scope of environmental rights and duties applicable to every citizen and organisation. There will be an improvement in the defence of public interests", and an increase in consolidation. Centralisation and a tendency to separate nature management (i.e. use of natural resources) from the protection of the environment is seen in recent years in relation to institutional responsibility. Finally, a noticeable current feature, influencing the future of British as well as Russian environmental legislation, is the development of departmental codes of law enforcement[111]. We believe that, given time, the problem of consolidation, and then of the first British codification of environmental legislation, will be solved. Its difficulties, according to the experts, arise from the system of English law and from the English law itself in the broad sense, combining as its major parts Customary Law (including *ratio dicidendi* - principle, the basis of a precedent). Common Law (decisions of the Royal Courts of Westminster, "Reason Law"), Justice Law (norms and court practice of the Courts of Justice - "Judges' Law") and Statutory Law (laws enacted by Parliament). Notwithstanding the fact that there is pioneering and effective legislation in many fields in Britain, most of the future laws of the United Kingdom will appear from the continent. This trend is illustrated by the following figure.

3. CONSTITUTIONS AND BASIC ENVIRONMENTAL LAWS

There are no guarantees of maintaining quality of life or the provision of a safe environment in the Canadian Constitution. It is not explained which of the levels of government bears responsibility for the state of the environment in Canada. At the same time, the **Constitutional Act 1982** is notable, due to the fact that it introduced certain new elements to the existing constitutional order, including a definition of how competence was to be distributed between federal authorities and the subjects of the Federation (the provinces) in the use of natural resources (Section 92A in addition to sections 91 and 92 of the Constitutional Act 1867). Moreover, it has unique provisions related to the use of natural resources. An unprecedented example of the attachment of provisions concerning rational use of natural resources, from the point of view of constitutional definition, is the 6th Schedule to the consolidated Canadian Constitutional Act 1867-1982 which is entitled "Primary Production from Non-Renewable Natural Resources and Forestry Resources".[xxi] The Schedule is an explanation of Point 5 Section 92A. It undoubtedly deserves attention. For instance, it points out the cases when (a) the production from a non-renewable natural resource is primary production therefrom if (i) it is in the form in which it exists upon its recovery or severance from its natural state, or (ii) it is a product resulting from processing or refining the resource, and is not a manufactured product or a product resulting from refining crude oil, refining upgraded heavy crude oil, refining gases or liquids derived from coal or refining a synthetic equivalent of crude oil; and (b) production from a forestry resource is primary production therefrom if it consists of sawlogs, poles, lumber, wood chips, sawdust or any other primary wood product, or wood pulp, and is not a product manufactured from wood. By this means, the Constitutional Act takes precautionary measures against the destructive exploitation of natural resources. **The Constitution of the Kingdom of the Netherlands** (Grondwet) 1814 stated the basic provisions of the constitutional system. The Constitution of 1848 introduced a principle of ministerial responsibility for the policy of the government, in accordance with which a minister is obliged to leave if he loses the confidence of the Parliament. The Constitution currently in force is that of 2002, which, in contrast, states that it shall be the concern of the authorities to keep the country habitable and to protect and improve the environment (similar to 1996 version). This is the only section even nearly declarative. At the same time, we have to note that it is more concrete then in the version of 1986. The principal provisions of the Constitution **of the Russian Federation** of 12.12.93 establishing the grounds for protection of the environment are considered to be the following: "On possession of natural resources without causing harm to the environment"..(Point 2, Article 36), "On financing of programmes and measures for environmental protection"

(Point 2, Article 41) and "On the right of everyone to a favourable environment, reliable information on the state of the environment and compensation for damage caused to his (her) health and property by violations of environmental laws" (Article 42); as well as provisions on the careful treatment of natural resources (Article 58), provisions on the exclusive jurisdiction of the Russian Federation and joint jurisdiction of the Russian Federation and constituent entities of the Russian Federation - policy (Point "e". Article 71) and resources, environmental protection (Points "в" and "д". Article 72), on restrictions on the movement of goods and services (Point 2, Article 74), etc. Russia may act as an example for other countries - our Constitution contains a number of environmental provisions and, in addition to this, the legal field of the defence of the environmental rights of citizens is comparatively well-developed. Environmental provisions can be discovered in the earliest sources of the **written British Constitution**[11]**.** But their consideration is probably more important for historians undertaking research into the development of legislation, than for the analysis of the provisions of modem environmental legislation. Nonetheless, several local customs may be considered as more then relevant to the protection of certain environmental and natural treasures.

General complex laws on the protection of the environment are enacted in all the countries under discussion. This is necessitated by the unity of nature and the need for an integrated approach to the environment. Significant differences in the contents of the complex laws are connected to national features of the development of environmental legislation, including the level of development of specialised branches of legislation (on protection of air, land, water, mineral resources, vegetation and animal resources) and traditions of law-making. The Environmental Protection Act 1990 (c. 43) and Environment Act 1995 (c. 25) may be named as the chief acts of British environmental legislation. The same role is played in Canada by the Canadian Environmental Protection Act (CEPA) 1988, in its 1999 edition (c. 33). The same function in the Netherlands is executed by the Environmental Management Act, 1993 (WM). The basic environmental law in Russia is the Federal Law of the Russian Federation "On environmental protection", dated 10.01.2002 N 7-FZ, which, also being a complex act, crowns the pyramid of Russian environmental legislation. The above-named laws may be classified into three groups. British environmental laws of 1990 and 1995, whose provisions mainly concern the protection of separate environmental components or certain territories, are assigned to the first group. The second group is represented by the CEPA, whose contents cover protection of both exploited and unexploited components of the natural environment. The third group comprises those laws which demonstrate an attempt by the legislature to take into account the importance of international co-operation for environmental protection. They envisage a system of complex measures, designed to establish a favourable state of the environment. These are the Netherlands' WM and the Russian law "On environ-

mental protection". The comparison is considerably facilitated by drawing up a preliminary graph reflecting the construction of the laws. This approach is most successful, in the main, when applied to laws with a relatively highly integrated approach. As for simply consolidated acts, attempts at schematic presentation do not give a desirable outcome - their essence and logic is rather to be discovered by way of thorough study of those provisions, whose titles have the most general character (for example, general, miscellaneous and consequential amendments) and do not correspond to the main content.

There is a dependence between the degree of integrated approach of a law and the feasibility of constructing a graphic representation - the more complex the law, the more slender the graph showing its construction. Classification of the laws under consideration into three groups (protection of separate components; of both exploited and unexploited components;
and a complex ecosystem approach with elements of international co-operation) is conditional, because there are varying tendencies of specialisation and consolidation of legislation in each country from moment to moment. In addition, certain provisions of the same laws and even whole sections may be in contrast to each other, as being ahead of their time or lagging behind it.

In our opinion, the British Integrated Pollution Control procedure (later Directive 96/61 on Integrated Pollution Prevention and Control) is one of the cornerstones of European environmental legislation in the quasifederal system, as Alexandre Kiss wrote". Such principles as the principle of the lowest reasonably achievable impact, and the principle of ensuring that the best available techniques not entailing excessive cost will be used, are recognised world-wide. The first of these was introduced in the Norms for Radiation Safety 76/87 in Russia. Another one was coined in one of the innovations of Russian environmental legislation. It has become an integral element of the definitions of the non-natives of permissible physical impacts, of limits for discharges and emissions of contaminating substances or microorganisms and many other provisions. The Russian law-maker has defined the best available technology as that which is based on the latest achievements of science and engineering, directed to towards the reduction of negative impact on an environment and which have a stipulated term of practical application, taking into account both economic and social factors (Article 1, Federal Law of the Russian Federation "On environmental protection" dated 10.01.2002 N 7-FZ).

Russian legislators have implemented the definition, significant in connection with integrated pollution control, of the so-called "normatives of allowable anthropogeneous pressure" on an environment. It follows from the definition that the cumulative effect of all sources on an environment is to be taken into account. But the present law does not go as far as foreign legislation. The issue of cumulative impact i^ expressed in foreign environmental legislation in several aspects: 1) limitation of emissions and

discharges of specified substances for certain periods of time within a specified territory; 2) consideration of any cumulative factors, including the effect an activity may have in the future; 3) imposing an obligation to reduce certain substances to a safe quantity or concentration according to a national scale; 4) declaration of a priority of attention to cumulative effects, which are reasonably foreseeable. The principle of reduction of complex impacts on components of the environment to the level above which the quality of an environment and health of a population changes, has diverse expressions. The first time an attempt was made to take cumulative impact into account was in the British Environmental Protection Act 1990 (c. 43), within the framework of Integrated Pollution Control (Section 3). The CEPA compelled the Minister (Environment Canada) to categorize the substances that are on the Domestic Substances List and which are persistent or bioaccumulative, in accordance with the regulations, and inherently toxic to human beings or to non-human organisms, as determined by laboratory or other studies (Section 73) and imposed the duty to perform "virtual elimination" of any toxic substance released into the environment as a result of human activity (Section 65). All cumulative effects which are reasonably foreseeable are among the matters to which regard is to be given by the Commissioner (Section 17, Environment Act 1986, New Zealand). Understanding of the inadmissibility of aggregation of sources of pollution in one area as a result of internal compensation programmes in the USA led to prescription of a common limit for emissions instead of definition of permissible emissions for every source of pollution. More and more detail on cumulative effect is to be included in the legislation. The order of its identification and evaluation and the taking into account of the amounts of cumulative impact shall be prescribed in legislation in detail. This is a prospective task designed for its improvement.

There are about 200 states in the world. 189 of them are members of the United Nations Organisation[50^].

More than 100 member-states of the UN have adopted complex laws on environmental protection, defining the policy and principal legal bases in the environmental field. Laws and by-laws establishing conceptual, strategic and planning guidelines for environmental protection and rational management of natural resources have appeared in many states over the last 30 years. Colombia, Senegal, the Philippines and the Republic of Bashkiriya (Russian Federation) have environmental codes. A draft for the Leningrad oblast (Russian Federation) has been prepared. So, environmental law has started to take shape in the legal systems of the states of the world in accordance with the need to regulate public relations in XX century.

4. SPECIALISED LEGISLATION ON ENVIRONMENTAL PROTECTION

Comparative analysis of the specialised legislation of Canada, the Netherlands, Russia and the UK also makes it possible to develop recommendations concerning the improvement of legal protection of the components of the natural environment. For instance, with regard to air protection, British experience of the limitation of air pollution by the creation of smoke control areas appears to be of interest (Part III, Clean Air Act 1993 (c. 11)^^'[1]. The main trend of the regulation of land management, in our opinion, follows the main stream of the dominant form of legal land relations improvement, which facilitates the execution of the natural function of land and its protection against environmental threats. In Moscow's case it is the lease of land. A.P. Sizov was right, when he noted that it is possible to control the state of the environment under the conditions found in a large city in a more effective manner by the inclusion of a chapter "Environmental requirements of land management and land tenure" in a typical form of a land lease agreement™^. Rural areas of the country need economic stimulation to encourage land protection and management through changes in rent levels and an 'ecologised' approach to the definition of cadastre land value. Both the use of "land incomes" according to their purpose (Article 2, Law of the Russian Federation "On payment for land" 11.10.1991 N 1738-1) and access to information on the subject are of fundamental importance.

Russian water legislation, in comparison with that found elsewhere, is not as detailed in its regulation of the following issues: precautionary measures; elimination of the consequences of harmful impact associated with water; and action to be taken in case of shortage of water resources. The experience of foreign legislation in mis area may be useful for Russia.

To make more rational use of mineral resources from the sea bed and to make provisions regarding other interests in this field, it is necessary to include appropriate changes to corresponding federal laws. The content of proposed changes includes reference to licensing orders for the pursuit of certain activities, including scientific research conducted, for example, by competent international organisations. Strict reporting concerning research on the continental shelf and in the exclusive economic zone of the Russian Federation are also needed.

We are inclined to the view that, together with the adoption of a framework law on the protection of vegetation in the Russian Federation, an enactment of specialised laws is also of crucial importance.

Some of the most significant issues in this field include the struggle against the distribution of dangerous weeds and the limitation of circulation of genetically modified crops, in the field of animal protection, in our view, it is time to raise the issues of restoration of separate species of animals to

Table III

Environmental legislation of Canada, the Netherlands, the Russian Federation and the United Kingdom

N	Features	Environmental legislation			
		Russia	United Kingdom	Canada	Netherlands
1	GENERAL First laws on environmental protection adopted in XIX-XX centuries	acts of the first (the second) stage of development of environmental law (until 1917)	Rivers Pollution Prevention Act 1876	acts of the first generation (until 1980), eg,, Fisheries Act 1868	Nuisance Act 1875
2	Formation of institutions	regulation of the CPSU Central Committee and the Council of Ministers concerning Goscomprirody [State Committee for Nature] of theUSSRdated07.01.88	Department of the Environment established 1970	Environment Canada Act 1985	Ministry of Health and Environment (now the Ministry of VROM) founded 1971
3	Acknowledgement of the priority of international law	Point 4, Article 15 of the Constitution	expressed as a matter of fact as necessary	in the process of Pan-American integration	for certain matters by 2/3 of votes
4	Mutual influence between national, international and foreign law	use of acts as approximation models	unification with the law of the European Union	harmonisation	unification with the law of the European Union
5	Political influence	groups in the nuclear field and the extraction of mineral resources	the Secretary of State; broadening of parliamentary control	Environment Canada	Annual statement of policy by the Queen before the States General

Table III (continued)

N	Features	Environmental legislation			
		Russia	**United Kingdom**	**Canada**	**Netherlands**
6	SPECIFIC Hierarchy of the acts	most strict	none	conditional	present
7	Legal norm	general, rather abstract rule of behaviour, which is formed by hypothesis, disposition and sanction	normative or individual rule for cases, which have analogy with those which created this rule	relatively dispositional and causal, often formal	states relatively imperative procedures with significant conditions
8	Codification and formation of sub branches	high degree and significant number	the lowest degree and smallest number	low degree and small number	high degree and significant number
9	Distribution of the character of national environmental law in the world	influence on the development of legislation in the former socialist countries	is a prototype of the Common-wealth countries' environmental law	indirectly, through international documents	indirectly, through the documents of the European Union
10	Advantages	high level of consolidation	due place given to explanatory acts	due place given to explanatory acts	high level of consolidation
11	Drawbacks, including the most typical	numerous repetitions of the same norms	grandiose titles not reflecting the content	too high a degree of detail	vast array of blanket reference norms and duplication
12	Law-makers	declarative approach	suffer from acute lack of time	limited sphere of legal regulation	constantly keen to update and receptive to change
13	Law-making	problem-centred approach	problem-centred approach	fundamental	quickest and most correct response

Table II

N	Features	Environmental legislation			
		Russia	**United Kingdom**	**Canada**	**Netherlands**
14	Reflection of the spirit of Roman Law	conditionally	none	most conditionally	receptive to it
15	Reflects character of court process	competitive	accusatory	accusatory	competitive
16	Sound fields of legal regulation	delimitation of powers and functions	water treatment, climate change prevention	energy conservation, alternative energy sources	waste treatment, treatment of toxic substances
17	Relatively well-developed branches	protection of the atmosphere; protection of animal resources	control of pollution; protected areas; protection of birds	normatives, monetarisation sphere, dangerous substances	public participation; environmental impact assessment
18	UNIQUE Forthcoming stages of improvement	inscription of amendments and additions and complex of new acts; unification and harmonisation with the CIS	consolidation of acts and norms	'ecologisation' of other fields of the law	higher level of codification
19	Factors influencing development	international environmental law	increase in the role of statutory instruments	process of Pan-American integration	law of the European Union
20	Kinds of normative legal acts	federative agreements; basics of legislation	codes for enforcement; measures of the General Synod of the Church of England; concordats	reporting; in the sphere of Crown responsibility; pocket guidelines	national plans of environmental policy; Queen's decrees; covenants between state and industry

the level of legal defence, for example, by means of the adoption of specialised laws on the Caspian Sturgeon and on several species of mammals (e.g. the Amur Tiger). Canadian experience of protection of endangered species may be useful for maintaining the "red books" of the constituent entities of the Russian Federation.

5. ROLE OF INTERNATIONAL ORGANISATIONS IN PREVENTION OF ENVIRONMENTAL OFFENCES

The methods of participation of international organisations in prevention of environmental offences are closely connected with the transformation of international environmental law into a practice of certain states have various, constantly changed significance. But, in any case, role of international organisations in prevention of environmental offences first of all through international and legal regulation of the issues of environmental protection and the application of international environmental law grows, the co-operation of the subjects of international law leans upon IEL as a legal basis.

The assistance of international organisations to prevention of environmental offences based on the principles of IEL, sustainable development, international co-operation should have the following features:

1) programme installation of a priority of an activity on prevention of environmental offences, statement of concrete tasks corresponding to statutory basics of the given international organisation;

2) integrated approach and interaction with the states and international organisations, in the regard of whose as a first step it seems useful to establish a fomm of the secretariats of international organisations, conventions and agreements;

3) both consistency, systematic character of structural transformations and the growth of share of the activities, directed to prevention of environmental offences;

4) grounding by international legal documents of different scale and force of operation;

5) facilitating of political will and the readiness of the states to sacrifice a part of their sovereign rights, in particular possession and realisation of the right to initiate and carry out a trial, on the cases initially under the national jurisdiction;

6) the provision of a study of the specialities of concrete international organisations for taking into account of their proposals during the fulfilment of the works on unification and codification of international law.

7) and most important - is a perfection of the mechanism of international co-operation, courageous reduction of the periods of time lasting since the origin of an idea till its realisation.

What activity of the international organisations- concerning the prevention of environmental offences can be most effective? It is first of all

monitoring by the authorised organs, as a rule the secretariats of the conventions, of the compliance with international agreements. Then, the important place is taken by the functions of information supply in the field of prevention of environmental offences, education and training of personnel.

The usefulness, the efficiency of international co-operation in the field of environmental protection depends on the correspondence it its approaches to the real conditions in the given country / region at present, from the people, their general environmental culture, education level, social protection. The factor, defining creation of the conditions of taking account above mentioned peculiarities and specifity - is a work of the mixed (joined, common) commissions at an interstate level for bilateral co-operation and international forums for multilateral co-operation. **Indeed the work of the mixed commissions and multilateral organs has primarily importance.**

The following issues seem to be sounded: acceptance of the code of a behaviour in the field of sustainable tourism, harmonisation of international trade and environmental relations by the means of law. The adoption of the international convention on forests I would mark as the second point. Russian and Canadian experience has primarily significance on this problem. There is a task on our agenda to seal systematically the principles in single international act. Rio Declaration on environment and development of 1992 may be in its basis.

In mis regard it is necessary to support the Commission on prevention of crimes and criminal justice of Economic and social council and to welcome a solution of a problem on preparation of draft model law on environmental offences, as well as a manual for the experts to guarantee response on the requests for the help from the states - members of the UN on a short notice. It will entail close co-operation with appropriate agencies and programmes, such as UNEP, UNDP, International bank and other organisations.

Present mechanisms of co-operation, effected measures on the prevention of environmental offences, carried out transformations mark certain period in the development of the states and international organisations. The evolution of environmental co-operation, the modification of a role of international organisations in the field of a fight against environmental offences, obviously, will continue.

Large financial resources of the North, its technical capabilities and the contribution into contamination of the environment bind it to undertake leading role, and to bear lion's share of the costs in the solution of global ecological problem - the concept of the common but distributed responsibility states.

Multilateral fund of the Montreal protocol probably is the best example of an embodiment of the concept of common but distributed responsibility in practice - contributions from the parties of article 2 have made about 1,3 billion of US dollars in the end of 2001.

But national egoism of the states still prevails above interstate co-operation. It is exhibited in the construction of the "pluralist one-polarity". Its structure is organised round one pole, one centre of a force, but as this acts not the only superpower, but a group of the countries, integrated by most important economic and political interests: "G-7" - NATO.

The part of Russian national idea is in the maintaining of environmental imperative through construction of the multipolar world, by relying on the international organisations in a solution of these tasks.

The role of international organisations in prevention of environmental offences is exhibited iderectly, through their activities in the field of international environmental law, maintaining of applied data bases, education and enlightment i.e. through international co-operation. Direct help of international organisations to the governments of the states in development of national strategies, action plans, programs, legislative acts in the field environmental protection is also important.

The international organisations are capable to act as catalysts during the creation of coalitions. It is necessary to consolidate the unions potentially concentrating significant forces. The states are to be assisted in the struggle against separatist movements and elimination of "the belts of the conflict". The facts of realisation of "double standards" policy, application of a principle of "selective legitimacy" should be known to the public and be ensured by public sanctions, for example, economic.

Environmental education, public participation should be in a parallel with a struggle against poverty, which nourishes criminality.

Thus, the international organisations will add stability to the international relations, will allow to create the multipolar world, in which the public environmental interests will receive priority above private economic interests.

5. CONCLUSION

Due to the limited scale of this summary we will not go into detail in the matters of delimitation of environmental competence or in the consideration of specific environmental rights and obligations. These issues are covered by the thesis itself. Now it is time to state the main findings of the present work and touch upon its principal conclusions and recommendations. To summarise the thesis in quantitative terms, we have to turn our attention to its contents. The thesis consists of an Introduction, three chapters of three paragraphs each, a Conclusion and a list of the normative acts and literature of 520 sources, including 230 in foreign languages, referred to. The thesis and the Appendices to the thesis contain in total 14 tables, 10 figures, 3 maps, 5 lists of statutes, and also brief information about the scientists quoted in the text. The inclusion of information about the scientists in the Appendix is connected to the use of works by many foreign authors and a

desire to be acquainted with the pantheon of scientists, both founders and followers, of scientific schools and of branches of research.

1. It is becoming obvious considering modem state of international environmental protection, that there is no way to protect the environment without mobilisation of motivation sphere of every person. International co-operation in the field of environmental protection and Special Part of Environmental Law are tightly connected to each other. Their further mutual progress in Russia in many cases depends on development of agreed targets and positions on basic issues for taking into account on practice.

2. Special Part of Environmental Law is developed thanks to international co-operation. Modem international relations are experiencing growing influence of International Environmental Law and internal environmental law of the states. Mutual influence of the given fields of public relations gets deeper, their interrelation constantly grows.

Approximation of the western (and not only) law outlook to the realisation of social interests indeed happens in the sphere of environmental protection. The preservation of life on the Earth is possible only under the formula "each separately and all together". The mechanisms of international environmental law, regulating the activities of the states and international organisations, directed to the conservation of human's habitat through prevention, elimination and maximum possible restriction of unfriendly impact on a nature in unity with national legal measures, open a path to reaching harmony of society and nature. The main purpose and toolkit of a special part of the environmental law is those. The development of a special part of the environmental law steps on the foreground as motivation of whole international relations.

The research allowed us to separate two Russian legal terms "international law of the environment" and "international environmental law".

3. Theoretical conclusions, generalization of known foreign publications allow to develop a structure of a special part of environmental law, to give the methodical recommendations on organisation of its contents.

The facilitating of development of international co-operation in the field of environmental law is connected to installation of connections between areas of a science, educational disciplines, practice, definition of the factors, under which influence such connections are formed.

The special part of environmental law is much more complex than a science of environmental law and synthesizes more areas of knowledge, among which there are a lot of sciences, intensive developed presently.

To form the motivations of choice, world outlook at an international level is possible through perfecting of the international environmental law, based on the application of the best world experience. In Russia there is no even a domestic text-book on the international environmental law, and furthermore, complete course of a special part of the environmental law, which is also lacking.

We are compelled to catch up, in *this* sense, other economically developed countries.

The development of motivation sphere of the participants of international relations has significance on the path of this task solution. Anthropocentric approach, biocentric approach according to evolution today are displaced by inclination to the consolidation of the ecological imperative. One of the attempts of creation of alive international language, language clear for all, maybe, also is the international environmental law.

4. We offer new methodical approach to summarising the results of comparative analysis. The analysis itself makes it possible to define general, specific and unique features and characteristics of legislation. This can be successfully presented in table form. We do not have information on the application of this approach by other researchers in the past.

5. We conclude that the comparison of complex environmental laws becomes significantly easier when preliminary graphs of the construction of the laws are prepared. This approach is successfully applied, mainly, to those laws which have relatively highly integrated approach and relatively high degree of consolidation.

6. It seems crucial to take into account all elements of the legal culture of the countries under discussion, as well as the tendencies of mutual influence between national legislations and international environmental law. Thus this research, of a creative nature, will result in concrete achievements and an accurate, full and comprehensive picture of the subject may be completed.

7. The system and structure of Russian environmental legislation are to be improved, taking into account social and economic tendencies, the development of civil society and international experience. The volume of international agreements concerning criminal prosecution is to be increased in the first term.

8. To make our legislation more effective and to facilitate its enforcement it will be necessary to undertake the following reconstruction of the system: a) to increase the density of the enforcing and explanatory acts; b) to replace the enforcement-subordinated legislation of executive bodies by precise legislative regulation, to include concrete normative directions addressed to certain executive bodies, and to construct scenarios and the order of interrelation in usual and hypothetical situations. It is worth encouraging bodies with special authority over political documents to specify their short term objectives and legal means of achieving these in their own political documents.

9. Annual reports on the execution of certain environmental acts are all the more necessary, the more uncertain the situation we encounter in management.

This provision is to be included into the bodies of environmental legal acts.

10. It is proposed to define the following directions of development of domestic environmental legislation in the medium-term perspective: insertion of amendments and additions into acts currently in force; unification and harmonisation of the environmental legislation of countries historically and economically close to each other; development of draft Environmental Code of the Russian Federation with its stage by stage introduction into practice, starting with the definition of terms.

11. We offer new definitions of terms which are not legally fixed. "Cumulative impact" (cumulative impact on the environment) is the total influence on the state of an environment in a defined area of natural, economic or other processes, which results directly or indirectly from their quantitative or qualitative interference. "Distance environmental learning" is a form of learning, system and process, connected to intensification of environmental education, based on optimal use of modem pedagogical methods and of means of processing, storage and communication of information with the help of modem electronic technologies. We think that it is preferable to use the term "environment", instead of the term "natural environment", in most cases. It is desirable to reduce the practice of introducing terms in by-law orders, and instead to fix new terms in laws.

12. To achieve the goals of environmental protection, in our view, legal provision of identification, and taking into account of the definitions, of cumulative impact is necessary. We offer concrete amendments to legal acts.

13. To ensure the development of perfect environmental legislation in the constituent entities of the Russian Federation, it is desirable to make more widespread the practice of the adoption of model acts. Special standing councils are to be created for this purpose. We also offer an approximate model of a complex environmental act, which may be used in those countries or entities of federations which do not yet have one. Local authorities are to be legally bound by an obligation to adopt environmental programmes and plans.

14. To strengthen legal provision of the right to access to environmental information, it is desirable to provide for the inclusion in legislation of a list and typical forms of environmental state which are to be published by specific bodies of the executive authority. It is also desirable that the legislation provide for an obligation of the heads of governmental bodies to appoint responsible officials for public relations, to announce the dates of public hearings, to ensure maintenance of, and access to, public registers of information and to publish, from time to time, statistical and analytical information on the state of the environment.

15. One of the most effective ways of improving public participation in environmental protection is to inscribe amendments into existing acts. The content of proposed changes concerns the fixing of minimal requirements for participation, the order of participation during thfr-development of political and normative documents and the establishment of consultative coun-

cils to governmental bodies, hi that regard, policy is to be directed at target groups within the population.

16. Foreign experience is of special value to Russia for the improvement of specialised environmental legislation in the following areas:

- restriction of contamination of air by the creation of zones, where contamination is forbidden;
- perfecting the main forms of land tenure so that they promote fulfilment of the natural function of soils and protect them from ecological threats;
- warning and elimination of the consequences of harmful effects associated with water and the establishment of a mode of action in case of shortage of water resources;
- rationalisation of the use of minerals, and natural resources from the sea bed and maintenance of other Russian interests in this field, and perfection of the licensing order for actual projects, scientific research, and reporting of research on the continental shelf and in any exclusive economic zone of the Russian Federation;
- protection of vegetation, combating the distribution of dangerous weed vegetation and restriction of the circulation of genetically modified crops;
- conservation and restoration of populations of individual kinds of animals and the protection of threatened species.

17. Environmental legislation of the separate states, interstate associations and international legal documents in the field of environmental protection are in the process of formation. But, taking into account the fact that the premises of the emergence of ecological legislation cannot be explained by the operation of any one factor and its origin is promoted by all areas of human activity, the present research in the field of environmental legislation in Russia, Great Britain, Canada and the Netherlands allows us to state, that the new legal means of protection of an environment in aggregate should have the ability to present a solution to such global ecological problems as the following: protection of the components of natural media (land, mineral resources, soil, water, air, vegetation and animals); energy saving and alternative sources of energy; reduction in the emission of carbon dioxides, nitrogen oxides, polluting particles and volatile organic compounds; the circulation of dangerous wastes and toxic chemical substances; and problems connected with safe use of nuclear technologies and the circulation of used fuel and radioactive waste.

18. The role of international organisations in prevention of environmental offences is exhibited indirectly, through their activities in the field of international environmental law, maintaining of applied data bases, education and enlightment i.e. through international co-operation. Direct help of international organisations to the governments of the states in development of national strategies, action plans, programs, legislative acts in the field environmental protection is not less important.

The international organisations are capable to act as catalysts during the creation of coalitions. It is necessary to consolidate the unions potentially concentrating significant forces. The states are to be assisted in the struggle against separatist movements and elimination of "the belts of the conflict". The facts of realisation of "double standards" policy, application of a principle of "selective legitimacy" should be known to the public and be ensured by public sanctions, for example, economic.

19. The assistance of international organisations to prevention of environmental offences based on the principles ofIEL, sustainable development, international co-operation should have the following features:

1) programme installation of a priority of an activity on prevention of environmental offences, statement of concrete tasks corresponding to statutory basics of the given international organisation;

2) integrated approach and interaction with the states and international organisations, in the regard of whose as a first step it seems useful to establish a forum of the secretariats of international organisations, conventions and agreements;

3) both consistency, systematic character of structural transformations and the growth of share of the activities, directed to prevention of environmental offences;

4) grounding by international legal documents of different scale and force of operation;

5) facilitating of political will and the readiness of the states to sacrifice a part of their sovereign rights, in particular possession and realisation of the right to initiate and carry out a trial, on the cases initially under the national jurisdiction;

6) the provision of a study of the specialities of concrete international organisations for taking into account of their proposals during the fulfilment of the works on unification and codification of international law.

7) and most important - is a perfection of the mechanism of international co-operation, courageous reduction of the periods of time lasting since the origin of an idea till its realisation.

20. The usefulness, the efficiency of international co-operation in the field of environmental protection depends on the correspondence it its approaches to the real conditions in the given country / region at present, from the people, their general environmental culture, education level, social protection. The factor, defining creation of the conditions of taking account above mentioned peculiarities and specifity - is a work of the mixed (joined, common) commissions at an interstate level for bilateral co-operation and international forums for multilateral co-operation. Indeed the work of the mixed commissions and multilateral organs has primarily importance.

The evolution of environmental co-operation, the modification of a role of international organisations in the field of a fight against environmental offences, obviously, will continue.

21. The part of Russian national idea is in the maintaining of environmental imperative through construction of the multipolar world, by relying on the international organisations in a solution of these tasks. Thus, the international organisations will add stability to the international relations, will allow to create the multipolar world, in which the public environmental interests will receive priority above private economic interests.

Existence of a variety of modern challenges, environmental collapse and the fact that the world is loosing its old good traditions so quickly determine the complexity of environmental decision-making. Motivations of international co-operation based on a special part of environmental law - international environmental law and progressive national environmental law have an important mission in understanding of the tendencies of modern world, in creation of universal tools of protection of the environment.

[i] Environmental lawyer. Advisor to and acting press-secretary of Minister of the Environment and Nature Management the Government of Moscow oblast. Visiting Lecturer at the International Independent University of Environmental and Political Sciences, Moscow, laureate of the Medal of the Russian Academy of Sciences for the best work in the competition of young scientists for 2001. The research for this paper was undertaken voluntary in order to summarise certain conclusions of my work. I would like to thank my large family, the Editor in Chief of the All-Russian (1990-1991 - All-Union) non-commercial scientific, publicistic, information and methodical newspaper "The Green World. Ecology: the problems and the programmes" ("Zeieonyi Mir") Mark L Borozin, Corresponding member of the RAS Oleg S Kolbasov, Academician Professor Yuriy E Vinokurov, Professor Ruben A Kalamkaryan, Professor Anatoliy G Trusov, Vice-Chancellor of the IIUEPS Professor Stanislav A Stepanov and all foreign and CIS scientists, whose works helped me to express my opinion. Special thanks to Founder of the London Initiative on the Conservation of Russian Environment John Massey Stewart and our friend Fiona Edwards for the proof-reading.

[ii] The State Duma and the Council of the Federation are the lower and upper chambers of the Federal Assembly of the Russian Federation - the Parliament of Russia.

[iii] See in detail: *Высторобец Е.А. [Wystorobets E.A.}* Международное экологическое право и мировой порядок //Правоведение. 2002. N 3. С. 273-276.

[iv] Legal Compliance Guide (1997). Chapter 1. An Introduction to Federal Environmental Law, Offences and Due Diligence http://www.ec.gc.ca/eog-oeg/ems/ Legal_Compliance_Guide_E/toc.htm

[v] Environmental law enforcement in practice in the Netherlands: An integral approach. The Hague: Oranjewoud, B.V., 1995. P. 29.

[vi] *Hohman P.* Public Participation in Environmental Policy in The Netherlands // TDRI Quarterly Review. 1998. Vol. 13, N 1. P. 25-30. Editors: Belinda Fuller and Ryratana Suwanraks http://www.info.tdri.or.th/library/ quarterly/text/m98_4.htm

[vii] General Administrative Law Act (The Netherlands) or AWB http://www.nma-org.nl/english/ legislation/ awbengl4-4-99.htm and http://www.lexadin.nl/wlg/legis/ nofr/eur/lxwened.htm

[viii] *Бринчук ММ. [Brinchuk MM.]* Экологическое право (право окружающей среды): Учеб. для вузов. М.: Юристъ, 1998. С. 76-83, Российское законодательство X-XX в. Законодательство Древней Руси. Т. 1. М., 1984. С. 38. Обоб-

щено по: *Игнатьева И.А.* Экологическое законодательство России и проблемы его развития. М.: Изд-во МГУ, 2001. С. 41.

[1x] Law of the RSFSR (Russian Soviet Federative Socialist Republic) "On the Protection of the Natural Environment" of 19.12.91-2060-1 (UNEP translation reference WS.2/CRP.23 1 October 1993)

[x] *Марченко М.Н. [Marchenko MM.]* Сравнительное правоведение: Общая часть: Учеб. для юрид. вузов. М.: Зерцало, 2001. С. 376.

[x1] *McGillivray D.,* with contributions from Prof *McAuslan P.* Birkbeck School of Law Environmental Law Course Webpage. Lecture/Seminar handouts. History of Environmental Law http://www.bbk.ac.uk/law/courses/enviro.htm

[xu] *McLoughlin J.* The Law and Practice Relating to Pollution Control in the United Kingdom. For Environmental Resources Limited. Graham and Trotman for the Commission of the European Communities. Luxembourg, 1976. Printed by Page Bros (Norwich) Ltd. P. XIX-XXIX. © ECSC, EEC, EAEC.

[xш] *Колбасов О.С. [Kolbasov O.S.]* Зарубежный опыт правовой охраны окружающей среды. Управление природоохранной деятельностью в Российской Федерации: Учеб. пособие / Под ред. *Ю.Б. Осипова, Е.М. Львовой.* М.: Варяг, 1996, С. 141-142.

[XIV] *Макрори Р. [Macrofy R.}* Право окружающей среды в Великобритании. Право окружающей среды в СССР и Великобритании / Редкол. О.С. Колбасов. М.:ИГПРАН,1988.С.65.

[xv] See: This Common Inheritance. UK annual report, 1997. L.: HMSO, 1997.

[xv1] See: A Better Quality of Life: A Strategy of Sustainable Development for the United Kingdom Cm 4345. 1999.

[xvn] See: "Anglian water pleads guilty to charges of supplying water unfit for human consumption" 5 January 1999 http://www.dwi.detr.gov.uk/990105a.htm

[XVIn] See: Drinking Water Inspectorate. Chief Inspector's Statement. Code for Enforcement http://www. dwi.detr.gov.uk/water/drinking/cistat97.htm; Code for Crown Prosecutors http://www.cps.gov.uk/ cps_b/what_does.htm#top

[XIX] See: *Высторобец Е.А. [Wystorobets E.A.]* Правовые меры охраны окружающей среды в Великобритании // Зелёный мир. 1999. № 5. С. 8.

[xx] The Constitution of Canada consists of 25 documents - a number of the British North America Acts (1867-1975), other statutes and several orders in the Council. Its consolidated version with amendments may be found as an Act for the Union of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick, and the Government thereof;
and for Purposes connected therewith at http://laws.justice. gc.ca/en/const/ c 1867_e.html#executive

[xx1] An Act for the Union of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick, and the Government thereof; and for Purposes connected therewith http://laws.justice.gc.ca/en/ const/c 1867_e.html#executive

[XXD] According to V.N. Dubovin these are The Magna Charta Libertatum, 1215; Habeas Corpus Amendment Act, 1679; The Bill of Rights, the 23rd of October 1689;
Parliament Act, 1911; An act to amend Parliament Act, 1949; Citizenship Act, 1981;
People Representation Act, 1983; Local Government Act, 2000.

[xxш] Kiss, Alexandre, Droit international de 1'environnement. P., 1989. P. 336. Cited by: *Kramer L.* The implementation of environmental laws by the European Economic Communities // Second International conference on environmental enforcement. Budapest, 1992. Vol. 1. P. 183.

[xxrv] As for 18.12.2000 http://www.un.org/0verview/unmember.html

xxv The Rosebud Sioux nation in Dakota State, USA, even have an Environmental Protection Law and Order Code - see: Rosebud Sioux - Title 19 Environmental

Protection Law and Order Code dated 30.12.91 http://envirotext.eh.doe.gov/data/tri-blaw/56.html

[xxvi] See: Clean Air Act 1993 (c. 11) (UK) 1993 c. 11 © Crown Copyright 1993 ISBN 0105411930 http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts 1993/Ukpga_ 1993001 l_en_l.htm

[xxvii] *Сизов А.П. [Sizov A.P.]* Учет природных и градостроительных факторов при оформлении земельно-правовых отношений // "Использование и охрана природных ресурсов в России: Бюллетень. 2000. № 19. С. 48.

xxviii This point of view is shared by Irina A. Ignatieva, which explains, that the determining significance of International Environmental Law for the development of environmental law in Russia can be seen in the example of protective legislation on the ozone layer, or in the formation of the legislation on protection of biological diversity *(Ignatieva l.A.* Op. cit. P. 217).

***

Complete text of the article*, based upon this summary and some other papers with international elements are on the Internet-conference "Environmental Law – Motivations in International Co-operation" at address:

http://www.fido7.net/cgi-bin/forumi.fpl?user=measure

or may be accessed through a link at:

http://www.silverday.ru/ecolog/

* Wystorobets E. A. Environmental Law – Motivations in International Co-operation // Международное право – International Law. 2005. № 1(12). P. 99-143.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие (доктор юрид. наук, профессор Ю. Е. Винокуров) V

Введение VIII
Выражение благодарности X
Цитаты о работе XII
Слово о букве "ё" XIII
Сокращения и аббревиатуры XIV
Латинская фразеология XVI
Указатель имен XVII
Указатель географических названий XXI
Указатель договоров и других инструментов XXIV
Указатель арбитражных и судебных дел XXXIV
Предметный указатель XXXV

Глава I
Основы специальной части экологического права и сотрудничество в области охраны окружающей среды 1

§ 1. Экологическое право Запада 1
I.1.1. Поле исследования: критическое восприятие западного опыта 1
I.1.2. Международное сотрудничество: постановка проблемы 5
I.1.3. Международное и национальное в правовой культуре Запада 8

§ 2. Специальная часть экологического права 22
I.2.1. Понятийный аппарат специальной части 22
I.2.2. Структура специальной части экологического права 29
I.2.3. Соотношение специальной части экологического права с иными областями науки, учебными дисциплинами и практикой 39

§ 3. Международные отношения и правовая охрана среды 47
I.3.1. Важнейшие международно-правовые события и факты 47
I.3.2. Формы и структура международного сотрудничества 53
I.3.3. Международные процессы и экологическое право государств 62

Мотивации по главе I 67

Глава II
Правовое регулирование охраны окружающей среды в России, Великобритании, Канаде и Нидерландах 70

§ 1. Этапы развития экологического законодательства 70
II. 1.1. Развитие экологического законодательства в России 70
II. 1.2. Истоки экологического законодательства Великобритании 77
II.1.3. Формирование экологического законодательства в Канаде 85
II.1.4. Становление экологического законодательства в Нидерландах 87

§ 2. Конституции и комплексные законы об охране окружающей среды 91
II.2.1. Конституционные основы охраны окружающей среды 91
II.2.2. Сравнительный анализ действующих законов 95
II.2.3. Структура действующих законов 104
II.2.4. Примерная модель комплексного закона 104

§ 3. Отраслевое законодательство об охране окружающей среды 105
II.3.1. Правовая охрана атмосферного воздуха 107
II.3.2. Правовая охрана земель 109
II.3.3. Правовая охрана вод 111
II.3.4. Правовая охрана недр 113
II.3.5. Правовая охрана растительности 114
II.3.6. Правовая охрана животного мира 116

Мотивации по главе II 117

Глава III
Разграничение полномочий в области охраны окружающей среды между центром и регионами 130

§ 1. Государственное управление в природоохранной сфере 130
III. 1.1. Высшие органы общей компетенции в Англии и Нидерландах 130
III.1.2. Органы специальной компетенции в Англии и Нидерландах 132
III. 1.3. Межмуниципальные и местные органы в Англии и Нидерландах 136

§ 2. Канадский федерализм и охрана окружающей среды 139
III.2.1. Природоохранные полномочия Федерации 139
III.2.2. Природоохранные полномочия провинций 145
III.2.3. Природоохранные полномочия местных властей 148

§ 3. Разграничение природоохранной компетенции России и её субъектов 149
III.3.1. Природоохранные полномочия Российской Федерации 149
III.3.2. Предметы совместного ведения России и её субъектов 152
III.3.3. Проблемы разграничения природоохранных полномочий 156

Мотивации по главе III 160

Глава IV
Закрепление в законодательстве России, Великобритании, Канады и Нидерландов некоторых экологических прав и обязанностей граждан 167

§ 1. Право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды 167
IV.1.1. Понятие и закрепление права на экологическую информацию 167
IV.1.2. Сроки и оплата предоставления экологической информации 176
IV.1.3. Формы и значение экологической информации 177

§ 2. Правовые основы участия общественности 179
IV.2.1. Закрепление права участия общественности 179
IV.2.2. Примеры взаимодействия с общественностью 181
IV.2.3. Общественная экологическая экспертиза 186

§ 3. Право на доступ к правосудию 188
IV.3.1. Закрепление права на доступ к правосудию 188
IV.3.2. Защита экологических прав 190

Мотивации по главе IV 194

Глава V
Роль международных организаций
в предупреждении экологических правонарушений 199

§ 1. Понятия и глобальная проблематика 199
V.1.I. Общая характеристика вопроса 199
V.1.2. Исходные термины и определения 204
V.1.3. Глобальные экологические проблемы 214

§ 2. Международные организации и эколого-правовые предписания 221
V.2.1. Фактор эффективности международного сотрудничества 221
V.2.2. Программа ООН по окружающей среде 229
V.2.3. Международные эколого-правовые инициативы 232
V.2.4. Экологический правопорядок и европейская интеграция 243

§ 3. Национальная безопасность и "природозащитная геополитика" 250
V.3.1. Состояние международной экологической преступности 250
V.3.2. Часть российской национальной идеи 256
V.3.3. Возмещение ущерба 263

Мотивации по главе V 269

Глава VI
Двадцать одна мотивация 273

Список использованных нормативных актов и литературы 283

Приложения 310
Приложение I. Анкета квалификационной подписки 310
Приложение 2. Группы ссылок на источники по отношению к использо
ванию термина международное право
окружающей среды 311
Приложение 3. Перечень актов английского законодательства
в области охраны окружающей среды и хронология
основных событий 312
Приложение 4. Нормативные акты Великобритании о контроле
за загрязнением 315
Приложение 5. Перечень актов законодательства Канады
в области охраны окружающей среды 316
Приложение 6. Перечень актов законодательства Нидерландов
в области охраны окружающей среды 318
Приложение 7. Структура британского Закона
об охране окружающей среды 1990 года 319
Приложение 8. Структура британского Закона
об охране окружающей среды 1995 года 321
Приложение 9. Структура Канадского закона
об охране окружающей среды 1999 года 323
Приложение 10. Схема построения Закона о природопользовании Нидерландов ... 325
Приложение 11. Схема "Круг вопросов, регулируемых Федеральным за
коном "Об охране окружающей среды" 2002 года 326

Приложение 12. Схема оценки химических веществ и применения конт рольных мер по обращению токсичных веществ в соот-ветствии с Канадским законом об охране окружающей среды 327
Приложение 13. Уголовное преследование нарушителей Канадского закона об охране окружающей среды в 1998 году 328
Приложение 14. Английская судебная система и условная иерархия источников права 329
Приложение 15. Основные экологические директивы Евросоюза 332
Приложение 16. Административное устройство Великобритании 334
Приложение 17. Административное устройство Канады 335
Приложение 18. Административное устройство Нидерландов 336
Приложение 19. Закон об экологическом образовании?! 337
Приложение 20. Краткая информациях об ученых, цитируемых в монографии 343
Summary 345

CONTENTS

Foreword (Dr of Law, Professor Yuriy E Vinokurov) V

Introduction VIII
Acknowledgements X
Citations about the work XII
A word of letter "ë" XIII
Acronyms and abbreviations XIV
Latin phraseology XVI
Index of the names XVII
Index acronyms XXI
Index of the treaties and other instruments XXIV
Index of arbitral and judicial decisions XXXIV
Subject index XXXV

Chapter I
Basics of the special part of environmental law and co-operation in the field of environmental protection 1

§ 1. Environmental law of the West 1
1.1.1. The field of research: critical perception of western experience 1
1.1.2. International co-operation: statement of the problem 5
1.1.3. International and domestic in the legal culture of the West 8

§ 2. Special part of environmental law 22
1.2.1. Conceptual terms of the special part 22
1.2.2. Structure of the special part of environmental law 29
1.2.3. Correlation of the special part of environmental law with the other fields of science, curriculum subjects and practice 39

§ 3. International relations and legal protection of the environment 47
1.3.1. Most important event and facts of international law 47
1.3.2. Forms and structure of international co-operation 56
1.3.3. International processes and environmental law of the states 62

Motivations on chapter I 67

Chapter II
Legislative regulation of environmental protection in Russia, the UK, Canada and the field of environmental protection 70

§ 1. Stages of environmental legislation development 70
11.1.1. Development of environmental legislation in Russia 70
11.1.2. Pre-sources of the UK environmental legislation 77
11.1.3. Formation of environmental legislation in Canada 85
11.1.4. Institutionalising of environmental legislation in The Netherlands 87

§ 2. Constitution and complex laws on environmental protection 91
11.2.1. Constitutional grounds of environmental protection 91
11.2.2. Comparative analysis of laws currently in force 95
11.2.3. Structure of laws currently in force 104
11.2.4. Approximate model of complex law 104

§ 3. Specialised legislation on environmental protection 105
11.3.1. Protection of atmospheric air 107
11.3.2. Protection of lands 109
11.3.3. Protection of waters 111
11.3.4. Protection of mineral resources 113
11.3.5. Protection of vegetation 114
11.3.6. Protection of animal world 116

Motivations on chapter II 117

Chapter III
Distribution of environmental authority between center and the regions 130

§ 1. State management in the field of environmental protection 130
III.1.1. Higher bodies of general compliance in the UK and The Netherlands 130
III.1.2. Bodies of special competence in the UK and The Netherlands 132
III.1.3. Intel-municipal and local bodies in the UK and The Netherlands 136

§ 2. Canadian federalism and environmental protection 139
III.2.1. Environmental jurisdiction of the Federation 139
III.2.2. Environmental jurisdiction of the provinces 145
III.2.3. Environmental jurisdiction of local authorities 148

§ 3. Separation of environmental competence of Russia and its entities 149
III.3.1. Environmental competence of the Russian Federation 149
III.3.2. Subjects within the joint jurisdiction of Russia and its entities 152
III.3.3. Problems of environmental jurisdiction separation 156

Motivations on chapter III 160

Chapter IV
Statement of some environmental rights and obligations in legislation of Russia, the UK, Canada and the Netherlands 167

§ 1. The right for reliable environmental information 167
IV.1.1. Definition and statement of the right for env'al information 167
IV.1.2. Terms and payment of environmental information supply 176
IV.1.3. Forms and significance of environmental information 177

§ 2. Legal grounds of public participation 179
IV.2.1. Statement of the right of public participation 179
IV.2.2. Examples of interrelation with the public 181
IV.2.3. Public environmental expertise 186

§ 3. The right of access to justice 188
IV.3.1. Statement of the right of access to justice 188
IV.3.2. Defense of environmental rights 190

Motivations on chapter IV 194

Chapter V
Role of international organisations in prevention of environmental offences 199

§ 1. Concepts and global problematique 199
V.I.I. General characteristic of the issue 199
V.1.2. Initial terms and definitions 204
V.1.3. Global environmental problems 214

§ 2. International organisations and provisions of environmental law 221
V.2.1. Factor of effectiveness of international co-operation 221
V.2.2. United Nations Programme on the Environment 229
V.2.3. International environmental law initiatives 232
V.2.4. Environmental law and order and European integration 243

§ 3. National safety and "environmental geopolitics" 250
V.3.1. The state of international environmental crime 250
V.3.2. The part of Russian national idea 256
V.3.3. Compensation of damage 263

Motivations on chapter V 269

Chapter VI
Twenty one motivation 273

List of cited legal and literature sources 283

Schedules 310
Schedule 1. Qualification subscription form 310
Schedule 2. Groups of references to the sources by relation to the use of International Environmental Law term 311
Schedule 3. The list of British legislative acts in the field of environmental protection and chronology of significant events 312
Schedule 4. Normative acts of the United Kingdom on pollution control 315
Schedule 5. The list of legislative acts of Canada in the field of environmental protection 316
Schedule 6. The list of legislative acts of The Netherlands in the field of environmental protection 318

Schedule 7. Structure of British Environmental Protection Act 1990 (c. 43) 1990 Chapter c. 43 319
Schedule 8. Structure of British Environment Act 1995 (c. 25) 1995 Chapter c. 25 321
Schedule 9. Structure of Canadian Environmental Protection Act, 1999, c. 33 323
Schedule 10. Scheme of the composition of The Netherlands Environmental Management Act or WM, of the 1st of August 1998 325
Schedule 11. Scheme "The circle of the issues, regulated by the Federal law of the Russian Federation "On environmental protection" of 2002 326
Schedule 12. Scheme of assessment of existing substances and control measures for toxic substances under Canadian Environmental Protection Act 327
Schedule 13. Prosecutions initiated under the Canadian Environmental Protection Act in 1998 328
Schedule 14. English judicial system and conditional hierarchy of the sources of the law 329
Schedule 15. Basic environmental directives of the European Union 332
Schedule 16. Administrative map of the United Kingdom 334
Schedule 17. Administrative map of Canada 335
Schedule 18. Administrative map of The Netherlands (with the ABC) 336
Schedule 19. Law on environmental education?! 337
Schedule 20. Short information on the scientists, cited in the monograph 343

Summary 345

Wystoróbets Eugene A. Environmental Law - Motivations in International Co-operation / Eugene A Wystoróbets ; [foreword Yuriy E. Vinokurov]. 2nd Ed. am. and add. – M.: Nauka, 2006. – XL, 383 p.: 27 fig. and tables. – ISBN 5-02-033807-9 (hard cover).

The attempt of so complete and sysematic analysis of international legal relations in the field of environmental protection is undertaken in domestic practice at the first time. This is a reference course manual, which is appropriate to strengthen students' preparation in the frames of studying specialities "International Relations", "International Law", "Political Sciences" and cources "Regional Studies", "Ecology". Regarding observation of the issues of foreign legal experience this book has no analogues. In relation to this part it will help to get quickly prepared and to pass exams on Environmental Law. Extensive factural data with a broad band of legal means and solutions - is an outcome of 10 years work, its bigger part is entered into Russian scientific usage by the present edition.

The monograph is meant for geographers, ecologists, lawyers, international affairs and law experts, economists, as well as, for professors, lecturers, post-graduate students, and a wide circle of the other users, interested in international environmental relations, problems of society and in the issues of international environmental co-operation.

Научное издание

Выстро́бец Евгений Анатольевич

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО МОТИВАЦИИ В МЕЖДУНАРОДНОМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ

Зав. редакцией *Г.И. Чертова*
В авторской редакции
Художник *Е.А. Выстро́бец*
Художественный редактор *В. Ю. Яковлев*
Технический редактор *Т.А. Резникова*
Корректоры *Р.В. Молоканова, Е.Л. Сысоева*

Подписано к печати 09.08.2005. Формат 60x90 1/16. Гарнитура Таймс
Печать офсетная. Усл.печ.л. 26,5ю Усл.кр.-отт. 27,0. Уч.-изд.л. 29,7.
Тираж 4000 экз. Тип. зак. 6169 Заказное

Издательство "Наука" 117997, Москва, Профсоюзная ул., 90
E-mail: secret@naukaran.ru Internet: www.naukaran.ru

Отпечатано в ФГУП Издательство «Известия»
Управления Делами Президента РФ
Москва, К-6, Пушкинская пл., д. 5