**Международное экологическое право**

**Понятие международного экологического права**

Международное экологическое право - совокупность принципов и норм международного права, регулирующих отношения его субъектов в области охраны окружающей среды и рационального использования ее ресурсов. В отечественной литературе более распространено название "международное право окружающей среды". Термин "экологическое право" представляется предпочтительным лишь в силу его интернационального употребления. Исследованиями в этой области известны С. В. Виноградов, О. С. Колбасов, А. С. Тимошенко, В. А. Чичварин.

В наше время защита окружающей среды выдвигается на первый план. Последствия недостаточного внимания к проблеме могут быть катастрофическими. Речь идет не только о благополучии человечества, а о его выживании. Особенно тревожно то, что деградация природной среды может оказаться необратимой.

Загрязнение вод наносит ущерб здоровью человека и рыбным запасам. Деградация сельхозугодий привела к засухе и эрозии почв во многих районах. Отсюда недоедание, голод, болезни. Загрязнение воздуха наносит все более ощутимый ущерб здоровью людей. Массовое уничтожение лесов отрицательно сказывается на климате и сокращает биоразнообразие, генофонд. Серьезной угрозой здоровью является истощение озонового слоя, защищающего от вредных излучений Солнца. К катастрофическим изменениям в климате Земли ведет "парниковый эффект", т. е. глобальное потепление в результате растущих выбросов углекислого газа в атмосферу. Нерациональное использование минеральных и живых ресурсов ведет к их истощению, что опять-таки ставит проблему выживания человечества. Наконец, аварии на предприятиях, связанных с радиоактивными и ядовитыми веществами, не говоря уже об испытаниях ядерного оружия, причиняют огромный ущерб здоровью людей и природе. Достаточно вспомнить об аварии на Чернобыльской АЭС и на американском химическом заводе в Индии. Большой ущерб окружающей среде приносят вооруженные конфликты, о чем свидетельствует опыт войн во Вьетнаме, Кампучии, в Персидском заливе, в Югославии и др.

Положение государств в отношении защиты окружающей среды различно. Государствам, образовавшимся в результате ликвидации СССР, досталось тяжелое наследие в результате длительного пренебрежения к интересам защиты природы. Обширные районы оказались отравленными и неспособными обеспечить нормальные условия жизни. Между тем ресурсы на исправление положения предельно ограниченны.

В развивающихся странах проблемы экологии могут поставить под вопрос успех процесса развития, а средства на изменение ситуации отсутствуют. В наиболее развитых странах существующая система потребления ведет к такому истощению ресурсов не только своих, но и других стран, которое создает угрозу будущему развитию во всем мире. Это свидетельствует, что защита окружающей среды касается всех аспектов развития общества и является жизненно важной для всех стран, независимо от уровня их развития. Поэтому такая защита должна стать элементом политики любого государства. Поскольку национальные части окружающей среды образуют единую глобальную систему, постольку защита ее должна стать одной из главных целей международного сотрудничества и составным элементом концепции международной безопасности. В резолюции 1981 г. Генеральная Ассамблея ООН указала значение мира для охраны природы и отметила обратную зависимость - сохранение природы вносит вклад в упрочение мира, обеспечивая правильное использование природных ресурсов.

Все ранее сказанное стимулирует динамичное развитие международного экологического права. Заслуживает внимания особенность этого развития, состоящая в большой роли общественности и средств массовой информации. Многие акты и решения принимаются правительствами под их воздействием. Массовые движения в защиту природы, различные партии "зеленых" становятся все более влиятельными.

Позиция правительств объясняется различиями в интересах. Защита окружающей среды весьма дорогостояща. Она отрицательно сказывается на конкурентоспособности товаров. Мероприятия на своей территории не препятствуют трансграничному загрязнению. Заводы на Кольском полуострове наносят ущерб окружающей среде Норвегии. В 1996 г. Россия заключила соглашение о финансировании Норвегией установления фильтров на металлургическом комбинате на Кольском полуострове. В общем проблема решаема лишь в глобальном масштабе, а это требует колоссальных средств.

Международное экологическое право начало складываться как обычное право, прежде всего, это касается его принципов. Именно так утвердился основной принцип международного экологического права - принцип ненанесения вреда природе другого государства действиями, совершаемыми на собственной территории. Сложился наиболее общий принцип - принцип защиты окружающей среды. Идет становление принципа ответственности за нанесение вреда природе другого государства. Особо отмечу кардинальный принцип, который был сформулирован в Декларации Конференции ООН по окружающей человека среде 1972 г. следующим образом: "Человек обладает основным правом на свободу, равенство и должные условия жизни, на окружающую среду такого качества, которое дает возможность жить достойно и благополучно".

Международное экологическое право тесно связано не только с правами человека, но и с другими отраслями международного права. Как мы видели, защита окружающей среды является принципом также морского и космического права. Значительное внимание защите рабочих от загрязненной среды уделяет Международная организация труда; например, в 1977 г. ею принята Конвенция о защите рабочих от производственных опасностей, связанных с загрязнением воздуха, шумом и вибрацией.

В общем процессе формирования обычных норм международного экологического права важная роль принадлежит резолюциям международных организаций и конференций, которые прокладывают путь позитивному праву. В качестве примера укажу на такие акты Генеральной Ассамблеи ООН, как резолюция 1980 г. "Об исторической ответственности государств за сохранение природы Земли для настоящего и будущих поколений" и Всемирная хартия природы 1982 г.

Важным источником международного экологического права являются договоры. За последние годы принят целый комплекс универсальных конвенций в этой области, которые дают представление и о предмете данной отрасли международного права. Прежде всего, это Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного воздействия на природную среду 1977 г., а также Конвенция о защите озонового слоя 1985 г., Конвенция об охране мигрирующих видов диких животных 1979 г., Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, 1973 г., Конвенция ЮНЕСКО об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г.

Среди этих конвенций нет главной, основополагающей, которая бы содержала положения, отраженные в упомянутых резолюциях ООН. Нет даже конвенции, посвященной такой актуальной проблеме, как защита воздуха. Более продвинулись в этом направлении региональные организации.

Ведущая роль в развитии международного экологического права принадлежит международным организациям. Особое место занимает ООН. Ранее уже отмечались принципиальные резолюции Генеральной Ассамблеи. Постоянно занимается вопросами экологии Экономический и Социальный Совет, важная роль принадлежит другим организациям системы ООН, а также ее региональным комиссиям. В своей области занимаются разработкой правил защиты окружающей среды Организация ООН по промышленному развитию (ЮНИДО), ЮНЕСКО, Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Продовольственная и сельскохозяйственная организация (ФАО). Существует специальная Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП), которая практиччски представляет собой международную организацию, хотя юридически это вспомогательный орган, созданный резолюцией Генеральной Ассамблеи. ЮНЕП принадлежит первостепенная роль в содействии развитию международного экологического права. В ее рамках разрабатываются основы этого права, инициируется подготовка конвенций.

Немалую роль играют региональные организации. Защита окружающей среды - одна из главных задач ОВСЕ. В ее рамках принят ряд конвенционных актов и целый ряд решений в этой области.

Существенную роль в защите окружающей среды призвано сыграть сотрудничество в рамках СНГ. Эта задача поставлена Уставом СНГ и подтверждена многими другими актами. Договор между Белоруссией, Казахстаном, Киргизией и Россией 1996 г. обязывает наращивать "сотрудничество в области охраны окружающей среды, включая разработку и принятие единых стандартов экологической безопасности". Стороны "предпринимают совместные меры по предотвращению и ликвидации последствий аварий, стихийных бедствий, ядерных и экологических катастроф" (ст. 9). Приведенные положения дают представление о том, как понимается принцип охраны окружающей среды во взаимоотношениях стран СНГ.

В осуществление принципа в 1992 г. странами СНГ заключено Соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды. На основании Соглашения учреждены Межгосударственный экологический совет, а при нем Межгосударственный экологический фонд. Задача Совета - координировать сотрудничество государств в области охраны природы, готовить соответствующие нормативные акты. Фонд призван финансировать межгосударственные программы, помощь в ликвидации чрезвычайных экологических ситуаций, а также проектную и исследовательскую работу в области охраны окружающей среды.

**Охрана различных видов окружающей среды**

Морская среда одной из первых стала объектом охраны. Соответствующие положения содержатся в общих конвенциях по морскому праву. Особое внимание уделяется борьбе с загрязнением нефтью. Этой проблеме посвящена первая экологическая универсальная конвенция - Лондонская конвенция по предотвращению загрязнения моря нефтью 1954 г. Она запретила слив нефти и нефтеводяной смеси с судов: После ряда аварий с танкерами принимаются новые конвенции. Брюссельская конвенция о вмешательстве в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью, 1969 г., предоставила прибрежным государствам весьма широкие полномочия, вплоть до права уничтожать судно и груз в случае угрозы серьезного загрязнения побережья и прибрежных вод. Конвенция проложила путь к борьбе с загрязнением моря и другими веществами в аналогичных случаях (Протокол 1973 г.).

Естественно возник вопрос о компенсации ущерба, причиняемого загрязнением нефтью. Ему уже в 1969 г. была посвящена Брюссельская конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью. Она установила абсолютную, т. е. не зависящую от вины, ответственность судовладельцев, вместе с тем ограничила ее размеры, правда, довольно высоким потолком. Борьба с последствиями загрязнения нефтью требует совместных действий государств. Организации таких действий посвящена Конвенция по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству 1990 г.

Запрет всех эксплуатационных сбросов с судов содержится в Конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 г. Захоронению в море экологически вредных веществ посвящена Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г.

Заключены соглашения и на региональном уровне. Так, Конвенция о защите Черного моря от загрязнения 1992 г. касается вопросов о наземных источниках загрязнения, о захоронении, о сотрудничестве в борьбе с загрязнением нефтью и иными вредными веществами в чрезвычайных условиях.

Особое положение занимает и Балтийское море. Оно было отнесено к категории "особых районов" Конвенцией по предотвращению загрязнения моря с судов 1973 г. К таким районам применяются повышенные требования в отношении предотвращения загрязнения. В 1974 г. прибалтийские страны заключили Хельсинкскую конвенцию по защите морской среды района Балтийского моря. Ее особенность состоит в запрещении загрязнения моря с суши. На базе Конвенции создана Комиссия по защите морской среды Балтийского моря. Однако вскоре стало ясно, что положения Конвенции оказались недостаточными, ив 1992 г. была принята новая Конвенция по защите морской среды Балтийского моря, установившая более строгие требования. Особо отмечу, что ее действие распространяется и на определенную часть внутренних вод, пределы такого распространения определяются каждым государством.

Воды рек и озер обладают настолько существенными различиями, что разработка общей конвенции оказалась невозможной. Даже подготовленная Советом Европы в 1974 г. региональная конвенция не собрала необходимого числа ратификаций. Отдельные положения о предотвращении загрязнения рек содержатся в соглашениях, посвященных иным вопросам. Упомянутая Конвенция о Балтийском море затрагивает и впадающие в него реки. Но в большинстве случаев вопросы охраны решаются соглашениями прибрежных государств, правда, пока неудовлетворительно. В качестве позитивного примера можно сослаться на нормы и организационные формы охраны вод Рейна. В 1963 г. была подписана Бернская конвенция о защите Рейна от загрязнений. Для ее реализации учреждена Комиссия, которая подготовила в 1976 г. Конвенцию о защите Рейна от загрязнения химикалиями и другую - о защите от хлоридов.

В связи с ростом потребления пресной воды и ограниченности ее ресурсов вопрос об охране пресноводных бассейнов приобретает исключительное значение. В результате появляются новые аспекты международного экологического права. Откликаясь на требования жизни, Комиссия международного права ООН подготовила и передала Генеральной Ассамблее проект статей о праве несудоходного использования международных водотоков.

Под водотоком понимается система не только поверхностных, но и подземных вод, образующих единое целое и обычно текущих к одному выходу. Международными являются водотоки, части которых расположены в разных государствах. Режим таких водотоков определяется соглашением государств, с территорией которых они связаны. Каждое такое государство обладает правом на участие в соглашении.

Государства обязаны использовать водотоки таким образом, чтобы обеспечить им необходимую охрану. Они обязаны участвовать в охране водотоков на справедливой основе, сотрудничать для достижения этой цели.

Воздушная среда, как уже отмечалось, является общим достоянием человечества. Несмотря на это, ее охрана никак не отражена в международном экологическом праве. Вопрос решается на двустороннем и региональном уровнях. Пожалуй, единственным значительным шагом в этой области является подготовленная в рамках ОВСЕ Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большом расстоянии 1979 г., впоследствии дополненная рядом протоколов. Особое внимание уделено сокращению выбросов серы в атмосферу, порождающих кислотные дожди, которые переносятся на большие расстояния и причиняют вред всему живому.

Важным направлением в защите природы является сотрудничество в противодействии нарастанию парникового эффекта, т. е. глобального потепления в результате насыщения атмосферы двуокисью углерода, основным источником которой является автотранспорт. Последствия этого эффекта могут оказаться катастрофическими уже в ближайшие десятилетия. С одной стороны, появятся новые обширные пустыни, а с другой, подъем уровня моря приведет к затоплению больших освоенных человеком пространств. В 1992 г. была принята Рамочная конвенция ООН об изменении климата. Она определила общие положения и основные направления сотрудничества. Установлена общая ответственность государств, но при этом должны учитываться различия в экономическом потенциале. Особое внимание надлежит проявлять к интересам развивающихся стран, которые наиболее уязвимы в отношении отрицательных изменений климата, а с другой стороны, располагают наименьшими возможностями противодействия этому.

Озоновый слой предохраняет Землю от пагубного влияния ультрафиолетового излучения Солнца. Под влиянием деятельности человека он существенно истощился, над некоторыми районами появились "озоновые дыры". В 1985 г. была принята Конвенция по защите озонового слоя. В ней речь идет о контроле за его состоянием и о сотрудничестве в целях его защиты. В 1987 г. появился Монреальский протокол относительно веществ, приводящих к истощению озонового слоя. Установлены ограничения на производство веществ, отрицательно влияющих на этот слой.

Радиоактивность в результате мирного и военного использования ядерной энергии стала серьезной опасностью для жизни на Земле. Важным шагом в ее уменьшении явился Московский договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой 1963 г. МАГАТЭ устанавливает стандарты безопасности при использовании ядерной энергии в народном хозяйстве, включая безопасность рабочих, с нею связанных. Была подготовлена Конвенция о физической защите ядерных материалов 1980 г. Конвенция содержит положения, позволяющие любому государству привлечь к .уголовной ответственности иностранцев, за соответствующие преступления, независимо от места его совершения.

В Европе функционирует Европейское агентство по атомной энергии. Основные стандарты в рассматриваемой области установлены Договором об учреждении Европейского Сообщества по атомной энергии (ЕВРОАТОМ).

**Охрана фауны и флоры**

Стокгольмская конференция ООН по проблемам окружающей человека среды 1972 г. одобрила принцип, согласно которому природные ресурсы Земли, включая воздух, воды, поверхность, флору и фауну, должны охраняться в интересах нынешнего и будущих поколений путем тщательного планирования и управления, где это необходимо.

Общая стратегия была разработана неправительственной организацией - Международным союзом сохранения, природы и природных ресурсов - и опубликована в 1982 г. в виде Программы действий "Всемирная природоохранительная стратегия". В процессе подготовки документа были проведены многочисленные консультации с правительствами и международными организациями. Цель стратегии - содействовать достижению устойчивого развития в результате сохранения живых ресурсов путем предложения правительствам эффективных методов регулирования этих ресурсов. Стратегия направлена на поддержку важных экологических процессов и самосохранение систем, таких как восстановление и защита почвы, переработка питательных веществ, очистка воды, сохранение биологического разнообразия. От всего этого зависит множество жизненно важных процессов. Ставится задача обеспечения поддерживающего использования определенных видов животных и растительности, а также экосистем.

Достижение этих целей должно быть как можно более скорым. Возможности Земли обеспечивать свое население все время сокращаются. Многие миллионы тонн почвы ежегодно утрачиваются в результате уничтожения лесов и неправильного ее использования. В год по крайней мере 3 тыс. кв. км сельскохозяйственных земель выходят из оборота только в промышленно развитых странах в результате строительства зданий и дорог.

В качестве одного из важных средств реализации своих целей стратегия указывает на коренное совершенствование законодательства о природных ресурсах. Необходимо создание более эффективного и широкоохватывающего национального экологического права, наряду с активизацией развития международного экологического права. Выживание всего разнообразия природы, включая человека, может быть обеспечено только при том условии, что политика государств будет строиться с пониманием факта, что все элементы природы взаимосвязаны, взаимозависимы, что окружающая среда представляет собой единую глобальную систему.

Тот же Союз подготовил Всемирную хартию природы, которая была одобрена и торжественно провозглашена Генеральной Ассамблеей в 1982 г. Согласно Хартии живые ресурсы не должны использоваться с превышением возможностей их восстановления; продуктивность почвы следует поддерживать и наращивать; ресурсы, включая воду, должны по мере возможности перерабатываться и использоваться вновь; невосстановимые ресурсы должны использоваться с максимальным ограничением.

Среди конвенций, посвященных флоре и фауне, назову в первую очередь Конвенцию об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г., призванную обеспечить сотрудничество в охране имеющих особое значение природных комплексов, мест обитания исчезающих видов животных и растений. Защите растительного мира посвящено Соглашение о тропических лесах 1983 г. Общее значение имеет Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой уничтожения, 1973 г., определившая основы контроля за такой торговлей.

Основная масса конвенций нацелена на охрану различных представителей животного мира - китов, тюленей, белых медведей. Особо отмечу Конвенцию о биологическом разнообразии 1992 г., название которой дает представление о ее содержании. Важное значение имеет также Конвенция об охране мигрирующих видов диких животных 1979 г.

Все ранее сказанное дает представление о колоссальном значении защиты окружающей среды и неотложности решительных мер на основе широкого сотрудничества государств. Этим определяется и роль международного экологического права, которое пока отстает от потребностей жизни.