

# Право и экология

## МЕЖДУНАРОДНЫЙ КОНТРОЛЬ ПРИ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Р.М. Валеев\*

В международном праве на современном этапе его развития можно считать общепризнанным возникновение и становление новой отрасли — права окружающей среды, хотя в исследованиях как зарубежных, так и отечественных ученых встречаются различные его названия<sup>1</sup>. Конвенционная практика довольно четко придерживается концепции “защиты окружающей среды”.

В течение долгого времени вопросы защиты окружающей среды сводились исключительно к борьбе с загрязнением природы. Признанию наличия связи между окружающей средой и правами человека способствовало осознание глобальности, сложности, остроты и многосторонности экологических проблем<sup>2</sup>.

Окружающая среда, развитие, демократия, права человека — таковы основные концепции, которыми отмечен конец текущего столетия. Как отмечает Ю.М. Колосов, одной из характерных черт современного этапа развития международного права можно считать его демократизацию, которая проявляется в более демократических методах решения проблем на межгосударственном уровне, во влиянии на формирование норм международного права народных масс, в увеличении удельного веса норм, призванных обеспечивать интересы народа и каждой личности<sup>3</sup>.

Комиссия по правам человека 6 марта 1990 г. приняла резолюцию 1990/41 “Права человека и окружающая среда”, в которой подчеркнула существующую связь между сохранением окружающей среды и развитием прав человека.

Развитие международного природоохранительного законодательства привело к заключению около 350 многосторонних и более 1000 двусторонних договоров, а также к принятию межправитель-

---

\*Доцент кафедры международного права юридического факультета Казанского государственного университета. Подробнее об авторе см. № 3 нашего журнала за 1997 год.

ственными организациями многочисленных документов в форме деклараций, программ действий и резолюций<sup>4</sup>.

Как известно, первая Всемирная конференция ООН по проблемам окружающей человека среды, которая приняла Декларацию принципов и план действий в области окружающей среды, состоялась в Стокгольме 12 мая 1972 г. Декларация провозгласила: "В соответствии с Уставом ООН и принципами международного права государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции"<sup>5</sup>.

Стокгольмская встреча по окружающей среде оказала существенное влияние на прогрессивное развитие международного права окружающей среды. Кодификация его норм в отличие от других отраслей международного права стала осуществляться довольно интенсивно и всесторонне, что в конечном счете предопределялось отношением мирового сообщества к сохранению жизни на Земле, ее природы, флоры и фауны и т.д.

Однако эти специальные договоры, содержащие конкретные нормы, порой не связаны между собой, не имеют единой логической системы, не охватывают все проблемы, не учитывают все виды и формы воздействия на окружающую среду. Этот пробел, по мнению О.Н. Хлестова, мог бы быть устранен кодификацией норм в данной области по определенным сферам<sup>6</sup>, а по мнению Ю.М. Колосова, А.С. Тимошенко и некоторых других ученых — путем разработки и принятия специального кодификационного акта, что явится завершающим этапом формирования среды<sup>7</sup>. Тем не менее следует отметить прогресс в международном праве защиты окружающей среды, о чем свидетельствует принятие в последнее время конкретных международно-правовых норм по защите атмосферы, флоры и фауны, природы, морской среды и т.д.

Одним из важнейших международных документов в данной отрасли следует назвать резолюцию 37/7 Генеральной Ассамблеи ООН от 28 октября 1982 г., провозгласившую Всемирную хартию природы, утвердившую 24 принципа сохранения природы, в соответствии с которыми должна направляться и оцениваться любая деятельность человека, затрагивающая природу.

Спустя 20 лет после первой Всемирной встречи в Стокгольме 14 июня 1992 г. в Рио-де-Жанейро состоялся Глобальный форум — Конференция ООН по окружающей среде и развитию, которая приняла Декларацию по окружающей среде и развитию. В Декларации провозглашены 27 принципов, среди них:

— мир, развитие и охрана окружающей среды взаимосвязаны;  
— забота о человеке является центральным звеном в деятельности по обеспечению устойчивого развития. Люди имеют право жить в добром здравии и плодотворно трудиться в гармонии с природой;

— государства сотрудничают в рамках глобального партнерства в целях сохранения, защиты и восстановления чистоты и целостности экосистемы Земли;

— экологические вопросы рассматриваются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан на соответствующем уровне;

— государства принимают эффективные законодательные акты в области охраны окружающей среды;

— меры в области окружающей среды, направленные на решение трансграничных или глобальных экологических проблем, должны, насколько это возможно, основываться на международном консенсусе и т.д.<sup>8</sup>

Характеризуя работу Всемирной конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро, заместитель главы делегации Российской Федерации В.И. Данилов-Данильян отметил, что конференция исключительно убедительно продемонстрировала единое понимание всем мировым сообществом приоритетности экологических проблем на данном этапе развития человечества. Международное право идет в авангарде экологического движения, служит основой сотрудничества государств, содействует реализации межгосударственных программ и проектов<sup>9</sup>.

По мнению М.Е. Кокеева, Декларация Рио в состоянии плодотворно работать на благо охраны природы, устойчивого развития, на благо прогресса международного права<sup>10</sup>.

Кроме Декларации в Рио-де-Жанейро была принята Повестка дня на XXI век, которая содержит конкретные программы действий по каждой крупной проблеме в области охраны окружающей среды и развития на XXI век.

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) работает над практической реализацией экологических аспектов Повестки дня на XXI век и самой Декларации.

Как известно, вопросами защиты окружающей среды в той или иной степени занимаются многие международные межправительственные и неправительственные организации и органы. К их числу можно отнести Всемирную комиссию по окружающей среде и развитию, Всемирную метеорологическую организацию, Всемирную организацию здравоохранения, Европейскую экономическую комиссию ООН, Европейское агентство по окружающей среде, Конференцию ООН по окружающей среде и развитию, Конферен-

цию ООН по торговле и развитию, Межгосударственный экологический совет, Международное агентство по атомной энергии, Международную организацию по стандартизации, Международную организацию труда, Международный союз охраны природы, Программу ООН по окружающей среде, Программу ООН по развитию, независимую международную экологическую организацию "Гринпис" и др.<sup>11</sup>

Среди международных организаций и органов, занимающихся вопросами окружающей среды, следует особо выделить Программу ООН по окружающей среде (ЮНЕП). Она была учреждена на основании рекомендации Стокгольмской конференции 1972 года Генеральной Ассамблеей ООН в качестве специальной организационной структуры для координации и централизованного руководства природоохранительной деятельностью в системе ООН, которая состоит из Совета управляющих, Секретариата, Координирующего бюро при Секретариате и Фонда окружающей среды.

Основные направления ее деятельности:

- координация усилий государств и международных организаций по борьбе с загрязнением и иными видами ущерба окружающей среде;

- оказание научно-технического содействия развивающимся странам в решении проблем окружающей среды;

- координация деятельности в области международно-правового регулирования защиты окружающей среды.

По мнению А.С. Тимошенко, ЮНЕП, созданную резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН, обладающую определенной автономностью и наличием постоянных органов и членства суверенных государств, следует отнести к органам ООН, обладающим признаками международной организации. Генеральная Ассамблея ООН почти сразу после создания ЮНЕП включила в сферу ее деятельности координацию нормотворчества с участием органов и учреждений системы ООН. К числу международных природоохранительных договоров, подготовленных при непосредственном участии ЮНЕП, следует отнести Конвенцию и Протоколы об охране Средиземного моря от загрязнения, Венскую конвенцию об охране озонового слоя 1985 года и др. Экспертами ЮНЕП разрабатываются руководящие принципы поведения государств, касающиеся загрязнения морской среды из наземных источников, трансграничного перемещения опасных химических веществ и т.д.<sup>12</sup>

На регулярно проводимых сессиях Совета управляющих обсуждаются самые насущные вопросы по охране окружающей среды. Например, на 17-й сессии в мае 1993 года обсуждались новые направления, новые потребности и новые методы, а также осуществление ряда конвенций — Венской конвенции об охране

озонового слоя и Монреальского протокола, Базельской конвенции 1989 года и другие вопросы<sup>13</sup>.

На 18-й сессии Совета управляющих ЮНЕП была утверждена программа на 1996—1997 годы, которая включила четыре главные экологические проблемы: а) устойчивое управление природными ресурсами и их использование; б) устойчивое производство и потребление; в) улучшение качества окружающей среды для здоровья и благополучия людей; г) тенденции к глобализации окружающей среды.

С 1992 годом связаны значительные достижения в кодификации норм международного экологического права.

Среди международно-правовых разработок в области охраны окружающей среды следует назвать Рамочную конвенцию ООН об изменении климата 1992 года, Конвенцию о биологическом разнообразии 1992 года, Соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны природной среды 1992 года (участники—страны СНГ).

Несколько ранее были приняты важнейшие документы, имеющие глобальное значение: Венская конвенция об охране озонового слоя 1985 года и Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, 1987 года, Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху или опустынивание, особенно в Африке (1994 г.), Международная конвенция по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству 1990 года, Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 года, Протокол об охране окружающей среды к Договору об Антарктике 1991 года и др.<sup>14</sup>

Следует также упомянуть Базельскую конвенцию о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением от 21 марта 1989 г., вступившую в силу 5 мая 1992 г., Конвенцию по сохранению мигрирующих видов диких животных и т.д. Многие из них были разработаны и приняты при активном и непосредственном участии ЮНЕП.

ЮНЕП совместно с МОТ, ФАО, ВОЗ, ЮНИДО и ОЭСР создала Межорганизационную программу по рациональной утилизации химических веществ в целях совершенствования координации и обмена информацией по химическим веществам и химическим отходам<sup>15</sup>.

Одним из важных событий в Программе ООН по окружающей среде явилось создание Глобального экологического фонда, который будет содействовать рациональному природопользованию.

В докладе, подготовленном Специальным докладчиком по теме "Права человека и окружающая среда", который обсуждался на заседании Подкомиссии по предупреждению дискриминации и за-

щите меньшинств на 46-й сессии ГА ООН 6 июля 1994 г., конвенционным органам контроля за соблюдением международных актов по правам человека даны рекомендации по защите прав человека на здоровую окружающую среду, в подготовке комитетами замечаний общего порядка, включив в них проблему окружающей среды, принятие к рассмотрению жалоб отдельных лиц и государств, связанных с экологической опасностью, и др.<sup>16</sup>

Таким образом, в реализации международно-правовых норм в области охраны окружающей среды, Повестки дня на XXI век существенную роль играет ООН в лице ее Программы по окружающей среде. Она обеспечивает секретариатское обслуживание пяти международных конвенций: Конвенции по биологическому разнообразию, Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, Венской конвенции об охране озонового слоя и Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой, Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, Конвенции по сохранению мигрирующих видов диких животных.

Кроме того, Программа ООН по окружающей среде координирует и поддерживает осуществление 13 региональных программ по морским ресурсам, 9 из которых построены на основе региональных конвенций. В соответствии с положением Повестки дня на XXI век, принятой Конференцией ООН по окружающей среде и развитию в июне 1992 года, ЮНЕП в марте 1994 года в Женеве провела первое координационное совещание секретариатов Конвенции по охране окружающей среды, на котором были установлены общие принципы и организационные основы сотрудничества<sup>17</sup>.

Следует отметить, что в соответствии с требованиями, закрепленными в Повестке дня на XXI век, в ЮНЕП была внедрена система "управления с ориентацией на результаты"<sup>18</sup>.

В Повестке дня на XXI век (п. 22 гл. 38) предусматриваются в качестве одной из приоритетных областей деятельности ЮНЕП дальнейшее развитие международного права окружающей среды, поощрение его соблюдения и активное функционирование секретариатов международных конвенций по окружающей среде. В ответ на эту рекомендацию Совет управляющих Программы ООН по окружающей среде в своем решении 17/25 от 21 мая 1993 г. просил директора-исполнителя ЮНЕП содействовать взаимосвязанной координации функционирования природоохранных конвенций, в том числе их секретариатов, в целях повышения эффективности осуществления этих конвенций<sup>19</sup>.

Одним из глобальных международных документов в области охраны окружающей среды является Рамочная конвенция ООН об

изменении климата, принятая 9 мая 1992 г., вступившая в силу 1 марта 1994 г. (по состоянию на 1 января 1996 г. в ней участвуют 145 государств, Россия — с 14 ноября 1994 г.)<sup>20</sup>.

Конвенция в качестве конечной цели предусматривает исполнение ее положений относительно стабилизации концентрации парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему. Такой уровень должен быть достигнут в сроки, достаточные для естественной адаптации экосистем к изменению климата, позволяющие не ставить под угрозу производство продовольствия и обеспечивающие дальнейшее экономическое развитие на устойчивой основе.

Для достижения данной задачи стороны руководствуются изложенными в Конвенции принципами:

- защищать климатическую систему на благо нынешнего и будущих поколений человечества на основе справедливости и в соответствии с их общей, но дифференцированной ответственностью и имеющимися у них возможностями;

- принимать предупредительные меры в целях прогнозирования, предотвращения или сведения к минимуму причин изменения климата и смягчения его отрицательных последствий;

- политика и меры в области защиты климатической системы от антропогенных изменений должны соответствовать конкретным условиям и быть интегрированы с национальными программами развития, поскольку экономическое развитие имеет ключевое значение для принятия мер по реагированию на изменение климата;

- меры, принятые в целях борьбы с изменениями климата, включая односторонние меры, не должны служить средством произвольной или необоснованной дискриминации или скрытого ограничения международной торговли (ст. 3).

Принятие Конвенции явилось подлинным прорывом на “климатическом фронте”, прорывом к практическому решению экологической проблемы с участием всего мирового сообщества<sup>21</sup>.

Конвенция содержит обязательства сторон по выполнению ее положений (ст. 4). Для проверки соблюдения сторонами своих обязательств по Конвенции учреждается ее высший орган — Конференция, которая регулярно рассматривает вопрос об осуществлении Конвенции и любых связанных с ней правовых документов, которые могут быть приняты Конференцией.

С этой целью она проводит периодический обзор обязательств государств-участников, поощряет и облегчает обмен информацией о принимаемых сторонами мерах, оценивает информацию относительно осуществления Конвенции, рассматривает и утверждает регулярные доклады государств об осуществлении Конвенции, при-

нимает рекомендации по любым вопросам, необходимым для осуществления, учреждает вспомогательные органы для этого, по мере необходимости использует услуги и сотрудничество компетентных международных организаций, межправительственных и неправительственных органов. Очередные сессии Конференции проводятся один раз в год (ст. 7)<sup>22</sup>.

Конвенция предусматривает учреждение Секретариата, который организует сессии Конференции, оказывает содействие сторонам в сборе и передаче информации по осуществлению Конвенции, обеспечивает координацию с секретариатами других международных органов в области охраны окружающей среды и выполняет другие необходимые функции.

В соответствии со ст. 10 Конвенции образуется специальный Вспомогательный орган по ее осуществлению, который оказывает содействие Конференции сторон. Этот орган состоит из представителей правительств, являющихся экспертами в вопросах, связанных с изменением климата.

Под руководством Конференции данный орган представляет ей доклады о своей работе, рассматривает информацию сторон об осуществлении Конвенции, оказывает содействие Конференции в подготовке и реализации ее решений.

Государства через Секретариат представляют Конференции информацию о принятых мерах по осуществлению Конвенции, предусмотренных в перечне ст. 12.

В случае возникновения спора между сторонами относительно толкования или применения Конвенции заинтересованные стороны разрешают свои споры путем переговоров или другими мирными средствами, в том числе с помощью передачи спора в Международный Суд или арбитраж. Сторонами может быть создана примирительная комиссия из равного количества членов, назначенных каждой из сторон.

Таковы основные положения Конвенции, касающиеся международного механизма контроля за ее выполнением.

Что касается ее осуществления на территории Российской Федерации, то Правительство РФ 19 октября 1996 г. приняло постановление "О федеральной целевой программе предотвращения опасных изменений климата и их отрицательных последствий". В данном постановлении подчеркивается, что "в целях выполнения обязательств по реализации Рамочной конвенции ООН об изменении климата и предотвращения отрицательных последствий изменения климата для здоровья населения и экономики правительство утверждает целевую программу". Довольно обширная программа состоит из шести разделов, а механизм реализации и контроля за ходом ее выполнения возложен на Федеральную службу России по



гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Министерство экономики РФ, Министерство финансов РФ, Государственный комитет по науке и технологиям. По данным Программы, для ее осуществления в 1997 — 2000 годах потребуется 239,4 млрд. рублей в ценах 1996 года<sup>23</sup>.

Как было подчеркнуто ранее, в июне 1992 года была принята еще одна Конвенция, затрагивающая интересы мирового сообщества, — Конвенция о биологическом разнообразии<sup>24</sup>.

Данная Конвенция под биологическим разнообразием предполагает вариативность живых организмов из всех источников, включая, среди прочего, наземные, морские и иные водные экосистемы и экологические комплексы, частью которых они являются.

Стороны в Конвенции обязались разрабатывать национальные стратегии, планы и программы сохранения и устойчивого развития биологического разнообразия и в этих целях в соответствии со ст. 8 создают системы охраняемых районов, в которых необходимо принимать специальные меры по сохранению биологического разнообразия; разрабатывают руководящие принципы отбора, создания и рационального использования таких районов, регулируют или рационально используют биологические ресурсы, имеющие важное значение для сохранения биологического разнообразия; содействуют защите экосистем, принимают меры по восстановлению деградированных экосистем; разрабатывают или осуществляют необходимые законодательные нормы по выполнению своих обязательств по Конвенции и другие мероприятия, предусмотренные в ст. 9, 10.

Конвенция регулирует также вопросы экологической экспертизы, взаимную информацию сторонами о возможных неблагоприятных последствиях в целях их предупреждения, принятия законодательных мер, доступа к генетическим ресурсам, к биотехнологии на справедливых и наиболее благоприятных условиях.

Как и Рамочная конвенция ООН об изменении климата, данная Конвенция предусматривает учреждение Конференции сторон, Секретариата, вспомогательных органов, урегулирование споров путем переговоров или путем разбирательства в Международном Суде или в арбитраже. Каждая сторона в сроки, определяемые Конференцией, представляет доклады о мерах, принятых ею для осуществления положений Конвенции (ст. 26).

Данный документ в отличие от предыдущей Рамочной конвенции уже содержит приложение относительно процедуры арбитражного разбирательства из 17 статей, а также положение о создании Согласительной комиссии для разрешения споров<sup>25</sup>.

На первом совещании Конференции сторон, которое состоялось в ноябре—декабре 1994 года, было принято решение о том,

что постоянный Секретариат Конвенции о биологическом разнообразии будет находиться в ЮНЕП.

17 июня 1994 г. была принята Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке<sup>26</sup>.

Данная Конвенция для государств, ратифицировавших ее, предусматривает обязательства по разработке и осуществлению программ борьбы с опустыниванием и/или смягчения последствий засухи, по совершенствованию сотрудничества на субрегиональном, региональном и международном уровнях в этом вопросе, эффективно сосредоточивая финансовые, людские, организационные и технические ресурсы, где они необходимы.

Предусматривая обширную программу действий для сторон в Конвенции, она содержит такой же контрольный механизм по ее осуществлению, как и в двух предыдущих конвенциях.

Важным этапом в международно-правовой защите природной среды явилось принятие Венской конвенции об охране озонового слоя от 22 марта 1985 г.<sup>27</sup> Согласно Конвенции, "озоновый слой" означает слой атмосферного озона над пограничным слоем планеты. В целях защиты здоровья человека и окружающей среды от неблагоприятных последствий в результате разрушения озонового слоя вследствие человеческой деятельности стороны берут обязательства:

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

- принимать надлежащие законодательные меры, соответствующие программы для контролирования, ограничения, сокращения или предотвращения деятельности человека, подпадающей под их юрисдикцию или контроль, если будет обнаружено, что эта деятельность оказывает или может оказать неблагоприятное влияние на состояние озонового слоя.

Стороны обязуются организовать исследования и научные оценки влияния физических и химических процессов на озоновый слой, влияния озонового слоя на здоровье человека, на климат.

В целях осуществления проверки соблюдения Конвенции стороны учредили контрольный механизм — Конференцию сторон, Секретариат, вспомогательные органы, а также закрепили положение относительно урегулирования споров.

Не останавливаясь на подробной характеристике контрольного механизма данной Конвенции, заметим, что принцип его осуществления такой же, как и в проанализированных выше конвенциях.

Однако следует подчеркнуть, что для реализации данной Конвенции стороны приняли протоколы. При этом в ст. 16 Конвенции подчеркивается, что государство или региональная организация могут стать сторонами какого-либо протокола лишь в том случае, если они являются или становятся в то же время сторонами Конвенции.

Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, от 16 сентября 1987 г. предусматривает обязательства сторон не производить и не потреблять вещества, разрушающие озоновый слой, в количествах выше расчетного уровня. В Протоколе подробно указаны условия и сроки прекращения производства разрушающих озоновый слой веществ, их виды, вопросы регулирования торговли, оказания помощи развивающимся странам для скорейшего перехода на использование альтернативных веществ и технологий.

В соответствии с Протоколом стороны проводят исследования, разработки наиболее современной технологии, обмениваются информацией, сотрудничают в расширении технической помощи развивающимся странам.

Стороны проводят регулярные совещания для рассмотрения вопросов, вытекающих из Конвенции и Монреальского протокола.

На совещании в качестве наблюдателей могут присутствовать представители ООН, ее специализированных учреждений, МАГАТЭ, а также любых государств, не являющихся сторонами Протокола. В июне 1990 года в Лондоне на конференции стран—участниц Монреальского протокола был принят Протокол, ограничивающий производство и использование ХФУ — хлорфторуглерода. Во исполнение его положений были созданы международные исполнительные комитеты. Свыше 300 экспертов из стран, ратифицировавших Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, добились существенного прогресса, представив возможные поправки и изменения к этому международному договору в ходе сессии ЮНЕП, проходившей в Найроби в мае 1995 года. Это уже второй обзор Монреальского протокола с момента его подписания в 1987 году, что демонстрирует твердое стремление международного сообщества найти решение многих связанных с озоновым слоем проблем. В очередной встрече стороны должны обсудить вопрос об ускоренном поэтапном снятии с производства бромистого метила и хлорфторуглерода. Многосторонний фонд для осуществления Монреальского протокола распределил 303 млн. долл. США для финансирования 830 проектов в 81 развивающейся стране<sup>28</sup>.

Программа развития ООН (ПРООН), являясь одним из организаторов Многостороннего фонда Монреальского протокола, оказывает 29 странам помощь в постепенном свертывании производства озоноразрушающих веществ.

Российская Федерация, приняв обязательства по Венской конвенции 1985 года и Монреальскому и Лондонскому протоколам, включила в принятый в 1991 году Закон РФ "Об охране окружающей среды" ст. 56, содержащую положения о защите озонового слоя, предусматривающие меры по регулированию хозяйственной деятельности, влияющей на озоновый слой; соблюдение нормативов выброса вредных веществ; регулирование производства химических веществ, разрушающих озоновый слой; привлечение к ответственности за нарушение закона<sup>29</sup>.

Во исполнение данного закона постановлением Правительства РФ от 3 июня 1992 г. была учреждена Межведомственная комиссия по охране озонового слоя при Министерстве экологии и природных ресурсов<sup>30</sup>.

В мае 1995 года Правительством РФ было принято постановление о первоочередных мерах по выполнению положений Венской конвенции и Монреальского протокола, реализация которых была поручена Министерству охраны окружающей среды РФ<sup>31</sup>.

Как было отмечено ранее, в области международной защиты окружающей среды государствами принято довольно большое количество международных документов. Не претендуя на их анализ, назовем контрольные механизмы некоторых из них.

Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния от 13 ноября 1979 г.<sup>32</sup> предусматривает учреждение исполнительного органа, который наблюдает за выполнением Конвенции, в случае необходимости создает рабочие группы, не реже одного раза в год проводит совещания.

Протокол об охране окружающей среды к Договору об Антарктике от 4 октября 1991 г. предусматривает ответственность сторон за всеобъемлющую охрану окружающей среды Антарктики и в целях осуществления контрольных функций создает Комитет по охране окружающей среды. Как и Договор об Антарктике, Протокол к нему содержит положение об организации индивидуальных или коллективных инспекций (ст. 14). По Протоколу каждая сторона ежегодно отчитывается о принятых мерах по осуществлению его положений. Как и в предыдущих конвенциях, стороны для урегулирования спора могут обратиться в Международный Суд ООН, Арбитражный трибунал (его учреждение и процедурные вопросы предусмотрены в дополнении к Протоколу).

Данный Протокол имеет несколько приложений:

- оценка воздействия на окружающую среду (№ 1);
- сохранение антарктической флоры и фауны (№ 2);
- удаление и управление ликвидацией отходов (№ 3);
- предотвращение загрязнения морской среды (№ 4);
- охрана и управление районами (№ 5).

По Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий от 17 марта 1992 г. представители сторон составляют Конференцию сторон, которая на ежегодных совещаниях рассматривает ход осуществления Конвенции, может создавать рабочие группы. Исполнительный секретарь Европейской экономической комиссии выполняет секретарские функции, оказывает содействие в подготовке Конференции сторон. Конвенция также предусматривает разрешение споров через арбитраж и Международный Суд ООН<sup>33</sup>.

Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер от 17 февраля 1992 г. предусматривает меры по предотвращению, ограничению и сокращению загрязнения трансграничных вод и международных озер.

В Конвенции содержатся положения о консультациях, совместных мониторингах, о совещаниях сторон, созываемых один раз в три года или по необходимости.

На своих совещаниях стороны рассматривают ход осуществления Конвенции и с этой целью обсуждают обзор политики и методологические подходы к решению проблем, обмениваются информацией об опыте по осуществлению соглашений, рассматривают процедурные вопросы, осуществляют любые дополнительные меры для достижения целей Конвенции.

Как и другие конвенции по защите окружающей среды, настоящая Конвенция тоже ограничивает свои возможности только обсуждением сторонами насущных проблем по ее выполнению и не предусматривает принятие обязательных для сторон решений. Более того, не ясно, что понимается под "любими дополнительными мерами для достижения целей Конвенции" (ст. 17). В документе не говорится об обязательности этих мер для сторон. В приложении № 7 к Конвенции предусмотрена процедура арбитражного разбирательства споров по применению конвенций или толкованию.

Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой уничтожения, от 3 февраля 1973 г. предусматривает регулирование торговли образцами видов, включенных в приложения № 1, 2, 3 Конвенции. Стороны по данному документу приняли обязательства наказывать за торговлю или владение такими образцами, конфискацию или возвращение образцов. Стороны в соответствии со ст. 11 один раз в два года созывают через Секретариат сессию Конференции сторон, где рассматривается ход выполнения Конвенции. Для повышения эффективности осуществления Конвенции могут быть приняты на сессии Конференции рекомендации.

Важным звеном в охране природной среды от загрязнений явилось принятие Базельской конвенции о контроле за трансгранич-

ной перевозкой опасных отходов и их удалением, которая вступила в силу 5 мая 1992 г.<sup>34</sup>

В соответствии со ст. 4 Конвенции стороны приняли на себя следующие обязательства:

- запрещают или не разрешают экспорт опасных или других отходов без соответствующего разрешения;

- обеспечивают сведение к минимуму производства опасных и других отходов;

- в случае использования опасных отходов участвующие в этом лица принимают меры для предотвращения загрязнения или сведения к минимуму его последствий для человека и окружающей среды;

- обеспечивают, чтобы трансграничные перевозки опасных отходов были сведены к минимуму;

- не разрешают экспорт опасных или других отходов в развивающиеся страны, которые в рамках своего законодательства запретили импорт опасных отходов;

- принимают надлежащие правовые, административные и другие меры для выполнения положений Конвенции.

Кроме того, Конвенция обязывает, чтобы опасные и другие отходы, являющиеся объектом трансграничной перевозки, должным образом упаковывались, маркировались, транспортировались в соответствии с общепризнанными международными правилами и нормами и сопровождалась документами (ст. 4).

Стороны для содействия осуществлению Конвенции назначают или утверждают один или несколько компетентных органов и один выделенный центр.

В Конвенции предусмотрены взаимные консультации сторон, передача информации.

Статья 15 устанавливает учреждение Конференции сторон, которая следит за выполнением Конвенции, при необходимости разрабатывает протоколы и создает вспомогательные органы, которые считаются необходимыми для выполнения Конвенции.

Так же как и в других вышеупомянутых конвенциях, контрольный механизм включает кроме Конференции сторон создание Секретариата с широкими функциями (ст. 16).

В отличие от многих конвенций по проблемам окружающей среды Базельская конвенция включила статью под названием "Проверка", которая предусматривает процедуру жалобы одной из сторон в Секретариат на другую сторону, которая подозревается в нарушении Конвенции. Урегулирование споров относительно толкования и применения Конвенции разрешается в таких же формах, как передача на рассмотрение в Международный Суд ООН или на арбитраж.

Большинство международных документов по защите окружающей среды не допускает никаких оговорок, того же принципа придерживается и настоящая Конвенция.

Характерная особенность многих конвенций по защите окружающей среды — это включение приложения о создании специального органа для разрешения споров — арбитража, подробно регламентирующего процедурные вопросы.

Разумеется, в данной работе мы не ставим задачу анализировать контрольный механизм каждой из многосторонних конвенций (как ранее было подчеркнуто, их более 350).

Анализ содержания основополагающих международных документов в этой сфере позволяет сделать ряд выводов:

- многие из них содержат нормы, предусматривающие регулярный созыв представителей участников Конвенции в виде Конференции сторон, где обсуждаются вопросы осуществления международно-правовых норм в данной сфере;

- для координации и оказания содействия проведению сессии Конференции учреждается постоянно действующий Секретариат;

- Конференция как главный контрольный орган может учредить вспомогательные органы в целях обеспечения выполнения международных соглашений, которые включают экспертов—специалистов в данной области;

- в отдельных случаях Секретариат может находиться в ЮНЕП или в Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК);

- отдельные конвенции предусматривают создание рабочих групп для оказания содействия Конференции сторон по сбору документов относительно осуществления Конвенции;

- конвенции содержат формы и методы контроля, которые выработаны в международном праве и в практике международного сообщества.

Оценивая весьма положительно включение в международно-правовые соглашения в области защиты окружающей среды соответствующих положений относительно механизма контроля за их выполнением, тем не менее следует отметить проблемы, вытекающие из принципа невмешательства во внутренние дела.

К концу XX столетия мир приблизился к черте, за которой его подстерегает целая серия катастроф — ракетно-ядерное уничтожение, экологическая, энергетическая, демографическая, продовольственная и т.д., избежать которые возможно будет только совместными усилиями государств путем объединения интеллектуальных и материальных ресурсов, выработки единой стратегии<sup>35</sup>.

Как справедливо заметил О.Н. Хлестов, деятельность государств, ведущая к загрязнению, разрушению окружающей среды в

пределах его территории, не является ныне вопросом, входящим только во внутреннюю компетенцию государства. В этой области произошло такое же изменение, как и в области защиты прав человека: эти проблемы стали международными<sup>36</sup>.

В современных условиях развития человечества, когда выживание земной цивилизации в результате неразумного использования современных достижений научно-технической революции зависит от скоординированных действий всех государств, международных организаций, было бы нелогичным и в высшей степени не отвечающим общечеловеческим принципам существования жизни на Земле замыкаться каждому большому или малому государству на положениях "абсолютизации" его внутренних дел.

Права человека и окружающая среда неделимы, взаимосвязаны и не имеют государственных границ. Поэтому, как было подчеркнуто в выступлениях Генерального секретаря ООН, представителей науки международного права, в будущем мировое сообщество, заинтересованное в сохранении земной цивилизации, будет вынуждено согласовывать проблемы защиты жизни на Земле и ее природных ресурсов и в конечном счете самой планеты за счет самоограничения суверенитета и передачи многих проблем международным органам. Эти органы, соблюдая общепризнанные принципы международного права, могли бы с учетом всех аспектов защиты окружающей среды и интересов государств активно заниматься проблемой спасения окружающей среды на Земле и координировать деятельность государств в этой сфере.

Учитывая значение деятельности ООН в этой жизненно важной области и ее Программы по окружающей среде (ЮНЕП) и по развитию (ПРООН), можно было бы вместо разрозненных органов по контролю за осуществлением многочисленных конвенций создать единый контрольный орган при ЮНЕП, который мог бы осуществлять контроль за выполнением международных конвенций по защите окружающей среды. Данный орган по своей структуре мог бы иметь соответствующие подразделения (отделы, подотделы) по контролю за выполнением международных соглашений в различных сферах окружающей среды. Мы полагаем, что данный орган мог бы быть учрежден на конференции государств или на сессии Генеральной Ассамблеи ООН с предоставлением ему компетенции по осуществлению контроля за выполнением международных конвенций в области защиты окружающей среды и наделением полномочиями по вынесению обязательных для выполнения решений.

---

<sup>1</sup> Подробнее см. Курс международного права (в 7 томах). — Т. 5. — М., 1992. — С. 280 — 287; Хлестов О.Н. Международно-правовые проблемы



окружающей среды//МЖМП. — 1996. — № 4. — С. 150; Колбасов О.Е. Международно-правовая охрана окружающей среды. — М., 1982.

<sup>2</sup> Согласно прогнозам, к началу XXI века более половины (5 млрд. человек) населения мира будет проживать в городской местности. Из-за загрязнения окружающей среды в городах каждый год умирают от 300 000 до 700 000 жителей. См. док. ООН E/CN.4/Sub.2/1994/9. — С. 62.

<sup>3</sup> См. Колосов Ю.М. Международные стандарты в области прав человека и проблемы советского законодательства//Советский журнал международного права. — 1991. — № 2. — С. 68 — 69.

<sup>4</sup> См. док. ООН E/CN.4/Sub.2/1994/9.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Подробнее см. Хлестов О.Н. Указ. соч. — С. 150 — 151.

<sup>7</sup> См. Курс международного права (в 7 томах). — Т. 5. — С. 288.

<sup>8</sup> См. Принципы, касающиеся общих прав и обязанностей. Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию//МЖМП. — 1992. — № 4. — С. 207 — 213.

<sup>9</sup> См. Экология — главный пункт повестки для мирового порядка//МЖМП. — 1992. — № 4. — С. 75 — 80.

<sup>10</sup> См. Кокеев М.Е. Кодекс экологической этики и развития//МЖМП. — 1992. — № 4. — С. 205 — 206.

<sup>11</sup> Подробнее см. Экология и международное право. — М., 1996. — С. 14 — 22.

<sup>12</sup> Подробнее см. Курс международного права (в 7 томах). — Т. 5. — С. 311 — 317.

<sup>13</sup> Подробнее см. Программа ООН по окружающей среде. Ежегодный доклад за 1993 год. — ЮНЕП, 1995.

<sup>14</sup> См. Международное публичное право. Сборник документов. — Т. 2. — М., 1996. — С. 132 — 237.

<sup>15</sup> См. Бутрос Гали. Навстречу новым вызовам. Годовой доклад о деятельности ООН за 1995 г. — ООН: Нью-Йорк, 1995. — С. 131 — 141.

<sup>16</sup> См. док. ООН E/CN.4/Sub.2/1994/9, 6 июля 1994 г.

<sup>17</sup> См. Бутрос Гали. Во имя мира и развития. — ООН: Нью-Йорк, 1994. — С. 89 — 92.

<sup>18</sup> См. Программа ООН по окружающей среде. Годовой доклад за 1993 год. — С. XIV.

<sup>19</sup> Там же.

<sup>20</sup> См. Международное публичное право. Сборник документов. — Т. 2. — С. 138 — 171.

<sup>21</sup> См. Кокеев М.Е. Прорыв на “климатическом фронте”//МЖМП. — 1993. — № 2. — С. 174 — 177.

<sup>22</sup> Первое совещание Конференции сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата было проведено в марте—апреле 1995 года. На нем была подчеркнута необходимость создания научно-исследовательской базы в области климатологии. См. Бутрос Гали. Навстречу новым вызовам... — С. 137.

<sup>23</sup> См. Российская газета. — 1996. — 30 окт.

<sup>24</sup> Конвенция вступила в силу 23 декабря 1993 г. В ней участвуют 108 государств. Россия не участвует. См. Международное публичное право. Сборник документов. — Т. 2. — С. 154 — 171.

<sup>25</sup> Процедуру арбитражного разбирательства по Рамочной конвенции ООН об изменении климата предполагалось принять в кратчайшие сроки в качестве приложения.

<sup>26</sup> См. Международное публичное право. Сборник документов. — Т. 2. — С. 170 — 180.

<sup>27</sup> Конвенция вступила в силу 23 сентября 1988 г. В ней участвуют 150 государств, в том числе с 29 сентября 1988 г. Россия. См. Международное публичное право. Сборник документов. — Т. 2. — С. 181 — 193. По прогнозам, истощение озонового слоя может ежедневно приводить к возникновению в мире 300 000 дополнительных случаев заболевания раком кожи и 1,7 млн. случаев появления катаракты. См. док. ООН E/CN.4/Sub.2/1994/9. — С. 62.

<sup>28</sup> См. Бутрос Гали. Навстречу новым вызовам... — С. 137 — 138.

<sup>29</sup> См. Закон РФ "Об охране окружающей среды" от 12 декабря 1991 г. // Закон. — 1992. — № 3.

<sup>30</sup> См. *Российская газета*. — 1992. — 8 июня.

<sup>31</sup> См. *Российская газета*. — 1995. — 6 июня.

<sup>32</sup> Конвенция вступила в силу 16 марта 1983 г., в ней участвуют 39 государств, в том числе с 22 мая 1980 г. Россия. См. Международное публичное право. Сборник документов. — Т. 2. — С. 194 — 199.

<sup>33</sup> См. Экология и международное право. — М., 1996. — С. 78 — 100.

<sup>34</sup> Там же. — С. 415 — 463. По данным неправительственной организации "Гринпис", только за период с 1986 по 1988 год из развитых стран в страны "третьего мира" и Восточной Европы, в частности в Румынию и Венгрию, было отправлено более 6 млн. т опасных отходов. Развитыми странами ежегодно производится от 100 до 300 млн. т отходов, из которых около 50 млн. т предназначено для отправки в страны Африки (см. док. ООН E/CN.4/Sub.2/1994/9. — С. 50).

<sup>35</sup> Подробнее см. Колосов Ю.М. Некоторые современные вопросы международного права // Советское государство и право. — 1990. — № 11. — С. 84 — 91.

<sup>36</sup> См. Хлестов О.Н. Указ. соч. — С. 152.

г. Казань.

*Статья получена редакцией в июле 1997 г.*