

Право и экология

ОДНА ИЗ ГЛОБАЛЬНЫХ ЗАДАЧ

Н.А. Соколова*

В 60-е годы, чтобы сгладить чаще всего серьезные противоречия в процессе необходимого взаимодействия различных государств и преодолеть возможный и слишком нежелательный перерыв в общении, большинство стран искали пока только функциональный, неполитический предмет, вокруг которого возможно было бы объединиться. Несмотря на то, что проблемы окружающей среды стали таким предметом, одновременно они не были искусственными, они существовали действительно. И вызвав внимание со стороны международного сообщества однажды, они до сих пор не потеряли своей актуальности. Проблема охраны окружающей среды стала той проблемой, которая смогла объединить различные государства, быть может, далеко отстоящие друг от друга во многих вопросах, пусть даже только в определенном смысле, а именно в смысле объективной необходимости и заинтересованности государств в разрешении данной проблемы.

В Парижской хартии для новой Европы 1991 года говорится о необходимости сотрудничества в решении глобальных задач, в том числе экологического характера. И если даже согласиться с тем, что область применения международных усилий по охране окружающей среды должна быть ограничена случаями, когда внутригосударственные меры не могут принести результатов, то государства должны признавать международные обязательства по защите общей окружающей среды. Во многом они вынуждены договариваться относительно охраны общих территорий и пространств, поскольку на обоснование получения серьезных выгод, которые в первую очередь становятся возможными для государств с определенным уровнем развития и которые обычно связаны с неблагоприятным воздействием на состояние окружающей среды (пример

* Преподаватель юридического факультета Иркутского государственного университета.

тому — открытое море), всегда могут найтись возражения вполне оправданного характера. Поэтому любое государство, эксплуатирующее такие богатства природы, которые имеют интернациональное значение, обязано учитывать как имеющиеся законные права, так и могущие возникнуть в будущем законные требования других стран. Следовательно, государства должны (хорошо, если это совпадает с их желанием) осуществлять сотрудничество в области охраны окружающей среды, не только непосредственно взаимодействуя друг с другом в отношении собственных и разделяемых природных ресурсов, но и направлять совместные усилия на охрану окружающей среды тех территорий и пространств, которые не находятся ни под чьей юрисдикцией, а также относительно разрешения проблем общего свойства (например, проблема изменения климата или сохранения биологического разнообразия). В таких случаях очевидна регулирующая роль международного права окружающей среды, тем более что в настоящее время проблемы охраны окружающей среды все труднее разграничивать на международном (особенно между двумя государствами) уровне и национальном. Поэтому воздействие международного права окружающей среды может оказаться эффективным как само по себе, так и в плане влияния на развитие национального права, регулирующего общественные отношения в области охраны и использования окружающей среды.

Не зная политических границ, природа (государственные границы в сущности являются искусственными для нее) всеобща и едина в масштабе всей планеты, и ее охрана не может ограничиваться какими-либо отдельными государствами, и все, что делается в одном государстве и многими государствами совместно в области охраны окружающей среды, должно рассматриваться в качестве составных частей мировой охраны окружающей среды. И на международном уровне регулирование вопросов охраны окружающей среды оказывается связанным с организацией международного сотрудничества, концепция которого является определяющей для природы существующих международных отношений¹.

Международное сотрудничество в области окружающей среды является разнообразным как по формам и направлениям (соглашения о сотрудничестве международных организаций, взаимное представительство государств в руководящих органах и на международных конференциях; заключение международных договоров по вопросам окружающей среды, охватывающих целые континенты, принятие конкретных действий, например по созданию международных заповедников; так, мысль о возможности организации международного арктического заповедника высказыва-

лась еще в 1908 г.), так и по результатам в плане создания международных норм в области окружающей среды юридически обязательных и рекомендательного характера, разработки программ сотрудничества по различным вопросам в области окружающей среды. Как только народы приходят к осознанию значимости решения соответствующей проблемы (в случае с охраной окружающей среды это очевидно) и «как только стремления и интересы народов превышают средства, даваемые их страной, они начинают искать удовлетворение их за пределами своего государства, они должны вступать и поддерживать отношения с другими народами»². Значит, мерой участия в этих отношениях, которые выходят не только за пределы территории государства, но и за пределы его юрисдикции, является развитие осознания своих потребностей со стороны того или иного народа.

При этом очевидно, что, с одной стороны, межгосударственное природоохранное сотрудничество еще не достигло той стадии развития, когда носители суверенитета были бы готовы безоговорочно принимать юридически обязательные правила принципиального характера. До сих пор государства связывали себя обязательствами лишь по отдельным аспектам охраны окружающей среды. С другой стороны, возросшие требования к международной охране окружающей среды обусловили необходимость функционирования основных принципов поведения государств по отношению к окружающей среде, хотя бы в форме рекомендаций³.

Взаимодействие общества с природой остается необходимым и неизбежным, становясь все более сложным и запутанным. Поэтому главное — это строгий контроль за качеством окружающей среды, то есть действенное наблюдение за соответствием состояния окружающей среды так называемым «пороговым значениям» качества окружающей среды, стандартам, определяемым как на международном, так и внутригосударственном уровнях. В плане соотношения и взаимодействия международного и внутригосударственного права, если международные нормативы (стандарты) по качеству окружающей среды будут включены в международные договоры РФ, то правовая основа для их применения во внутригосударственной сфере не должна вызвать каких-то дополнительных затруднений в соответствии с положениями Конституции РФ. И второе — это действительное желание, совпадающее с правилами, имеющими форму правовых норм, требовать выполнения положений по охране окружающей среды и проверять результат таких требований.

Еще на международной конференции в Швейцарии в 1913 году проф. Ч. Ротшильд из Великобритании указывал на то, что было бы большим прогрессом, если бы все страны высказались в пользу

охраны природы и организовали ее по одному более или менее общему плану⁴, ибо повсюду, где человек не обращает внимания на природу и не заботится о ее охране, наша современная цивилизация сталкивается с вопросом если не угрозы ее существованию, то угрозы ее благополучию. И если сегодня первое следует во многом признать достигнутым, то второе находится еще в трудном процессе развития. Согласие всех государств с необходимостью сотрудничества в области охраны окружающей среды было связано с тем, что пришло ясное осознание недостаточности односторонних мер (например, в связи с глобальным загрязнением морской среды) или разрозненных действий индивидуальных государств (например, по охране флоры и фауны Американского континента), а сами проблемы окружающей среды постепенно приобретали транснациональное значение, требующее взаимного и многостороннего регулирования, о чем говорится в самих международных договорах и документах. «Государства будут прилагать усилия для заключения международных соглашений, обеспечивающих уважение интересов всех государств и защиту целостности глобальной системы охраны окружающей среды и развития», — говорится в принятой в июне 1992 года в Рио-де-Жанейро Декларации по окружающей среде и развитию. В Соглашении 1993 года между Правительством РФ и Правительством Канады о сотрудничестве по вопросам окружающей среды указывается на то, что стороны согласны с взаимовыгодностью сотрудничества по вопросам окружающей среды между государствами как на национальном, так и на международном уровнях⁵, а в Соглашении между Правительством РФ и Правительством Монголии, принятом в 1994 году, ст. 1 устанавливает, что «стороны... способствуют своей совместной деятельностью решению глобальных экологических проблем»⁶.

Если государство не может собственными усилиями добиться необходимых результатов в том случае, например, когда области, требующие охраны, не принадлежат никакому государству или принадлежат нескольким державам, как это может быть с океанами, пустынями, степями, или если вмешательство государства только повредило бы его промышленности и не принесло бы никакой пользы делу охраны, тогда все государства или определенная группа их должны попытаться решить эту проблему при помощи международного соглашения, которое объединило бы эти государства в их общих мероприятиях, или неизбежно подтолкнуло, в некотором смысле принудило бы их к одинаковому образу действий. И цель международного права окружающей среды состоит не только в регулировании отношений между государствами как субъектами международного права, но главным образом в объединении их уси-

лий, стимулировании сотрудничества между ними в интересах всего международного сообщества.

Конечно, осуществлять охрану окружающей среды возможно на всех соответствующих и традиционно выделяемых уровнях (двусторонний, региональный и универсальный), о чем договариваются государства при заключении международных договоров: «Стороны будут осуществлять сотрудничество на двусторонней и многосторонней основе с целью обеспечения экологической безопасности», — сказано в ст. 11 Договора 1992 года между РФ и Республикой Польша о дружественном и добрососедском сотрудничестве⁷. Однако важным представляется то, что фактически любая из проблем в области окружающей среды (например, охрана международной реки, протекающей по территории двух государств, охрана регионального моря или охрана животного мира Антарктики) может находить решение на любом из этих уровней, иногда во многом дополняющих друг друга. Хотя говорить о решении проблемы охраны окружающей среды в целом достаточно сложно. Решение — это ответ на все вопросы, решить проблему — значит фактически прийти к согласию о том, что ее не существует или по меньшей мере она находится под полным контролем. В этом смысле решить проблему охраны окружающей среды — как достижение полного прекращения ее деградации — не представляется реальным. Поэтому следует рассматривать решение данной проблемы как процесс, слишком продолжительный во времени, а решение той или иной проблемы окружающей среды на первоначально и естественно выбираемом уровне сотрудничества должно находить поддержку и на других. Так, региональная охрана морей, с одной стороны, может быть более эффективной при заключении специальных двусторонних соглашений по охране окружающей среды, которые будут не только прямо, но и косвенно направлены на охрану окружающей среды в данном регионе. С другой стороны, оказать помощь в решении данной проблемы способны и международные межправительственные организации, в том числе универсального характера. То же можно говорить и о решении проблем окружающей среды на двустороннем уровне, в плане оказания конкретной помощи, предоставления необходимой информации относительно путей решений подобных проблем другими государствами. Причем речь может и не идти о жестком юридическом регулировании предоставления помощи со стороны международного сообщества, поскольку все опаснее становится оставлять отдельные государства наедине с возникающими у них серьезными проблемами окружающей среды. Вопрос об условиях предоставления помощи не случаен, поскольку вероятность повлиять на дела, по существу входящие во внут-

ренную компетенцию государства, не так мала, учитывая, сколь болезненно государства относятся к любой попытке вмешательства или давления. Правильнее, может быть, даже исходить из возможности требования о ненарушении установленных норм в области окружающей среды и принятии всех мер для предотвращения или минимизации ущерба с обеих сторон в дальнейшем, после оказания помощи, хотя и здесь не исключены определенные сложности, связанные, например, с причинением ущерба правомерной деятельностью государства. Так или иначе, особенность проблем, связанных с причинением ущерба окружающей среде, такова, что последняя в настоящее время все чаще требует восстановления независимо от постановки вопроса об ответственности и даже добровольности согласия выполнить обязанности, вытекающие из ответственности. Далее, если говорить об охране окружающей среды на глобальном уровне, то она может быть конкретизирована на региональном уровне. К тому же многие проблемы окружающей среды могут иметь техническое решение, даже если оно встречает психологическое и стратегическое сопротивление и наталкивается на могущественные и противоречивые экономические интересы.

Говоря об уровнях международного сотрудничества, следует помнить о том, что менее всего уместно говорить об иерархии этих уровней, определяя более низкий или более высокий, поскольку речь идет о сотрудничестве юридически равноправных государств на любом уровне и ни одна страна, даже самая могущественная, не может браться за решение экологических проблем в других странах или предотвратить их распространение на своей территории. Правда, иногда историческая ситуация складывается таким образом, что сотрудничество обуславливается определенными обстоятельствами и приобретает специфические черты, например в случае правопреемства при разделении государства, что можно наблюдать применительно к образованию и сотрудничеству государств бывшего Советского Союза. В данном случае сотрудничество осуществляется, когда юридически пространство разрушено и фактически слишком резко ломается то, что было общим и, может быть, продолжает оставаться таким на самом деле, хотя бы первое время. Важным при этом является также то, что имеющиеся у вновь появившихся государств проблемы в области окружающей среды едины не только по характеру, но и по своей природе, определенной единой политикой, которая проводилась в СССР. Поэтому общей и серьезной проблемой для государств—членов СНГ является так называемая нестыковка законов, хотя в них затрагиваются общие интересы⁸. И вполне очевидно, что выработка единых подходов, методов потребует от государств—членов СНГ определенных изме-

нений национального экологического законодательства. Иными словами, унификация в смысле установления общих принципов в области охраны окружающей среды оправдана и реальна.

Несмотря на тесное взаимодействие уровней международного сотрудничества, каждый из них сосредоточивается в основном на определенном круге проблем в области окружающей среды, пытаясь с учетом их характера найти и обозначить наиболее эффективные средства разрешения. При этом следует помнить о том, что реальный ущерб интересам всех сторон может быть нанесен в результате несоответствия существа проблем в области окружающей среды и круга участников, принимающих попытки для ее устранения. Поэтому для того, чтобы режим охраны окружающей среды был эффективным, проблемы окружающей среды должны адресоваться на собственный соответствующий уровень.

Так, глобальное загрязнение, озоновое истощение, многие проблемы заражения морской среды, защита генетического разнообразия, а также некоторые другие являются проблемами, которые воздействуют на все человечество в целом. Значит, никакая нация или даже несколько наций вместе не смогут самостоятельно успешно решить их. Они должны решаться через международные конвенции, так как взаимное соглашение между государствами представляется наилучшим средством для выяснения цели, прав и обязанностей членов международного сообщества. При этом большинство этих сложных проблем может требовать серии соглашений, определенных совместных действий, принятия во внимание преимуществ «рамочных» соглашений, излагающих основные цели и обязательства сторон, программ по окружающей среде международных организаций. В связи с решением глобальных проблем и потребностью в достижении единства общеобязательного поведения государств возникает «необходимость в создании международных универсальных организаций, обладающих элементами наднациональности»⁹. Имея возможность концентрировать действия всех или почти всех государств, создавать нормы, обеспечивать постоянное сотрудничество государств, универсальные межправительственные организации, несомненно, являются одной из форм взаимодействия на глобальном уровне, а их работа — одним из средств решения проблем в области окружающей среды.

Вместе с тем существуют проблемы, которые скорее имеют характер региональных, например кислотные дожди, загрязнение океанов от наземных источников. Они должны решаться через региональное сотрудничество, использование существующих региональных институтов или *ad hoc* соглашений, когда это необходимо. Причем особенность региональных международных договоров в области окружающей среды, а также принятия в их развитие согла-

сованного внутреннего законодательства состоит в том, что их заключение предполагает наличие единых экологических систем. Таким образом, региональный уровень сотрудничества, быть может, способен стать более эффективным в решении проблем по охране окружающей среды, поскольку существует возможность охранять целый природный комплекс в его единстве, хотя условия для такого решения могут оказаться различными: либо удачное сочетание политических факторов и соответствующего географического положения, либо государства, расположенные в одном географическом регионе, испытывают серьезные проблемы в своих взаимоотношениях. Причем это может выражаться как в тех отношениях, которые возникают между ними непосредственно, так и в том, что на эти отношения существенное влияние могут оказывать и другие государства, находящиеся в ином географическом регионе. Далее, даже если насущность проблемы охраны окружающей среды не вызывает сомнений, то нельзя забывать, что для отдельных государств (например, для бывшей Югославии) в силу определенных обстоятельств внутреннего характера (вооруженные конфликты, трудности экономического характера, нестабильность политической ситуации) она не способна иметь важное значение. В таких случаях и должна идти речь о деятельности региональных международных организаций, как правительственных, так и неправительственных. С другой стороны, решение определенных внутренних проблем позволит заняться и проблемой охраны окружающей среды, высвободив материальные и финансовые ресурсы, обозначив иные приоритеты, а при эффективном решении внутренних проблем существует вероятность уделения большего, хотя бы косвенного, внимания проблеме охраны окружающей среды, поскольку последняя сама по себе является комплексной, затрагивающей многие стороны общественной жизни (скажем, ведение военных действий, безусловно, причиняет определенный ущерб окружающей среде, следовательно, их прекращение приостановит наносимый вред или же отодвинет во времени наступление результатов негативных последствий, так как при использовании сегодня новых современных средств ведения войн и, возможно, не всегда точных научных прогнозах, неизвестно, как каждый последующий день продолжения военных действий может влиять на состояние окружающей среды).

Принимая во внимание вышеизложенное, все же следует признать, что преобладающая часть проблем окружающей среды имеет двусторонний характер, и они должны решаться именно на этом уровне. При этом, за некоторым исключением, двусторонние переговоры являются гораздо более эффективными, чем многосторонняя дипломатия. Более того, проблема государств, идущих на

компромиссы по несоотносимым проблемам как условия их сотрудничества, которое может принять форму многосторонней дипломатии, минимизируется двусторонними переговорами. Говоря об отличительных чертах двустороннего сотрудничества, необходимо отметить, что в силу специфики проблемы охраны окружающей среды сотрудничество между пограничными государствами может принести наибольший результат. Другое дело, что есть сферы, где двустороннее сотрудничество будет в равной мере эффективным, и не обязательно между пограничными государствами, например в обмене научной информацией по проблемам окружающей среды, способам решения тех или иных проблем, возникающих внутри государства в области охраны окружающей среды. Важно, чтобы государства при этом сохраняли корректные отношения и не нарушали принципов международного права.

Рассматривая сотрудничество государств по вопросам охраны окружающей среды, необходимо остановиться на следующем вопросе: проблемы охраны окружающей среды таковы, что, являясь по существу внутренними, способны требовать для своего разрешения мер на международном уровне¹⁰. Так, следует обратить внимание на сравнительную охрану окружающей среды. Фактически каждая экологическая проблема, возникающая перед одной страной, встает также и перед другой. Например, все страны имеют серьезные проблемы с излишними выбросами биохимического кислорода в их территориальных водах от промышленного загрязнения. Это не означает, что необходимо принятие международной конвенции по этим вопросам. И в тех случаях, когда эти выбросы вызывают проблему пересечения государственных границ, двусторонние переговоры являются подходящим средством решения данной проблемы. Общий же характер причины подобных проблем может стать условием для обмена опытом между различными государствами, например, относительно технологий для удаления подобных выбросов.

Продолжая освещать данный вопрос, нужно сказать о внутренних проблемах, требующих внешней экспертизы и финансирования. Так, перед развивающимися странами часто встают экологические проблемы, которые требуют высокотехнического решения или серьезных капиталовложений, на осуществление которых у этих государств нет финансовых средств. Решение возникающих у них проблем в области охраны окружающей среды требует создания программ двусторонней помощи, обеспечения время от времени технической и финансовой помощи со стороны международных организаций, международных финансовых институтов, то есть сотрудничества, обращенного к специальным нуждам развивающихся стран, когда последние пытаются решать собствен-

ные внутренние проблемы. Например, Европейский союз заключил ряд соглашений о сотрудничестве с тремя странами по вопросам научных исследований в области защиты окружающей среды, в которых регулируются вопросы экологических последствий деятельности источников загрязнения: оценки качества химических препаратов, сокращения вредных выбросов в атмосферу.

Далее, должны быть обозначены внутренние проблемы, которые просто не могут быть решены вне международного сотрудничества. Укажем здесь на международную перевозку отходов, защиту некоторых находящихся под угрозой уничтожения видов животных и растений, производство токсичных веществ. Теоретически каждое государство обладает полномочиями найти выход из данной ситуации, на практике же никакое государство не смогло решить эти проблемы исключительно своими собственными усилиями, что лишний раз подтверждает необходимость и значимость международного сотрудничества.

И наконец, следует сказать о международном влиянии на решение внутренних проблем охраны окружающей среды в силу специфического характера последних. Так, некоторые природные объекты, являясь уникальными, могут быть объявлены участками мирового наследия и возникнет вопрос о их защите на международном уровне, но при этом ни одно государство, ни международное сообщество в целом не должны нарушать естественных условий и отношений, в которые поставлено самой природой другое государство. Значит, никакие ограничения не должны распространяться на государства, те или иные природные комплексы которого подлежат особой охране и заботе со стороны международного сообщества. При этом следует помнить, что смысл охраны таких природных объектов не только в сохранении их уникальности, но и в охране окружающей среды в целом.

Итак, государства могут сотрудничать на различных уровнях, для которых характерны определенные проблемы и некоторая специфика. Однако при этом важно, чтобы эти уровни были согласованными и дополняли друг друга, в том числе при решении одних и тех же проблем охраны окружающей среды. Не следует опасаться того, что дублирование решений идентичных проблем на различных уровнях может стать помехой или оказаться излишним.

¹ Коломийцев В.Ф. О некоторых концепциях международных отношений//Государство и право. — 1994. — № 12. — С. 82.

² Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. — СПб., 1904. — С. 19.

³ Тимошенко А.С. Международное сотрудничество по охране окружающей среды в системе ООН. — М., 1981. — С. 40.

⁴ Бородин И.П. Мировая охрана природы. — Пг., 1915. — С. 86.

⁵ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Канады о сотрудничестве по вопросам окружающей среды от 8 мая 1993 г.//Бюллетень международных договоров. — 1993. — № 7. — С. 66.

⁶ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии в области охраны окружающей среды от 15 февраля 1994 г.//Бюллетень международных договоров. — 1994. — № 9. — С. 49.

⁷ Договор между Российской Федерацией и Республикой Польша о дружественном и добрососедском сотрудничестве от 22 мая 1992 г.//Бюллетень международных договоров. — 1993. — № 7. — С. 72.

⁸ Виноградов С.В., Транин А.А. СНГ: межгосударственные отношения в области охраны окружающей среды//Государство и право. — 1994. — № 12. — С. 41.

⁹ Шибеева Е.А. К вопросу о наднациональности межправительственных организаций универсального характера//МЖМП. — 1992. — № 4. — С. 85.

¹⁰ Richard L. Williamso. Building the International Environmental Regime. — Miami, 1990. — Vol. 21. — № 3. — P. 749.

г. Иркутск

Статья получена редакцией в марте 1997 г.