

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Вклад Международного союза охраны природы и природных ресурсов в кодификацию и прогрессивное развитие международного экологического права

*Копылов М.Н.**

В настоящее время практически ни у кого не вызывает сомнения вывод о том, что процесс кодификации и прогрессивного развития международного права служит делу укрепления международного правопорядка.

Понятия «кодификация» и «прогрессивное развитие» международного права официально закреплены в тексте Устава ООН, широко применяются в дипломатической переписке, в официальных заявлениях правительств государств – членов ООН и на международных конференциях, в решениях и документах органов ООН. В любой резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, посвященной вопросам ее работы в области международного права, постоянно и неразрывно употребляются оба термина «кодификация» и «прогрессивное развитие международного права» для характеристики этой деятельности.

Единственным официальным документом, в котором определяются понятия «кодификация» и «прогрессивное развитие» международного права, является ст. 15 Статута Комиссии международного права ООН (КМП ООН). Под «кодификацией» в ней понимается «более точная формулировка и систематизация норм международного права в тех областях, в которых имеются определенные положения, установленные обширной государственной практикой, прецедентами и доктри-

* Копылов Михаил Николаевич – д.ю.н., профессор кафедры международного права РУДН.

ной», а под «прогрессивным развитием» – «подготовка конвенций по тем вопросам, которые еще не регулируются международным правом или по которым право еще недостаточно развито в практике отдельных государств».

Приведенные различия в указанных терминах не означают, что они являются взаимоисключающими. Трудно провести различие между двумя указанными процессами, так как на практике формулирование и систематизация норм международного права могут привести к необходимости выработки некоторых новых норм. В ходе кодификации неизбежно возникает необходимость заполнить пробелы в действующем международном праве или уточнить и обновить содержание ряда норм в свете развития международных отношений.

Как результат, даже сама КМП ООН не придерживается на практике методологического различия между кодификацией и прогрессивным развитием, считая их составными, взаимосвязанными и взаимопроникающими элементами единого кодификационного процесса. В связи с этим оказались фактически нежизненными многие из тех положений ст. 16-24 Статута Комиссии, в которых была предусмотрена различная процедура по кодификации и по прогрессивному развитию международного права.

Таким образом, кодификация международного права представляет собой систематизацию и усовершенствование норм международного права, осуществляемые путем установления и точного формулирования содержания действующих норм, пересмотра устаревших и разработки новых норм с учетом потребностей развития международных отношений и закрепление в едином внутренне согласованном порядке этих норм в международном акте, который призван с возможно большей полнотой регулировать определенную область международных отношений в интересах обеспечения миролюбивых отношений и сотрудничества между государствами независимо от различий в их общественном строе¹.

Все вышесказанное в полном объеме может быть отнесено и к отдельным отраслям современного международного права, одной из которых является международное экологическое право. В ней наиболее остро и динамично проходят сегодня процессы кодификации по двум традиционным направлениям:

¹ См.: Мовчан А.П. Кодификация и прогрессивное развитие международного права. – М.: Юрид. лит., 1972. С. 59-60.

· во-первых, кодифицируются и развиваются принципы и нормы, имеющие основополагающий для отрасли характер и решающее значение для обеспечения экологической безопасности, международного природоохранного сотрудничества и рационального ресурсопользования;

· во-вторых, заключаются конвенции по вопросам, в глобальном регулировании которых заинтересовано все человечество.

Особое значение кодификационной деятельности для международного экологического права (как, впрочем, и для других отраслей международного права) состоит в том, что с наличием единого кодифицирующего акта многие юристы-международники связывают оформление совокупности международно-правовых принципов и норм в самостоятельную отрасль. Как отмечал, например, Ю.М. Колосов: «Группа правовых норм и принципов может претендовать на образование самостоятельной правовой отрасли в том случае, когда государства договариваются о формулировании широкого универсального международно-правового акта, содержащего основные принципы международного права в данной области международных отношений»². Более того, «до появления подобного акта, по его мнению, можно говорить о становлении соответствующей отрасли международного права, а после его вступления в силу – о появлении новой отрасли»³.

Не вдаваясь в теоретическую дискуссию относительно обязательности той или иной формы закрепления и существования принципов общего международного права или его отраслей⁴, отметим, однако, ту важную роль, которую играет кодификационная деятельность для более четкого уяснения юридического содержания таких принципов. Тем более что наличие отраслевых (специальных) принципов относится, наряду со специфическим кругом общественных отношений, специфическими нормами, регулирующими эти отношения, достаточно крупной общественной значимостью круга общественных отношений, достаточно обширным объемом нормативно-правового материала и заинтересованностью общества в выделении новой отрасли права, к важнейшим, определяющим условиям существования самостоятельной отрасли международного права⁵.

² Колосов Ю.М. Массовая информация и международное право. – М.: Междунар. отношения, 1974. С. 152.

³ Там же.

⁴ Имеется в виду прежде всего разработанная И.И. Лукашуком и получившая широкую поддержку концепция источников “мягкого” права.

⁵ См., например: Лазарев М.И. Теоретические вопросы современного международно-

Принято различать два вида кодификации:

1) официальную, то есть осуществляемую на межправительственной основе;

2) неофициальную, то есть проводимую отдельными учеными, научными учреждениями и организациями, в том числе международными неправительственными организациями.

Международные организации в настоящее время прочно вошли в структуру системы международных отношений по регулированию охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности в качестве важного ее элемента, без которого само функционирование всей системы в целом уже немыслимо и практически невозможно, учитывая глобальный характер экологической проблематики.

Известно, что превращение на рубеже 60-70-х гг. проблемы охраны окружающей среды из чисто научно-технической в крупную политическую привело к перемещению центра тяжести с международных неправительственных на межгосударственные программы и соответственно на деятельность международных межправительственных организаций по их обеспечению и реализации. Остро встал вопрос о необходимости принятия сбалансированных и юридически обязательных решений и договоренностей, подкрепленных авторитетом правительств, ответственных за разработку и проведение национальной экологической политики, и материальными (прежде всего финансовыми) ресурсами государств. Не случайно именно на этот период приходится первая попытка адаптации структуры ООН к глобальной экологической проблематике, выразившаяся в учреждении вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи ООН под названием Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП).

Такой ход развития событий, однако, не привел к умалению роли международных неправительственных экологических организаций, которые, как правило, более оперативно реагировали на экологические вызовы и не были, в отличие от межправительственных организаций, скованы принципом государственного суверенитета в его абсолютном понимании. Правильное понимание роли международных неправительственных организаций особенно важно для сферы кодификации и прогрессивного развития международного экологичес-

кого права. Как показал ход событий в течение трех последних десятилетий XX века, межправительственные организации оказались неспособными осуществить работу по первому и, на наш взгляд, главному направлению кодификационной деятельности – разработка и принятие единого международно-правового акта, кодифицирующего отраслевые принципы международного экологического права⁶. Так, общеизвестно, что ЮНЕП еще в 1972 г. получила мандат от ООН (резолюция Генеральной Ассамблеи 2997 (XXVII) на деятельность в области кодификации и прогрессивного развития международного экологического права, которая в официальных документах Программы определяется как “развитие и совершенствование международного законодательства в области защиты окружающей среды”. Однако ни в 70-е гг., ни в дальнейшем ей так и не удалось сосредоточить свое внимание на разработке базового для отрасли документа⁷, отдав предпочтение региональному подходу и отдельным предметным областям.

Международные неправительственные организации оказывают активное влияние на нормотворческую деятельность в области международного и национального экологического права. Хотя формально юридически их решения не являются обязательными для государств, тем не менее, в определенных случаях, особенно с учетом роста масштабов и значения народной дипломатии, эти организации оказывают существенное воздействие на государства и международные отношения путем подготовки для принятия правительствами и международными межправительственными организациями текстов международных конвенций и соглашений, парламентами – национальных законодательных актов в области экологического права, силой общественного мнения, организованностью своих массовых мероприятий и все более возрастающей компетентностью своей деятельности. Более того, в реальной действительности международные неправительственные организации не существуют изолированно от международных межправительственных. Между этими видами международных организаций имеется множество связей, в том числе формального характера (например, консультативный статус), позволяющий международным не-

⁶ Второе направление кодификационной деятельности, благодаря ООН и ее специализированным учреждениям, напротив, развивалось довольно динамично и плодотворно, о чем можно судить по количеству заключенных на настоящее время международных многосторонних договоров и конвенций (более 1500).

⁷ Об участии ЮНЕП в разработке проекта Международного Пакта по окружающей среде и развитию см. далее.

правительственным организациям способствовать деятельности международных межправительственных организаций⁸.

Основными аспектами работы международных неправительственных организаций в области охраны окружающей среды являются разработка и внедрение в практику на национальном и международном уровнях юридических норм и технических мер, направленных на охрану, защиту и рациональное использование окружающей среды и отдельных ее элементов, содействие активизации, расширению и углублению международного сотрудничества в области обеспечения экологической безопасности.

Среди большого разнообразия международных неправительственных организаций, специально созданных для решения экологических проблем, особое место занимает Международный Союз охраны природы и природных ресурсов (МСОП), который в документах Союза именуется независимой международной некоммерческой организацией.

Решение о создании МСОП было принято во Франции в октябре 1948 г. Его основная цель состоит в осуществлении руководства и оказании содействия мировому природоохранному движению для поддержания целостности и сохранения разнообразия живой природы и обеспечения использования человеком природных ресурсов на устойчивой и справедливой основе.

МСОП объединяет 78 суверенных государств, 112 правительственных учреждений, 735 неправительственных организаций, 35 ассоциированных членов и около 12 тыс. ученых и экспертов из 181 страны мира. Союз имеет статус наблюдателя при Генеральной Ассамблее ООН, поддерживает тесные рабочие связи со многими межправительственными организациями, особенно с ЮНЕСКО и ФАО. В МСОП работают примерно 1000 сотрудников, большинство из которых находятся в 42 региональных офисах, и 100 человек – в г. Гланд (Швейцария). Российское представительство МСОП было открыто в Москве в рамках Европейской региональной Программы в 1994 г.

Высшим руководящим органом Союза, определяющим политику и общие элементы программы работы, является Всемирный конгресс по охране природы. В работе Конгресса, созываемого один раз в три года, принимают участие все члены МСОП. В период между конгрессами работой Союза руководит Совет, избираемый Конгрессом и воз-

⁸ В настоящее время более 500 международных неправительственных организаций поддерживают тесные связи с ЮНЕП.

главляемый президентом. В период между заседаниями Совета от имени последнего действует Бюро, назначаемое Советом из числа его членов. Кроме того, МСОП имеет постоянный секретариат, во главе которого стоит Генеральный директор.

Основная деятельность по кодификации и прогрессивному развитию принципов и норм международного и национального экологического права в МСОП сосредоточена в его шести комиссиях: комиссии по видам животных, находящихся под угрозой исчезновения; комиссии по охраняемым территориям; комиссии по экологии; комиссии по устойчивому развитию; комиссии по экологической политике, праву и управлению и комиссии по образованию и подготовке в области экологии, а также в Центре экологического права Союза, расположенного в Бонне (Германия).

Основная концептуальная идея, которая положена в основу Правовой программы МСОП, заключается в том, что существующее в настоящее время во многих странах национальное экологическое законодательство, равно как и международное экологическое право, являются результатом поспешной и не всегда самой удачной реакции государств на критические изменения в состоянии окружающей среды или иные экологические вызовы. Поэтому как в развитых, так и в развивающихся странах сегодня остро ощущается потребность в разработке новой модели взаимодействия системы “общество-природа”, основанной на экосистемном междисциплинарном подходе к управлению охраной окружающей среды, на принципах предвидения и предупреждения, в дальнейшем развитии и усовершенствовании имеющихся национальных законодательств, в создании действительно нового международного экологического порядка. Правовая программа МСОП стремится способствовать решению указанных задач, считая своей главной миссией оказание помощи в разработке солидной правовой базы для охраны и управления окружающей средой, кодификацию и прогрессивное развитие международного экологического права как *conditio sine qua non* устойчивого развития и международного экологического правопорядка.

Основные цели Правовой программы МСОП сводятся к следующему:

- определять области, в которых улучшение политики, правовых и управленческих инструментов и механизмов может существенно способствовать делу охраны окружающей среды и устойчивого развития;
- способствовать совершенствованию международного экологическо-

го права и национального экологического законодательства путем разработки соответствующих юридических документов и усовершенствования уже действующих;

- оказывать помощь правительственным и неправительственным учреждениям и организациям в выработке международных и национальных эколого-правовых нормативных актов;
- оказывать техническое содействие по правовым и институциональным аспектам любых программ МСОП;
- обеспечивать поддержку инициатив иных организаций и учреждений, обращающихся к МСОП за помощью в разработке экологического права и экологической политики;
- осуществлять мониторинг за развитием и тенденциями в области экологической политики и экологического права как на международном, так и на национальном уровнях;
- предоставлять информацию по национальному и международному экологическому праву членам МСОП, организациям-партнерам и пользователям во всем мире⁹.

К числу наиболее существенных и значимых результатов осуществления Правовой программы МСОП можно отнести следующие.

- В области разработки, обсуждения и принятия новых международных договоров и соглашений по инициативе и во многом благодаря настойчивости МСОП были приняты, в частности, Африканская конвенция об охране природы и природных ресурсов 1968 г.; Соглашение о сохранении белых медведей (Осло, 1973 г.); Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (Вашингтон, 1973 г.); Конвенция об охране природы в южной части Тихого океана 1976 г.; Конвенция об охране мигрирующих видов диких животных (Бонн, 1979 г.); Соглашение стран – членов АСЕАН по сохранению природы и природных ресурсов (Куала-Лумпур, 1985 г.); Конвенция по биологическому разнообразию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.).
- В плане адаптации действующих международных соглашений к новым условиям, обстоятельствам и техническим возможностям в рамках Правовой программы были подготовлены дополнения к Рамсарской конвенции 1971 г. о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местаобитания водоплавающих птиц (1982 и 1987 гг. по просьбе государств – участ-

⁹ The Environmental Law Programm of IUCN 1990-1991. November, 1989. P. 2.

ников Конвенции); новая редакция Африканской конвенции 1968 г. об охране природы и природных ресурсов, расширившая сферу ее применения и усовершенствовавшая ее (по просьбе ОАЕ).

- В области разработки региональных соглашений, предусмотренных действующими конвенциями, в рамках Правовой программы были подготовлены руководящие начала Соглашения по западным полярным областям в соответствии с Боннской конвенцией об охране мигрирующих видов диких животных 1979 г.; проект ныне действующей Конвенции по Боденскому озеру (по просьбе правительства ФРГ); проекты соглашений по белому аисту и сибирскому журавлю для первичного обсуждения их потенциальными участниками.

- В области развития «мягкого» международного экологического права Центр экологического права и комиссия МСОП по экологической политике, праву и управлению обеспечили разработку проекта Всемирной Хартии природы, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1982 г., и Повестки дня на XXI век, принятой путем консенсуса на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в 1992 г..

- Содействуя включению экологически обоснованных требований в работу других международных организаций, связанных с прогрессивным развитием международного экологического права, Правовая программа следит за работой многих международных форумов, органов и организаций, провела экспертную оценку экологических разделов проекта конвенции Международной морской организации (ИМО) по спасанию на море и контролировала ход работ над Конвенцией ООН по морскому праву, Соглашением по тропическим лесам и другими документами.

- В области имплементации универсальных и региональных соглашений в рамках Правовой программы, в частности, был представлен по запросу ЕЭС обзор применения в 12 странах – членах Правил Сообщества, относящихся к международной торговле видами дикой флоры и фауны, находящимися под угрозой исчезновения; для Постоянного комитета Бернской конвенции был подготовлен отчет о применении и толковании отдельных разделов Конвенции; для секретариата Рамсарской Конвенции 1971 г. о водно-болотных угодьях была разработана схема анализа национального законодательства по водно-болотным угодьям с целью составления обзора национального законодательства в этой области государств - участников Конвенции.

- Ряду государств была оказана помощь в разработке актов национального экологического законодательства: для Индии – по применению

Конвенции о международной торговле видами дикой флоры и фауны, находящимися под угрозой исчезновения, и по биосферным заповедникам; для Саудовской Аравии и Гамбии – по экологическим измерениям (аналогичные запросы были получены также от Вьетнама, Вануату, Фиджи, Соломоновых островов и др.); для Панамы – проект Закона об охране животного мира; для Малави – проект Закона об охраняемых природных комплексах-территориях; для Таиланда – проект Государственного плана охраны природы; для Свазиленда и Иордании – проекты новых природоохранных законов.

Исследуя состояние экологического права в конкретных регионах или уровень правового регулирования охраны отдельных объектов окружающей среды, в рамках Правовой программы были подготовлены: Анализ законодательства 45 африканских стран по вопросу охраны диких животных; Анализ лесного и в целом экологического законодательства семи центральноафриканских стран для последующего пересмотра их внутреннего права, касающегося охраны тропических лесов; Комплексный анализ правовых проблем, имеющих в лесном законодательстве района Сахели; Обзор национального законодательства об охране водно-болотных угодий в свете решений международных конференций по данному вопросу.

На фоне этих впечатляющих результатов работы МСОП в области разработки конвенций по вопросам, в глобальном регулировании которых заинтересовано все человечество, не осталось без внимания союза и первое направление – кодификация и развитие принципов и норм, имеющих основополагающий для отрасли характер и решающее значение для обеспечения экологической безопасности, международного природоохранного сотрудничества и рационального ресурсопользования. Наглядным доказательством последнего может служить разработка специалистами Комиссии по экологической политике, праву и управлению МСОП и Международного совета по праву окружающей среды проекта (при посильном участии Центра программной деятельности в области права окружающей среды и учреждений ЮНЕП) Международного пакта по окружающей среде и развитию, который был одобрен на юбилейном конгрессе ООН по международному публичному праву (Нью-Йорк, 13-17 марта 1995 г.)¹⁰.

¹⁰ См.: Draft International Covenant on Environmental and Development IUCN. The World Conservation Union. 1995.

Этот документ, состоящий из 72 статей, определяет основные принципы, обязанности государств по отношению к глобальной экологической системе, элементам природной среды и природным процессам, видам человеческой деятельности, влияющей на природную среду, и мерам регулирования антропогенных воздействий, юридические рамки по интеграции и взаимоувязыванию различных аспектов проблемы охраны окружающей среды и развития. Многие положения проекта пакта являются обычными нормами международного права. Пакт ликвидирует пробелы в международном экологическом праве и является основой для разработки новых норм в области охраны окружающей среды на глобальном, региональном и субрегиональном уровнях. Положения пакта призваны облегчить создание международных институционных механизмов для выполнения действующих международных договоров¹¹.

В основу проекта Пакта положены договоры и обычаи в области международного экологического права, а также положения Стокгольмской декларации 1972 г., Декларации Рио 1992 г. и Всемирной Хартии по охране природы 1982 г.

Проект Пакта 1995 г., соответствуя положениям ст. 38.1(d) Статута Международного Суда, олицетворяет собой «доктрину наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций».

Проект Пакта, так же как и Стокгольмская декларация и Декларация Рио, содержит положения, именуемые принципами. При этом к категории основополагающих принципов проект Пакта относит следующие: 1) «уважение по отношению ко всем формам жизни», 2) «общая забота человечества», 3) «взаимозависимые ценности», 4) «ценности, передаваемые из поколения в поколение», 5) «предотвращение», 6) «предусмотрительность», 7) «право на развитие», 8) «искоренение бедности», 9) «схемы потребления и демографическая политика». Уже из названия перечисленных принципов (за исключением принципа 7) следует, что они сформулированы не как нормы права. Это принципы-идеи¹². Поэтому в Комментариях к проекту Пакта гово-

¹¹ Точка зрения автора на проблему совершенствования институционного механизма обеспечения экологической безопасности была изложена в научной статье: Копылов М.Н. Международная экологическая администрация // Закон и право. 1998. № 10. С. 32-36.

¹² О «принципах-нормах» и «принципах-идеях» см.: Курс международного права: В 7 томах. М., 1989. Т. 2. С. 5-6; Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. М., 1996. С. 120-121.

рится о том, что это «декларативное выражение правовых норм и основа для всех обязательств, содержащихся в проекте Пакта». В них находят свое воплощение требования, вытекающие из биосферного мышления, отвергающего антропоцентрическую модель взаимодействия человека и окружающей среды. Эта мысль отчетливо прослеживается в следующих словах из доклада Генерального Секретаря ООН, предваряющих текст проекта: «Устав ООН регулирует отношения между Государствами. Всеобщая Декларация прав человека имеет применение к отношениям между Государством и индивидом. Настало время создать документ, регулирующий отношения между человечеством и природой». Примечательно, что в этом определении говорится не о том, что проект Пакта регулирует отношения государств по поводу использования природных ресурсов и их сохранения, а о создании некоего неюридического «правоотношения»: отношения между человечеством и природой.

В отличие от своих предшественников – Стокгольмской декларации 1972 г. и Декларации Рио 1992 г., в которых не проводится различие между «принципами-нормами» и «принципами-идеями», равно как и не устанавливается соотношение между ними¹³, проект Пакта отде-

¹³ На это обстоятельство указывали еще те специалисты в области международного экологического права, которые стояли у истоков этой отрасли международного права и ее доктрины. Так, О.С. Колбасов отметил, что принципы Стокгольмской декларации, за исключением принципов 7, 21 – 24 (которые носят правовой характер), «часто имеют форму общих суждений, заявлений вообще» (Колбасов О.С. Международно-правовая охрана окружающей среды. М., 1982. С. 37).

Например, принципы 2 – 5 Стокгольмской декларации не могут быть признаны нормативными. Они содержат в себе призывы по сохранению восполнимых и невосполнимых природных богатств Земли, а также предотвращению загрязнения окружающей среды. Это своего рода принципы-идеи, отражающие биосферный подход к проблемам сосуществования человека и окружающей среды.

В то же время Стокгольмская декларация Принципов содержит принципы, которые, будучи сформулированными как нормативные положения, превратились впоследствии в правовые нормы в области международного экологического права. Так, Принцип 7 устанавливает, что «Государства принимают все возможные меры для предотвращения загрязнения морей веществами, которые могут поставить под угрозу здоровье человека, нанести вред живым ресурсам и морским видам, нанести ущерб судоходству или создать препятствия для других законных видов использования морей». Другими примерами нормативных принципов могут служить положения, закрепленные в Принципах 21, 22 и 24 Стокгольмской декларации.

К числу нормативных принципов Декларации Рио, положения которых находят свое применение в качестве конкретных мер и обязательств в форме определенных международных договоров, можно отнести те, в которых предусматривается: сотрудниче-

лил «принципы-идеи» от «принципов-норм» и обозначил первые из них как «основополагающие принципы». На этих «основополагающих принципах» строятся «принципы-нормы», предусмотренные в последующих разделах и сформулированные как «общие обязательства».

В проекте Пакта содержится указание на следующие восемь принципов-норм (что, впрочем, не делает данный перечень исчерпывающим):

- обеспечение конституционных экологических прав граждан;
- недопустимость нанесения трансграничного ущерба;
- экологически обоснованное рациональное использование природных ресурсов;
- недопустимость радиоактивного заражения окружающей среды;
- защита экологических систем Мирового океана;
- запрет военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду;
- обеспечение экологической безопасности;
- международно-правовая ответственность государств за ущерб, причиненный окружающей среде.

Принцип обеспечения конституционных «экологических» прав граждан, по нашему убеждению, мыслим только в рамках системной взаимосвязи с соответствующими внутригосударственными нормами и, безусловно, не может иметь прямого действия.

Конституции многих государств не содержат норм (или нормы), устанавливающих само право на благоприятную среду. Соответственно «экологические права граждан» приходится выводить из других конституционных норм. Однако последние значительно различаются по своему конкретному содержанию от государства к государству. Поэтому указанный принцип нельзя толковать иначе, как: «что предусмотрено вашей Конституцией и конституционными законами в отношении экологических прав граждан, то и соблюдайте».

ство в противодействии перемещению или передаче в другие государства вредных для экологии и человека видов деятельности и веществ (Принцип 14); направление уведомлений и соответствующей информации заинтересованным государствам или проведение консультаций с ними относительно мероприятий, которые могут иметь потенциально неблагоприятные трансграничные последствия (Принцип 19); незамедлительное уведомление других государств о любых стихийных бедствиях или других чрезвычайных ситуациях, которые способны привести к неожиданным вредным последствиям для окружающей среды в этих государствах (Принцип 18); помощь государствам, пострадавшим от последствий указанных выше бедствий или ситуаций (Принцип 18).

Очевидно, что, опираясь на этот принцип, каждый индивид располагает возможностью добиваться именно «благоприятной окружающей среды» в том понимании элемента «благоприятная», которое вытекает из норм национального права (в том числе – специальных законов).

Принцип недопустимости нанесения трансграничного ущерба закреплен в Стокгольмской Декларации принципов 1972 г. (Принцип 21), повторен в Принципе 2 Декларации по окружающей среде и развитию, принятой в 1992 г. в Рио-де-Жанейро, и получил широкое признание «как обязательная норма международного права». Его содержание сводится к тому, что государства «несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции».

Однако реализация данного принципа на практике вызывает целый ряд проблем. Прежде всего само понятие «трансграничное загрязнение» неоднозначно. Согласно наиболее распространенному подходу, под «трансграничностью» в данном случае понимается перенос соответствующих поллютантов с территории одного государства (государства, на территории которого расположен источник загрязнения) на территорию другого (соседнего) государства. Иными словами, возможная конфликтность ограничивается двусторонними отношениями.

На практике указанному понятию государства, как правило, придают более широкое значение: включают в него любую форму загрязнения, которая имеет неблагоприятные воздействия в тех пространственных сферах, которые определены в Принципе 21 Стокгольмской Декларации и в Принципе 2 Декларации Рио. Именно из такого понимания (более широкого, чем двустороннее загрязнение через границу в отношениях между соседними государствами) исходили стороны Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г.¹⁴.

Соответственно это включает в себя и перенос поллютантов из какого-либо района Мирового океана, находящегося под юрисдикцией или контролем одного государства, (например, из исключительной экономической зоны) в другой аналогичный район под юрисдикцией или контролем другого государства или в само открытое море, где о государственных границах не может вообще идти речи.

¹⁴ См.: Van Heijnsbergen P. The "Pollution" Concept in International Law / Environmental Policy and Law, 1979. Vol. 5. № 1. P. 12.

Примером «трансграничности», не привязанной к факту пересечения поллютантами именно государственной границы, служит известное дело «Фукуру-Мару», когда США выплатили правительству Японии компенсацию за вред (как следствие радиоактивного облучения), который был причинен японским рыбакам в результате ядерных испытаний на Маршалловых островах в марте 1954 г.

В доктрине международного права Принцип 2 Декларации Рио, производящий принцип 21 Стокгольмской декларации, часто считают центральным принципом международного экологического права. Несмотря на это, его точное содержание разные авторы определяют по-разному. Одна часть авторов рассматривает содержание принципа как обязательство осуществлять какую-либо деятельность с должным усердием (прилежанием) для того, чтобы предотвращать возникновение ущерба. Другая часть авторов считает, что обязательство по предотвращению ущерба носит абсолютный характер. Ко второму толкованию можно прийти, если рассматривать обязательство по проведению какой-либо деятельности с должным усердием столь жестко, что оно придет к обязательству по абсолютному предотвращению ущерба. При этом в соответствии с первым толкованием обязательство будет более гибким, чем в соответствии со вторым толкованием. Толкование указанного принципа во взаимосвязи с другими принципами Декларации Рио позволяет заключить, что в случае угрозы причинения ущерба окружающей среде должны быть приняты все меры по предотвращению такого ущерба. Любая деятельность, которая может повлечь такой ущерб, должна быть прекращена.

Принцип экологически обоснованного рационального использования природных ресурсов раскрывается в Стокгольмской Декларации 1972 г. следующим образом: рациональное планирование и управление возобновляемыми и невозобновляемыми ресурсами Земли в интересах нынешнего и будущего поколений; долгосрочное планирование экономической деятельности с обеспечением экологической перспективы; оценка возможных последствий деятельности государств в пределах своей территории, зон юрисдикции или контроля для систем окружающей среды за этими пределами; поддержание используемых природных ресурсов на оптимально допустимом уровне, то есть на уровне, при котором возможна максимально чистая продуктивность и не может наблюдаться тенденция к её снижению; научно обоснованное управление живыми ресурсами.

Принцип недопустимости радиоактивного заражения окружающей среды распространяется как на мирную, так и на военную области использования радиоактивных веществ (ядерной энергии). В настоящее время наиболее актуальна проблема нераспространения (на практике – через запрет на вывоз-ввоз) средств потенциального радиоактивного заражения на территорию иностранных государств без принятия должных (надежных) средств радиоактивной безопасности.

Принцип защиты экологических систем Мирового океана наиболее полно разработан в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., в соответствии с которой международные нормы и стандарты по предотвращению загрязнения с судов в открытом море, включая экономические зоны, разрабатываются самими государствами. Обеспечение же таких норм и стандартов в экономической зоне преимущественно, а в открытом море – полностью относится к юрисдикции государства флага.

Международный Орган по морскому дну наделен в указанной области лишь правом принимать соответствующие нормы, правила и процедуры, в частности для:

- предотвращения загрязнения морской среды от вредных последствий таких видов деятельности, как бурение, драгирование, выемка грунта, удаление отходов, строительство и эксплуатация установок, трубопроводов и других устройств, связанных с такой деятельностью;
- защиты сохранения природных ресурсов Международного района морского дна и предотвращения ущерба флоре и фауне морской среды (ст. 145).

Принцип запрета военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду закреплён в Дополнительном Протоколе I 1977 г. к Женевским конвенциям о защите жертв войны 1949 г., а также в Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1977 г.

В первом из названных документов (ст. 55) он звучит так: “При ведении военных действий проявляется забота о защите природной среды от обширного, долговременного и серьезного ущерба. Такая защита включает запрещение использования методов или средств ведения войны, которые имеют целью причинить или, как можно ожидать, причинят такой ущерб природной среде и тем самым нанесут ущерб здоровью или выживанию населения”.

Принцип обеспечения экологической безопасности является, пожалуй, самым «трудным» для раскрытия и реализации принципом, концепция экологической безопасности как таковая принята и законодательно закреплена далеко не во всех государствах.

Экологическая безопасность – приоритетная составная часть национальной безопасности и глобальной безопасности мирового сообщества, реализующего переход к устойчивому развитию, а также приоритетный критерий социального развития.

Принцип международно-правовой ответственности государств за ущерб, причиненный окружающей среде, в настоящее время четко оформился в международном праве лишь в отношении ответственности за трансграничное загрязнение.

Все это имеет отношение к вопросам ответственности, но опосредованное. Предмет ответственности в данной области вполне конкретен и связан с ответственностью государств за соответствующие действия как своих государственных органов, так и организаций различной организационно-правовой формы, а также юридических и физических лиц.

Наиболее общий, принципиальный подход в данном вопросе состоит в том, что государства обеспечивают выполнение принятых ими международных обязательств по защите окружающей среды и недопущению трансграничного загрязнения всеми указанными органами, организациями и лицами, принимая в этих целях наиболее эффективные меры (позитивная ответственность – или *responsibility* – англ.).

В этих целях, в первую очередь, и принимаются документы «экологического законодательства», которые должны соответствовать международно-правовым и односторонним обязательствам данного государства в области защиты окружающей среды.

Что касается «негативной ответственности» (*liability* – англ.), то здесь должен применяться принцип объективной (а в отдельных случаях и абсолютной) ответственности (независимо от вины).

Основные принципы международного экологического права, как нам представляется, целесообразно закреплять в государственной экологической политике (ГЭП) с установлением приоритетов охраны жизни и здоровья человека, обеспечения благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха населения, научно обоснованным сочетанием экологических и экономических интересов общества, обеспечивающих реальные гарантии прав человека на здоровую и благоприятную для жизни окружающую среду.