

Хроника

Заметки участников XXXIX Ежегодного собрания Российской ассоциации международного права

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

О.Н. Хлестов*

На XXXIX Ежегодном собрании Российской ассоциации международного права, проходившем в Москве с 31 января по 2 февраля 1996 г., одной из тем, включенных в программу собрания, была: «Международно-правовые проблемы защиты окружающей среды». В ходе ее обсуждения выступил ряд видных специалистов в этой области и среди них К.А. Бекашев — зав. кафедрой международного права Московской государственной юридической академии, П.Г. Дзюбенко — зам. директора Правового департамента МИД РФ, А.Г. Трусов — начальник отдела Минприроды РФ (оба выступали в личном качестве), Г.С. Хозин — руководитель Центра глобальных проблем Дипакадемии МИД РФ. Участвовал в дискуссии и автор настоящей статьи.

В ходе дискуссии отмечалось, что защита окружающей среды является глобальной проблемой, затрагивающей интересы всех народов, всего человечества. Если оно будет разрушать окружающую среду такими же темпами, как и в предыдущие десятилетия, не перестроится, то его ждет катастрофа. Подчеркивалась важность разумной политики России в этой области, учитывая, в частности, ее финансовые последствия, а также тот факт, что защита окружающей среды является острым политическим вопросом на международной арене, по которому позиции, в частности, развитых и развивающихся стран далеко не совпадают.

* Профессор Дипломатической академии МИД РФ, Чрезвычайный и Полномочный Посол, вице-президент Российской ассоциации международного права.

Главное внимание на Ежегодном собрании Ассоциации уделялось международно-правовым аспектам этой проблемы. Цель была — проанализировать состояние международного права защиты окружающей среды, высказать рекомендации о его совершенствовании и повышении эффективности, а также показать, что надо сделать для совершенствования законодательства и практики России в деле защиты окружающей среды с учетом международных стандартов. При рассмотрении этих проблем затрагивались как теоретические, так и практические вопросы, вносились конкретные предложения. Суммируя итоги дискуссии, можно отметить ряд предложений, высказанных ее участниками, а также некоторые выводы, которые могут иметь значение для дальнейшего развития этой отрасли международного права.

Начнем с ее понятия. Обычно отмечается, что это совокупность принципов и норм, регулирующих действия субъектов международного права, в целях, — и здесь указываются две: защита окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов¹. В ходе дискуссии была убедительно показана (выступление Г.С. Хозина) необходимость включения в это определение третьего элемента в целях устойчивого развития окружающей среды. Подчеркивалось, что перед человечеством стоит задача совершенствоваться — а не только защищать — и рационально использовать окружающую среду, и это должно быть отражено в определении данной отрасли международного права.

При обсуждении этого вопроса высказывалась, как это уже делалось и ранее на научных форумах, необходимость выработки общепризнанного названия этой отрасли международного права. Сейчас, как известно, употребляются названия: «международное экологическое право», «международное право охраны окружающей среды», «международное право рационального природопользования» и т.п. Может быть, было бы целесообразно включить в название этой отрасли все элементы, дать ему какое-то общее, собирательное понятие.

Возникал также вопрос, сложился ли в современном международном праве принцип, устанавливающий обязательства государств в отношении окружающей среды, такого же характера, как, например, принцип, запрещающий применять силу для разрешения международных споров, или другие подобные принципы, носящие императивный характер (*jus cogens*). Если он сложился, то каково его содержание? По мнению Л.В. Сперанской, такой принцип уже сформировался. Автор настоящей статьи высказывал на этот счет сомнения. Видимо, этот вопрос нуждается в дальнейшем анализе и разработке.

Большое внимание было уделено проблеме кодификации права окружающей среды и совершенствования его норм. Дело в том, что

многие международные договоры, регламентирующие отношения субъектов международного права в этой области (а таких договоров уже порядка 900), заключались спонтанно, как реакция на какие-то события. Например, авария танкера, происшедшая в открытом море, за пределами территориальных вод, но создающая угрозу побережью государства. Это подталкивало государство принимать меры по защите своего побережья, действуя в отношении танкера, плавающего под флагом другого государства. Так появлялись конвенции, расширяющие права прибрежных государств для защиты его интересов в открытом море.

В настоящее время международно-правовые нормы, касающиеся окружающей среды, содержатся в самых различных договорах: универсальных, например Конвенция ООН 1982 года по морскому праву, в которой содержится специальный раздел о защите и сохранении морской среды, так называемые рамочные конвенции, устанавливающие общие положения, принципы. Они принимались в виде деклараций конференций, например Стокгольмской 1972 года по проблемам окружающей среды или конференции по экологии и развитию, проходившей в Рио-де-Жанейро в августе 1992 года. Имеется множество специальных договоров, развивающих рамочные конвенции и содержащих конкретные нормы. Вся эта сумма норм порой не связана между собой, не имеет единой логической системы. В них существуют противоречия; они не охватывают все проблемы, в достаточной степени не учитывают все виды и формы воздействия на окружающую среду, создающегося научно-технической революцией, в которую вступили наиболее развитые государства мира. Кодификация норм могла бы проводиться по определенным сферам, по группам норм, например норм, касающихся морской среды, которые, кстати сказать, сейчас наиболее развиты. (Ряд предложений по вопросам защиты живых ресурсов морской среды был высказан К.А. Бекашевым.) Но в конечном счете необходима кодификация и прогрессивное развитие всего комплекса норм, касающихся деятельности субъектов международного права, затрагивающей окружающую среду. В ходе такой работы можно было бы более четко сформулировать те специальные принципы, которые уже сформировались в праве окружающей среды. Как известно, Стокгольмская декларация содержала 24 принципа, не говоря уже о более чем 100 рекомендациях, принятых на этой конференции. Декларация, принятая в Рио-де-Жанейро, содержала 27 принципов. В научной литературе, обобщая решения указанных конференций, а также уже существующие международно-правовые нормы относительно окружающей среды, отмечалось, что сложилось 10—12 специальных принципов международного права, регламентирующих деятельность государств в этой сфере, их

взаимоотношения. Кодификационная работа помогла бы более четко определить такие принципы и их содержание, она способствовала бы более развернутому формированию норм всех отраслей международного права, касающихся окружающей среды. В то же время она была бы полезной и для совершенствования региональных международно-правовых норм, регулирующих отношения в этой области, например, между странами СНГ и деятельность региональных органов Содружества, занимающихся проблемами окружающей среды.

Такая кодификационная работа уже началась. Например, Международный союз по сохранению и развитию естественных ресурсов в 1995 году разработал проект конвенции об окружающей среде. За попытками неправительственных организаций проводить кодификационную работу несомненно последуют, как это обычно бывает, соответствующие меры на правительственном уровне.

В России также должна быть начата работа с целью кодификации международно-правовых норм по проблемам окружающей среды. Это — трудоемкая работа, и ведомствам, занятым текучкой, не всегда удастся сосредоточиться на ней. Поэтому было бы целесообразно создать уже сейчас группу экспертов при правительственных структурах для проведения такой работы. Необходимо тщательно продумать задачи этой группы, ее структуру, организацию работы и финансирование, с тем чтобы они серьезно разработали проект или проекты соответствующих конвенций, обоснование их положений, предложения о позиции России по тем или иным аспектам проблем окружающей среды и международного сотрудничества в этой области. Без проведения такой работы Россия не может занимать активную позицию при кодификации и развитии международно-правовых норм в этой области, квалифицированно защищать свои интересы.

Исключительно важное значение приобретает усиление контроля за соблюдением международных обязательств государств, касающихся окружающей среды. Повышение эффективности контроля вообще является ключевой проблемой в современном международном праве. Поэтому необходима разработка более совершенных методов и способов такого контроля применительно к международно-правовым нормам, касающимся окружающей среды.

Прежде всего необходимо отметить, что деятельность государств, ведущая к загрязнению, разрушению окружающей среды в пределах его территории, не является ныне внутренним вопросом, входящим во внутреннюю компетенцию государства. В этой области произошло такое же изменение, как и в области защиты прав человека: эти проблемы стали международными. Поэтому государства индивидуально или коллективно с помощью международных

механизмов имеют право обращаться к другим государствам с требованием о соблюдении ими международных обязательств, касающихся защиты окружающей среды, даже если деятельность, наносящая ущерб среде, происходит лишь в пределах государства, без трансграничных последствий. Нельзя при этом не отметить, что утверждения об отсутствии трансграничных последствий являются часто спорными: природа тесно взаимосвязана. В любом случае воздействие других государств на державу, в пределах территории которой происходит разрушение окружающей среды, правомерно и ведет к защите населения этой державы, что является в конечном счете благом для ее народа.

Россия стремится сохранить роль великой державы. В современных условиях, когда Россия переживает мучительно трудный период внутренних преобразований, экономических трудностей, обострения противоречий в политической жизни страны, ослабления власти федеральных органов, играть ведущую роль на международной арене ей нелегко. Но Россия обладает колоссальным культурным, интеллектуальным потенциалом. Выдвижение передовых, прогрессивных идей и предложений для развития международного сотрудничества в отношении окружающей среды, создания соответствующих правовых норм, в том числе в сфере контроля, повышало бы престиж России. И далеко не во всех случаях это вело бы к существенным финансовым последствиям. Необходимо только тщательно проработать все аспекты подобных предложений и подготовить их пакет, с тем чтобы выдвигать на международной арене. Возьмем такой пример. СССР выдвигал предложения о мониторинге из космоса состояния окружающей среды нашей планеты, и имеются соответствующие резолюции Генеральной Ассамблеи ООН по этому вопросу (например, резолюция 48/192 от 21 декабря 1993 г.). Россия осуществляет космическую деятельность, в частности дистанционное зондирование Земли. Дальнейшее развитие контроля за состоянием окружающей среды, за выполнением государствами их международных обязательств в этой области с помощью космических средств имело бы важное значение. Было бы полезно просчитать, возрастет ли финансовое бремя России и на сколько, если она совместно с другими государствами будет использовать эту космическую деятельность в целях контроля.

Или возьмем другой пример. На Совет Безопасности ООН возложена ответственность по поддержанию мира и безопасности государств (глава VII Устава). Он наделен колоссальными правами в этой области. Устав ООН исходит из того, что Совет Безопасности принимает меры, когда есть угроза международному миру и безопасности в случае вооруженного нападения на государство. Но тенденция в интерпретации этого понятия такова, что оно начинает

охватывать и другие случаи. Так, Совет Безопасности ООН оценил международный терроризм, к которому прямо или косвенно причастны государства, как угрозу миру и безопасности, и применил санкции против Ливии, правда, без использования вооруженных сил (резолюция 883 от 11 ноября 1993 г.). Россия полностью поддержала такой подход.

Угроза экологической безопасности населению другой державы, особенно если ее масштабы велики, может создавать для него гораздо более губительные последствия, чем при актах международного терроризма или даже вооруженного нападения. Поэтому было бы целесообразно, чтобы Совет Безопасности ООН рассматривал случаи, когда деятельность в государстве приводит или может привести к трансграничным последствиям, которые создают серьезную экологическую угрозу населению других стран, и принимал соответствующие меры для предотвращения такой угрозы. Таким образом, экологическая угроза подпадала бы под меры, принимаемые Советом Безопасности ООН по главе VII Устава для защиты мира и безопасности. Естественно, что это потребовало бы разработки ряда понятий, норм и других аспектов этого нового подхода (ведь было же, например, в 1974 г. разработано определение вооруженной агрессии, что позволяет лучше оценивать это явление).

При оценке законодательства России по вопросам окружающей среды на Ежегодном собрании Ассоциации подчеркивалась необходимость его дальнейшего совершенствования и приведения в соответствие с международными договорами, участником которых является Россия. В связи с этим отмечалась необходимость дальнейшего анализа существующих международных договоров по вопросам окружающей среды, с тем чтобы определить, к каким из них целесообразно присоединиться России (такая работа началась еще в период существования СССР в конце 80-х годов). Выступавшие эксперты (П.Г. Дзюбенко) отмечали важность тщательной экспертизы при решении вопросов об участии России в таких договорах (в частности, с привлечением независимых экспертов), анализе экономических и финансовых последствий подобных решений, а также необходимость предусматривать в бюджете страны финансирование расходов, которые потребуются России для выполнения принятых международных обязательств.

По мнению участников дискуссии, необходимо более четкое законодательное определение соотношения прав и обязанностей федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ при осуществлении п. 1 д ст. 72 Конституции России, предусматривающей, что в совместное ведение Федерации и ее субъектов входят «природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории».

Проблемы защиты окружающей среды, экологическая безопасность затрагивают интересы всего населения России. Необходимость знания этих проблем исключительно велика для всех его слоев. Участники дискуссии выступали за более широкое изучение этих проблем, преподавание экологического права в высших учебных заведениях самого различного профиля, совершенствование программ, более активное освещение этих проблем в средствах массовой информации. В качестве недостатка в деятельности правительственных структур России отмечалось слабое использование научных разработок по вопросам окружающей среды и экспертов, которые могли бы вносить гораздо больший вклад в разработку и осуществление внутренней и внешней политики России в этой области.

¹ См., например, определение, приведенное в учебнике «Международное право» (М., 1994) под редакцией Ю.М. Колосова и В.И. Кузнецова. В нем указывается: «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» (с. 576).

Статья получена редакцией в апреле 1996 г.

ПРОБЛЕМЫ, ПРОБЛЕМЫ, МНОЖЕСТВО ПРОБЛЕМ

Отчет с XXXIX Ежегодного собрания
Российской ассоциации международного права

Понтифик Колодкин и его конклав

Специалисты в области международного права — своеобразные фанатики. Они поклоняются предмету своего обожания — норме права, способны круглосуточно рассуждать о ней, петь ей дифирамбы, посвящать ей жизнь. Чем не религия? Как и во всякой религии, здесь есть своя организация — Российская ассоциация международного права. Причем, что характерно, у цивилистов такой организации нет, у «уголовников» — тоже нет, у тех, кто за-