

HÜSEYNOV T.İ.

EKOLOJİ TƏHLÜKƏSİZLİYİN BEYNƏLXALQ
VƏ MİLLİ HÜQUQİ ASPEKTLƏRİ

Bakı
2017

Автор *Тургай Имамгулу оглы Гусейнов* – доктор философии по праву, доцент кафедры международного частного права и европейского права юридического факультета Бакинского государственного университета, член Российской ассоциации международного права.

Гусейнов Т.И. является автором многочисленных научных трудов в области международного экологического права, международного права прав человека, международного гуманитарного права и по другим проблемам современного международного права.

The author *Turgay Imamgulu oglu Huseynov* – PhD, Associate Professor of the Department of International Private Law and European Law of Baku State University, member of the Association of International Law of Russia.

T.Huseynov is the author of numerous scientific works in the field of international environmental law, international human rights law, international humanitarian law and on other issues of modern international law.

HUSEYNOV T.I.

**THE INTERNATIONAL AND NATIONAL LEGAL
ASPECTS OF ENVIRONMENTAL SAFETY**

Baku

2017



3

Гусейнов Т.И.

Международные и национально-правовые аспекты экологической безопасности. - Баку: Издательство Бакинского государственного университета, 2017. – 367 с.

В монографии исследуются международные и национально-правовые аспекты глобальной экологической безопасности. Рассматриваются теоретические и практические аспекты международной экологической безопасности, определяется роль экологической безопасности в обеспечении прав человека, анализируются перспективы договорного сотрудничества по вопросам обеспечения экологической безопасности, выявляется место ответственности за нарушения международных обязательств по охране окружающей среды в обеспечении экологической безопасности, проводится анализ законодательства Азербайджанской Республики, направленного на обеспечение экологической безопасности.

The international and national legal aspects of global environmental security are explored in the monograph. Also, there are examined the theoretical and practical aspects of international environmental security, determined the role of environmental safety in ensuring human rights, analyzed the prospects for contractual cooperation on environmental security issues, determined the place of responsibility for violations of international obligations for environmental protection in ensuring environmental safety, made the analysis of the legislation of the Azerbaijan Republic, aimed at ensuring environmental safety aspectness.

©Гусейнов Т.И., 2017

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	7
-------------------	---

Глава I. Проблемы правового регулирования экологической безопасности

§1. Актуальные вопросы определения понятия «экологическая безопасность»	10
---	----

§2. Эволюция концепции обеспечения экологической безопасности	35
---	----

§3. Универсальные и региональные механизмы сотрудничества в сфере обеспечения экологической безопасности	74
--	----

§4. Международные модельные нормы о защите окружающей среды посредством национального уголовного законодательства	125
---	-----

Глава II. Вопросы ответственности в системе обеспечения экологической безопасности

§1. Ответственность за экоцид: современные тенденции и вызовы	155
---	-----

§2. Проблемы ответственности за причинение трансграничного ущерба окружающей среде	180
--	-----

§3. Перспективы формирования международного экологического правосудия	207
---	-----

Глава III. Реализация экологических прав человека как условие обеспечения экологической безопасности

§1. Развитие концепции экологических прав человека	228
--	-----

§2. Современные тенденции обеспечения права на благоприятную окружающую среду	256
§3. Обеспечение права на получение информации об окружающей среде и его обеспечение на международном и внутригосударственном уровнях	282
§4. Право на воду для жизни в свете обеспечения экологической безопасности	304
Заключение	347

*«Аллах – Тот, Кто сотворил для вас землю
местом пребывания, а небо – кровлей.
Он придал вам облик и сделал
ваш облик прекрасным. Он наделил
вас благами. Таков Аллах, ваш Господь.
Благословен Аллах, Господь миров!»
(Коран, 40:64)*

ПРЕДИСЛОВИЕ

Сегодня вряд ли можно сомневаться в том, что экологическая безопасность это и есть человеческая безопасность. Следует признать, что активная деятельность человека за последние полвека негативно отразилась на состоянии окружающей среды, и в частности, на изменении природного баланса, что в будущем может стать угрозой существованию будущих поколений. Невозможно опровергнуть тот факт, что истощения ресурсов природной среды неизбежен, однако эти процессы должны проходить по естественному пути, тем самым, требуя от человека более рационального использования и бережного отношения к окружающей среде. При этом одной из важнейших факторов обеспечения глобальной экологической безопасности является активные действия человека по сохранению окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов.

Меняется содержание концепции глобальной международной безопасности, где преобладает экологическая составляющая. Отсюда и важность переосмотра существующих отношений к использованию

природных ресурсов, вопросам защиты окружающей среды, взаимодействия человека и природы. Окружающая среда рассматривается в качестве неотъемлемой части концепции экологической безопасности. Экологические проблемы могут стать причинами нестабильности и конфликтов.

Экологическая безопасность является центральным элементом национальной безопасности. Сегодня глобальные экологические проблемы могут стать также причиной ограничения национального суверенитета. Неконтролируемые, а в отдельных случаях умышленные воздействия на состояние окружающей среды могут стать даже причиной международной интервенции, вооруженных конфликтов. Национальная безопасность и суверенитет связаны с возможностями развития без уничтожения природного капитала, которого страна имеет в природных ресурсах для развития своих экономических и социальных потребностей.

В этом плане исследование Т.И.Гусейновым международной экологической безопасности через призму обеспечения международно-правовых и внутригосударственных аспектов представляется весьма успешным и своевременным. Отсюда также вытекает важность для каждого государства, в том числе для Азербайджанской Республики принятия внутригосударственных мер по сохранению экологической безопасности и участия в этих целях в международно-правовом регулировании. Успешная реализация национальной программы экологической безопасности показатель вклада каждого государства в обеспечение гло-

бальной экологической безопасности и международной безопасности в целом.

Можно с уверенностью отметить, что настоящее исследование внесет свой посильный вклад в углубление теоретических и практических аспектов международной и национальной экологической безопасности.

Револь Миргалимович Валеев

заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
Казанского (Приволжского) Федерального Университета

ГЛАВА I.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

§1. Актуальные вопросы определения понятия “экологическая безопасность”

Ключевая роль понятия “экологическая безопасность” в современной системе правового регулирования взаимоотношений человека с окружающей средой определяет необходимость выделения существующих подходов к определению содержания соответствующего понятия, а также его взаимоотношений с такими понятиями как “безопасность человека” или “международная безопасность”

Несмотря на то, что общим для всех приведенных понятий является слово “безопасность”, единства относительно содержательного наполнения последнего, к сожалению, не наблюдается. Причиной этого является сложность самого понятия.

Обращаясь к проблеме недостаточного уровня разработки концепции безопасности, Б.Бузан выделяет следующие причины ее возникновения¹:

1) идея безопасности оказалась слишком сложной для анализа и потому вместо нее осуществлялись попытки использования более функциональных концепций;

2) наличие сфер взаимопересечения концепций безопасности и силы;

¹ Buzan, B. People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations / B. Buzan. – Brighton: Wheatsheaf books Ltd, 1983. – P. 6-9.

3) отторжение концепции безопасности противниками реалистов как концептуального подхода в рамках международного права и политики;

4) продолжительное фокусирование внимания в рамках концепции безопасности исключительно на ее военном аспекте;

5) продолжающееся сохранение неопределенности в отношении содержательного наполнения понятия “безопасность” по причине заинтересованности со стороны различных групп влияния, что позволяет последним использовать подобную неопределенность в различных целях.

В свою очередь, П.Вильямс предпринял попытку сформулировать ключевые характеристики понятия “безопасность”, отталкиваясь от общих черт в рамках различных концептуальных подходов к его толкованию: “... безопасность в большинстве случаев ассоциируется со снижением уровня угроз установленным ценностям (cherished values), особенно тех, которые в отсутствие реагирования угрожают существованию конкретного объекта в недалеком будущем. Несмотря на то, что безопасность и существование часто связаны между собой, они не являются синонимами. Если существование является экзистенциальным условием, то безопасность включает в себя способность преследовать установленные политические и социальные амбиции.”²

Следует отметить, что подобная неопределенность в отношении установления четкого содержания понятия “безопасность” возникла еще на этапе фор-

² Security Studies: An Introduction, 2nd ed. / Ed. by P. Williams. – London: Routledge, 2013. – P.6

мирования самой концепции, поскольку соответствующий “термин охватывает настолько широкий набор целей, что это подразумевает возможность толкования в качестве политики безопасности слишком разных политических мер”. Однако осознание таких препятствий не стало преградой для А.Волферса, осуществившего успешную попытку сформулировать собственное определение понятия “безопасность”, ставшее классическим: “... безопасность, в объективном смысле, измеряет отсутствие угроз установленным целям и, в субъективном смысле, отсутствие страха наличия угроз для таких целей”.³

Отметим, что чаще всего в рамках государствоцентричного анализа угрозы воспринимаются как военные вызовы и традиционно связываются с военной мощью. Вместе с тем, такое фокусирование на угрозах военного характера и мер реагирования на них указывает на то, что другие факторы, такие как международные экономические взаимоотношения и окружающая среда “рассматривались как вторичные проблемы безопасности государств” продолжительное время.⁴

Ограниченность понимания понятия “безопасность” в контексте лишь военных вызовов в конце XX в. признает и Э.Пейдж. По его мнению, подобная

³ Wolfers, A. “National Security” as an Ambiguous Symbol / A. Wolfers // *Political Science Quarterly*. – 1952. – Vol. 67. – No. 4. – Pp. 484-485

⁴ Dabelko, G. *Environmental Security: Issues of Conflict and Redefinition* [Electronic resource] / G. Dabelko, D. Dabelko // *WW Environmental Change and Security Project Report*, Spring 1995. – P.6 – Mode of access: <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/ECSP1.pdf>

ограниченность особенно ощутима с учетом следующих факторов⁵:

1) распад СССР стал критическим моментом в эволюции концепции безопасности, учитывая уменьшение угрозы полномасштабного ядерного противостояния между ведущими государствами и создание условий для обсуждения других потенциальных угроз безопасности;

2) возрастающая озабоченность взаимозависимостью экономических отношений во всем мире, что привело к ряду глобальных финансовых и экономических кризисов;

3) увеличение свидетельств того, что определенные проблемы окружающей среды могут как наносить существенный вред целым сообществам, так и ухудшить положение дел с преодолением бедности, смертности, перенаселенности и т.д.

Как мы видим, ухудшение состояния окружающей среды стало одним из факторов, обуславливающих необходимость выхода за пределы понимания безопасности исключительно в военном аспекте.

Учитывая существование различных философских подходов к пониманию взаимосвязи природы и человека, В.Черри выделяет как минимум три способа толкования содержания понятия “экологическая безопасность”⁶:

⁵ Page, E. What’s the Point of Environmental Security? [Electronic resource] / E. Page // Paper for the SGIR 7th Pan-European International Relations Conference (Stockholm, 9-11 September 2010). – P.3 – Mode of access: <http://www.eisa-net.org/be-bruga/eisa/files/events/stockholm/PageStockholmSGIR2010.pdf>

⁶ Cherry, W.A. What is Ecological Security? / W.A. Cherry // Peace Research. – 1995. – Vol. 27. – No. 2. – Pp. 87-89

1) природо-ориентированные варианты определения соответствующего понятия рассматривают природу в ее единстве. Если экология изучает взаимосвязи между организмами и их средой, то тогда экологическая безопасность должна заниматься обеспечением оптимального уровня взаимосвязей между живыми организмами на микро-уровне и взаимосвязей между живыми организмами и их экосистемой (экосистемами) на макро-уровне. Такой подход предопределяет то, что в фокусе внимания находятся вопросы прав животных, правового статуса природы и ключевые аспекты взаимосвязей человека с природой;

2) антропоцентрическое определение экологической безопасности предполагает рассмотрение содержания указанного понятия сквозь призму понимания роли человека не только как завоевателя природы, но и ее основного пользователя и контролера. Вследствие использования такого подхода основное внимание смещается в сторону проблем устойчивого развития, общих ресурсных проблем, экологических беженцев и межгосударственных конфликтов, обусловленных, в частности, экологическими проблемами.

3) еще один подход предполагает рассмотрение экологической безопасности как взаимозависимой системы между живыми организмами, экосистемами, социальными системами, индивидами и существующими технологиями при условии, что каждый элемент является неотъемлемой частью целого. Рамки такого подхода установлены тем, что большинство экологических проблем имеет глобальное измерение и, таким образом, для их решения необходимыми являются коллективные усилия на универсальном уровне.

Интересным представляется позиция М.Запол-
списа, который выделяет пять основных академичес-
ких направлений исследования экологической без-
опасности:

1. Школа дефицита ресурсов изучает взаимо-
связь между дефицитом возобновляемых ресурсов (на-
пример, пресной воды) и различными внутренними и
международными конфликтами (их заболеваемость,
интенсивность и динамика);

2. Школа изобилия ресурсов исследует отноше-
ния между невозобновляемыми ресурсами (например,
алмазы, нефть и т. д.) и внутренними конфликтами,
особенно гражданскими;

3. Школа изменения климата фокусируется на
вызванных природой (и людьми) изменениях окру-
жающей среды и ее последствиях для международной
безопасности, социально-экономического развития и
социальных потрясений в различных регионах;

4. Школа гуманитарной безопасности фокусиру-
ется на воздействии окружающей среды на индивиду-
альную и «ориентированную на интересы людей» без-
опасность, которая тесно связана с устойчивым раз-
витием (продовольственная безопасность, здравоохра-
нение и образование, благосостояние, гендерные воп-
росы и т. д.);

5. Школа по изучению стихийных бедствий изу-
чает социально-экономические последствия различ-
ных стихийных бедствий (землетрясения, наводнения
и т. д.) с уделением особого внимания уязвимости и

адаптационной способности различных социальных систем (государств, общин и т. д.).⁷

Вместе с тем, непростым является вопрос о том, насколько обоснованным является придание ухудшающемуся состоянию окружающей среды статуса вызова в контексте существующего механизма обеспечения безопасности на национальном, региональном и глобальном уровнях. В своем исследовании Дж. Дабелко и Д. Дабелко приводят следующие контраргументы в обоснование подобных сомнений⁸:

1. Необходимость сохранения традиционного понимания безопасности с целью обеспечения эффективности реагирования на угрозы военного характера

Расширение содержания понятия “безопасность” может подрывать способность проведения традиционных операций по противодействию угрозам военного характера. К примеру, целесообразность использования военных подразделений в тех или иных миссиях, связанных с устранением последствий экологических катастроф, может вызывать обоснованные сомнения, принимая во внимание то, что военные подразделения не имеют необходимого уровня подготовки и навыков. Как указывает Н. Гаан, “есть ощущение, что рассмотрение экологических проблем в контексте угроз безопасности может способствовать скорее военизации, чем “озеленению” окружающей среды”.⁹

⁷ <http://www.journals.vu.lt/politologija/article/view/1526>

⁸ Dabelko, G. Environmental Security: Issues of Conflict and Redefinition [Electronic resource] / G. Dabelko, D. Dabelko // WW Environmental Change and Security Project Report, Spring 1995. – Pp. 6-8 – Mode of access: <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/ECSP1.pdf>

⁹ Gaan, N. Environmental Security: Concept&Dimensions / N. Gaan. – Delhi: Kalpaz Publications, 2004. – P.34

2. Инструменты реагирования на угрозы военного характера в рамках традиционного понимания безопасности отличаются по своей природе от инструментов, необходимых для обеспечения устранения современных экологических вызовов

Инструменты, предусмотренные в рамках традиционного понимания безопасности, ориентированы на разрешение конфликтов (внутригосударственного, регионального, глобального), а также связаны с соблюдением достаточного уровня закрытости. Благодаря таким особенностям, подобные инструменты не могут быть использованы в рамках системы мер по устранению угроз экологического характера, учитывая предполагаемую потребность в кооперативных и открытых механизмах, способах и средствах реагирования, отражающих природу экологических вызовов.

3. Широта и размытость толкования экологических угроз в контексте концепции безопасности может привести к утере последней четкости и определенности

На сегодняшний день понимание понятия “экологическая безопасность” предполагает наличие различных подходов - от ограничения сферы его охвата исключительно негативными экологическими последствиями военных операций и до экологического измерения устойчивого развития. Подобная широта в отношении содержания понятия “экологическая безопасность” потенциально может негативно отразиться на четкости и определенности традиционного понимания понятия “безопасность”.

4. Опасность использования понятия “экологическая безопасность” бюрократической машиной в уз-

ких целях сохранения текущего уровня финансирования в изменяющихся условиях

Расширение традиционного понимания понятия “безопасность” за счет экологического измерения создает возможности для традиционных структур, отвечающих за безопасность (ведомства обороны, разведки и др.), освоить новые финансовые ресурсы, что является классическим бюрократическим маневром для сохранения соответствующими структурами существующего уровня обеспечения в условиях снижения вероятности угроз военного характера.

5. Низкий уровень вероятности возникновения военных конфликтов как угрозы традиционному пониманию понятия “безопасность” по причинам экологического характера

Согласно мнению М. Реннера в некоторых случаях взаимосвязь между состоянием окружающей среды и обеспечением безопасности может приводить к возникновению конфликтов, имеющих насильственную природу. Вместе с тем, критикуя возможность широкого распространения и значительного масштаба т.н. “экологических войн” (environmental wars), исследователь указывает на то, что большинство конфликтов, связанных в той или иной мере с экологическими аспектами, чаще всего имеют спорадический и локализованный характер с ограниченным числом людей, пострадавших непосредственно от насильственных действий.¹⁰ Исходя из этого, если экологические

¹⁰ Renner, M. I-C. Introduction to the Concepts of Environmental Security and Environmental Conflict [Electronic resource]/ M. Renner // Inventory of Environment and Security Policies and Practices. – P.5 – Mode of access: https://envirosecurity.org/ges/inventory/IESPP_I-C_Introduction.pdf

причины и могут способствовать возникновению вооруженных конфликтов, то лишь в исключительных случаях, что ставит под вопрос обоснованность расширения традиционного понимания понятия “безопасность” путем его дополнения экологическим изменением.

Приведенные контраргументы в отношении нецелесообразности расширения традиционного понимания концепции безопасности за счет принятия во внимания существующих экологических вызовов не выглядят достаточно убедительными. Во-первых, концепция экологической безопасности не замещает традиционное понимание понятия “безопасность”, а лишь приводит к осознанию его ограниченности и необходимости наполнения новым содержанием в соответствии с современными реалиями и вызовами. Во-вторых, механизм обеспечения экологической безопасности должен предполагать обращение к инструментам обеспечения безопасности в традиционном понимании лишь в исключительных случаях, таких как устранение масштабных последствий экологических катастроф. В-третьих, приведенные контраргументы указывают скорее не на невозможность использования концепции экологической безопасности как таковой, а скорее отражают стремление к сохранению целостности и эффективности механизма обеспечения безопасности в традиционном понимании.

Как отмечает Н. Майерс, “проблема экологической безопасности может быть определена как взаимосвязь с существующим уровнем безопасности факторов окружающей среды – воды, почвы, растительного пок-

рова, климата и любых других компонентов экологических основ того или иного государства – которая в конечном итоге поддерживает ... социально-экономическую деятельность и, таким образом, политическую стабильность. С другой стороны, если такие экологические ресурсы ухудшаются или исчезают, то и ... безопасность уменьшается. Таким образом, приведенное определение отражает безопасность в ее надлежащем широком понимании: безопасность для всех, безопасность навсегда. Насколько бы ни было сложным найти подтверждение этого тезиса с помощью эмпирических данных, но все равно это будет несравненно менее сложной задачей, чем найти подтверждение обратному”.¹¹

Вместе с тем, преждевременным следует считать утверждение таких исследователей как Н.Гаан о том, что “государство-центричный и военный аспекты безопасности утратили свое практическое значение и интеллектуальную ценность вследствие действия ряда исторических сил и событий в современном мире. К ним относятся окончание холодной войны, глобальная интеграция национальных экономик, эрозия национальных идентичностей и культур, смещение акцентов с военного противостояния на экономическую конкуренцию и уменьшающаяся роль государства как доминирующего актора в международной политике”.¹² Нынешняя действительность указывает на то,

¹¹ Myers, N. Environmental Security: What’s New and Different? [Electronic resource] / N. Myers. – P.5. – Mode of access:

<http://www.envirosecurity.org/conference/working/newanddifferent.pdf>

¹² Gaan, N. Environmental Security: Concept&Dimensions / N. Gaan. – Delhi: Kalpaz Publications, 2004. – P.28

что подобная точка зрения не находит своего подтверждения. Военный аспект безопасности не столько утратил свое прежнее значение, сколько был дополнен новыми измерениями, возникшими в контексте развития того или иного государства или же международного сообщества в целом, в частности, экологическим, экономическим, информационным и др.

Аргументом в пользу обоснованности нашего мнения является то, что на современном этапе развития концепция безопасности демонстрирует следование пути не противопоставления, а интеграции тех или иных механизмов сотрудничества с целью реагирования на существующие вызовы, приводя к формированию новых уровней обеспечения безопасности. Как указывается в Докладе о развитии человека за 1994 г., подготовленном Программой развития ООН “концепция безопасности слишком долго толковалась в узком смысле как безопасность территории от внешней агрессии или как защита национальных интересов во внешней политике, или же как глобальная безопасность от угрозы ядерного самоистребления. Она больше была связана с национальными государствами, чем с людьми”.¹³

Именно поэтому была выдвинута концепция безопасности человека, характерными чертами которой являются универсальность, взаимозависимость компонентов, приоритет превентивных мер и человекоцентричность. По мнению Т. Оуена, “безопасность человека является защитой жизненных основ всех людей от критических и масштабных экологи-

¹³ Human Development Report 1994 / UNDP. – N.-Y. – Oxford: Oxford University Press, 1994. – Pp 22-23

ческих, экономических, продовольственных, личных угроз и угроз здоровью”.¹⁴ Именно поэтому концепция безопасности человека способствовала расширению основного фокуса внимания путем выхода за пределы конфликтно-ориентированного подхода, лежащего в основе традиционного понимания безопасности.¹⁵

А.Садыгов, проводя классификацию сфер безопасности в зависимости от типа и содержания самой безопасности, выделяя также и экологическую безопасность, особо отмечает важность человеческой безопасности как характерного фактора для концепции современной национальной безопасности.¹⁶

Следует отметить, что концепция безопасности человека может не только дополнять традиционное, государствоцентричное понимание безопасности, но и противопоставляться ему: “Достижение безопасности государства в некоторых случаях, таких как государства с репрессивными авторитарными режимами или государства, использующие практику захвата необходимых ресурсов у других сообществ за пределами

¹⁴ Owen, T. Human Security – Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-Based Definition / T. Owen // Security Dialogue. – September 2004. – Vol. 35. – No. 3. – P. 383

¹⁵ Biswas, N. Is the Environment a Security Threat? [Electronic resource] / N. Biswas // International Affairs Review. – 2011. – Vol. XX. – No. 1. – P.9 – Mode of access:

<http://iar-gwu.org/sites/default/files/articlepdfs/Niloy%20Biswas%20-%20Is%20the%20Environment%20a%20Security%20Threat.pdf>

¹⁶Sadıqov Ə.İ. Qlobal enerji təhlükəsizliyi və beynəlxalq hüquq. Bakı: “Bakı Universiteti” nəşriyyatı, 2008. – S.20-21

своей территории, может быть существенной причиной отсутствия человеческой безопасности”.¹⁷

Примечательно, что среди основных угроз безопасности человека отдельное внимание уделено вызовам экологического характера: “Люди полагаются на здоровую окружающую среду – странно предполагая, чтобы какой бы вред они не нанесли, Земля, в конечном счете, восстановится. Это далеко не так, благодаря интенсивной индустриализации и быстрому росту населения, которые поставили планету в тяжелое положение”.¹⁸

Вместе с тем, С.Хаграм, В.Кларк и Д.Раад предостерегают от столь узкого подхода к пониманию взаимосвязи между безопасностью человека и природой, принимая во внимание фокусирование внимания в его рамках на негативных аспектах, обусловленных деградацией окружающей среды или истощением природных ресурсов: “Взаимосвязи между людьми, природой и экономическими укладами являются естественными при рассмотрении вопросов экологической безопасности и экологических рисков, поскольку они привязаны к безопасности человека. Устремления в отношении безопасности и развития должны выходить за пределы попыток защитить индивидов от экологических угроз. Они должны быть основаны на практических мерах в отношении овладения возможностями, предоставляемыми окружающей средой с

¹⁷ Khagram, S. From the Environment and Human Security to Sustainable Security and Development / S. Khagram, W. Clark, D. Raad // Journal of Human Development. – 2003. – Vol.4. – No. 2. – P.292

¹⁸ Human Development Report 1994 / UNDP. – N.-Y. – Oxford: Oxford University Press, 1994. – P. 28

учетом ее непреходящей ценности и ее глубокими взаимосвязями с людьми, сообществами и экономикой”. Именно поэтому, как утверждают исследователи, “усилия, направленные на повышение безопасности человека, как и его развитие, будут лучше реализоваться, если они будут основаны на ... мировоззрении, аналогичном тому, которое предполагается в рамках устойчивого развития, чем на перспективе, рассматривающей окружающую среду просто как набор угроз безопасности человека”.¹⁹

Критически рассматривает значение экологического измерения в контексте обеспечения безопасности человека и Ю.Хардт, настаивающая на необходимости существенного повышения значимости вопросов окружающей среды в рамках концепции безопасности человека: “В рамках дискуссии вокруг безопасности человека экологическое измерение играет незначительную роль. Несмотря на то, что окружающая среда непосредственно принадлежит к числу основных предпосылок человеческого существования, в контексте пропитания, здоровья и проживания часто ее значение сводится к совокупности критически важных для человеческого благополучия природных ресурсов или негативным материальным последствиям стихийных бедствий ... Дальнейшее развитие экологического измерения безопасности человека является важной задачей”.²⁰

¹⁹ Khagram, S. From the Environment and Human Security to Sustainable Security and Development / S. Khagram, W. Clark, D. Raad // Journal of Human Development. – 2003. – Vol.4. – No. 2. – P.290

²⁰ Hardt, J. Critical Deconstruction of Environmental Security and Human Security Concepts in the Anthropocene / J. Hardt // Climate Change, Human

Деградация окружающей среды и истощение природных ресурсов способствовали постепенной эволюции традиционного понимания безопасности в ее военно-политическом аспекте не только через утверждение и развитие концепции безопасности человека, но и через укрепление и совершенствование механизма международно-правового сотрудничества: “Трансграничная природа глобальных экологических проблем предполагает, что сотрудничество, а не конкуренция между государствами представляет собой наилучшую стратегию для эффективного реагирования на подобные вызовы”.²¹ Более того, взаимосвязь окружающей среды и международной безопасности становится очевидной, исходя из того, что национальные подходы к решению экологических проблем не выглядят приемлемыми в долгосрочной перспективе без обращения к механизмам международного сотрудничества.²²

В этом контексте нельзя не отметить правильность утверждений и прогнозов В.П.Кириленко, высказанных в конце 1980-х гг.: “Экологическая безопасность – один из главных компонентов международной

Security and Violent Conflict / Ed. by J. Scheffran, M. Brzoska, H.-G. Brauch, M. Link and J. Schilling. – Heidelberg: Springer, 2012. – P. 217

²¹ Dabelko, G. Environmental Security: Issues of Conflict and Redefinition [Electronic resource] / G. Dabelko, D. Dabelko // WW Environmental Change and Security Project Report, Spring 1995. – P. 5 – Mode of access: <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/ECSP1.pdf>

²² Biswas, N. Is the Environment a Security Threat? [Electronic resource] / N. Biswas // International Affairs Review. – 2011. – Vol. XX. – No. 1. – P.11 – Mode of access: <http://iar-gwu.org/sites/default/files/articlepdfs/Niloy%20Biswas%20-%20Is%20the%20Environment%20a%20Security%20Threat.pdf>

безопасности, что признано международным сообществом в соответствующих резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН от 5 декабря 1986 г. и 7 декабря 1987 г. Причем защита и улучшение окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов тесно связаны с обеспечением международной безопасности во всех ее аспектах, прекращением гонки вооружений и разоружением, в первую очередь ядерным. Правовое регулирование в этой области будет всемерно расширяться, оно составляет важное направление международно-правового регулирования²³. При оценке масштаба подобных сдвигов в международно-правовом регулировании следует принять во внимание тот факт, что еще во время холодной войны проблемы окружающей среды довольно редко воспринимались как вызовы безопасности.²⁴

По мнению А.В.Задорожного и М.А.Медведевой, на сегодняшний день к характерным чертам экологической безопасности в международно-правовом контексте можно отнести следующие²⁵:

²³ Кириленко В. П. Принцип экологической безопасности в современном международном праве / В. П. Кириленко //Правоведение. – 1989. – № 3. – С. 49

²⁴ Brauch, H. Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks in Environmental and Human Security [Electronic resource] / H. Brauch. – Bonn: UNU Institute for Environment and Human Security, 2005. – P.12 – Mode of access: <http://collections.unu.edu/eserv/UNU:1868/pdf4040.pdf>

²⁵ Задорожній О.В. Міжнародне право навколишнього середовища: підручник для ВНЗ / О.В. Задорожній, М. О. Медведева / Київ. нац. ун. ім. Тараса Шевченка, ІМВ. – К.: Видавничий дім «Промінь», 2010. – С.108-109

1) экологическая безопасность является всеобъемлющей, равной и справедливой для всех участников международного общения;

2) экологическая безопасность состоит в органической взаимосвязи с военно-политической, экономической и гуманитарной безопасностью;

3) экологическая безопасность основана на суверенитете государств над своими природными ресурсами, однако с учетом обязательства государств не причинять вреда окружающей среде других государств и пространствам за пределами национальной юрисдикции;

4) экологическая безопасность основывается на сотрудничестве государств с учетом влияния негосударственного сегмента в контексте охраны окружающей среды;

5) экологическая безопасность предполагает надлежащий организационно-правовой механизм реализации на национальном и международном уровнях, а также требует разработки эффективного инструментария международно-правовой ответственности государств в этой сфере.

Анализируя взаимосвязь экологических вызовов современности и концепции международной безопасности на современном этапе К.Лицманн и Г.Вест выделяют такие ее характерные черты²⁶:

²⁶ Lietzmann, K. Environment and Security in an International Context [Electronic resource] / K. Lietzmann, G. Vest // ENVIRONMENTAL CHANGE & SECURITY PROJECT REPORT. – 1999. – Issue 5. – P.46 – Mode of access:

<https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Report5-Sect2-a.pdf>

1) ухудшение качества окружающей среды является потенциальной угрозой безопасности в любом уголке земного шара и с возможностью возникновения последствий на всех уровнях (к примеру, глобальные экологические вызовы могут привести к эскалации конфликта на локальном или региональном уровне);

2) предпринятые шаги в деле разработки политики в отношении окружающей среды как на национальном уровне, так и на уровне международных организаций демонстрируют наличие заметного прогресса на протяжении последних двадцати лет;

3) необходимой является разработка механизма всеобщего оценивания, направленного на экологические аспекты предпринимаемых или планируемых мер в разных сферах регулирования и способного учитывать потенциальные социально-экономические последствия тех или иных шагов в сфере регулирования взаимоотношений человека с природой;

4) существует потребность в усилении, переоценке и реформировании институциональных основ сотрудничества, особенно на региональном уровне (например, в отношении режимов использования природных ресурсов, международного права окружающей среды и роли органов и организаций системы ООН);

5) необходимым является расширение количества участников и укрепление существующих договорных механизмов сотрудничества по вопросам окружающей среды, в частности, путем совершенствования передачи знаний и технологий, а также укрепления потенциала наиболее нуждающихся государств;

6) возможным направлением усовершенствования существующих механизмов договорного сотрудничества по вопросам окружающей среды является дополнение их функционирования процедурами мониторинга и оценивания с негативными последствиями для тех, кто не в полной мере или недобросовестно выполняет взятые на себя обязательства;

7) существование потребности в повышении эффективности процедур принятия решений в рамках существующих институциональных механизмов сотрудничества по вопросам окружающей среды с помощью использования процедур голосования большинством, а также экспертных групп по дискуссионным вопросам;

8) укрепление механизма институционального сотрудничества путем оптимизации количества, внутренних процедур и структуры международных органов и организаций по вопросам окружающей среды.

Приведенные характеристики взаимосвязи экологических вызовов современности и концепции международной безопасности на современном этапе позволяют предположить наличие существенного потенциала для ее укрепления и развития, в частности, в отношении механизма принудительных мер в случае невыполнения тех или иных международно-правовых обязательств в отношении окружающей среды.

Отталкиваясь от признания необходимости коллективных усилий в рамках существующего международно-правового режима с целью решения экологических проблем, влекущих за собой угрозу региональной или глобальной безопасности, А.Найт указывает на то, что “существующие механизмы принуж-

дения в системе международного права не отвечают целям защиты от критических экологических угроз, требующих коллективных мер”.²⁷ В обоснование своего утверждения она указывает на недостатки использования таких механизмов как дипломатические переговоры, внутренние договорные механизмы принуждения и судебное разрешение споров, в частности в рамках Международного суда ООН.

Следует отметить и то, что существует также противники конструирования тех или иных актуальных вызовов в рамках концепции безопасности, в т.ч. и международной (Б.Бузан, С.Эльбе и др.). Их основными аргументами являются следующие²⁸:

1) предоставление тому или иному вызову статуса угрозы безопасности влечет за собой требование принятия необходимых мер со стороны заинтересованных лиц, которые, в свою очередь, часто расширяют юридические возможности таких лиц путем существенного ограничения свободы общества в целом;

2) последствия придания существующему вызову статуса угрозы безопасности не всегда имеют позитивный характер и даже приводят к ограничению гражданских свобод

Подобные аргументы, по нашему мнению, не являются в достаточной мере обоснованными, учитывая реальность существующих экологических вызовов. Ис-

²⁷ Knight, A. Global Environmental Threats: Can the Security Council Protect Our Earth? / A. Knight // *New York University Law Review*. – 2005. – Vol. 80. – Pp. 1553-1554

²⁸ New and Evolving Trends in International Security [Electronic resource] / Ed. by A.-M. Le Gloannec, B. Irindelle and D. Cadier. – April 2013. – P.5 – Mode of access:

http://www.transworld-fp7.eu/wp-content/uploads/2013/04/TW_WP_13.pdf

пользование такой аргументации вряд ли будет способствовать достижению надлежащего уровня экологической безопасности, поскольку игнорируется двуединая природа соответствующего понятия. Последнее должно рассматриваться в двух аспектах, находящихся во взаимосвязи и взаимодействии:

1) как субъективная категория оно проявляется в процессе реализации субъективного права граждан на экологическую безопасность путем использования регулятивного и охранительного методов. Такое право тесно связано с правом на безопасную окружающую среду в целях надлежащего обеспечения жизни и здоровья населения;

2) с другой стороны, оно обозначает объективно существующую систему правового обеспечения экологической безопасности, с помощью которой регламентируется экологически опасная деятельность, режим использования природных ресурсов, охрана окружающей среды, предупреждения ухудшения экологического состояния и возникновения опасности для природных объектов и населения.

Вместе с тем, следует признать, что аргументы противников толкования экологических вызовов в рамках концепции безопасности могут иметь под собой и рациональную основу. Ведь “далеко не все проблемы окружающей среды являются проблемами безопасности. В действительности, большинство экологических проблем решительно не являются проблемами безопасности. Это не говорит о том, что они менее важны или значимы как в международной, так и национальной повестках. Вопросы безопасности не являются обязательно военными, экономическими

или, как в нашем случае, экологическими. Безопасность является реакцией на взаимодействие между указанными элементами”.²⁹

Сегодня одной из существенных угроз обеспечению экологической безопасности является экологический терроризм, что актуализирует принцип правового противодействия этой угрозе. События конца XX начала XXI свидетельствуют об интернационализации терроризма, новым аспектом которой становится экологический терроризм. Естественно, подвести любую угрозу под определение экологического терроризма достаточно сложно. Поскольку не каждый факт окружающей среды без умысла и цели, характерной терроризму, можно рассматривать как экологический терроризм. Думается, что подобные ситуации чаще возникают при вооруженных конфликтах, преследующих различного рода цели.

Следует согласиться с профессором П. Дарабади, что подобные действия приводят к трудноустраняемым последствиям и сопровождаются вполне конкретными политическими, религиозными или идеологическими требованиями. Этот вид терроризма опаснее других его разновидностей, поскольку насильственные действия применяются к гражданам или их собственности опосредованно, через природную среду, где в дальнейшем существование человека будет затруднено или даже невозможно. Экологический терроризм приводит, как правило, к необратимым и трудноустраняемым последствиям, которые могут иметь и глобальный характер. Доста-

²⁹ Rethinking global security: an African perspective? / Ed. by M. Mwangi and O. Oculi. – Nairobi: Heinrich Böll Foundation, 2006. – P.146

точно напомнить, что при радиоактивном загрязнении окружающая среда может остаться непригодной для жизни на многие сотни, даже тысячи лет.³⁰

А.В.Патюков отмечает, что от своевременности и эффективности принятия необходимых мер против экологического терроризма зависит не только национальная, но международная безопасность.³¹

Так, на оккупированных Арменией территориях Азербайджана идет умышленное уничтожение экосистемы. Подобные действия Армении не ограничиваются только этим. Так, сброс с территории Армении радиоактивных отходов в реку Араз приводит к загрязнению реки, уничтожению живых микроорганизмов и отравлению населения, использующее воду реки. Подобного рода действиям можно противостоять разве только на международном уровне.

Другой важный аспект в отношениях между окружающей средой и безопасностью - воздействие конфликтов на окружающую среду. Конфликты могут привести к уменьшению экологической безопасности. Известно, что существующие глобальные учреждения были установлены в ответ на две мировые войны, произошедшие в прошлом веке. Задача, стоящая перед данными учреждениями в 21-м столетии, это обеспечение экологической безопасности посредством решения проблем мирными средствами.

³⁰ <http://newtimes.az/ru/processestrends/3321/>

³¹ Патюков А.В. Экологический терроризм:актуальные проблемы на современном этапе. Особенности нормативно-правового характера//<http://cyberleninka.ru/article/n/ekologicheskij-terrorizm-aktualnye-problemy-na-sovremennom-etape-osobennosti-normativno-pravovogo-regulirovaniya>

Таким образом, понятие “экологическая безопасность” не демонстрирует существования единства в подходах к его толкованию, что не в последнюю очередь обусловлено как отсутствием четкости понимания содержания понятия “безопасность”, так и существованием альтернативных понятий, отражающих процесс отхода от традиционного понимания безопасности в ее экологических аспектах.

§2. Эволюция концепции обеспечения экологической безопасности

Важным этапом в эволюции понимания взаимосвязи проблем окружающей среды с обеспечением безопасности стало принятие Доклада Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития “Наше общее будущее”, утвержденного резолюцией ГА ООН 42/427 от 04.08.1987 г., в п. 22 которого отмечается: “Углубляющийся и расширяющийся экологический кризис угрожает наци ональной безопасности – даже дальнейшему существованию, – возможно, еще в большей степени, чем хорошо вооруженные, но враждебно настроенные соседи или недружественные союзы”.³² Приведенное утверждение не только свидетельствует о формировании в сознании человечества понимания невозможности обеспечения безопасности в мире, пребывающем под угрозой экологической катастрофы, но и стало толчком к общему признанию наличия взаимосвязи между безопасностью и состоянием окружающей среды на уровне ГА ООН. К числу первых документов, констатирующих наличие четкой взаимосвязи между безопасностью и состоянием окружающей среды, следует отнести резолюции ГА ООН 42/93 от 07.12.1987 г. и 42/186 от 11.12.1987 г.^{33;34}

³² Развитие и международное экономическое сотрудничество: проблемы окружающей среды: Доклад Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития, утвержденный рез. ГА ООН 42/427 от 04.08.1987 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<http://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf>

³³ Всеобъемлющая система международного мира и безопасности: Рез. ГА ООН 42/93 от 07.12.1987 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

Вместе с тем, на сегодняшний день все еще актуальным остается призыв Э.Кирхнера: “Деградация окружающей среды, истощение ресурсов и стихийные бедствия могут повлечь прямые последствия для безопасности отдельных государств, групп государств и международного сообщества в целом. Следовательно, необходимой является всесторонняя оценка рисков, анализ рисков, а также расставление в отношении них соответствующих приоритетов в контексте международной безопасности”.³⁵ Такой подход предполагает необходимость характеристики эволюции международно-правового регулирования экологической безопасности с целью установления его закономерностей, возможностей усовершенствования и дальнейших перспектив развития.

С момента своего признания на уровне ООН взаимосвязь между безопасностью и состоянием окружающей среды значительно укрепилась и расширилась. Так, содержание п. 82 резолюции ГА ООН 42/186 от 11.12.1987 г. четко указывает на то, что фактически эта взаимосвязь сводилась к ситуациям, связанным экологическими аспектами использования военной силы в конфликтных ситуациях и гонки вооружений в целом: “Накапливание и размещение военного оружия и уничтожение формируют собою смертельные риски для окружающей среды. Использование оружия массо-

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/42/93&referer=http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r42_resolutions_table_eng.htm&Lang=R

³⁴ Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond: Res. UN GA 42/186, 11 December 1987 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-186.htm>

³⁵ Kirchner, A. Environmental Security [Electronic resource] / A. Kirchner. – Mode of access: <http://www.uvm.edu/~shali/Kirchner.pdf>

вого поражения, включая ядерное, химическое и бактериологическое, может повлечь длительные, даже невосполнимые, изменения в глобальной среде”.³⁶ Такой подход не предполагает вообще принятия во внимание невоенных аспектов экологической безопасности. Однако уже тогда был разработан альтернативный, более широкий и перспективный подход, который на тот момент не нашел необходимого уровня поддержки со стороны государств-членов ООН, однако значительно повлиял на эволюцию международно-правового регулирования экологической безопасности в будущем.

На 43-й сессии ГА ООН В.А.Кравец как участник делегации Украинской ССР в своем выступлении от 07.10.1988 г. заявил, что требованием времени является “предупреждение необратимых изменений окружающей среды, сохранение природных ресурсов планеты для будущих поколений. Этим целям могла бы послужить концепция международной экологической безопасности ...”, что предполагает необходимость с использованием механизма ООН “начать разработку норм экологического поведения государств и других направлений сотрудничества в этой сфере”.³⁷ В развитие такого предложения Украинская ССР и Чехословакия подготовили проект резолюции ГА ООН “Международная экологическая безопасность”, в рам-

³⁶ Всеобъемлющая система международного мира и безопасности: Рез. ГА ООН 42/93 от 07.12.1987 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/42/93&referer=http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r42_resolutions_table_eng.htm&Lang=R

³⁷ Василенко В.А. Генеза, зміст і шляхи реалізації концепції міжнародної екологічної безпеки / В.А. Василенко // Науковий вісник НЛТУ України. 36. науково-технічних праць. – 2006.- Вип. 16.8. – С.18

ках которого было предложено рассмотреть вопрос защиты окружающей среды на качественно новом уровне - уровне экологической безопасности (проект резолюции A/C.2/42/L.34 от 30.10.1987 г.³⁸). Такой подход основывался на объективных предпосылках и обладал новаторским характером³⁹:

1) объективные предпосылки для разработки концепции экологической безопасности сводились к деградации окружающей среды, распространению негативных биосферных процессов на глобальном уровне, существованию реальных возможностей того, что применение современных достижений экономики, науки и технологий может способствовать разработке эффективных средств поддержки оптимального состояния окружающей среды;

2) новаторский характер предложенного подхода состоял в том, что его использование предполагало связывание защиты окружающей среды с выживанием человечества и возложением ответственности на обеспечение экологической безопасности на все международное сообщество.

Причинами неудачи в вопросе внедрения предложенного подхода, по мнению Р.Перелета, следует считать то, что “не было проведено четкого разграничения между экологической безопасностью и защитой окружающей среды, кроме того, было не совсем по-

³⁸ International Ecological Security: Draft Resolution, A/C.2/42/L.34, 30 October 1987 [Electronic resource]. – Mode of access: http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/151491/A_C.2_42_L.34-EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y

³⁹ Timoshenko, A. Ecological Security: The International Aspect / A. Timoshenko // Pace Environmental Law Review. – 1989. – Vol. 7. – P. 152

нятно, каким образом эта концепция могла стать функционирующей”. Не менее важным следует считать и противостояние блоков капиталистических и социалистических государств.⁴⁰

Вместе с тем, несмотря на провал принятия резолюции ГА ООН по вопросу международной экологической безопасности, международное сообщество уже тогда осознавало масштабы экологической угрозы, о чем свидетельствует резолюция ГА ООН 42/93 от 07.12.1987 г.: “всеобщая и всеобъемлющая безопасность требует совместных усилий всех без исключения участников международных отношений в имеющих критически важное значение, существенных для международной безопасности и взаимосвязанных областях ... сохранения окружающей среды ...”.⁴¹ Более того, в этой же резолюции отражена убежденность в том, что “взаимодействие в экологической области должно стать неотъемлемой частью всеобщей международной безопасности” (п. 10). Следует также отметить то, что именно в это время впервые на международно-правовом уровне была выдвинута идея о необходимости разработки концепции экологической безопасности в аспектах человеческой деятельности, не связанных с использованием военной силы, что подтверждается материалами Международной конференции о взаимосвязи между разоружением и развитием (г. Нью-Йорк,

⁴⁰ The Environment: Towards a Sustainable Future / Ed. by Dutch Committee for Long-Term Environmental Policy. – The Hague: Springer, 1994. – P.154.

⁴¹ Всеобъемлющая система международного мира и безопасности: Рез. ГА ООН 42/93 от 07.12.1987 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/42/93&referer=http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r42_resolutions_table_eng.htm&Lang=R

24.08.1987 г.–11.09.1987 г.), в частности, в заключительном акте, принятом на консенсусной основе по результатам ее проведения, утверждается: “В последнее время внимание мирового сообщества стали привлекать невоенные угрозы безопасности. Недостаточный уровень развития и ухудшение перспектив развития, а также неправильное использование и бездумное растрачивание ресурсов представляют собой препятствие на пути обеспечения безопасности. Деградация окружающей среды создает угрозу устойчивому развитию” (п. 18).⁴²

По мнению В.П.Кириленко, немаловажное значение в становлении и развитии концепции экологической безопасности на международно-правовом уровне сыграли такие резолюции ГА ООН как 1629 (XVI) от 27.10.1961 г., 1803 (XVII) от 14.12.1962 г., 2398 (XXIII) от 03.12.1968 г., 2414 (XXIII) от 17.12.1968 г., 2467 (XXIII) от 21.12.1968 г., 2565 (XXIV) от 13.12.1969 г., 2849 (XXVI) от 22.12.1971 г., 2934 (XXVII) от 07.12.1972 г., 2997 (XXVII) от 15.12.1972 г. и др.).⁴³

Особое внимание следует обратить также на результаты Стокгольмской Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды, (05–6.06.1972 г.), результаты которой такими исследователями как М.С.Сапаров рассматриваются как отправная точка в развитии международно-правового регулирования эко-

⁴² Заключительный документ Международной конференции по взаимосвязи между разоружением и развитием (г. Нью-Йорк, 24.08.1987 г. – 11.09.1987 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.lawrussia.ru/texts/legal_383/doc383a389x339.htm

⁴³ Кириленко В. П. Принцип экологической безопасности в современном международном праве / В. П. Кириленко //Правоведение. – 1989. – № 3. – С. 49-50

логической безопасности в целом. Свое мнение он обосновывает тем, что “именно после нее активизировалась нормотворческая инициатива государств как на национальном, так и на международном уровне в области защиты окружающей среды”.⁴⁴ Не менее важным в контексте оценки результатов упомянутой конференции исследователь считает и учреждение Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП). Вместе с тем, по нашему мнению, такое утверждение является преувеличением. Несмотря на очевидные достижения в развитии механизма правового регулирования взаимоотношений человека с природой после Стокгольмской конференции, особенно в контексте охраны окружающей среды, все же дискуссионным остается вопрос о тождественности понятий “охрана окружающей среды” и “обеспечение экологической безопасности”.⁴⁵ Более того, основы концепции экологической безопасности на том этапе только формировалась, поскольку, как указывает Х.Айдоган, “концепция экологической безопасности впервые была использована в Докладе Комиссии Брунтланд в 1987 г.”, в котором экологические проблемы рассматривались как вызов человеческой деятельности.⁴⁶

⁴⁴ Сапаров С.М. Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности при недропользовании в Каспийском море / Дис. ... к.ю.н.: 12.00.06 / С.М. Сапаров. – Москва, 2016. – С.41.

⁴⁵ Абдраимова М.Ж. Институт экологической безопасности в системе современного права / М.Ж. Абдраимова // Вестник ЕНУ им. Л.Н. Гумилева. – 2011. - № 1. – С.8

⁴⁶ Aydogan, H. Environmental Scarcity and Global Security: the Assessment of Environment Related Conflicts in Bangladesh, Senegal-Mauritania, Philippines and El Salvador / H. Aydogan // European Scientific Journal. – 2015. – Vol. 11. – No. 8. – P.2

На сегодняшний день половинчатый успех конца 1980-х гг. в отношении расширения понимания взаимосвязи проблемы окружающей среды с обеспечением безопасности все же смог получить свое развитие в дальнейшей деятельности ООН. К примеру, в докладе Генерального Секретаря ООН “Осуществление Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций” отмечается следующее:

1) “для большинства жителей планеты ближайšie заботы связаны с “мягкими угрозами” для их безопасности, такими, как угрозы, создаваемые экологическими проблемами, инфекционными заболеваниями, экономической разрухой, преступностью ... (начиная от домашнего очага и места работы и кончая общенациональными учреждениями или многонациональными компаниями) и обыкновенной нищетой, которая делает людей более уязвимыми перед лицом угроз практически любого рода”;

2) “нехватку ряда природных ресурсов, неправильное использование или истощение таких ресурсов и неравный доступ к ним также следует признать в качестве потенциальных причин конфликтов, и потому международное сообщество должно более систематическим образом заниматься ими”.

Такой подход обосновывает то, что существует длящаяся взаимосвязь между состоянием окружающей среды и военными конфликтами, которая продолжает оставаться значимой и не теряющей своей актуальности. Вместе с тем, подобное влияние окружающей среды на вопросы безопасности существует и в мирное время, как минимум в контексте доступа к водным ресурсам, который рассматривается значительным чис-

лом государств, если не всеми, как элемент национальной безопасности.⁴⁷

Несколько иное, хотя и подобное толкование взаимосвязи между состоянием окружающей среды и обеспечением безопасности предлагает Н.Гаан, который отмечает наличие у концепции экологической безопасности двух составляющих⁴⁸:

1) экологические причины конфликтов (факторы экологического характера, могущие обуславливать насильственные конфликты);

2) влияние деградации окружающей среды на экономику, здоровье и жизнь людей.

Подтверждением расширения концепции экологической безопасности можно считать и Принцип 25 Декларации Рио, принятой за результатами проведенной в 1992 г. Конференции ООН по окружающей среде и развитию, ставшей знаковой в развитии межгосударственного сотрудничества по вопросам экологии.

Упомянутый документ представляет собой набор ориентиров для оценки будущего развития и является основой для определения понятия “устойчивое развитие”, а также его применения. В нем представлена попытка достичь приемлемый баланс между окружающей средой и развитием.⁴⁹ Содержащейся в Декларации Рио Принцип 25 гласит: “Мир, развитие и охра-

⁴⁷ Weiss, E. The Evolution of International Environmental Law / E. Weiss // Japanese Yearbook of International Law. – 2011. – Vol. 54. – P.18

⁴⁸ Gaan, N. Environmental Security: Concept&Dimensions / N. Gaan. – Delhi: Kalpaz Publications, 2004. – P.34

⁴⁹ Sands, P. Principles of International Environmental Law. 2nd ed. / P. Sands. – Cambridge: Cambridge University Press, 2003. – P.34

на окружающей среды взаимозависимы и неразделимы”. Как отмечают А.Беллал и Ж.Гиачча, “сам по себе Принцип 25, подтверждая взаимосвязь между миром, окружающей средой и развитием, является иной формой воплощения концепции экологической безопасности. Можно даже утверждать, что многие меры, направленные на решение проблемы экологической безопасности, являются также способом имплементации Принципа 25 Декларации Рио”.⁵⁰ Те же исследователи отмечают, что концепция экологической безопасности обладает особой значимостью для понимания сути Принципа 25 и, исходя из ее содержания, отмечают два ключевых аспекта взаимосвязи с категориями мира (предотвращение конфликтов) и развития (сокращение бедности).

Как отмечает Ю.А.Гаврилова, на современном этапе в рамках международно-правового сотрудничества по вопросам окружающей среды ООН играет роль не только форума для обсуждения важнейших вопросов, но также площадки для разработки основ договорного сотрудничества, направленного на обеспечение экологической безопасности.⁵¹ Так, в ст. 27 Конвенции о биологическом разнообразии от 05.06.1992 г. указаны средства разрешения экологических конфликтов: переговоры, добрые услуги, посредничество, арбитражное разбирательство, передача спора в международный суд. В случае возникновения спора между участниками Рамочной конвенции ООН об изменении клима-

⁵⁰ The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary / Ed. by J. Vinuales. – Oxford: Oxford University Press, 2015. – Pp.492-493

⁵¹ Гаврилова Ю.А. Актуальные проблемы международного экологического права / Ю.А. Гаврилова. – Усть-Каменогорск, 2013. – С.55

та от 09.05.1992 г. заинтересованные государства должны стремиться к урегулированию спора путем переговоров или любыми другими мирными средствами по их выбору.

Позитивные изменения, связанные с включением в широкий договорной контекст аспектов обеспечения экологической безопасности, к сожалению, все же сопровождаются и возникновением ряда проблем, связанных прежде всего с отсутствием системного подхода к правовому регулированию взаимоотношений человека с природой. Так, А.Ю.Галяметдинова отмечает распространенность мнения о том, что существующие нормы международного гуманитарного права достаточно полно обеспечивают защиту окружающей среды, в частности, благодаря Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду от 10.12.1976 г. и Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям от 12.08.1949 г. (ст. 35, п. 3 и ст. 55). Вместе с тем, она отстаивает ту точку зрения, что существующий правовой режим в этом контексте не достаточен и не эффективен, исходя из чего ею формулируется предложение о разработке отдельного международно-правового документа, посвященного защите окружающей среды во время вооруженного конфликта, в котором окружающая среда рассматривалась бы как жертва войны.⁵² Очевидно, что наличие подобных проблемных аспектов, связанных с обеспечением надлежащей защиты окружающей сре-

⁵² Галяметдинова А.Ю. Международно-правовые аспекты экологической безопасности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Галяметдинова Анна Юрьевна. – Казань, 2000. – С.14

ды в конфликтных ситуациях на основе международных договоров, значительно осложняет возможность дальнейшего укрепления экологической безопасности в мире.

Следует отметить, что концепция экологической безопасности развивается не только на универсальном, но и на региональном уровне, о чем, в частности, свидетельствуют результаты нормотворчества в рамках СНГ. К примеру, на тридцать первом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ в ноябре 2008 г. был одобрен проект Конвенции об экологической безопасности государств-участников СНГ, в котором предложено следующее определение экологической безопасности: “система политических, правовых, экологических, экономических, технологических и иных мер, направленных на обеспечение гарантий защищенности окружающей среды и жизненно важных интересов человека и гражданина от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности и угроз возникновения чрезвычайных ситуаций природного, техногенного и природно-техногенного характера в настоящем и будущем времени”.⁵³ Вместе с тем, приведенные результаты деятельности государств-членов СНГ не свидетельствуют о существовании целостного и пол-

⁵³ Проект Конвенции об экологической безопасности государств-участников СНГ: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ № 31-7 от 25.11.2008 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/902157673>

ностью сформировавшегося подхода к обеспечению экологической безопасности.⁵⁴

С момента своего появления концепция экологической безопасности оказывала и оказывает значительное влияние на развитие не только нормативных основ международно-правовых отношений. Ее влияние ощутимо также и на уровне институциональных форм сотрудничества. Ярким примером в этом контексте может служить ЮНЕП.

Впервые вопросы экологической безопасности в контексте ее функционирования возникли в связи с осуществлением общей программы с Международным институтом исследования проблем мира (International Peace Research Institute, Oslo), посвященной военной деятельности и человеческому развитию в 1980-х гг. Уже в 1988 г. под эгидой ЮНЕП была проведена встреча экспертов ad hoc в отношении расширения концепции международной безопасности (г. Найроби, 23-26.02.1988 г.), обсуждения в рамках которой привели к проведению международного симпозиума “К всеобъемлющей системе международной безопасности” (г. Москва, 28.11.1988 г.-01.12.1988 г.), проводившегося при активном содействии ЮНЕП. Как отмечает Э.Кирхнер, основной акцент в этих встречах делался на раскрытии взаимосвязи экологической безопасности и всеобъемлющей международной безопасности.⁵⁵

⁵⁴ Мухина И.Д. Международно-правовая концепция экологической безопасности СНГ / И.Д. Мухина // Теория и практика общественного развития. – 2015. - № 10. – С.3

⁵⁵ Kirchner, A. Environmental Security [Electronic resource] / A. Kirchner. – Mode of access: <http://www.uvm.edu/~shali/Kirchner.pdf>

Согласно п. 86 резолюции 42/186 ГА ООН на ЮНЕП непосредственно возложено обязательство по исследованию и укреплению экологической безопасности в современном мире: “Одна из задач ЮНЕП состоит в том, чтобы содействовать экологически обоснованному развитию в обстановке мира и безопасности и с этой целью впредь уделять надлежащее внимание проблемам разоружения и безопасности, поскольку они связаны с окружающей средой”.⁵⁶ Вместе с тем, “ЮНЕП еще не реализовала свой потенциал”, что ставит вопрос “о преобразовании ЮНЕП в более действенное авторитетное глобальное экологическое учреждение”.⁵⁷

Необходимость усиления роли ЮНЕП в контексте обеспечения экологической безопасности подчеркнута в Рекомендации 10 Целевой группы по окружающей среде и населенным пунктам, результаты работы которой были одобрены в резолюции 53/463 ГА ООН от 06.10.1998 г.: “... рекомендует ЮНЕП ... разработать и внедрить систему информации, мониторинга и оценки, с тем чтобы максимально расширить свои возможности в плане раннего предупреждения о возможных катастрофах, чреватых последствиями для окружающей среды и населенных пунктов ... рекомендует ЮНЕП рассмотреть возможность создания потенциала для выявления возможных конфликтов по экологическим

⁵⁶ Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond: Res. UN GA 42/186, 11 December 1987 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-186.htm>

⁵⁷ Семянникова А.В. роль ЮНЕП в процессе укрепления международного экологического руководства / А.В. Семянникова // Вестник РУДН. Сер. Юридические науки. – 2006. - № 3. – С. 99

и смежным вопросам и предоставления информации и аналитических данных для ориентации усилий по разработке превентивных мер, например, путем выработки совместных усилий”.⁵⁸

Постепенное, медленное, но неуклонное внедрение концепции экологической безопасности в механизм международно-правового регулирования как на нормативном, так и на институциональном уровне рассматривается рядом исследователей как свидетельство формирования нового принципа в рамках международного права – принципа экологической безопасности: “Сегодня международное сообщество нуждается в принятии принципа экологической безопасности”.⁵⁹

Более того, опосредованное признание существования этого принципа прослеживается и в развитии практики Международного суда ООН: “С международно-правовой точки зрения ... решение Международного суда ООН по делу о споре между Перу и Чили в отношении рыболовства и морских границ является ярким примером имплементации понятия экологической безопасности”.⁶⁰ В частности, в подтверждение обоснованности подобного мнения можно привести позицию Международного суда ООН, отраженную в п. 109 решения по делу между Перу и Чили от

⁵⁸ Окружающая среда и населенные пункты: Резолюция ГА ООН 53/463 от 06.10.1998 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/294/68/PDF/N9829468.pdf?OpenElement>

⁵⁹ Тимченко Л.Д. Міжнародне право: підручник / Л.Д. Тимченко, В.П. Кононенко. – К.: Знання, 2012. – С.90

⁶⁰ The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary / Ed. by J. Vinuales. – Oxford: Oxford University Press, 2015. – P.591

27.01.2014 г.: “Суд при оценке ... морской границы, которую Стороны признали в качестве существовавшей в 1954 г., осознает значимость, которой наделено рыболовство для населения на побережье обеих Сторон”.⁶¹ Иными словами, Международный суд ООН в данном случае не отбрасывает вопрос экологической безопасности, связанный с обеспечением жизненных интересов прибрежного населения.

Дискуссионным вопросом продолжает оставаться место формирующегося принципа экологической безопасности в системе международно-правового регулирования и его природа. К примеру, А.Д.Гулиев в своем исследовании выделяет перечень принципов, которыми должно руководствоваться современное государство при формировании своей политики безопасности, среди которых отдельное внимание отведено принципу экологической составляющей сотрудничества государств.⁶²

По мнению А.В.Кукушкиной, под влиянием факторов современности (социальное развитие, совершенствование технических средств и т.д.) формируется комплексный принцип международного права – принцип экологической безопасности, правовая сущность которого состоит в обязанности государств осуществлять свою деятельность таким образом, чтобы исключить усиливающееся воздействие экологических

⁶¹ Maritime Dispute (Peru v. Chile), Judgment of 27 January 2014, I.C.J. Reports 2014 [Electronic resource]. – P.45 – Mode of access: <http://www.icj-cij.org/docket/files/137/17930.pdf>

⁶² Гулиев А.Д. О новых вызовах и угрозах национальной безопасности государства / А.Д. Гулиев // Часопис Київського ун-ту права. – 2010. – № 3. – С. 279

стрессов на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях.⁶³

В свою очередь, В.П.Кириленко включал принцип экологической безопасности в состав более широкого принципа охраны окружающей среды: “Под влиянием социального и научно-технического прогресса в современном международном праве формируется специальный принцип международного экологического права - принцип экологической безопасности. Этот принцип служит конкретным проявлением одного из основных принципов современного международного права - принципа охраны окружающей среды”.⁶⁴

Особого внимания заслуживает отсутствие отдельного принципа экологической безопасности в тексте представленной в 2015 г. пятой редакции проекта Международного пакта по окружающей среде и развитию, разработанного по инициативе Международного союза сохранения природы и природных ресурсов (International Union of the Conservation of Nature and Natural Resources) и Международного совета права окружающей среды (International Council of Environmental Law).⁶⁵ Несмотря на то, что среди предложенных ее разработчиками 12-ти основоположных принципов нет отдельного принципа экологи-

⁶³ Кукушкина А.В. Становление принципа экологической безопасности в современном международном праве / А.В. Кукушкина // МЖМП. – 1994. – №. 4. – С. 89,91

⁶⁴ Кириленко В. П. Принцип экологической безопасности в современном международном праве / В. П. Кириленко //Правоведение. – 1989. – № 3. – С. 49

⁶⁵ IUCN Environmental Law Programme (2015). Draft International Covenant on Environment and Development – Implementing Sustainability – Gland, Switzerland: IUCN. xxxvi + 201 pp.

ческой безопасности, его существование следует подразумевать в контексте ст. 11 проекта, посвященной праву на развитие, содержащей отсылку к необходимости обеспечения устойчивого развития. Кроме того, исходя из того, что основной целью проекта признается “обеспечение всеобъемлющих правовых рамок с целью достижения сохранности окружающей среды и создания необходимых основ для устойчивого развития” (ст. 1), можно предположить, что подобным образом принцип экологической безопасности внедрен в проект. Ведь “для устойчивого развития человечества, необходимо создать новый, отличающийся от существующего способ освоения природных ресурсов, который обеспечивал бы как выживание и неопределенно долгое существование цивилизации, так и сохранение биосферы планеты как основного источника этих ресурсов и экологических условий всей жизни на планете”.⁶⁶

Не в последнюю очередь дискуссии вокруг вопроса о месте и природе принципа экологической безопасности связаны с присущими процессу его формирования особенностями:

1) Принцип экологической безопасности “по разным причинам, преимущественно субъективным ... к сожалению, еще не получил своего юридического закрепления”, что предполагает целесообразность его кодификации в отдельном универсальном международно-правовом акте.⁶⁷

⁶⁶ Урсул А.Д., Урсул Т.А. Устойчивое развитие и безопасность: Учеб. пос. / А.Д. Урсул, Т.А. Урсул. – М.: [б.и.], 2013. – С.149

⁶⁷ Тимченко Л.Д. Міжнародне право: підручник / Л.Д. Тимченко, В.П. Кононенко. – К.: Знання, 2012. – С.90

Подход Ю.А.Красновой предполагает выделение четырех групп источников “международного права экологической безопасности”: 1) акты относительно обеспечения глобальной экологической безопасности, предотвращения катастроф общепланетарного масштаба; 2) акты относительно предупреждения трансграничного влияния деятельности под юрисдикцией и контролем одного государства на окружающую среду других государств; 3) акты относительно обеспечения экологической безопасности отдельных регионов; 4) акты, которыми внедряются механизмы обеспечения экологической безопасности.⁶⁸

Анализируя количество только договорных источников международно-правового регулирования экологической безопасности, В.А.Василенко указывает на существование около 350 многосторонних и более 1000 двусторонних природоохранных соглашений. Вместе с тем, такое количество и разнохарактерность источников ни в коей мере не уменьшает потребности в разработке глобального международно-правового акта, направленного на гарантирование экологической безопасности всех государств мира в интересах выживания человечества и развития цивилизации в XXI в.^{69;70} Именно принятие такого акта предоставило

⁶⁸ Краснова Ю.А. Міжнародно-правове регулювання забезпечення екологічної безпеки / Ю.А. Краснова // Адміністративне право і процес. – 2016. - № 1. – С. 96-105

⁶⁹ Василенко В.А. Генеза, зміст і шляхи реалізації концепції міжнародної екологічної безпеки / В.А. Василенко // Науковий вісник НЛТУ України. 36. науково-технічних праць. – 2006.- Вип. 16.8. – С.19,21

⁷⁰ Timoshenko, A. Ecological Security: The International Aspect / A. Timoshenko // Pace Environmental Law Review. – 1989. – Vol. 7. – P. 152
Timoshenko, A. Ecological Security: The International Aspect /

бы возможность обеспечения целостности, единства в подходах к пониманию и реализации принципа экологической безопасности, поставив точку в дискуссиях вокруг его содержания, места и природы в контексте международно-правового регулирования.

2) Противоречия между развитыми и развивающимися государствами в отношении обеспечения принципа экологической безопасности негативно отражаются на его эффективности

Согласно мнению Н.Гаан, обязательным элементом дискуссий вокруг принципа экологической безопасности должны быть вопросы взаимосвязи ресурсного обеспечения и развития. Как указывает исследователь, “с точки зрения перспектив Холодной войны, вопросы безопасности понимались в категориях права на доступ развитого мира к ресурсам Юга. Основной проблемой в условиях современного экологического кризиса является отсутствие равного доступа к ресурсам. Мировой экономический порядок и основные финансовые институты функционируют так, чтобы обслуживать экономические интересы развитого Севера, усиливая экономическое неравенство в отношениях Севера и Юга. Они также поддерживают продолжающуюся эксплуатацию окружающей среды и природных ресурсов Юга. В условиях сохранения подобной несправедливости в экономике и долгового кризиса окружающая среда будет продолжать находиться под

давлением, ставя бедные страны в менее безопасное положение”.⁷¹

Вместе с тем, острота подобных противоречий в контексте обеспечения принципа экологической безопасности, по мнению Ю.А.Красновой, несколько снижается в последнее время: “Прослеживается четкая тенденция: от конфронтационного характера международных документов 60-х–70-х ХХ в. – до попыток “улыщаться и понять один одного”, искать компромиссы и сближать позиции в конце 90-х гг. ХХ в. – в начале ХХІ в.”.⁷² Однако такой прогресс слишком медленный и развивается не последовательно, а скачкообразно.

3. В развитии нормативных основ обеспечения экологической безопасности на международно-правовом уровне проактивная роль занимается международными неправительственными организациями, что усиливает влияние мировой общественности

Как отмечал Н.С.Иванченко еще в начале 1990-х гг., “в перспективе в решении таких глобальных проблем, как ... экологическая, роль международных неправительственных организаций и движений, несомненно, будет возрастать, а формирующееся в их рамках коллективное мнение народов (международная мораль) – приобретать все большее значение”.⁷³ Такой

⁷¹ Gaan, N. Environmental Security: Concept&Dimensions / N. Gaan. – Delhi: Kalpaz Publications, 2004. – Pp.34-35

⁷² Краснова Ю.А. Міжнародно-правове регулювання забезпечення екологічної безпеки / Ю.А. Краснова // Адміністративне право і процес. – 2016. - № 1. – С. 99

⁷³ Иванченко Н.С. Международные неправительственные организации и движения как фактор обеспечения военно-политической и экологической безопасности /Н.С. Иванченко // Правоведение.. – 1991. – № 1. – С. 103-104

прогноз подтвердился, о чем свидетельствует И.И.Лукашук, отмечая роль неправительственных организаций в нормотворческом процессе по вопросам защиты окружающей среды: они “выступают инициаторами и “группами давления” на правительства. Этот момент нашел официальное признание – такого рода организации были широко представлены на международных конференциях”⁷⁴.

Отдельное внимание международные неправительственные организации уделяют вопросам экологической безопасности: “все большее количество неправительственных организаций разного масштаба и в разных местах внедряют проблематику экологической безопасности в свою деятельность, включая Африканский центр исследований технологии (African Centre for Technology Studies), Институт безопасности окружающей среды (Institute for Environmental Studies), Международный институт устойчивого развития (International Institute for Sustainable Development), Стокгольмский институт окружающей среды (Stockholm Environment Institute) и Институт Ворлдвотч (Worldwatch Institute)”⁷⁵. Как отмечает А.О.Наумов, на протяжении последних десятилетий международные неправительственные организации “принимали участие в подготовке шести важнейших международных договоров по защите окружающей среды, в

⁷⁴ Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть: учеб для студентов юрид. фак и вузов / И.И. Лукашук; Рос. акад. наук, Ин-т государства и права, Академ. прав. ун-т. – Изд. 3-е, перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2008. – С.186

⁷⁵ Collins A. Contemporary Security Studies. 3rd ed. / A. Collins. – Oxford: Oxford University Press, 2013. – P.192

том числе в разработке Киотского протокола (1997 год) и Конвенции о биологическом разнообразии (2000 год)”.⁷⁶

Таким образом, международно-правовое регулирование экологической безопасности является сложным, последовательно и динамично развивающимся механизмом, который демонстрирует тенденцию к расширению и углублению своего регулирующего влияния в ответ на экологические вызовы современности. Вместе с тем, его развитию свойственны особенности, обусловленные как внешними, так и внутренними факторами. Они в значительной мере детерминируют такой процесс развития, определяя содержание и дальнейшие направления эволюции международно-правовых основ регулирования экологической безопасности как на нормативном, так и на институциональном уровнях.

Что касается нормативно-правовой базы обеспечения экологической безопасности в Азербайджанской Республике, то следует подтвердить наличие сложного механизма реализации международно-правовых обязательств, являющийся основой, в частности, и для обеспечения экологической безопасности в контексте требований международно-правового характера на национально-правовом уровне. Вместе с тем, необходимо отметить наличие ряда особенностей, характерных для

⁷⁶ Наумов А.О. Международные неправительственные организации и проблемы глобального управления [Электронный ресурс] / А.О. Наумов // Государственное управление. Электронный вестник. – 2013. - № 39. – С. 56 – Режим доступа:

http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2013/vipusk__39._avgust_2013_g./problem_i_upravlenija_teorija_i_praktika/naoumov.pdf

реализации международно-правовых обязательств в сфере регулирования отношений по обеспечению экологической безопасности в Азербайджане:

1) Нормативная основа концепции экологической безопасности в значительной мере включает в себя не только международные договоры и обычаи, но и акты международных организаций и акты международных конференций, совещаний высокого уровня, однако в рамках конституционного правопорядка Азербайджана о правовом статусе таких актов нет четких указаний

В качестве примера важности актов “мягкого” права в правотворческом процессе в рамках международного права можно привести Стокгольмскую декларацию: “Впервые на международном уровне исходные начала решения экологических проблем были определены Стокгольмской декларацией принципов 1972 года. Не обладая обязательной юридической силой, Декларация вместе с тем имеет нормотворческое значение. Установленные в ней принципы взаимного непричинения экологического ущерба, защиты морской среды от загрязнения, предотвращения всемирного ядерного конфликта и др. получили дальнейшее широкое подтверждение и развитие в международно-правовой практике государств по защите окружающей среды, а также в фундаментальных международно-правовых актах общеполитического значения (в первую очередь в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе)”.⁷⁷ Вместе с

⁷⁷ Кукушкина А.В. Становление принципа экологической безопасности в современном международном праве / А.В. Кукушкина // МЖМП. – 1994.- №. 4. – С. 86

тем, Конституция Азербайджанской Республики оставляет открытым вопрос о том, каким является правовой статус подобных актов вместе с актами международных межправительственных организаций, что вряд ли является оправданным, исходя из их значимости для формирования механизма обеспечения экологической безопасности.

2) Участие Азербайджанской Республики в Совете Европы предполагает соблюдение требований Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 г. и распространение на свою территорию юрисдикции Европейского суда по правам человека, вопрос о правовом статусе решений которого в отношении экологических аспектов защищаемых прав человека является открытым, особенно в случае решений по спорам, в которых Азербайджан не является участником

Как отмечает Д.-Г.Сан-Хосе, упомянутая конвенция Совета Европы не содержит непосредственных указаний на защиту прав человека в отношении окружающей среды, однако это не помешало появлению в практике Европейского суда по правам человека дел, связанных с экологическим измерением закрепленных в договорном порядке прав человека: “со временем этот факт перестал быть непреодолимым препятствием для креативного подхода европейских органов в деле опосредованной защиты некоторых дополнительных аспектов права человека на окружающую среду, благодаря судебной активности и судебному

самоконтролю”.⁷⁸ Такое развитие практики Европейского суда по правам человека стало возможным благодаря признанию того факта, что осуществление некоторых защищаемых в договорном порядке прав может быть поставлено под угрозу по причине нанесения вреда окружающей среде и существования экологических рисков. В качестве примеров, подтверждающих такое развитие практики Европейского суда по правам человека, можно отнести решения от 20.03.2008 г. по делу Будаева и другие против России (заявления 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 и 15343/02), от 19.02.1998 г. по делу Гуерра и другие против Италии (заявление 14967/89) и др.⁷⁹ В этом контексте целесообразным видится вопрос об определении правового статуса решений Европейского суда по правам человека в рамках отечественного правопорядка с целью укрепления режима обеспечения экологической безопасности. О сложности и актуальности этой проблемы свидетельствуют и такие исследователи как А.Алиев и Б.Магеррамов: “решение вопроса обязательности всех решений Европейского суда для Азербайджана считается одной из достаточно спорных проблем. Конкретно, речь о вопросе значения для национальной системы права судебной практики,

⁷⁸ San Jose, D.-G. Environmental Protection and the European Convention on Human Rights / D.-J. San Jose. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2005. – P.6

⁷⁹ Environment and the European Convention on Human Rights – Factsheet [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Environment_ENG.pdf

сформированной Европейским судом без участия Азербайджана”.⁸⁰

3) Договорную основу сотрудничества по вопросам экологической безопасности составляют не только договоры межгосударственного, но и межправительственного, а также межведомственного характера, место и роль которых в отношении установленной иерархии нормативно-правовых актов Азербайджана является не всегда достаточно четко определенными в контексте требований конституционного правопорядка Азербайджана

Согласно статье 151 Конституции Азербайджанской Республики “при возникновении противоречия между нормативно-правовыми актами входящими в систему законодательства Азербайджанской Республики (исключая Конституцию Азербайджанской Республики и акты, принятые путем референдума), и межгосударственными договорами, стороной которых является Азербайджанская Республика, применяются международные договоры”.⁸¹ Вместе с тем, в данном случае не предполагается ответа на вопрос о том, как же должны разрешаться коллизии между требованиями, например, законодательного акта Азербайджана и международного договора межправительственного (межведомственного) характера по вопросам защиты окружающей среды. Отдельного внимания в

⁸⁰ Алиев А. Правовые основы влияния решений Европейского суда по правам человека на правовую систему Азербайджана / А. Алиев, Б. Магеррамов // Право і суспільство. – 2013. - № 5. – С. 170-171

⁸¹ Конституция Азербайджанской Республики от 12.11.1995 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<http://ru.president.az/azerbaijan/constitution>

этом контексте заслуживает требование статьи 26 Венской конвенции о праве международных договоров от 23.05.1969 г.: “Каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться”. К примерам такой группы договоров можно отнести подписанное 27.10.2015 г. Соглашение между Правительством Азербайджана и Правительством Черногории об охране окружающей среды. Хотя эту проблему можно решить посредством статьи 23.3 Конституционного Закона «О нормативно-правовых актах», но насколько она будет уместной на фоне статьи 151 достаточно проблематично.

4) Несомненно, что принципы экологической безопасности образуют основу для создания национальной концепции экологической безопасности. Так, в рекомендательном законодательном акте «О принципах экологической безопасности в государствах Содружества», принятом Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ 29 декабря 1992 года, эти принципы определены как «общие принципы формирования национальной политики в области экологической безопасности». ⁸²

Интересным представляется анализ законодательства Азербайджанской Республики относительно правовых основ обеспечения экологической безопасности. Особое место в данной области должно отводиться конституционным нормам. Так, статья 12 Конституции Азербайджанской Республики провозглашает обеспечение прав и свобод человека и гражданина высшей целью государства. Правовым фундаментом

⁸² <http://www.terralegis.org/terra/act/c346.html>

экологической безопасности является статья 39 Конституции, закрепившая права каждого на благоприятную окружающую среду, на достоверную информацию о ее состоянии. Следует заметить, что конституционное закрепление данного права требует повышенной охраны со стороны государства. Учитывая то, что конституция закрепляет именно право человека на «благоприятную» окружающую среду, отмеченное право может считаться фундаментальным и естественным правом человека. Для обеспечения данного права государство должно способствовать созданию благоприятных условий проживания для человека, защищенных от негативных воздействий окружающей среды. Понятно, что реализация права на благоприятную окружающую среду затруднено из-за отсутствия законодательно закрепленных нормативов «благоприятности» окружающей среды.

Кроме того, следует заметить, что субъектами данного права являются не только граждане Азербайджанской Республики, но и иные лица (лица без гражданства, иностранцы).

Данное конституционное право включает в себя право жить в условиях здоровой окружающей среды; право получать от соответствующих органов исполнительности власти информацию о состоянии окружающей среды и право за возмещение ущерба. Кроме того, последние изменения в Конституцию Азербайджанской Республики возлагают на каждого обязанность к бережному и рациональному использованию природных ресурсов (часть 3 статьи 39 Конституции). Еще одним важным моментом является то, что госу-

дарство гарантирует сохранение экологического баланса.

Как видим, конституционные основы экологической безопасности составляют нормы, устанавливающие экологическую основу конституционного строя; нормы, регулирующие конституционные экологические права и обязанности; нормы, закрепляющие право собственности на природные ресурсы; нормы, предусматривающие полномочия государственных органов исполнительной власти в области регулирования экологических отношений. Государство обязано осуществлять деятельность по охране окружающей среды, обеспечению рационального использования и охране природных ресурсов, экологической безопасности человека, общества, государства в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду. Согласно статье 14 Конституции природные ресурсы принадлежат Азербайджанской Республике без ущерба для прав и интересов каких-либо физических и юридических лиц. В республике охраняется окружающая среда, отдельные природные компоненты – земля, недра, воды, леса и иная растительность, атмосферный воздух, животный мир, генетический фонд, природные ландшафты. Особой охране подлежат природные комплексы (природные территории), редкие или находящиеся под угрозой исчезновения виды растений и животных, а также места их обитания.

Положения об экологической безопасности нашли закрепление также и в иных нормативно-правовых актах. Так, экологическая безопасность согласно статье 1 Закона Азербайджанской Республики «Об экологической безопасности» это обеспечение жизненно важ-

ных интересов человека и общества, защиты окружающей среды от опасности, возникающей в результате антропогенного и природного воздействия на нее. Цель настоящего Закона заключается в установлении правовых основ для защиты жизни и здоровья человека, общества, его материальных и нравственных ценностей, окружающей среды, в том числе атмосферного воздуха, космического пространства, водных объектов, недр земли, земли, природного ландшафта, растительного и животного мира от опасности, возникающей в результате воздействия природных и антропогенных факторов.

Понятие «экологической безопасности», данное в вышеуказанном законе, вполне соответствует положениям статьи 1 модельного закона «Об экологической безопасности», новая редакция которой была утверждена Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 15 ноября 2003 года (№22-18), согласно которой под экологической безопасностью понимают систему политических, правовых, экономических, технологических и иных мер, направленных на обеспечение гарантий защищенности окружающей среды и жизненно важных интересов человека и гражданина от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности и угроз возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в настоящем и будущем времени.⁸³ Важно отметить, что в законодательстве большинства государств-участников СНГ отсутствует

⁸³ <http://www.pravoby.info/megdoc/part0/megd0848.htm>

закон об экологической безопасности. Но, несмотря на это, понятие экологической безопасности дается в других нормативно-правовых актах. Например, статья 1 Закона Казахстана «О национальной безопасности» определяет экологическую безопасность как состояние защищенности жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и иных воздействий на окружающую среду.⁸⁴

Под обеспечением экологической безопасности понимается система мер по предотвращению возникновения и развития опасных экологических ситуаций, а также устранению их последствий, в том числе последствий, могущих сказаться в будущем.

Как видим, законодатель справедливо говорит в целом об опасности, поскольку главной целью должно быть достижение максимальной безопасности. Здесь следует отметить, что «максимальная безопасность – не синоним чрезвычайно редко достижимой абсолютной безопасности как требование о полном исключении опасности воздействия на человека и окружающую среду».⁸⁵ Понятно, что допускается, например, определенное количество выброса загрязнителей в атмосферу, но это не должно восприниматься как возможность злоупотребления этим.

Следует согласиться с мнением, что обеспечение экологической безопасности сводится к следующему:

⁸⁴ <http://www.spinform.ru/articles/05.htm>

⁸⁵ Копылов М.Н. Право на развитие и экологическая безопасность развивающихся стран: Международно-правовые вопросы: Монография. М., 2000. С.33

- признание и соблюдение существующих международно-правовых принципов и норм всеми членами международного общества;

- прогрессивное расширение международно-правовой нормативной основы в области защиты окружающей среды путем ускорения процесса формирования принципов и норм в этом направлении;

- придание новым принципам и нормам более жесткого характера, а отражающим их обязательствам государств – четкой формы выражения;

- присоединение к основным международно-правовым актам в области защиты окружающей среды и ратификации этих документов;

- распространение эффективного договорного регулирования на все области деятельности государств, затрагивающих экологический баланс;

- обеспечение адекватных механизмов строго соблюдения действующих международных договоров на национальном уровне;

- создание системы международного контроля за выполнением государствами обязательств по международным договорам в области защиты окружающей среды.⁸⁶

Иным законодательным актом, затрагивающим вопрос экологической безопасности, является Закон Азербайджанской Республики «О национальной безопасности» от 29 июня 2004 года. Статья 1 Закона при определении понятия национальной безопасности среди составляющих его элементов упоминает об обеспечении

⁸⁶Аль-Вахшат Зиад. Международно-правовые проблемы обеспечения региональной экологической безопасности. Автореферат дисс.канд. юрид. наук. М., 1990. С.4

печении национальных интересов. Тем самым статья 6.7 данного закона основными национальными интересами в экологической сфере определяет создание безопасных для жизни общества экологических и технологических условий. Кроме того, согласно статье 15.1 закона национальная безопасность Азербайджанской Республики обеспечивается наряду с другими сферами также и в экологической сфере.

Основными угрозами в экологической сфере законодатель видит нарушения экологического баланса и резкое ухудшение экологической ситуации; применение экологически вредных технологий в угрожающих масштабах; опасность подвержения хозяйственных объектов стихийным бедствиям, чрезвычайным случаям техногенного характера и диверсиям; распространение эпидемий и эпизоотий; загрязнение источников воды, атмосферы и морской среды в угрожающих масштабах; низкий уровень экологической культуры.

Обеспечение национальной безопасности Азербайджанской Республики в экологической сфере это защита окружающей среды от угроз, возникающих вследствие вредного воздействия на нее. В соответствии со статьей 21 Закона основными мерами по обеспечению национальной безопасности Азербайджанской Республики в экологической сфере являются разработка и внедрение концептуальных основ политики экологической безопасности; получение информации о внешних угрозах национальной безопасности Азербайджанской Республики в экологической сфере, намерениях и мерах иностранных государств и организаций, противоречащих международным договорам,

запрещающим применение средств воздействия на окружающую среду в военных и иных враждебных целях; предотвращение деятельности, направленной на воздействие на окружающую среду радиоактивными, бактериологическими и химическими веществами в целях причинения ущерба населению и экономике страны; выявление и предотвращение преступных действий, создающих почву для посягательств на объекты повышенной экологической безопасности; повышение эффективности использования природных ресурсов и усиление охраны окружающей среды путем внедрения современных технологий; осуществление комплекса мер против возможной подверженности инфраструктуры, созданной и эксплуатируемой в связи с производством и транспортировкой энергоресурсов, стихийным бедствиям, чрезвычайным происшествиям, диверсиям; совершенствование научно-обоснованной нормативно-правовой базы в области природопользования и охраны окружающей среды и осуществление контроля за ее применением; принятие мер, направленных на уменьшение вредного воздействия человеческой деятельности на природу, своевременное предупреждение граждан об угрозах их здоровью и предотвращение этих угроз; экологическое просвещение населения; своевременное прогнозирование стихийных бедствий, принятие защитных и предупредительных мер; борьба против экологических преступлений.

Важное место в ряду нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в экологической сфере занимают также законы АР «Об охране окружающей среды» от 8 июня 1999 года, «Об обязательном эколо-

гическом страховании» от 12 марта 2002 года, «О получении информации об окружающей среде» от 12 марта 2002 года, «Об экологическом образовании и просвещении населения» от 10 декабря 2002 года, «Об экологически чистом сельском хозяйстве» от 13 июня 2008 года.

Особое место в системе обеспечения экологической безопасности занимают нормы, предусматривающие административную и уголовную ответственность за нарушение законодательства об экологической безопасности. Глава 25 Кодекса об административных проступках Азербайджанской Республики (статьи 233-275) предусматривает ответственность за нарушения порядка охраны окружающей среды, использования природы и экологической безопасности. Так, согласно статье 275 Кодекса об административных проступках под нарушением законодательства об экологической безопасности понимается осуществление хозяйственной и иной деятельности, оказывающей непосредственно или косвенно негативное воздействие на окружающую среду, без наличия положительного заключения государственной экологической экспертизы, а равно деятельности, экологическая опасность которой установлена заключением государственной экологической экспертизы; осуществление хозяйственной или иной деятельности, влекущей тяжкие экологические последствия; осуществление хозяйственной или иной деятельности, не соответствующей требованиям обеспечения экологической безопасности; включение непригодных земель в новый хозяйственный или иной оборот (целинные земельные участки) без их восстановления в порядке, предусмотренном

законодательством; осуществление деятельности, влекущей глобальные негативные изменения окружающей среды и ее компонентов, в том числе нарушающей международные договоры в области экологической безопасности; использование, разведение или распространение организмов, не свойственных природной среде соответствующей территории, а также полученных искусственным путем, без подготовки мероприятий по предотвращению их бесконтрольного размножения и распространения; применение веществ с неоцененной степенью опасности для окружающей среды и людей; использование токсических веществ, способных аккумулироваться в человеческом организме и в окружающей среде и не подверженных естественному распаду, а также применение токсических веществ, технология обезвреживания которых экологически опасна; ввоз в страну или производство продукции, технология переработки, обезвреживания и повторного использования которой экологически опасна; ввоз в страну радиоактивных отходов, отработанного, непригодного для повторного использования ядерного топлива, токсических и иных опасных производственных и бытовых отходов, указанных в перечне, установленном соответствующими нормативно-правовыми актами, иных радиоактивных веществ и ядерных материалов, нетоксических отходов, непригодных для повторного использования, а также веществ, технология использования и повторного использования которых создает экологическую угрозу; осуществление иной деятельности, которая соответствующими нормативно-правовыми актами отнесена к категории экологически опасной; нарушение норм вибрации и шум-

ового загрязнения, негативно влияющих на окружающую среду и здоровье людей.

Уголовный кодекс Азербайджанской Республики содержит целую главу 28 (статьи 247-261), закрепляющая нормы предусматривающие уголовную ответственность за экологические преступления. В отличие от Кодекса об административных проступках Уголовный кодекс не содержит уголовную ответственность за нарушение экологической безопасности.

Вполне понятно, что эффективность вышеуказанных нормативно-правовых актов будет зависеть от их строгого соблюдения и реального исполнения. Важно заметить также, что главной задачей в сфере обеспечения экологической безопасности должно быть не борьба с последствиями, а активные превентивные меры по их предотвращению.

Вышеуказанные нормативные акты, а также мероприятия, направленные на разрешение экологических проблем в Азербайджанской Республике, позволяют, как отмечает А.Гасанов, определить основные направления и обязанности государственной политики по обеспечению экологической безопасности, а именно: преимущественное обеспечение экологической безопасности при формировании и реализации стратегии развития страны; в целях обеспечения экологической безопасности на универсальном, региональном и местном уровнях развивать международное сотрудничество; сохранение биосферы и всех ее компонентов и создание благоприятной экологической среды; обеспечение совместной экологической политики между государственными и местными органами на всей территории страны, в том числе в азербайджанском секторе

Каспийского моря; предупреждение опасных и чрезвычайных экологических ситуаций, подготовка и поэтапная реализация связанных с этим мероприятий; контролирование видов деятельности, представляющих опасность для безопасности окружающей среды и т.д.⁸⁷

Таким образом, в Азербайджане функционирует сложный и развитый механизм обеспечения соблюдения требований международно-правовых обязательств на внутригосударственном уровне, основы которого заложены в Конституции Азербайджанской Республики. Вместе с тем, разнородность, динамичность и богатство международно-правовых актов обуславливают целесообразность своевременной модификации такого механизма, его изменения, в частности, в контексте регулирования отношений, связанных с обеспечением экологической безопасности.

⁸⁷

<http://www.kaspi.az/az/eli-hesenov-ekoloji-tehlikesizlik-siyasetinden-meqale-yazdi/>

§3. Универсальные и региональные механизмы сотрудничества в сфере обеспечения экологической безопасности

Важно признать, что неотъемлемым элементом глобальной системы безопасности является международно-правовое сотрудничество как по вопросам обеспечения сохранности окружающей среды в целом и экологической безопасности в частности в рамках международных организаций на универсальном уровне, особая роль среди которых принадлежит ООН. Вполне уместным выглядит позиция Э.М.Усманова, что международная 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 международной 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.⁸⁸

Ключевая роль ООН в развитии международно-правового сотрудничества по вопросам обеспечения сохранности окружающей среды предопределена ее уникальными характеристиками, поскольку “фундамент современного (или, как часто говорят, нового международного) права был заложен Уставом ООН”, который “определил общие цели и принципы между-

⁸⁸ Усманов Э.М. Роль международного экологического права в регулировании международной экологической политики / Э.М. Усманов //Век глобализации. – 2009. - № 2. – С. 160-161

народного права, которые являются главными системообразующими факторами. Из совокупности норм право превратилось в систему на базе единых целей и принципов”.⁸⁹ Именно исходя из этого целесообразной и актуальной является характеристика на примере ООН особенностей и ключевых вызовов в развитии договорного сотрудничества по вопросам обеспечения экологической безопасности на универсальном уровне. Ведь ГА ООН еще в своей резолюции 1686 (XVI) от 18.12.1961 г. отмечала, что “кодификация и прогрессивное развитие международного права имеют важное значение для превращения международного права в более эффективное средство осуществления целей и принципов, изложенных в статьях 1 и 2 Устава ООН”.⁹⁰

Развитие экологической проблематики в системе сотрудничества в рамках ООН сопровождается разнообразием используемых форм, отмечено сложным характером взаимодействия заинтересованных государств, международных объединений и негосударственных акторов между собой, а также характеризуется наличием тесной, объективно обусловленной взаимосвязанности с проблемами экономического развития, контроля за численностью населения, борьбы с нище-

⁸⁹ Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: учеб для студентов юрид. фак и вузов / И.И. Лукашук; Рос. акад. наук, Ин-т государства и права, Академ. прав. ун-т. – Изд. 3-е, перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – С.93-94

⁹⁰ Будущая работа в области кодификации и прогрессивного развития международного права: Рез. ГА ООН 1686 (XVI) от 18.12.1961 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/169/85/IMG/NR016985.pdf?OpenElement>

той. Последняя черта указывает на то, что принятие мер, направленных на преодоление негативных экологических тенденций, должно осуществляться с учетом социальных, демографических и экономических факторов.⁹¹

Следует отметить также наличие заметной эволюции экологического правосознания государств-участников ООН в контексте ухудшения состояния окружающей среды и истощения запасов природных богатств: “Когда после Второй мировой войны была основана ООН, существовало слабое понимание экологических проблем. И хотя деятельность новой организации была значительно шире, чем у Лиги Наций, особенно по экономическим, социальным и гуманитарным вопросам, в Уставе ООН не было упомянуто о природной среде”.⁹² Однако на сегодняшний день “человечество переживает решающий момент своей истории. Мы сталкиваемся с проблемой увековечения диспропорций как между странами, так и в рамках отдельных стран, обостряющимися проблемами нищеты, голода, ухудшения здоровья населения и неграмотности и с продолжающимся ухудшением состояния экосистем, от которых зависит наше благосостояние”. Именно поэтому международное сотрудничество должно способствовать национальным усилиям в отношении обеспечения развития и окружающей среды и

⁹¹ Марченко Ю.В. О роли и месте ООН в системе международного природоохранного сотрудничества [Электронный ресурс] / Ю.В. Марченко // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 1999. – № 2. – Режим доступа: <http://evolutio.info/content/view/287/50/>

⁹² Международное экологическое право: Учеб. / Отв. Ред. Р.М. Валеев. – М.: Статут, 2012. – С.100

дополнять их, что предопределяет ключевую роль ООН: “В этом контексте система ООН призвана играть решающую роль” (п. 1.1, 1.3 Повестки дня на XXI век, принятой на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (г. Рио-де-Жанейро, 3-14.06.1992 г.))⁹³.

На уровне ООН официально международная экологическая повестка дня была инициирована ГА ООН в резолюции 2398 (XXIII) от 03.12.1968 г., содержащую призыв к созыву Конференции ООН по проблемам окружающей среды человека.⁹⁴ Однако первые попытки ООН актуализировать вопросы обеспечения сохранности окружающей среды относятся к более раннему периоду. Так, еще 22–29.08.1949 г. была проведена первая Международная научно-техническая конференция по охране природы (Лейк-Саксесс, г. Нью-Йорк), собравшая более 700 участников из 48 стран, которая определила своей целью проблему нерационального использования ресурсов. К сожалению, её решения не получили дальнейшего развития.⁹⁵ Повторно попытку акцентировать внимание ми-

⁹³ Доклад Конференции ООН по окружающей среде и развитию, A/CONF.151/26/REV.1, 3–14.06.1992 г. [Электронный ресурс]. – 528 с. – Режим доступа:

<https://documents-dds->

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/836/57/PDF/N9283657.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/836/57/PDF/N9283657.pdf?OpenElement)

⁹⁴ Проблемы окружающей человека среды: Рез. ГА ООН 2398 (XXIII) от 03.12.1968 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<https://documents-dds->

[ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/245/94/IMG/NR024594.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/245/94/IMG/NR024594.pdf?OpenElement)

⁹⁵ Цверрианашвили И.А. Стокгольмская конференция 1972 г. и ее роль в становлении международного экологического сотрудничества / И.А. Цверрианашвили // Вестник Нижегородского ун-та им. Н.И. Лобачевского. Серия: История. – 2016. - № 1. – С.89

рового сообщества на вопросах обеспечения сохранности окружающей среды ГА ООН осуществила в 1962 г., когда была принята резолюция 1831 (XVII) от 18.12.1962 г., посвященная вопросам взаимосвязи сохранения окружающей среды и обеспечения экономического развития. Ее положения, в частности, содержали рекомендации государствам-членам ООН, направленные на “сохранение, восстановление, обогащение и рациональное использование природных ресурсов и увеличение продуктивности”, а также “соблюдение существующих международных конвенций и договоров о сохранении флоры и фауны во всем мире”.⁹⁶

Включение вопросов обеспечения сохранности окружающей среды в повестку дня способствовало значительному развитию договорного сотрудничества не только на уровне ООН, но и на региональном уровне: “Сегодня существует более 500 международных договоров и других соглашений, которые касаются окружающей среды, из которых 323 являются региональными и 302 датируются с 1972 года и до начала 2000-х годов. Основа глобальных экологических правовых рамок, однако, состоит из более ограниченного количества договоров с растущим числом ратификаций”.⁹⁷

⁹⁶ Экономическое развитие и охрана природы: Рез. ГА ООН 1831 (XVII) от 18.12.1962 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/195/87/IMG/NR019587.pdf?OpenElement>

⁹⁷ Окружающая среда для будущего, которые мы хотим: Global Environmental Outlook. GEO5 [Электронный ресурс]. – С.524 – Режим доступа:

Примечательно, что количество таких договоров при использовании других, более широких подходов указывает на существование еще большего количества договоров. Например, Д.Лири и Б.Писупати указывают на то, что в мире существует более 900 многосторонних и более 1500 двусторонних международных договоров, посвященных проблематике окружающей среды.⁹⁸

Все эти договоры посвящены широкому кругу вопросов, связанных с разными направлениями поддержки сохранности окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, что обусловлено углублением и развитием уровня понимания взаимодействия человека и окружающей среды. Так, за последние 50 лет было заключено 61 договор по вопросам атмосферы, 155 – по проблемам сохранения биоразнообразия, 179 – по вопросам обращения с химикатами, опасными веществами и отходами, 46 – по вопросам сохранения почвенного покрова и 196 – по вопросам сохранения водного покрова в широком контексте.⁹⁹

По мнению М.Редклифта, всю совокупность существующих международных соглашений, посвященных обеспечению сохранности окружающей среды и поддержки экологической безопасности, можно поде-

http://web.unep.org/geo/sites/unep.org/geo/files/documents/geo5_report_russian-low-res_0.pdf

⁹⁸ The Future of International Environmental Law / Ed. by D. Leary and B. Pisupati. – Tokyo; New York: United Nations University, 2010. – P.3

⁹⁹ Vidal, J. Many treaties to save the Earth but where's the will to implement them? [Electronic resource] / J. Vidal // The Guardian. – 2012. – Mode of access: <https://www.theguardian.com/environment/blog/2012/jun/07/earth-treaties-environmental-agreements>

лить на два поколения с ретроспективной точки зрения¹⁰⁰:

- первое поколение договоров преимущественно концентрировалось на решении одного отдельного вопроса в каждом конкретном случае, имело секторальный характер и посвящалось вопросам распределения и эксплуатации природных ресурсов, особенно дикой флоры и фауны, морской и воздушной среды (до 1992 г.);

- второе поколение договоров отражает намерение “навести мосты” между секторами обеспечения сохранности окружающей среды и поддержки экологической безопасности, что указывает на стремление их участников к разрешению отдельных вопросов в каждом конкретном случае не путем поиска разрозненных вариантов (например, сохранение исчезающих видов животных), а следовать более системному подходу, отражающему все аспекты взаимосвязи человека и природы в том или ином случае (после 1992 г.).

Подобное деление международных договоров может быть использовано и в случае с договорами ООН, посвященными проблематике окружающей среды. Формулировки приведенной выше резолюции 1831 (XVII) от 18.12.1962 г. подтверждают обоснованность такого подхода, если сравнивать их с положениями Повестки дня на XXI век, утвержденной участниками Конференции ООН по окружающей среде и развитию (г. Рио-де-Жанейро, 3-14.06.1992 г.).

¹⁰⁰ Redclift, M. Environmental Security and the Recombinant Human: Sustainability in the Twenty-first Century / M. Redclift // Environmental Values. – 2001. – Vol. 10. – No.3. – P.291

Еще большую убежденность в обоснованности выделения двух поколений международных договоров формирует непосредственное сравнение традиционных подходов, использованных в каждом из таких поколений. Так, Конвенция об открытом море от 29.04.1958 г. была принята по результатам Первой конференции ООН по морскому праву и содержала отдельные нормы, направленные на сохранение морской среды.¹⁰¹ В частности, согласно п. 1 ст. 25 государства-участники обязывались “принимать меры для предупреждения загрязнения моря от погружения радиоактивных отходов, с учетом всех норм и правил, которые могут быть выработаны компетентными международными организациями”, а согласно ст. 24 – “издавать правила для предупреждения загрязнения морской воды нефтью с кораблей или из трубопроводов или в результате разработки или разведки поверхности морского дна или его недр, принимая при этом во внимание постановления действующих договоров по данному вопросу”.¹⁰² Очевидно, что в данном случае разработчики концентрировали свое внимание на предотвращении негативного воздействия не всех факторов загрязнения окружающей среды, а лишь наиболее опасных по их мнению. Контрастом в контексте использования подобного подхода являются положения Конвенции о биологическом разнообразии от

¹⁰¹ Серафимов В.В. Первая конференция ООН по морскому праву 1958 г.: вопросы территориального моря и прилежащей зоны / В.В. Серафимов // Lex Portus. – 2016. – № 1. – С.159

¹⁰² Конвенция об открытом море от 29.04.1958 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/hsea.pdf

05.06.1992 г., отражающие более взвешенное, широкое и комплексное видение разработчиков. Так, согласно ее ст. 1 целями соответствующего международного договора являются: “сохранение биологического разнообразия, устойчивое использование его компонентов и совместное получение на справедливой и равной основе выгод, связанных с использованием генетических ресурсов, в том числе путем предоставления необходимого доступа к генетическим ресурсам и путем надлежащей передачи соответствующих технологий с учетом всех прав на такие ресурсы и технологии, а также путем должного финансирования”.¹⁰³

По мнению экспертов ЮНЕП, можно выделить два типа преимуществ, связанных с участием в договорах по обеспечению сохранности окружающей среды и надлежащего уровня экологической безопасности¹⁰⁴:

1) непосредственные выгоды участники соответствующих договоров получают от достижения конкретных целей, предусмотренных в самих договорах (например, замедление процессов опустынивания, сохранение тропических лесов и т.д.). Вместе с тем, такие выгоды могут иметь и экономический, административный и социально-политический характер (например, расширение участия гражданского сектора в решении вопросов, касающихся окружающей среды);

¹⁰³ Конвенции о биологическом разнообразии от 05.06.1992 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/biodiv.shtml

¹⁰⁴ Auditing the Implementation of Multilateral Environmental Agreements (MEAs): A Primer for Auditors / UNEP. – Nairobi: UNON Publishing Services Section, 2010. – Pp.5-7

2) общие выгоды от участия в договорных механизмах сотрудничества по вопросам обеспечения сохранности окружающей среды и надлежащего уровня экологической безопасности. Они включают в себя, в частности:

а) защиту общественного здоровья и окружающей среды (за счет широкого круга благ, меняющихся в зависимости от предмета и целей договора в каждом конкретном случае);

б) усовершенствование механизма управления (достигается путем внедрения принципов прозрачности, разрешения споров, участия всех в принятии решений);

в) обеспечение поддержки и уважения на международном уровне (общность экологических проблем обуславливает необходимость поиска единых подходов и широкого участия в процессе укрепления международно-правового режима обеспечения сохранности окружающей среды и надлежащего уровня экологической безопасности);

г) обеспечение солидарности (государства могут становиться участниками конкретных договорных механизмов в целях поддержки усилий других государств по преодолению вызовов, возникших перед ними в экологической сфере);

д) предоставление доступа к дополнительным финансовым ресурсам для обеспечения надлежащего уровня эффективности усилий государств-участников по реализации требований договорных норм;

е) открытие доступа к дополнительным возможностям технической поддержки и укрепления управ-

ленческого потенциала государств-участников в сфере решения экологических вопросов;

ж) обеспечение долгосрочных преимуществ экономического характера за счет экономии на потенциальных затратах, связанных с устранением последствий тех или иных экологических проблем;

з) открытие возможности участия в специфических видах торговых отношений, например, в системе торговли квотами на выбросы парниковых газов;

к) поддержка внутригосударственных мер в отношении обеспечения сохранности окружающей среды и надлежащего уровня экологической безопасности за счет их признания на международно-правовом уровне и обеспечения общих условий для всех участвующих государств в целях устранения возможности получения неконкурентных преимуществ.

Очевидно, что широкий круг преимуществ и выгод от участия в договорных механизмах сотрудничества по обеспечению сохранности окружающей среды и надлежащего уровня экологической безопасности требует нахождения оптимального баланса интересов государств-участников. С каждым новым участником такая задача становится все сложнее и сложнее. Неслучайным в этом контексте видится тот факт, что «преимущественная часть международно-правового развития в сфере защиты окружающей среды имела место вне рамок Комиссии международного права ООН, на которую возложена задача прогрессивного развития и кодификации международного права. В отсутствие центрального нормотворческого органа в экологической сфере, соответствующую роль приняла на себя ГА ООН. Ей была отведена

ведущая роль в контексте проведения глобальных конференций, которые, в свою очередь, приводили к увеличению централизованного нормотворчества по экологическим вопросам”.¹⁰⁵

Приведенная особенность договорного механизма сотрудничества государств-членов ООН по вопросам обеспечения сохранности окружающей среды и надлежащего уровня экологической безопасности является далеко не единственной:

1) Качественное и количественное развитие механизмов договорного сотрудничества в рамках ООН по вопросам защиты окружающей среды за счет расширения предмета международно-правового регулирования, увеличения количества государств-участников и усовершенствования договорных положений

Проведение Стокгольмской Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды (05-16.06.1972 г.) стало мощным толчком в развитии договорных механизмов сотрудничества на разных его уровнях. С момента ее проведения было заключено более 300 международных договоров, касающихся экологических вопросов, что демонстрирует востребованность договорной формы сотрудничества государств-участников ООН в сфере обеспечения сохранности окружающей среды.¹⁰⁶ Важным этапом стало также проведение Конференции ООН по окружающей среде и развитию (г. Рио-де-Жанейро, 03-14.06.1992 г.): “Прошедшие семнадцать лет с момента знаменательной Конференции

¹⁰⁵ Desai, B. *Multilateral Environmental Agreements: Legal Status of the Secretariats* / B. Desai. – Cambridge: CUP, 2013. – Pp.55-56

¹⁰⁶ Runnalls, D. *Our Common Inaction* / D. Runnalls // *Environment*. – 2008. – Vol. 50. – No.6. – P.25

ООН по окружающей среде и развитию ... были напряженным периодом в глобальном экологическом управлении. Она способствовала всплеску активности в переговорах по многим многосторонним договорам, касающимся окружающей среды, включая т.н. конвенции Рио – Конвенция о биологическом разнообразии, Рамочная конвенция ООН об изменении климата и Конвенции ООН по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке”.¹⁰⁷

Не менее важным является и расширение предметной сферы международно-правового регулирования взаимодействия государств по вопросам защиты окружающей среды, что уже было отмечено нами выше на примере выделения двух поколений соответствующих международных договоров. Одной из причин такого постепенного расширения предметной сферы договорно-правового регулирования государств-членов ООН является следующая: “Главной характеристикой окружающей среды, а точнее – глобальной экосистемы является ее глубокая взаимосвязанность, неделимость, не признающая ни государственных границ, ни уровней политической организации. Но взаимосвязаны компоненты природной среды не только друг с другом, но и с человеческим обществом. Именно поэтому изменения, постоянно происходящие в обеих средах – природной и социальной – фундаментальным образом влияют друг на друга. В послед-

¹⁰⁷ Munoz, M. Measuring the Negotiation Burden of Multilateral Environmental Agreements [Electronic resource] / M. Munoz, R. Thrasher, A. Najam // Global Environmental Politics. – 2009. – Vol. 9. – No.4. – Pp. 1. – Mode of access: <http://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/glep.2009.9.4.1>

ние несколько десятилетий система отношений «человек–природа» радикально изменилась, биосфера перешла в новое состояние. По мере развития человек вовлекает в хозяйственную деятельность все большие пространства, тем самым «размывая» понятие окружающей среды как дикой природы»¹⁰⁸. Подобная эволюция со всей очевидностью предполагает необходимость углубления и расширения договорно-правового механизма сотрудничества государств-членов ООН по вопросам обеспечения сохранности окружающей среды и надлежащего уровня экологической безопасности.

1. Использование широкого набора инструментов обеспечения возможности конкретизации государствами-участниками существующего договорно-правового режима с помощью протоколов или приложений

С учетом различий в интересах и возможностях государств-участников, а также углубления экологического кризиса, чрезвычайно важным становится вопрос, во-первых, соблюдения баланса интересов все участвующих государств, а во-вторых, обеспечения эффективности договорно-правового регулирования и его прогрессивного развития. В этом контексте весьма плодотворным является использование протоколов или приложений к тому или иному международному договору по вопросам обеспечения сохранности окружающей среды и надлежащего уровня экологической безопасности.

К примеру, неотъемлемым элементом Рамочной конвенции ООН об изменении климата от 09.05.1992

¹⁰⁸ Близнацкая Е.А. Международное экологическое управление: ключевые вопросы осуществления и перспективы / Е.А. Близнацкая // Вестник МГИМО Университета. – 2012. - № 2. – С.149

г. является Киотский протокол от 11.12.1997 г.¹⁰⁹ Его положения существенно развивают положения упомянутой Рамочной конвенции: “Основной целью Киотского протокола, как следует из его преамбулы, является достижение окончательной цели Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата ..., а именно: “Стабилизация концентраций парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему” ... Однако для достижения этой цели разработчиками Киотского протокола были избраны не столько экологические и научные мероприятия (создание и распространение эффективных экологически безопасных технологий, сотрудничество в научно-технических исследованиях, создание системы наблюдения и архивов данных и т.д.), сколько экономические инструменты. Указанные в Киотском протоколе инструменты затрагивают не только природоохранную сферу, но и способны оказывать существенное влияние на социально-экономическое развитие государств, а также на их коммерческие и торговые взаимоотношения с другими членами мирового сообщества”¹¹⁰.

Не менее характерным в международно-правовой практике государств-членов ООН является и использование приложений к международному договору. К

¹⁰⁹ Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН об изменении климата от 11.12.1997 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/kyoto.pdf

¹¹⁰ Шаповалова Е.М. Киотский протокол: международно-правовые аспекты [Электронный ресурс] / Е.М. Шаповалова // Международное публичное и частное право. – 2005. - № 3. – Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/comm/778>

примеру, Конвенция о биологическом разнообразии от 05.06.1992 г. имеет на сегодняшний день два приложения, а в ее п. 1 ст. 30 указывается: “Приложения к настоящей Конвенции или к любому протоколу являются неотъемлемой частью, соответственно, настоящей Конвенции или такого протокола, и если прямо не предусмотрено иное, то ссылка на настоящую Конвенцию или на протоколы к ней представляет собой в то же время ссылку на любые приложения к ним. Такие приложения ограничиваются процедурными, научными, техническими и административными вопросами”¹¹¹.

2. Постепенное усиление тенденции кластеризации договорных механизмов сотрудничества государств-членов ООН в сфере обеспечения сохранности окружающей среды и надлежащего уровня экологической безопасности

По мнению С. Обертура, “хотя децентрализованная природа системы международного экологического управления происходит от отличий в структурировании политических мер в отношении окружающей среды, кластеризация многосторонних договоров по окружающей среде представляется инструментом для обеспечения согласованности системы в целом и повышения потенциала появления синергетического эффекта ... Кластеризация, таким образом, может быть определена как комбинирование, интеграция или объединение многосторонних договоров по окру-

¹¹¹ Конвенции о биологическом разнообразии от 05.06.1992 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/biodiv.shtml

жающей среде или их частей с целью усовершенствования международного экологического управления”.¹¹²

Выделяют три основных подхода к кластеризации договорных механизмов сотрудничества по вопросам обеспечения сохранности окружающей среды и надлежащего уровня экологической безопасности¹¹³:

а) кластеризация в зависимости от предмета регулирования – предполагает группирование соответствующих договоров с учетом предметной сферы их регулирования (например, сохранение биоразнообразия, охрана атмосферы, регулирование оборота и использования химикатов и отходов, сохранение морской среды, регулирование использования ископаемых ресурсов);

б) функциональная кластеризация – подразумевает объединение договоров в отношении окружающей среды в группы, отталкиваясь от их функций. Такими функциями могут быть подготовка и осуществление коллективных решений (включая научную и технологическую оценку, механизм прозрачности, принятия решений и правила распределения голосов), мониторинг соблюдения принятых положений (включая разрешение споров, механизм подачи отчетов и процедуры по негативному стимулированию государств, не исполняющих надлежащим образом взятых на себя обязательств), поддержка усилий государств по обес-

¹¹² Oberthur, S. Clustering of Multilateral Environmental Agreements: Potentials and Limitations [Electronic resource] / S. Oberthur. – P.9

¹¹³ Wehril, J. Clustering Assessment: Enhancing Synergies among Multilateral Environmental Agreements [Electronic resource] / J. Wehril // Governance and Sustainability Issue Brief Series, January 2012. – P.2. – Mode of access: http://boris.unibe.ch/42780/1/CGS_Brief_3_Clustering_Wehrli.pdf

печению реализации принятых предписаний (включая передачу технологий, развитие внутригосударственного механизма, стимулирование активности гражданского сектора, поддержка действенной стратегии коммуникации);

в) региональная кластеризация – предполагает группирование существующих международных договоров в зависимости от географического региона, которого касаются их предписания. Такой подход может быть особо эффективен в случае вызовов регионального характера, затрагивающих некоторый круг соседних государств, например, охрана бассейна важной речной артерии.

На сегодняшний день, по утверждению К. фон Мольтке, можно выделить шесть кластеров¹¹⁴:

1) комплекс обеспечения сохранности окружающей среды – его основу составляют Конвенция о биологическом разнообразии от 05.06.1992 г., Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения от 03.03.1973 г. и Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом, в качестве местобитаний водоплавающих птиц от 02.02.1971 г.^{115; 116};

¹¹⁴ Moltke, K. On Clustering International Environmental Agreements [Electronic resource] / K. von Moltke. – International Institute for Sustainable Development, June 2001. – Pp.12-18 – Mode of access: <https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/333288181.pdf>

¹¹⁵ Конвенция о биологическом разнообразии от 05.06.1992 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/biodiv.shtml

¹¹⁶ Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом, в качестве местобитаний водоплавающих

2) комплекс по охране атмосферы – имеет в своей основе Венскую конвенцию об охране озонового слоя от 22.03.1985 г., Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой от 16.09.1987 г. и Рамочную конвенцию об изменении климата от 09.05.1992 г.^{117;118;119}

3) комплекс по регулированию обращения с опасными веществами и их утилизации – включает в себя, в частности, Бамакскую конвенцию о запрещении ввоза в Африку и контроле за трансграничной перевозкой и утилизацией в Африке опасных отходов от 30.01.1991 г., Базельскую конвенцию о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением от 22.03.1989 г., Конвенцию о гражданской ответственности за ущерб, причиненный при перевозке опасных грузов автомобильным, железнодорожным и внутренним водным транспортом от 10.10.1989 г., Роттердамскую конвенцию о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле от 10.09.1998 г., Конвенцию о транс-

птиц от 02.02.1971 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/waterfowl.shtml

¹¹⁷ Венская конвенция об охране озонового слоя от 22.03.1985 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/ozone.shtml

¹¹⁸ Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой от 16.09.1987 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/montreal_prot.shtml

¹¹⁹ Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата от 09.05.1992 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/climate_framework_conv.shtml

граничном воздействии промышленных аварий от 17.03.1992 г. и т.д.^{120;121;122;123}

4) комплекс по охране морской среды – его основой является Конвенция ООН по морскому праву от 10.12.1982 г., дополняемая положениями таких договоров, как Конвенция о защите морской среды северо-восточной части Атлантического океана от 22.09.1992 г.; Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов от 17.02.1978 г. (МАРПОЛ); Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов от 29.12.1972 г. и др.;

5) комплекс по регулированию использования ископаемых ресурсов – посвящен “одной из самых сложных экологических проблем” и, в то же время, обладает одним из наиболее мощных потенциалов влияния на развитие торговых отношений, а также включает в

¹²⁰ Bamako Convention on the ban on the Import into Africa and the Control of Transboundary Movement and Management of Hazardous Wastes within Africa, 30 January 1991 [Electronic resource]. - Mode of access:

<https://www.au.int/web/en/treaties/bamako-convention-ban-import-africa-and-control-transboundary-movement-and-management>

¹²¹ Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением от 22.03.1989 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<http://www.basel.int/Portals/4/Basel%20Convention/docs/text/BaselConventionText-r.pdf>

¹²² Конвенция о гражданской ответственности за ущерб, причиненный при перевозке опасных грузов автомобильным, железнодорожным и внутренним водным транспортом от 10.10.1989 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://estiw.ru/info/imo/kgpog>

¹²³ Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий от 17.03.1992 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<http://bellona.ru/2007/05/08/konventsiya-o-transgranichnom-vozddejst/>

себя такие договоры как Соглашение по тропической древесине от 27.01.2006 г.¹²⁴

б) региональные комплексы международных договоров.

Приведенные особенности развития договорного механизма сотрудничества по вопросам обеспечения сохранности окружающей среды и надлежащего уровня экологической безопасности позволяют констатировать наличие, в целом, позитивной динамики. Вместе с тем, следует отметить и существование вызовов, способных если не замедлить само развитие, то существенно снизить эффективность договорного сотрудничества в соответствующей сфере:

1. Увеличение количества договоров по вопросам обеспечения сохранности окружающей среды и надлежащего уровня экологической безопасности приводит к угрозе фрагментации существующего договорно-правового режима

Как отмечает Г.Ульфштейн, “фрагментация в международном праве окружающей среды является ... больше проблемой эффективной разработки политических мер, чем юридической”, однако “существует очевидная необходимость в соглашениях, формализующих взаимодействие между разными многосторонними договорами, посвященными окружающей среде”¹²⁵.

¹²⁴ Соглашение по тропической древесине от 27.01.2006 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/wood.pdf

¹²⁵ Ulfstein, G. International Framework for Environmental Decision-Making / G. Ulfstein // Research Handbook on International Environmental Law / Ed. by M. Fitzmaurice, D. Ong, P. Merkouris. – Cheltenham: Edward Elgar, 2010. – P.44

В своем исследовании Р.-Ю.Кин приводит пример коллизии, возникающей по причине углубляющейся фрагментации существующего договорно-правового режима по вопросам окружающей среды: “на сегодняшний день международное право окружающей среды, в целом, лишено эффективного принципа управления в отношении геоинженерии. Такое управление осуществляется с помощью отдельных, фрагментированных режимов. К примеру, Конвенция о биологическом разнообразии предполагает введение моратория на сброс отходов в океане, а Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов пытается регулировать такую деятельность”.¹²⁶

Следует отметить, что в существующем договорно-правовом механизме сотрудничества государств-членов ООН по вопросам окружающей среды такие исследователи как А.Наджам, М.Папа и Н.Тайяб констатируют наличие позитивных признаков гибкого реагирования на вызовы фрагментации.¹²⁷ По их мнению, к таким признакам можно отнести достижение согласия между секретариатами ряда многосторонних договоров по вопросам окружающей среды о координации совместной деятельности или признание существования в современных договорах по защите окружающей среды необходимости использования синерге-

¹²⁶ Kim, R.-H. Unravelling the Maze of Multilateral Environmental Agreements: A Macroscopic Analysis of International Environmental Law and Governance for the Anthropocene [A thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy] / R.-H. Kim. – Australian National University, 2006. – P.6

¹²⁷ Najam, A. Global Environmental Governance: a Reform Agenda / A. Najam, M. Papa, N. Taiyab. – Institute for Sustainable Development, 2006. – P.33

тического подхода в противовес явлению фрагментации.

По мнению М.Ивановой и Д.Рой, “в основе дискуссии ... лежит вопрос о том, необходимо ли, чтобы архитекторы реформированного глобального управления окружающей средой сохранили существующую множественность или способствовали утверждению большего единства в условиях фрагментации”.¹²⁸

2. Отсутствие в большинстве договорных рамок сотрудничества государств-членов ООН по вопросам обеспечения сохранности окружающей среды и надлежащего уровня экологической безопасности механизма принуждения к соблюдению соответствующих международно-правовых норм снижает эффективность усилий государств участников в целом

Как отмечал Е.Самаан в начале 1990-х годов, “роль ООН в управлении окружающей средой включает сбор информации, мониторинг и установление правил; существует лишь очень ограниченная деятельность в отношении принудительного обеспечения соблюдения установленных требований (enforcement). Дебаты вокруг большей роли ООН в будущем фокусируются вокруг необходимости или желательности создания нового или централизованного органа ООН для осуществления функций в отношении окружающей среды. На сегодняшний день не существует централизованного нормотворческого или судебного органа с обязательной юрисдикцией и более весомыми полно-

¹²⁸ Ivanova, M. The Architecture of Global Environmental Governance: Pros and Cons of Multiplicity [Electronic resource] / M. Ivanova, J. Roy // Center for UN reform education. – Mode of access: <http://www.centerforunreform.org/?q=node/234>

мочиями по принудительному обеспечению соблюдения установленных требований. Эффективность международно-правовых инструментов таких как договора и руководства почти полностью основана на добровольном соблюдении установленных требований”.¹²⁹

Нельзя не констатировать, что с того времени позитивной динамики, к сожалению, не наблюдается в вопросе принудительного обеспечения соблюдения установленных требований договорных норм в сфере обеспечения сохранности окружающей среды. Так, Ц.Яанг отмечает: “Для международных соглашений по окружающей среде ... потребность обеспечения договорных обязательств (to police treaty commitments) привлекла заметное внимание благодаря возросшей важности самого предмета: давление разнообразных глобальных экологических проблем, таких как уменьшение озонового слоя, глобальное изменение климата, сокращение биоразнообразия и международная торговля опасными отходами. К сожалению, проблема остается нерешенной”.¹³⁰

Отметим также наличие альтернативной точки зрения, в частности, представленной позицией Ю.Брунни: “...распространенные предположения о том, что международному экологическому праву не достает механизмов принудительного обеспечения соблюдения являются неверными. Они основаны на

¹²⁹ Samaan, A. Enforcement of International Environmental Treaties: An Analysis / A. Samaan // Fordham Environmental Law Review. – 1993. – Vol. 5. – P.273

¹³⁰ Yang, T. International Treaty Enforcement as a Public Good: Institutional Deterrent Sanctions in International Environmental Agreements / T. Yang // Michigan Journal of International Law. – 2006. – P.1132

слишком ограниченной концепции принудительного обеспечения как применения санкций. В результате этого из поля зрения выпадает целый набор доступных механизмов принуждения в рамках многосторонних договоров по вопросам окружающей среды ...”.¹³¹

3. Реализация договорных требований государствами-участниками из числа членов ООН в сфере обеспечения сохранности окружающей среды и надлежащего уровня экологической безопасности предполагает использование значительных финансовых, кадровых и научных ресурсов, что может формировать существенный вызов для развивающихся государств

Нельзя не согласиться с Н.Матц, что “финансовые механизмы должны рассматриваться в качестве одного из наиболее весомых вызовов всемирной единой защиты окружающей среды”, однако “несмотря на все необходимые попытки консолидации, не существует ... оптимальных финансовых рамок для достижения экологических целей: существующий фрагментированный подход продолжает приводить к дублированию и конфликту различных подходов, тогда как потенциальная консолидированная система может приводить к конфликту между квази-независимой помощью и целями, а также приоритетами развития государств-участников конкретных соглашений или других глобальных акторов”.¹³² Вместе с тем, не только

¹³¹ Brunnée, J. Enforcement Mechanisms in International Law and International Environmental Law / J. Brunnée // Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements / Ed. by U. Beyerlin, P.-T. Stoll and R. Wolfrum. – Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006. – P.23

¹³² Matz, N. Environmental Financing: Function and Coherence of Financial Mechanisms in International Environmental Agreements / N. Matz // Max Planck Yearbook of UN Law. – 2002. – Vol. 6. – Pp. 474, 532

ограниченность финансовых ресурсов может являться непреодолимым препятствием для развивающихся государств, но и недостаточно развитые кадровые и научные ресурсы.

На примере Конвенции ООН по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке от 17.06.1994 года К.Амбалам выделяет такие ключевые вызовы в реализации соответствующих договорных обязательств¹³³:

1) указанный международный договор, рассматриваемый в качестве одного из ключевых результатов Конференции Рио, “сталкивается с фундаментальными вызовами в отношении ресурсов, необходимых для имплементации положений, конкретизированных в ней ... она не была обеспечена специальным фондом для финансирования программ по противодействию опустыниванию. Доступные финансовые ресурсы ... не являются существенными”;

2) не менее проблемным в вопросе реализации договорных обязательств является то, что “процесс обеспечения соблюдения ... становится все более сложным, исходя из недостаточности точных отправных данных и ненадлежащего мониторингового механизма для наблюдения и оценки состояния почв и их деградации в регионах Африки, страдающих от засухи”. Отсутствие релевантных и точных данных, являющихся необходимым условием в установлении эф-

¹³³ Ambalam, K. Challenges of Compliance with Multilateral Environmental Agreements: the Case of the UN Convention to Combat Desertification in Africa / K. Ambalam // Journal of Sustainable Development. – 2014. – Vol. 5. – No. 2. – Pp.157,162

фektivности реализации договорных обязательств государств-участников, не в последнюю очередь обусловлено ограниченностью доступного кадрового и научного ресурса в наиболее пострадавших африканских государствах.

Как мы видим, несмотря на все более и более углубляющийся экологический кризис, государства-члены ООН вследствие таких причин как ограниченность финансовых ресурсов, отсутствие видимого мгновенного эффекта и существование различий в оценке приоритетности обеспечения сохранности окружающей среды и надлежащего уровня экологической безопасности часто не демонстрируют надлежащей воли к реализации принятых договорных обязательств в сфере противодействия экологических вызовов. Вследствие этого усиливается необходимость в поддержке усилий участвующих государств в отношении обеспечения сохранности окружающей среды и надлежащего уровня экологической безопасности на региональном уровне.

Договорное сотрудничество по вопросам обеспечения экологической безопасности на универсальном уровне объективно ограничено в возможностях отражения уникальных особенностей региональных экосистем и современных вызовов, препятствующих их устойчивому развитию. Именно по этой причине региональное договорное сотрудничество по вопросам обеспечения экологической безопасности является необходимым и целесообразным.

Актуальность такого сотрудничества особенно остро ощущается в случае тех регионов, экологическая ситуация в которых оценивается как критическая: “В

настоящее время экологическое положение Каспия находится в очень сложном состоянии. В шельфовой зоне моря ситуация более тяжелая, на этих территориях образовались мертвые зоны. В некоторых местах оценка загрязнителей в 10-20 раз превышает норму. Вместе с тем, их можно сгруппировать следующим образом: 1) загрязнители, поступающие вместе с впадающими в Каспий реками; 2) загрязнение от городов и промышленных объектов, расположенных в прибрежной зоне; 3) загрязнение в связи с морской нефтедобычей и транспортировкой; 4) загрязнение от оставшихся под водой источников в прибрежной зоне в результате поднятия уровня Каспийского моря ... Ввиду отсутствия среди прикаспийских стран единого соглашения об охране моря, имеет место браконьерство. Повышение уровня загрязнения и количества фактов браконьерства, плюс неработающие с прежней силой рыбопроизводные заводы вокруг Каспия создали проблему уменьшения количества многих рыб, особенно осетровых”.¹³⁴ Подобные негативные аспекты антропогенного влияния привели к тому, что сегодня Каспийское море, вместе с Чернобыльской зоной, бассейнами Амударьи и Днепра, озером Балхаш, Азовским морем, Приаральем, относится к числу наиболее уязвимых природных зон на территории государств-участников СНГ.¹³⁵

¹³⁴ Проблемы Каспийского моря [Электронный ресурс] / Портал Azerbaijan.az. – Режим доступа:

http://www.azerbaijan.az/_Geography/_Caspian/caspian_06_r.html

¹³⁵ Павлова М.В. Международное сотрудничество прикаспийских государств в сфере обеспечения экологической безопасности в регионе / М.В. Павлова // Вестник АГТУ. Сер.: Гуманитарные науки. – 2007. - № 1. – С.210

Сложившаяся сложная экологическая ситуация, в сочетании с уникальностью экосистемы Каспийского моря, подчеркивает отсутствие альтернативы углублению и расширению сотрудничества прикаспийских государств по вопросам обеспечения экологической безопасности: “Дальнейшее развитие международного сотрудничества в Каспийском регионе и формулирование режима охраны окружающей среды должны основываться на концепциях экологической безопасности и устойчивого развития, которые предусматривают достаточный уровень взаимодействия и интеграции государств для обеспечения защиты, сохранения и улучшения природной среды региона, рациональное использование его природных ресурсов, а также разработку комплекса взаимно согласованных мер по противодействию угрозе окружающей среде региона”.¹³⁶

Особо следует отметить то, что прикаспийские государства осознавали необходимость следования такому пути уже на момент распада СССР, подтверждением чему может быть Протокол Совещания глав независимых государств (о подготовке специального соглашения по сохранению рыбных ресурсов Каспийского моря) от 30.12.1991 г., в котором отмечалось, что “правительства Азербайджанской Республики, Республики Казахстан, Российской Федерации, Туркменис-

¹³⁶ Столовый Д.Э. Международное сотрудничество в области сохранности водных биоресурсов Каспийского моря / Д.Э. Столовый // Вестник АГТУ. Сер.: Рыбное хозяйство. – 2011. - № 2. – С.61

тана подготовят специальное соглашение по сохранению рыбных ресурсов Каспийского моря”.¹³⁷

В подтверждение намерений прикаспийских государств развивать сотрудничество по вопросам экологической безопасности С.Ч.Тагиева указывает на существование целого ряда различных по форме и содержанию нормативных и рекомендательных актов, разработанных и/или принятых после распада СССР и до появления Каспийской экологической программы в 1998 г.: “проект Конвенции по охране и использованию биоресурсов Каспийского моря; Бакинская резолюция (июнь, 1991 г.); Тегеранское коммюнике (октябрь, 1992 г.); Астраханское коммюнике (октябрь, 1993 г.); Декларация о сотрудничестве в области охраны окружающей среды Каспия (г. Алма-Ата, май, 1994 г.); Протокол совещания по программе охраны окружающей среды в Каспийском регионе (г. Алма-Ата, 1994 г.); Национальные отчеты о состоянии Каспия (1998 г.) и др.”¹³⁸

Договорное сотрудничество в сфере обеспечения экологической безопасности прикаспийских государств обладает в прогрессивном развитии и укреплении режима сохранности окружающей среды в регионе Каспийского моря особым значением: “Юридической основой межгосударственного ведения рыбного хозяйства на бассейне и основным механизмом для поддержания

¹³⁷ Протокол Совещания глав независимых государств (о подготовке специального соглашения по сохранению рыбных ресурсов Каспийского моря) от 30.12.1991 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/summary?doc=3409>

¹³⁸ Тагиева С.Ч. Сотрудничество прикаспийских государств в борьбе за сохранение экосистемы Каспийского моря / С.Ч. Тагиева // Актуальные проблемы российского права. – 2011. - № 1. – С.297

популяции осетровых рыб может стать межправительственное Соглашение, поэтому его подписание самая актуальная задача для прикаспийских стран. Только межправительственное Соглашение может создать стабильную правовую основу для эффективного экономического сотрудничества прикаспийских государств в сфере использования биоресурсов Каспия, для координации и совместного проведения рыбоохранных мероприятий прикаспийских государств”.¹³⁹

По мнению Б.С.Узбековой и К.Ж.Естековой, к числу основных проблем в контексте обеспечения надлежащего экологического состояния Каспийского моря и его сохранения на будущее можно отнести¹⁴⁰:

1) загрязнение моря, особенно продуктами нефтедобывающей и нефтеперерабатывающей промышленности;

2) распространение заболеваний фауны и флоры за счет загрязнения моря, а также проникновение чужеродных видов флоры и фауны;

3) сохранение высокого уровня браконьерской добычи ценных видов флоры и фауны, особенно представителей осетровых;

4) антропогенная эвтрофикация;

5) загрязнение фенолами;

¹³⁹ Мажник А.Ю. Эколого-экономические проблемы сохранения водных биоресурсов Каспийского моря [Электронный ресурс]/ А.Ю. Мажник // Успехи современного естествознания. – 2003. – № 12 – С. 95-96. – Режим доступа: <https://www.natural-sciences.ru/ru/article/view?id=15592>

¹⁴⁰ Узбекова Б.С. и Экологическое состояние Каспийского моря – залог стабильности и безопасности будущих поколений прикаспийских государств [Электронный ресурс] / Б.С. Узбекова, К.Ж. Естекова // Портал «Научная конференция КАЗ УТЗУ». – Режим доступа: conference.kazntu.kz/?q=kk/download/399

б) загрязнение тяжелыми металлами.

Очевидно, что среди обозначенного круга проблем центральной и чрезвычайно сложной является проблема загрязнения моря нефтепродуктами, которая особенно остро чувствовалась в Азербайджане. Так, В.П.Гаврилов отмечает, что ситуация с загрязнением моря в районах таких городов как Баку и Сумгаит “приобрела характер биологической катастрофы. Здесь практически исчезли живые организмы, погиб донный флористический комплекс zostера, служивший основой питания для многих морских организмов. Воды Каспийского моря, омывающие Апшеронский полуостров, утратили способность к самоочищению, т.е. стали мертвыми. С каждым годом границы этой зоны расширяются”.¹⁴¹

Усугубление последствий экологических проблем приводит к истощению водных биоресурсов, которое “уже начинает представлять угрозу безопасности прикаспийских стран, ведет к обострению отношений между ними”.¹⁴² Сотрудничество по вопросам обеспечения экологической безопасности прикаспийских государств дополнительно осложняется наличием ряда смежных проблем, возникающих в иных сферах регионального межгосударственного взаимодействия:

1) Нерешенность вопроса о правовом статусе Каспийского моря

¹⁴¹ Гаврилов В.П. Экологические проблемы Каспийского моря / В.П. Гаврилов // Труды ГРУ нефти и газа им. И. М. Губкина. – 2011. - № 4. – С.40

¹⁴² Шадрина Е. Большая каспийская икра / Е. Шадрина // Индекс безопасности. – 2007. – № 1. – Т. 13. – С. 92

Как констатирует Президент Азербайджанской Республики И.Алиев, “по сегодняшний день Каспийское море все еще не имеет согласованного всеми прибрежными государствами правового статуса. Между ними существует множество разногласий по поводу целого ряда вопросов, связанных с использованием этого уникального водного бассейна. Несомненно, все эти разногласия главным образом обусловлены тем, что после распада СССР в районе Каспийского моря и на прибрежных территориях некоторых прикаспийских стран были обнаружены огромные запасы углеводородного сырья, сравнимые, по оценкам специалистов, с запасами стран Персидского залива. Проблема определения статуса Каспия, непосредственно связанная с разведкой и разработкой морских нефтегазовых месторождений и вывозом добываемой продукции на мировые рынки, сразу же была поставлена во главу угла во внешней политике прикаспийских государств”.¹⁴³

В этой ситуации очевидно, что “общая обеспокоенность прибрежных государств экологической ситуацией, сложившейся на Каспии, угроза исчезновения его осетровой популяции должны стимулировать совместные усилия для скорейшего достижения консенсуса по вопросу правового статуса Каспийского моря”¹⁴⁴. Отсутствие существенного прогресса в вопросе определения правового статуса Каспия в значитель-

¹⁴³ Алиев И. Каспийская нефть Азербайджана / И. Алиев. – М.: Известия, 2003. – С.113

¹⁴⁴ Чернявский С.И. Десять лет истории Азербайджана [Электронный ресурс]: 2003 – 2013 годы: монография / С.И. Чернявский. – М.: ФЛИНТА, 2013. – С.72

ной мере осложняет организацию и проведение природоохранных мер, обеспечение экологической безопасности прибрежных государств. Несмотря на это, считаем обоснованным утверждение С.Ч.Тагиевой: “даже в отсутствие четкого правового статуса Каспийского моря возможно эффективное сотрудничество прикаспийских государств по защите среды Каспийского моря. Кроме того, развитие сотрудничества прикаспийских государств по защите морской среды Каспийского моря может позитивно отразиться на согласовании в дальнейшем его правового статуса, поскольку будет формироваться единообразная практика использования моря прикаспийскими государствами, что позволит должным образом учесть их интересы”.¹⁴⁵

1. Внутренняя сложность и противоречивость развития механизма сотрудничества прикаспийских государств с исторической, экономической и геополитической точек зрения

В своем исследовании О.М.Литвишко утверждает, что “сегодня Каспийский регион представляет собой сложный региональный узел современной политики, от развития событий в котором зависят международные процессы на региональном и глобальном уровне. По нашему мнению, ситуация в Каспийском регионе отличается внутренней нестабильностью. Наличие в регионе трудноразрешимых и запутанных этнических, религиозных, территориальных споров и распрей, кризисное состояние экономик государств Каспийского региона, неустойчивость их социальных и поли-

¹⁴⁵ Тагиева С.Ч. Международно-правовая защита среды Каспийского моря: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Тагиева Севиндж Чингиз кызы. – М., 2012. – С.11

тических систем – все это способно привести к нарушению веками складывавшегося в регионе стратегического баланса, спровоцировать такие политические процессы и сдвиги, которые могут оказаться фатальными для безопасного развития ... государств Каспийского региона”, в т.ч. и в экологическом аспекте.¹⁴⁶ Ведь крайне сложно, если вообще возможно успешно развивать сотрудничество по вопросам обеспечения экологической безопасности в отрыве от складывающейся общей системы взаимодействия прикаспийских государств, исторических особенностей развития их взаимоотношений и геополитической ориентации. Вместе с тем, “решение экологической проблемы Каспийского моря надо рассматривать в комплексе и при мобилизации усилий всех прикаспийских государств”.¹⁴⁷

На основе всестороннего анализа практики прикаспийских государств в бассейне Каспийского моря Р.Ф.Мамедов одним из целей, которые государства преследуют, считает освоение и рациональное использование природных ресурсов Каспия.¹⁴⁸ Хотя он данную цель больше связывает с социально-экономическим развитием стран региона, при этом не выделяя и экологическую составляющую указанной цели.

¹⁴⁶ Литвишко О.М. Трансграничное сотрудничество как механизм обеспечения национальных интересов современной России в Каспийском регионе: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.04 / Литвишко Ольга Михайловна. – Пятигорск, 2015. – С.108

¹⁴⁷ Гурбанпур Ш.Б. Экологические проблемы Каспийского моря / Ш.Б. Гурбанпур // Молодой ученый. – 2010. – №5. – Т.1. – С. 128-131

¹⁴⁸Мамедов (Маммадов) Р.Ф. Международно-правовой статус Каспийского моря: вчера, сегодня, завтра. Монография. Баку, Азернешр, 2006. – С.343

Первым многосторонним договором по вопросам обеспечения экологической безопасности, объединившем все прикаспийские государства, стала Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря от 04.11.2003 г. (далее – Тегеранская конвенция).¹⁴⁹ Она была разработана представителями прикаспийских государств при участии ЮНЕП еще в 1995 г., однако подписана – лишь в 2003 г. По мнению Т.Р.Короткого, она представляет собой удачный пример не только создания и реализации собственно региональных норм и механизмов охраны окружающей среды, но и способствования, с одной стороны, более эффективной реализации положений универсальных конвенций, а с другой – содействия развитию субрегионального и двустороннего сотрудничества.¹⁵⁰

С приведенной оценкой Тегеранской конвенции полностью согласны Е.Е.Вылегжанина и Д.Н.Панасенко, утверждающие, что Тегеранская конвенция “не смотря на не решенный вопрос о правовом статусе ... Каспийского моря, сняла частичные трудности на пути применения к Каспию норм международного экологического и морского права (наиболее значимые из них – Конвенция 1972 г. о предотвращении загрязнения морской среды сбросами с морских и воздушных судов, к которым отнесены и стационарные нефтяные и газовые платформы, а также Конвенция 1998 г. о за-

¹⁴⁹ Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря от 04.11.2003 г. [Электронный ресурс] / Официальный портал Тегеранской конвенции. – Режим доступа:

<http://www.tehranconvention.org/spip.php?article19&lang=ru>

¹⁵⁰ Короткий Т.Р. Основные тенденции международно-правовой регламентации регионального сотрудничества в сфере охраны морской среды / Т.Р. Короткий // Актуальні проблеми політики. – 2014. – Вип. 51. – С.112

щите морской среды северо-восточной части Атлантического океана, охватывающая все нефтедобывающие мощности Западной Европы)”.¹⁵¹

Договорные стороны в рамках Тегеранской конвенции ставили перед собой такую цель как “защита морской среды Каспийского моря от загрязнения, включая защиту, сохранение, восстановление, устойчивое и рациональное использование его биологических ресурсов”.

Прежде всего необходимо отметить общие обязательства, взятые на себя договорными сторонами, которые нашли свое закрепление в ст. 4 Тегеранской конвенции:

1) самостоятельно или совместно принимают все необходимые меры для предотвращения, снижения и контроля загрязнения Каспийского моря;

2) самостоятельно или совместно принимают все необходимые меры для охраны, сохранения и восстановления морской среды Каспийского моря;

3) используют ресурсы Каспийского моря таким образом, чтобы не наносить ущерба его морской среде;

4) сотрудничают друг с другом и с компетентными международными организациями для достижения цели Тегеранской конвенции.

Отдельные статьи посвящены загрязнению из наземных источников; загрязнению, вызванному деятельностью на дне моря; загрязнению с судов; загрязнению, вызванному сбросом; загрязнению, вызванному иными видами деятельности; предотвращению

¹⁵¹ Вылегжанина Е.Е. Развитие права трансграничного регионализма Каспийского моря / Е.Е. Вылегжанина, Д.Н. Панасенко // Вестник АГТУ. – 2009. – № 1. – С. 156

привнесению инвазивных видов-вселенцев; сотрудничеству в случае чрезвычайных экологических ситуаций.

Не меньшее внимание разработчиками Тегеранской конвенции уделено вопросам защиты, сохранения и восстановления морской среды, в частности, в контексте управления механизмом обеспечения надлежащего уровня биологических ресурсов, управления сушей, находящейся под воздействием близости моря и своевременного реагирования на повышение уровня моря.

Содержание Тегеранской конвенции указывает на то, что договорные стороны не только стремились к разработке материальных норм, но и разработали ряд процедурных механизмов, устанавливающих обязательства в отношении оценки воздействия на морскую среду Каспийского моря; гармонизации правил, стандартов, методов и процедур, направленных на предотвращение, сокращение и контроль загрязнения морской среды; мониторинга состояния морской среды; проведения совместной научно-исследовательской деятельности; осуществления обмена информацией и обеспечения доступа к ней.

Отдельного упоминания заслуживает придание государствами-участниками перманентного характера сотрудничеству и диалогу между ними по вопросам экологической безопасности, что подтверждается положениями о периодичном созыве Конференции договаривающихся сторон и постоянно действующем Секретариате (ст.ст. 22-23 Тегеранской конвенции).

Рассматривая вопрос о роли Тегеранской конвенции в развитии договорного сотрудничества прикас-

пийских государств, Д.Э.Столовый настаивает на том, что “в обеспечении экологической безопасности и для целей устойчивого развития прибрежных стран трудно переоценить значение Конвенции”, поскольку благодаря ей были заложены “основные направления по регулированию антропогенного воздействия на морскую среду Каспия и общие для его прибрежных стран подходы к охране и воспроизводству биологических ресурсов моря”.¹⁵²

С мнением Д.Э.Столового солидаризируется и С.Ч.Тагиева, отмечая, что “Тегеранская конвенция является международно-правовым актом, имеющим большой потенциал для совершенствования международно-правового режима Каспийского моря. Она является первым шагом в виде юридически обязывающего многостороннего соглашения между прикаспийскими государствами, направленным на охрану окружающей среды Каспийского региона. При этом ... безусловно, нельзя не признать необходимость в дальнейшем развитии или усовершенствовании многих ее положений”.¹⁵³

Вместе с тем, далеко не все согласны с однозначно позитивными оценками вклада Тегеранской конвенции в укрепление сотрудничества прикаспийских государств по вопросам обеспечения экологической

¹⁵² Столовый Д.Э. Международное сотрудничество в области сохранности водных биоресурсов Каспийского моря / Д.Э. Столовый // Вестник АГТУ. Сер.: Рыбное хозяйство. – 2011. - № 2. – С.59

¹⁵³ Тагиева С.Ч. Сотрудничество прикаспийских государств в борьбе за сохранение экосистемы Каспийского моря / С.Ч. Тагиева // Актуальные проблемы российского права. – 2011. - № 1. – С. 295-296

безопасности, указывая на следующие проблемные аспекты реализации ее положений:

1) Рамочный характер договорных положений предполагает дальнейшую конкретизацию в протоколах и приложениях, однако этот процесс не всегда демонстрирует необходимую результативность и усложняется наличием конфликтных позиций прикаспийских государств

Подтверждением рамочного характера положений Тегеранской конвенции может быть статья 16, посвященная вопросу колебания уровня моря: “Договаривающиеся Стороны сотрудничают в разработке протоколов к настоящей Конвенции, предписывающих проведение необходимых научных исследований и, насколько это возможно, принятие согласованных мер и процедур по смягчению последствий колебаний уровня Каспийского моря”. Очевидно, что в данном случае государства-участники обязуются добросовестно сотрудничать между собой в соответствующей сфере, однако достижение единой позиции всех прикаспийских государств по тем или иным вопросам не всегда является легкой задачей.

Принятие протоколов и приложений согласно статьям 24 и 25 Тегеранской конвенции требует принятия единогласного решения Конференции Сторон. На сегодняшний день удалось разработать такие протоколы: 1) Протокол о региональной готовности, реагировании и сотрудничестве в случае инцидентов, вызывающих загрязнение нефтью от 12.08.2011 г.¹⁵⁴; 2) Про-

¹⁵⁴ Протокол о региональной готовности, реагировании и сотрудничестве в случае инцидентов, вызывающих загрязнение нефтью от 12.08.2011 г.

токол по защите Каспийского моря от загрязнения из наземных источников и в результате осуществляемых на суше видов деятельности от 12.12.2012 г.¹⁵⁵; 3) Протокол о сохранении биологического разнообразия от 30.05.2014 г.¹⁵⁶; 4) Протокол по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (разработан, но еще не подписан).¹⁵⁷ Вместе с тем, следует констатировать, что первый из упомянутых протоколов является в то же время и единственным, который был ратифицирован всеми прикаспийскими государствами (вступил в силу с 25.07.2016 г.).

Медленный процесс наполнения реальным содержанием положений Тегеранской конвенции – подписана в 2003 г., а первый протокол вступил силу лишь в 2016 г. – не способствует ни достижению надлежущей

[Электронный ресурс] / Официальный портал Тегеранской конвенции. – Режим доступа:

http://www.tehranconvention.org/IMG/pdf/Aktau_Protocol_ru.pdf

¹⁵⁵ Протокол по защите Каспийского моря от загрязнения из наземных источников и в результате осуществляемых на суше видов деятельности от 12.12.2012 г. [Электронный ресурс] / Официальный портал Тегеранской конвенции. – Режим доступа:

http://www.tehranconvention.org/IMG/pdf/Protocol_on_LBSA_Rus.pdf

¹⁵⁶ Протокол о сохранении биологического разнообразия от 30.05.2014 г. [Электронный ресурс] / Официальный портал Тегеранской конвенции. – Режим доступа:

http://www.tehranconvention.org/IMG/pdf/Protocol_on_Conservation_of_Biological_Diversity_rus.pdf

¹⁵⁷ Протокол по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте: Записка временного Секретариата, TC/COP5/4 Rev.1, 19.05.2014 г. [Электронный ресурс] / Официальный портал Тегеранской конвенции. – Режим доступа:

http://www.tehranconvention.org/IMG/doc/4_Rev.1_Note_on_EIA_Protocol_ru.doc

эффективности ее положений, ни обеспечению экологической безопасности в регионе Каспийского моря.

2. Ограниченная роль общественности в реализации положений Тегеранской конвенции

По мнению К.Уотерс и М.Кинман негативной чертой Тегеранской конвенции является ограниченное участие общественности как на стадии разработки ее положений как таковых, так и на стадии дальнейшего участия в контроле за реализацией соответствующих положений или их конкретизации в протоколах (приложениях). Во-первых, исследователи утверждают, что ни одна из заинтересованных неправительственных организаций не принимала участия в переговорном процессе в отношении Тегеранской конвенции даже в качестве наблюдателей. Во-вторых, роль общественности в реализации положений Тегеранской конвенции ограничена п. 5 ст. 19 и п. 2 ст. 21, однако в указанных положениях отсутствует возможность принятия участия общественности в обсуждении и разработке дальнейших мер по усовершенствованию и реализации норм Тегеранской конвенции.¹⁵⁸

3. Ограниченность и/или нечеткость отдельных формулировок, использованных в Тегеранской конвенции

Примером наличия подобных недостатков, по мнению уже упомянутого нами выше Д.Э.Столового,

¹⁵⁸ Уотерс К. Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря: игнорирование роли общественности ослабляет этот документ [Электронный ресурс] / К. Уотерс, М. Кинман // *Crude Accountability*. – Режим доступа:

http://ru.crudeaccountability.org/wp-content/uploads/2013/02/Convention_Analysis_FINAL_ru.pdf

является п. “б” ст. 5 Тегеранской конвенции, которым к числу принципов сотрудничества отнесено и принцип “загрязняющий платит” – загрязняющий несет расходы по осуществлению мер предотвращения, контроля и снижения загрязнения морской среды Каспийского моря. Вместе с тем, “применение в Конвенции принципа «Загрязнитель платит» включает только расходы по осуществлению мер предотвращения, контроля и снижения загрязнения, без упоминания такого важного аспекта ответственности, как возмещение ущерба”.¹⁵⁹

Указанные проблемные аспекты реализации положений Тегеранской конвенции среди прочего способствовали попыткам создания альтернативных договорных механизмов. По мнению Б.Януш-Паулетта, именно Соглашение о сохранении и рациональном использовании водных биологических ресурсов Каспийского моря от 29.09.2014 г. (далее – Соглашение о водных ресурсах) и Соглашение о сотрудничестве в области гидрометеорологии Каспийского моря от 29.09.2014 г. (далее – Соглашение о гидрометеорологии) являются необходимыми элементами для формирования “общего понимания рамок защиты среды Каспийского моря”.^{160;161;162} Примечательно, что оба

¹⁵⁹ Столовый Д.Э. Международное сотрудничество в области сохранности водных биоресурсов Каспийского моря / Д.Э. Столовый // Вестник АГТУ. Сер.: Рыбное хозяйство. – 2011. - № 2. – С.59

¹⁶⁰ Janusz-Pawletta, B. The Legal Status of the Caspian Sea / B. Janusz-Pawletta. – Heidelberg: Springer, 2015. – P.118

¹⁶¹ Соглашение о сохранении и рациональном использовании водных биологических ресурсов Каспийского моря от 29.09.2014 г. [Электронный ресурс] / Портал Tengri News. – Режим доступа: <https://tengrinews.kz/zakon/docs?ngr=Z1500000332#z19>

указанные соглашения прикаспийских государств содержат в преамбуле указание на Тегеранскую конвенцию, что еще раз подтверждает роль Тегеранской конвенции в развитии сотрудничества прикаспийских государств по вопросам обеспечения экологической безопасности.

Государства-участники Соглашения о водных ресурсах в качестве цели ставят перед собой “сохранение и рациональное использование водных биологических ресурсов Каспийского моря, в том числе управление совместными водными биологическими ресурсами” (ст. 3), а в случае Соглашения о гидрометеорологии – “создание и развитие комплексной региональной системы получения и обмена информацией о состоянии Каспийского моря в интересах обеспечения безопасности жизнедеятельности и устойчивого развития экономической деятельности на море” (ст. 2).

Разработчики Соглашения о водных ресурсах уделили основное внимание формулированию принципов сотрудничества участвующих государств, формам такого сотрудничества и регулированию деятельности создаваемой сторонами Комиссии. Отметим, что путь к заключению упомянутого договора был долгим – более восемнадцати лет.¹⁶³ К основным направлениям сотрудничества прикаспийских государств на основании Соглашения о водных ресурсах отнесены:

¹⁶² Соглашение о сотрудничестве в области гидрометеорологии Каспийского моря от 29.09.2014 г. [Электронный ресурс] / Портал ЭкоИнфоПраво. – Режим доступа:

http://ecoinfo.kz/wp-content/uploads/1018_RU1_25_09_2014.docx

¹⁶³ Барскова Е.А. Роль биоресурсов среди других ресурсов Каспийского моря и управление ими / Е.А. Барскова, С.В. Шипулин // Вестник АГТУ. Сер.: Рыбное хозяйство. – 2015. – № 4. – С.11

1) проведение согласованных научных исследований;

2) разработка мер по регулированию промысла совместных водных биологических ресурсов;

3) разработка мер для борьбы с незаконным, несообщаемым, нерегулируемым промыслом и незаконным оборотом водных биологических ресурсов;

4) сбор, предоставление и обмен данными промысловой статистики в согласованном договорными сторонами формате;

5) разработка и реализация краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных программ воспроизводства и сохранения совместных водных биологических ресурсов и среды их обитания, включая выпуск молоди осетровых видов рыб;

6) разработка рекомендаций по использованию орудий лова и технологий промысла для совместных водных биологических ресурсов;

7) обмен научной информацией и специалистами, проведение семинаров, конференций и курсов обучения

В свою очередь, при разработке Соглашения о гидрометеорологии основное внимание было уделено определению ключевых обязательств сотрудничающих государств в отношении предмета договорного регулирования и регламентации механизма функционирования Координационного комитета по гидрометеорологии Каспийского моря. В частности прикаспийские государства определили следующие взаимные обязательства (ст. 3):

1) обеспечение функционирования и развития национальных наблюдательных сетей, включающих бе-

реговые, островные и устьевые станции и посты, открытие, в случае необходимости, новых станций и/или постов;

2) применение международно-признанных стандартов ВМО / МОК ЮНЕСКО в отношении методов наблюдений за гидрометеорологическими параметрами, проведение согласования систем отсчета и выбора реперов и установление других основополагающих правил, согласование национальных руководств по гидрометеорологическим работам на морских и береговых станциях и постах;

3) установление согласованных требований к национальным системам сбора, хранения и распространения информации о состоянии Каспийского моря;

4) подготовка справочных материалов, содержащих обобщенные (режимно-климатические) данные о состоянии Каспийского моря;

5) проектирование и формирование базы данных наблюдений за параметрами, имеющими отношение к состоянию Каспийского моря;

6) разработка основ единой геоинформационной системы, отображающей информацию о состоянии Каспийского моря;

7) совершенствование методов прогноза состояния Каспийского моря, включая прогноз колебаний уровня моря различной заблаговременности;

8) совершенствование методов оценки и комплексного анализа элементов водного баланса Каспийского моря, включая потоки в пограничном слое атмосферы и моря;

9) координация между собой мер по обучению и повышению квалификации кадров в области гидрометеорологии Каспийского моря.

Несмотря на свой прогрессивный характер, оба документа – Соглашение о водных ресурсах и Соглашение о гидрометеорологии – характеризуются наличием черт, обуславливающих потенциальное возникновение трудностей и препятствий в контексте правоприменения. По нашему мнению, к таким чертам следует отнести:

1. Рамочный характер значительного количества положений Соглашения о водных ресурсах и Соглашения о гидрометеорологии

Формулирование обязательств сторон в ст. 3 Соглашения о гидрометеорологии предполагает, что государства-участники, в частности, “устанавливают согласованные требования”, “разрабатывают основы единой геоинформационной системы”, “проектируют и формируют базы данных наблюдений”. Примеры похожих формулировок можно найти и в Соглашении о водных ресурсах (например, ст. 9 гласит, что стороны “предпринимают все возможные меры по борьбе с незаконным, несообщаемым, нерегулируемым промыслом и незаконным оборотом водных биологических ресурсов”).

Очевидно, что такие обязательства требуют дальнейшей конкретизации с целью наполнения их реальным содержанием, а это, в свою очередь, указывает на рамочный характер соответствующих положений, ведь они “фиксируют общие для всех государств-участников обязательства, но при этом не ограничивают договари-

вающиеся стороны перечислением запрещенных действий”.¹⁶⁴

Придание рамочного характера соответствующим положениям, вероятнее всего, являлось необходимым компромиссом, однако вряд ли его достижение способствует обеспечению эффективного и своевременного реагирования на сложившуюся сложную экологическую ситуацию, демонстрирующую тенденции к ухудшению.

2. Ограниченная роль общественности в реализации требований Соглашения о водных ресурсах и Соглашения о гидрометеорологии

Как известно, Азербайджан, Казахстан и Туркменистан являются участниками Орхусской конвенции. Статья 7 данной Конвенции указывает на принятие государствами-участниками следующих обязательств: “Каждая Сторона предусматривает соответствующие практические и/или другие положения в отношении участия общественности в рамках открытой и справедливой структуры в процессе подготовки планов и программ, связанных с окружающей средой, предоставляя общественности необходимую информацию ... Соответствующий государственный орган с учетом целей настоящей Конвенции определяет круги общественности, которые могут принимать участие в этом процессе. По возможности каждая Сторона прилагает усилия для обеспечения общественности возможностей для учас-

¹⁶⁴ Макарова Т.И. Доктрина международного права окружающей среды: формирование, основы, содержание [Электронный ресурс] / Т.И. Макарова // Евразийский юридический журнал. – 2013. – № 10. – С. 51-54. – Режим доступа: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/85549>

тия в разработке политики, связанной с окружающей средой”.¹⁶⁵

Вместе с тем, ни в Соглашении о водных ресурсах, ни в Соглашении о гидрометеорологии, в отличие от Тегеранской конвенции, не определено форм участия общественности в разработке политики, связанной с окружающей средой, или же механизма информирования общественности о принимаемых решениях.

3. Отсутствие четких указаний о юридической силе решений, принимаемых органами, созданными на основе Соглашения о водных ресурсах и Соглашения о гидрометеорологии, а также ограниченные возможности финансирования их деятельности

В Соглашении о водных ресурсах решениям создаваемой на ее основе Комиссии было посвящено п. 7 и п. 8 ст. 10:

- решения Комиссии принимаются представителями Сторон единогласно и оформляются в письменном виде;

- стороны обеспечивают выполнение решений Комиссии на национальном уровне.

Как мы видим, вопрос о юридической обязательности решений Комиссии в ст. 10 остается открытым, поскольку формулировку “стороны обеспечивают выполнение решений” вряд ли можно рассматривать как равноценную по своему содержанию четкому указа-

¹⁶⁵ Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды от 25.06.1998 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml

нию на обязывающую природу решений Комиссии. Обоснованность подобного шага разработчиков может вызывать обоснованные сомнения, учитывая необходимость ускорения и интенсификации сотрудничества прикаспийских государств по вопросам региональной экологической безопасности.

Подобный же подход использован и в ст. 5 Соглашения о гидрометеорологии в отношении создаваемого договорными сторонами Координационного комитета по гидрометеорологии Каспийского моря.

Ни один из упомянутых двух договоров прикаспийских государств не содержит также информации об источниках финансирования деятельности создаваемых на их основе органов сотрудничества. В Соглашении о гидрометеорологии лишь указывается в ст. 6, что “расходы, связанные с участием Стороны в реализации настоящего Соглашения и Программы, несет каждая Сторона самостоятельно с привлечением дополнительных средств, выделяемых заинтересованными международными организациями и компаниями на основе специальных соглашений”. Соответственно, финансирование деятельности договорных органов сотрудничества в таком случае не предполагает наличия независимых от воли государств-участников источников и может находиться под угрозой применения к нему остаточного принципа. Возможно, более целесообразным стало бы создание специального фонда, финансирующего деятельность таких органов сотрудничества за счет обязательных отчислений от тех субъектов хозяйственной деятельности, которые причиняют наибольший урон экосистеме Каспия. Такой подход предполагал бы обеспечение надлежащего,

своевременного и достаточного финансирования договорных органов сотрудничества.

Таким образом, региональные договорно-правовые инструменты сотрудничества в сфере обеспечения экологической безопасности являются необходимыми и эффективными в контексте обеспечения надлежащего состояния экосистемы Каспийского моря и ее сохранности. Они дают возможность не только конкретизировать содержание и дополнить действие положений универсальных договоров в сфере обеспечения экологической безопасности, но и способствовать повышению эффективности реализации их предписаний на практике. Вместе с тем, отличия в ключевых позициях прикаспийских государств по тем или иным вопросам обеспечения экологической безопасности не позволяют предполагать достижения максимального уровня использования регионального потенциала договорного правового сотрудничества в соответствующей сфере.

§4. Международные модельные нормы о защите окружающей среды посредством национального уголовного законодательства

Сегодня преступления в экологической сфере представляют собой серьезную международную проблему, привлекающую все большее внимание общественности и требующую активизации усилий государств по противодействию ей на всех уровнях. Подтверждением этому является резолюция ЭКОСОС 1994/15 от 25.07.1994 г., в которой государствам-членам ООН рекомендовалось усовершенствовать противодействие экологической преступности на универсальном, региональном и национальном уровнях с помощью, в частности, инструментов уголовного права.¹⁶⁶ К сожалению, приходится констатировать отсутствие надлежащего уровня эффективности работы государств-членов мирового сообщества в указанном направлении.

Существенным препятствием распространению экологической преступности на современном этапе развития государства становится формирование целостной, систематизированной законодательной базы, в т.ч. и в уголовно-правовом аспекте. Уголовное преследование лиц, виновных в совершении экологических преступлений, имеет широкое законодательное закрепление во многих странах (например, ст.ст. 247-261 в Главе 28 (“Экологические преступления”) Уголовного кодекса Азербайджанской Республики или ст.ст. 246-262 в Главе 26 (“Экологические преступления”) Уго-

¹⁶⁶ The role of criminal law in the protection of the environment: ECOSOC Resolution 1994/15, 25 July 1994 [Electronic resource] / UN. – Mode of access: <http://www.un.org/documents/ecosoc/res/1994/eres1994-15.htm>

ловного кодекса Российской Федерации^{167;168}). Вместе с тем, следует заметить, что в уголовном законодательстве отсутствует определение “экологические преступления”, что могло бы способствовать формированию надлежащего понимания сущности соответствующей группы преступлений и повышению эффективности противодействия им. Важно заметить, что негативные последствия экологических преступлений не всегда ограничиваются лишь территорией одного государства и порою могут сказываться и в соседних государствах.

По нашему мнению, достичь позитивного эффекта в контексте противодействия экологической преступности возможно с помощью объединения усилий сотрудничающих государств, что требует унификации законодательных положений по противодействию такого рода преступности. Реализация этой цели может иметь место как посредством заключения соответствующих международных договоров (конвенций), так и активного использования потенциала модельного законодательства.

Как известно, государства свободны в выборе форм введения модельных законов в национальную правовую систему, поскольку подобные инструменты предлагаются государствам как базовый, примерный

¹⁶⁷ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ. [Электронный ресурс] / Портал КонсультантПлюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/

¹⁶⁸ Уголовный кодекс Азербайджанской Республики: Закон Азербайджанской Республики от 30.12.1999 г. № 787-IQ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://new.zakon.az/site/index/?item=0923654743&parent=0923653338&curte e=cnt%20\(%201281700721%200923653338%20\(%201421401196%20\)%20](http://new.zakon.az/site/index/?item=0923654743&parent=0923653338&curte e=cnt%20(%201281700721%200923653338%20(%201421401196%20)%20)

документ для разработки соответствующего закона, отражающего национальную специфику. Отсюда и утверждение о неудовлетворительной степени унификации, достигаемой в случае использования модельного законодательства, если брать для сравнения аналогичный показатель в ситуации с международными договорами. Тем не менее, модельные акты предоставляют государствам более гибкий подход, позволяющий им учитывать собственные интересы, и служат модернизации, а также унификации национального законодательства.¹⁶⁹

Как известно, модельные законы подразделяют на материальные и процессуальные. Примером модельных материальных норм являются положения Типового закона об электронной торговле Комиссии ООН по праву международной торговли, утвержденного резолюцией ГА ООН 51/162 от 16.12.1996 г.¹⁷⁰ Государствам рекомендуется при принятии или пересмотре национального законодательства должным образом учитывать положения данного документа ввиду необходимости унификации законодательных положений, применимых к альтернативным бумажным формам и методам передачи и хранения информации. Еще одним примером может служить Конвенция о единообразном законе о международной купле-продаже товаров от 01.07.1964 г., требующая от государств-участ-

¹⁶⁹ Шестакова Е. В. Модельное законодательство: теоретико-правовые аспекты и практика применения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 /Екатерина Владимировна Шестакова. – М., 2006. – С.19-20

¹⁷⁰ Типовой закон об электронной торговле Комиссии ООН по праву международной торговли: Рез. ГА ООН 51/162 от 16.12.1996 г. [Электронный ресурс] / ООН. – Режим доступа:

http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/commerce.shtml

ников введения в их законодательство Единого закона о международной купле-продаже товаров согласно требований своих конституционных порядков, однако не позднее дня вступления в силу для каждого из них в отдельности соответствующей конвенции.¹⁷¹

В качестве примеров модельных норм процессуального характера можно привести Типовой закон ЮНСИТРАЛ о международной торговом арбитраже от 21.06.1985 г., Типовой согласительный регламент ООН для разрешения споров между государствами от 11.12.1995 г., Модельные уголовно-процессуальный и уголовно-исполнительный кодексы, которые были приняты Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ соответственно 17.02.1996 г. и 02.11.1996 г.^{172;173;174; 175}

Распространенной является также классификация модельных норм в зависимости от предметной

¹⁷¹ Конвенция о едином законе о международной купле-продаже товаров от 01.07.1964 г. [Электронный ресурс] / Портал Законы России. – Режим доступа: http://lawrussia.ru/texts/legal_346/doc346a996x614.htm

¹⁷² Типовой закон ЮНСИТРАЛ о международной торговом арбитраже от 21.06.1985 г. [Электронный ресурс] / ЮНСИТРАЛ. – Режим доступа: http://www.uncitral.org/uncitral/ru/uncitral_texts/arbitration/1985Model_arbitration.html

¹⁷³ Типовой согласительный регламент ООН для разрешения споров между государствами от 11.12.1995 г.: Рез. ГА ООН 50/50 от 11.12.1995 г. [Электронный ресурс] / ООН. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/dispute.shtml

¹⁷⁴ Модельный Уголовно-процессуальный Кодекс для государств-участников СНГ от 17.02.1996 г. [Электронный ресурс] / МККК. – Режим доступа: <https://www.icrc.org/rus/resources/documents/misc/ihl-nat-2.htm>

¹⁷⁵ Модельный уголовно-исполнительный кодекс для государств-участников СНГ от 02.11.1996 г. [Электронный ресурс] / Портал Гарант. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/2566934/>

сферы регулирования. Например, Рамочная конвенция об изменении климата от 09.05.1992 г. – в сфере международного экологического права; Конвенция для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок от 28.05.1999 г. – в сфере международного транспортного права; Типовой договор о передаче уголовного судопроизводства от 14.12.1990 г. – в сфере оказания межгосударственной правовой помощи и т.д.

Кроме того, модельные нормы подразделяют на универсальные (например, нормы, созданные в рамках универсальных международных организаций) и региональные (например, модельные нормы, созданные в рамках ЕС или СНГ).

По форме модельные нормы могут отличаться и закрепляться как в договорных нормах, так и в положениях актов международных организаций.

В ряде случаев модельные нормы служат ориентиром для будущих международных норм, а некоторые служат отправной точкой для национальной унификации, что подтверждает возможность выполнения ими как актами “мягкого” права прогностической функции¹⁷⁶.

Особое распространение модельное нормотворчество получило в федеративных государствах, хотя практика соответствующих государств социалистического типа не подтверждает такого правила. Так, в СССР действовали союзные законы и Основы законодательства, за которыми механически выстраивалась

¹⁷⁶ Peters, A. *Soft Law as a New Mode of Governance: A Legal Perspective*/ A. Peters, I. Pagotto//*New Modes of Governance Project no. CIT-1-CT2004-506392. – Basel, 2006. – Pp.22-23*

длинная цепь кодексов и иных актов союзных и автономных республик. Однако сходство их было столь велико, что очевидная первичная унификация права не порождала вопроса о разнообразии законодательных систем в республиках. Несомненно, что в новых условиях, как показывает пример Российской Федерации, в сферах совместного ведения вполне оправданным является использование модельных законов, но не взамен Основ законодательства, а как бы в их развитие. Также в качестве примера модельного закона для федеративного государства можно выделить Модельный закон США о предпринимательских корпорациях (1984).

В целом же, интернационализация и интенсификация международных связей неизбежно приводит к необходимости устранения имеющихся препятствий, которыми могут быть различия в правовом регулировании определенных вопросов на международно-правовом или внутригосударственном уровнях. Несомненно, наличие общих предметных сфер для отдельных государств и международного сообщества способно усилить такую тенденцию.¹⁷⁷

Признавая взаимное влияние норм международного и внутригосударственного права следует отметить, что нормы международного права (в том числе и модельные нормы) выступают определенным фактором усовершенствования национального законодательства и государства все чаще обращаются к существующим международно-правовым нормам как к образцу. Порою международное право не ограничива-

¹⁷⁷ Environmental Protection – Potentials and Limits of Criminal Justice / Ed. by G. Heine, M. Prabhu, A.-A. del Frate. – Freiburg im Breisgau, 1997. – P.21

ется стимулированием нормотворчества в тех или иных сферах общественных отношений и предопределяет сами его рамки, а иногда даже определяет содержание будущих норм внутригосударственного права. Таким образом, международное право можно считать средством совершенствования национального законодательства и модельным нормам в этом контексте принадлежит далеко не последняя роль.

Ярким примером в этом случае может стать Резолюция СБ ООН 1377 (2001) от 12.11.2001 г., посвященная глобальным усилиям международного сообщества в борьбе с терроризмом.¹⁷⁸ Ее положения предусматривали, что Контртеррористическому комитету следует “изучить возможные пути оказания государствам помощи и, в частности, обсудить с международными, региональными и субрегиональными организациями вопросы, касающиеся содействия распространению передового опыта в областях, охваченных Резолюцией 1377 (2001), включая, в надлежащих случаях, подготовку типовых законов”.

Как было отмечено выше, унификации положений, касающихся борьбы с экологическими преступлениями, можно достичь также посредством принятия модельных законов, в частности в сфере применения уголовной ответственности за подобного рода преступления. При этом часто исходной точкой в этом контексте служат договорные нормы, одним из ярких примеров которых являются положения Конвенции о за-

¹⁷⁸ Угрозы международному миру и безопасности, создаваемые террористическими актами: Рез. СБ ООН 1377(2001) от 12.11.2001 г. [Электронный ресурс] / ООН. – Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/RES/1377\(2001\)](http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/RES/1377(2001))

щите окружающей среды посредством уголовного законодательства от 04.11.1998 г. (далее – Конвенция 1998 г.), которая была разработана в рамках Совета Европы.¹⁷⁹ Ее участники признают, что уголовное право играет важную роль в защите окружающей среды, а нарушения, имеющие серьезные последствия для окружающей среды, должны быть квалифицированы как уголовные преступления, влекущие за собой соответствующие санкции. Хотя упомянутый договор представляет собой один из актов Совета Европы, участие в нем открыто и для государств, которые не являются членами этой региональной международной организации.

Следует отметить, что Конвенция 1988 г. не затрагивает прав и обязательств, вытекающих из международных многосторонних конвенций по специальным вопросам (например, предусмотренных в Европейской Конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 20.04.1959г.). Ее стороны могут заключать двусторонние или многосторонние соглашения друг с другом по вопросам, рассматриваемым в соответствующей Конвенции, в целях дополнения или укрепления ее положений или облегчения применения закрепленных в ней принципов. А в тех случаях, когда две или более стороны уже заключили соглашение по вопросу, затронутому упомянутой Конвенцией, или иным образом установили общий подход к урегу-

¹⁷⁹ Конвенция о защите окружающей среды посредством уголовного законодательства от 04.11.1998 г. [Электронный ресурс] / Совет Европы. – Режим доступа:

<https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f58b>

лированию соответствующей сферы предметного регулирования, то они свободны применять такое соглашение или регулировать свои взаимные отношения определенным образом независимо от положений соответствующей Конвенции, если это способствует международному сотрудничеству. В этом контексте особо следует отметить Европейскую конвенцию о передаче судопроизводства по уголовным делам от 15.02.1972 г., цель которой заключается в достижении большего единства между членами Совета Европы и дополнении работы, которую государства уже проделали в области уголовного права в отношении установления более справедливых и эффективных санкций.¹⁸⁰

Конвенция 1998 года определяет меры, принимаемые как на национальном, так и на международном уровнях. В соответствии с ее ст. 2 государства-участники должны принимать необходимые меры по квалификации в качестве уголовных преступлений в соответствии с национальным законодательством слива, выброса или выпуска веществ или ионизирующего излучения в воздух, почву или воду, которые могут повлечь смерть или нанести телесные повреждения любому человеку или вызвать серьезную опасность наступления смерти или телесных повреждений человека.

Кроме того, уголовными преступлениями должны считаться незаконный слив, выброс или выпуск веществ или ионизирующего излучения в воздух, почву

¹⁸⁰ Европейскую конвенцию о передаче судопроизводства по уголовным делам от 15.02.1972 г. [Электронный ресурс]/ Совет Европы. – Режим доступа:

<https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680072d62>

или воду, наносящих или способных оказать вредное воздействие на атмосферный воздух, воды или почвы, угрозу жизни или здоровью человека либо состоянию охраняемых памятников истории и культуры, другим охраняемым объектам, собственности, нанести вред жизни или здоровью животных или растений; незаконный вывоз, обращение, хранение, транспортировка, экспорт или импорт опасных отходов, вызывающих или способных привести к смерти или серьезному вреду для здоровья любого человека или способных оказать вредное воздействие на атмосферный воздух, почву, водную среду, нанести серьезный вред жизни или здоровью животных или растений; незаконная деятельность производства, выполняющего операции, которые представляют опасность и вызывают смерть или способны привести к смерти или серьезному вреду для здоровья любого человека или способных оказать вредное воздействие на атмосферный воздух, почву, водную среду, нанести серьезный вред жизни или здоровью животных или растений; незаконное производство, обращение, хранение, транспортировка, экспорт или импорт ядерных веществ или других вредных радиоактивных веществ, что служит или может служить причиной наступления смерти или наносит или может наносить серьезный вред здоровью человека или качеству воздуха, почвы, воды, животных или растений. Данные действия признаются уголовными преступлениями, если они совершаются умышленно.

Наряду с этим, согласно ст. 3 Конвенции 1998 г. вышеуказанные правонарушения, совершенные по небрежности, также предлагается признавать в качестве

уголовных преступлений. Вместе с тем, договорные положения предоставляют государствам-участникам при прохождении процедуры ратификации возможность заявить о том, что указанные правонарушения относятся к уголовным преступлениям, если они совершены лишь по крайней небрежности.

Упомянутая Конвенция предоставляет государствам-участникам возможность делать исключения в отношении обязательств по признанию правонарушений, совершенных по небрежности, в качестве уголовных преступлений лишь в двух случаях: 1) слива, выброса или выпуска веществ или ионизирующего излучения в воздух, почву или воду, представляющих серьезную опасность наступления смерти или нанесения телесных повреждений человеку; 2) незаконного слива, выброса или выпуска веществ или ионизирующего излучения в воздух, почву или воду, если деяние имело место в отношении охраняемых памятников архитектуры, других охраняемых объектов или собственности.

Кроме того, Конвенция 1998 г. обязывает государства-участники квалифицировать сам факт совершения вышеуказанных деяний, даже если они не повлекли за собой значительные негативные последствия, в качестве уголовных преступлений или административных правонарушений, влекущих за собой применение санкций или другие меры воздействия в соответствии с национальным законодательством, независимо от того, совершены они умышленно или по небрежности. Дополнительно к указанным составам в качестве уголовных преступлений или административных правонарушений рассматриваются незаконное

производство шума, незаконная производственная деятельность, незаконная деятельность, приводящая к изменениям, губительным для природных составляющих национальных парков, государственных природных заповедников, водохранилищ или других охраняемых природных территорий, а также незаконное владение объектами флоры и (или) фауны, получение, ликвидация, сбыт или обмен объектов дикой флоры и фауны. Как видим, в договорных положениях содержится исчерпывающий перечень деяний, которые должны быть квалифицированы как уголовные преступления или административные правонарушения, однако при этом не ограничиваются права государств-участников по расширению этого списка за счет дополнительных составов преступлений.

Отдельное внимание разработчики Конвенции 1998 года посвятили вопросу установления юрисдикции над уголовными преступлениями. Следует заметить, что в большинстве государств нормы уголовного права, регулирующие установление юрисдикции, имеют двойную функцию. С одной стороны, они определяют, какое уголовное право должно применяться судом, когда правонарушение подпадает под национальную юрисдикцию, с другой, они устанавливают критерии ограничения национальной юрисдикции. Соответствующая доктрина в том виде, как она отстаивается многими современными исследователями и научно-исследовательскими центрами, различает несколько категорий юрисдикции в уголовных делах¹⁸¹: а) терри-

¹⁸¹ Пояснительный Доклад к Европейской конвенции о передаче судопроизводства по уголовным делам [Электронный ресурс] / Совет Европы. – С.3-4 – Режим доступа:

ториальная юрисдикция государства, где было совершено правонарушение; b.i) юрисдикция, основанная на принципе активной правосубъектности лица, т.е. юрисдикция, которая осуществляется государством в отношении собственных граждан или лиц, проживающих на его территории, безотносительно к месту совершения правонарушения; b.ii) юрисдикция, основанная на принципе пассивной правосубъектности, т.е. юрисдикция, осуществляемая государством с целью защиты своих граждан за рубежом применительно к правонарушениям, жертвами которых они могут быть; с) юрисдикция, осуществляемая государством с целью наказания правонарушений в отношении его суверенитета или безопасности; d) юрисдикция, основанная на принципе универсальности, который учитывает необходимость обеспечить наказуемость определенных правонарушений, создающих общую опасность для ряда государств.

В отношении вопросов установления юрисдикции положения Конвенции 1998 г. предполагают использование подхода, основанного на критериях территории, где совершено уголовно-наказуемое деяние и гражданством лица, совершившего данное деяние. Так, при привлечении к ответственности предписывается принимать во внимание принцип территориальности (закон места совершения преступления), принцип флага и принцип гражданства. Отдельно содержится указание на то, что каждая из договаривающихся сторон принимает такие необходимые меры, какие могут быть необходимы для установления юрис-

дикции в отношении уголовного преступления, признанного таковым в соответствии с Конвенцией 1998 г., в случае совершения преступления на его территории. Вместе с тем, договорные положения не содержат определенного варианта решения проблемы последствий непривлечения виновного лица к ответственности за преступления, совершенные на территории соответствующего государства в ситуации, когда жертвами экологического преступления становятся лица за пределами данной территории.

Принцип флага тесно связан с принципом территориальности.¹⁸² Как известно, указанный принцип предполагает, что государство, под флагом которого плавает судно или где зарегистрировано воздушное судно, имеет юрисдикцию над совершенными на них деяниями. Так, поскольку воздушное судно может быть зарегистрировано только в одном государстве, в соответствии с Конвенцией о международной гражданской авиации от 07.12.1944 г., принцип флага всегда приводит к однозначному выводу, что в каждом случае национальное государство сохраняет свою карательную власть вне зависимости от физического месторасположения воздушного судна в момент совершения деяния. В связи с этим принципом, в п. «в» ст. 5.1 Конвенции 1998 г. указывается, что каждое из государств-участников принимает соответствующие необходимые меры по установлению юрисдикции над уголовным преступлением, определенным в соответствии с соответствующими договорными положени-

¹⁸² Ромашев Ю.С. Юрисдикция государств в правоохранительной сфере. Монография / Ю.С. Ромашев, Д.В. Фетищев. – М.: Научная книга, 2009. – С.14

ями, в случае, если преступление совершено на борту корабля или воздушного судна, зарегистрированного на территории той или иной договорной стороны, или ходящего под ее флагом.

Гражданство как отражение тесной политико-правовой связи и один из элементов суверенитета является также общепризнанным в качестве основы для установления юрисдикции в отношении экстерриториального действия. Проблемы могут возникнуть при наличии у лица нескольких гражданств. Применение данного принципа не зависит от места пребывания гражданина, хотя, с другой стороны, принцип территориальности и гражданства могут обуславливать проблему параллельной юрисдикции.¹⁸³ В любом случае, гражданство обеспечивает необходимый критерий в тех случаях, когда преступления совершаются в таких местах, как Антарктида, где применение “территориального” критерия является неуместным. С учетом данного принципа в п. «с» ст. 5.1 Конвенции 1998 г. закреплено, что каждое из государств-участников принимает необходимые меры по установлению юрисдикции над уголовным преступлением, определенным положениями соответствующей Конвенции, в случае, если преступление совершено гражданином такого государства, если преступление наказуемо согласно уголовного права там, где оно было совершено, или если место совершения преступления не находится под какой-либо территориальной юрисдикцией.

¹⁸³ Волженкина В.М. Оказание правовой помощи по уголовным делам в сфере международного сотрудничества: Учебное пособие/ В.М. Волженкина. – СПб.: [б.и.], 1999. – С.80

Кроме того, каждое из государств-участников принимает необходимые и адекватные меры по установлению юрисдикции над уголовным преступлением, определенным в соответствии с положениями Конвенции в том случае, если предполагаемый преступник находится на территории такого государства и одна договорная сторона не выдает его другой договорной стороне, несмотря на просьбу о выдаче. Следует добавить, что в ст. 5 указанной Конвенции не исключается уголовная юрисдикция, осуществляемая договорной стороной в соответствии с ее национальным законодательством, и содержится возможность оговорки относительно полного и частичного неприменения договорных положений.

Конвенция в качестве санкций за перечисленные выше составы преступлений подразумевает лишение свободы и взыскание штрафов, а также проведение мероприятий по восстановлению окружающей среды. Наряду с этим, предусмотрена возможность материального наказания лиц путем конфискации средств и доходов или собственности, стоимость которой оценивается на сумму доходов применительно к перечисленным составам преступлений, а также обязательствам по восстановлению окружающей среды. Как видим, упомянутая Конвенция в этом плане отражает требования положений принципа 13 Декларации Рио. Таким образом, в уголовно-правовом контексте упомянутого принципа Конвенция позволяет применять уголовное право в сфере, которая обычно относится к области гражданско-правовой ответственности в качестве факультативного положения.

Соответствующая Конвенция предполагает установление корпоративной ответственности, а именно создание условий для применения уголовных или административных санкций или мер воздействия к юридическим лицам, от имени которых конвенционные преступления были совершены их органами, членами или иным представителем, не исключая при этом уголовное преследование самого физического лица. При этом за государствами-участниками сохраняется право не применять положения Конвенции, предусматривающие привлечение к уголовной или административной ответственности юридических лиц, или определить конкретный перечень преступлений, при совершении которых такая ответственность может быть предусмотрена. Это в большей мере связано с тем, что законодательство ряда стран не признает юридических лиц в качестве субъектов совершения преступных деяний.

Согласно ст. 10 Конвенции государства-участники должны обеспечить сотрудничество органов, ответственных за защиту окружающей среды, с органами, ответственными за расследование уголовных преступлений и уголовное преследование, путем информирования последних по собственной инициативе о наличии существенных оснований полагать, что имел место факт совершения преступления, а также путем предоставления последним в ответ на их запрос всей необходимой информации в соответствии с национальным законодательством.

Конвенция закрепляет за экологическими организациями право на участие в уголовно-процессуальных действиях в отношении преступлений, пре-

дусмотренных ее положениями, что требует от государств принятия соответствующих изменений в уголовно-процессуальном законодательстве.

Особое место в предупреждении и наказании за перечисленные в упомянутой Конвенции преступления отводится принятию необходимых мер на международном уровне, которые направлены на обеспечение сотрудничества по уголовным делам, и на национальном уровне – в форме принятия процессуального законодательства, необходимого для привлечения к ответственности за совершение указанной группы преступлений.

Особую заинтересованность привлекают положения Конвенции, предусматривающие исчерпывающие случаи принятия оговорок. Государство-участник, сделавшее оговорку в отношении какого-либо договорного положения, не может требовать применения указанного положения другой стороной. Однако в случае частичной или условной оговорки она может требовать применения указанного положения в той степени, в которой она сама приняла такое положение.

В соответствии со ст. 19 Конвенции Европейский комитет по проблемам преступности Совета Европы должен информироваться на постоянной основе по вопросам толкования и применения договорных положений. Разногласия относительно интерпретации или применения таких положений государства-участники стремятся урегулировать путем переговоров или любыми другими мирными средствами по своему выбору, в т.ч. путем передачи дела в Европейский комитет по проблемам преступности, в арбитражный суд, решения которого имеют обязательную силу для соот-

ветствующих сторон, или в Международный суд ООН по взаимной договоренности заинтересованных государств-участников.

Наряду с Советом Европы, значительное внимание уделено вопросам обеспечения защиты окружающей среды посредством уголовного права также в рамках ЕС. Институты ЕС и его государства-члены были обеспокоены ростом экологических преступлений и их негативными последствиями, которые все чаще распространяются за пределы государства, в котором совершается само преступление. Экологические преступления оказались проблемой, которую государства-члены должны были решать совместно и по решению которых должны осуществляться согласованные природоохранные действия на основе уголовного права. Кроме того, в законодательстве государств-членов ЕС существовали различия в наказаниях, предусмотренные за экологические правонарушения. Существующие системы штрафов не были достаточны для обеспечения надлежащего уровня соблюдения требований законодательства по защите окружающей среды. Надлежащая реализация законодательных требований может и должно быть усилена посредством привлечения к уголовной ответственности, что четко указывало бы на значительный уровень социального осуждения и при этом имело бы качественно иной характер по сравнению с административными штрафами или механизмом компенсации в соответствии с гражданским законодательством. Сама же система существующих уголовных санкций не являлась достаточно строгой, чтобы обеспечить высокий уровень защиты окружающей среды на всей территории ЕС.

Принимая во внимание все эти факты, было принято Рамочное решение Совета 2003/80/ПВД об уголовно-правовой охране окружающей среды от 27.01.2003 г.¹⁸⁴ Рамочное решение явилось нормативно-правовым актом, принятым в сфере гармонизации уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного права, компетенция в отношении которой была установлена в рамках третьей опоры. В свою очередь, экологическая политика ЕС осуществлялась в рамках первой опоры. Именно используя компетенцию по первой опоре, Европейская Комиссия в 2001 г. предложила проект Директивы об уголовно-правовой охране окружающей среды. Однако Совет ЕС счел, что более приемлемой формой для реализации соответствующих мер является Рамочное решение, и что подобные мероприятия находятся в сфере действия европейского уголовного права. Государства-члены обязаны были имплементировать положения Рамочного решения 2003/80/ПВД до 27.01.2005 г. Однако Суд ЕС в решении по делу C-176/03 от 13.09.2005 г. отменил данное Решение на том основании, что оно должно было быть принято на основе Договора о Европейском Сообществе, а не Договора о ЕС¹⁸⁵. Таким образом, Суд ЕС поддержал представление Европейской Комиссии, считая,

¹⁸⁴ Council Framework Decision 2003/80/JHA of 27 January 2003 on the protection of the environment through criminal law [Electronic resource] / EurLex. – Mode of access: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003F0080:EN:HTML>

¹⁸⁵ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 13 September 2005 in case C-176/03, Commission v. Council [Electronic resource] / InfoCuria - Case-law of the Court of Justice. – Mode of access: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=59714&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=685572>

что последняя может принять меры в отношении государств-членов, где применение уголовного наказания является важной мерой по борьбе с серьезными экологическими правонарушениями. Тем не менее, в упомянутом Решении были учтены положения Конвенции 1998 г., о которой говорилось выше. Однако аннулирование соответствующего Рамочного решения привело к правовому вакууму, что требовало безотлагательного принятия нового документа. После длительных институциональных дискуссий и двух постановлений Суда ЕС относительно компетенции Европейского Сообщества в области уголовного права, Совет ЕС и Европейский Парламент договорились о тексте директивы о защите окружающей среды посредством уголовного законодательства. 22 мая 2008 г. было достигнуто соглашение относительно текста принимаемого документа на уровне Комитета постоянных представителей (COREPER).

Директива 2008/99/ЕС от 19.11.2008 г. о защите окружающей среды посредством уголовного законодательства посвящена защите окружающей среды посредством уголовного законодательства и вносит существенный вклад в более эффективную реализацию природоохранной политики на уровне ЕС, став первым в истории этого регионального объединения примером “урегулирования национального законодательства государств-членов ЕС в сфере уголовного права”.^{186;187}

¹⁸⁶ Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law [Electronic resource] / Eur-Lex. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0099>

Принимая во внимание ее более широкий и основополагающий характер, в сравнении с Директивой 2009/123/ЕС от 21.10.2009 г., вносящей изменения в Директиву 2005/35/ЕС о судовых источниках загрязнения и о принятии санкций за нарушения.¹⁸⁸ Считаем целесообразным характеристику положений первой из упомянутых Директив и определения их роли в формировании положений национального законодательства в отношении привлечения к уголовно-правовой ответственности за совершение экологических преступлений.

Указанная Директива обязывает государства-члены предусмотреть в своем национальном законодательстве уголовное наказание в отношении серьезных нарушений положений *acquis* ЕС по охране окружающей среды. Однако данная Директива не создает никаких обязательств в отношении применения таких наказаний. Она применяется без ущерба для других систем ответственности за экологический ущерб в рамках законодательства ЕС или национального законодательства.

Положение указанной выше Директивы предусматривают, что, среди прочего, в качестве уголовных

¹⁸⁷ Jarolímková, A. Enforcement of Environmental Protection Through Criminal Law [Electronic resource] / A. Jarolímková // Common Law Review. – Mode of access:

<http://www.commonlawreview.cz/enforcement-of-environmental-protection-through-criminal-law>

¹⁸⁸ Directive 2009/123/EC of the European Parliament and the Council of 21 October 2009 amending Directive 2005/35/EC on ship-source pollution and on the introduction of penalties for infringements [Electronic resource] / Eur-Lex. – Mode of access:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0123>

преступлений в области охраны окружающей среды рассматриваются (ст. 3):

- высвобождение, эмиссия или занесение большого количества веществ или ионизирующей радиации в воздух, почву или воду, повлекшее смерть, либо угрозу смерти или причинившее серьезный вред любому лицу, либо существенный ущерб качеству воздуха, качеству почвы, качеству воды или сохранению животного и растительного мира;

- сбор, транспортировка, переработка и утилизация отходов, включая надзор за такой деятельностью и восстановление среды мест утилизации отходов, и включая деятельность дилеров или брокеров (по управлению отходами), повлекшие смерть, либо угрозу смерти или причинившие серьезный вред любому лицу, либо существенный ущерб состоянию воздуха, состоянию почвы, состоянию воды, сохранению животного и растительного мира;

- транспортировка отходов, если эта деятельность подпадает под действие п. 35 ст. 2 Регламента Европейского парламента и Совета ЕС 1013/2006 от 14.06.2006 г. о перевозке отходов водными путями и осуществляется с некритическим количеством на основе единичной транспортировки или нескольких транспортировок, явно связанных между собой;

- эксплуатация завода, осуществляющего опасные виды деятельности, либо использующего или хранящего вещества, которые за пределами завода причиняют, либо создают угрозу причинения смерти или серьезного вреда любому лицу либо существенного ущерба состоянию воздуха, состоянию почвы, состо-

янию воды, сохранению животного и растительного мира;

- производство, переработка, хранение, использование, транспортировка, экспорт и импорт расщепляемых материалов или других опасных радиоактивных веществ, которые повлекли или способны повлечь смерть или серьезный вред любому лицу, либо существенный ущерб состоянию воздуха, состоянию почвы, состоянию воды, сохранению животного и растительного мира;

- убийство, разрушение среды обитания, содержание или поимка защищаемых видов дикой флоры и фауны, за исключением случаев, если эта деятельность касается незначительного количества этих видов или имеет незначительное воздействие на защищаемый статус объектов;

- торговля защищаемыми видами дикой флоры и фауны, либо их частями или продукцией из них, за исключением случаев, если эта деятельность касается незначительного количества этих видов или имеет незначительное воздействие на защищаемый статус объектов;

- любая деятельность, причиняющая значительный вред местам обитания защищаемых видов дикой флоры и фауны;

- производство, импорт, экспорт, торговля и использование озоноразрушающих веществ.

Согласно положений упомянутой Директивы уголовные наказания, налагаемые за такие преступления должны быть эффективными, пропорциональными и сдерживающими. Анализ показывает, что соответствующие положения не содержат перечень новых проти-

воправных деяний. Действующее законодательство государств-членов ЕС уже предусматривает такие запреты – требуется лишь дополнить уже существующие запреты некоторыми уголовными наказаниями. Кроме того, они обязаны обеспечить, чтобы данные деяния рассматривались в качестве уголовных преступлений, если они незаконны и совершаются умышленно или, как минимум, по крайней небрежности.

Подстрекательство и пособничество в контексте совершения этих преступлений должны быть также уголовно-наказуемыми.

Согласно статье 6 указанной Директивы государства-члены ЕС должны обеспечить, чтобы юридические лица могли бы быть привлечены к ответственности за преступления, совершенные в их интересах. В целях Директивы “юридическое лицо” означает любое юридическое лицо, имеющее такой статус в соответствии с применимым национальным законодательством, за исключением государств или государственных органов, осуществляющих государственную власть, а также международных организаций. Ответственность юридических лиц не исключает уголовного преследования физических лиц, совершивших указанные деяния, их пособников или подстрекателей. Эта ответственность может быть как уголовно-правовой, так и иного характера.

Разработчики положений упомянутой Директивы закрепили подход, согласно которому соответствующие нормы устанавливают только минимальный уровень защиты окружающей среды посредством уголовного законодательства, принятие которого является обязательным для государств-членов. В то же вре-

мя, государства-члены ЕС имеют право осуществлять или вводить более строгие защитные меры. Особо следует отметить отсутствие в тексте указаний на конкретные меры, которые могут повлиять на процедурные аспекты в контексте привлечения к уголовно-правовой ответственности и не затрагивают полномочий прокуроров, а также судей.

Следует также отметить деятельность СНГ в сфере принятия модельных норм, направленных на обеспечение охраны окружающей среды. Важная роль в реализации этого направления принадлежит Межпарламентской ассамблее государств-участников СНГ. Непосредственно данным вопросом занимается отдельная структура Ассамблеи – Отдел по охране окружающей среды. Сама же Ассамблея выполняет совещательные, консультативные функции. Важнейшим направлением ее деятельности является подготовка модельных законов в области природопользования и охраны окружающей среды. К примерам такого модельного нормотворчества можно отнести:

- Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 29.12.1992 г. о рекомендательном законодательном акте “О принципах экологической безопасности в государствах Содружества”¹⁸⁹;

- Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ № 7-13 от 17.02.1996 г. о

¹⁸⁹ Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 29.12.1992 г. о рекомендательном законодательном акте “О принципах экологической безопасности в государствах Содружества” [Электронный ресурс] / Сайт Исполкома СНГ. – Режим доступа: <http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=177>

рекомендательном законодательном акте “Об экологической экспертизе”¹⁹⁰;

- Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ № 10-7 от 06.12.1997 г. о рекомендательном законодательном акте “О доступе к экологической информации”¹⁹¹;

- Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ № 23-16 от 17.04.2004 г. о модельном законе “О сохранении осетровых рыб, их воспроизводстве, рациональном использовании и регулировании оборота продукции из них”¹⁹² и др.

Развитие соответствующего направления деятельности СНГ будет способствовать решению двух сложных для выполнения отдельными государствами задач. Первая касается формирования надлежащих возможностей подготовки и принятия качественных национальных законов, что особенно значимо в контексте ощутимого дефицита опытных юристов-экологов

¹⁹⁰ Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ № 7-13 от 17.02.1996 г. о рекомендательном законодательном акте “Об экологической экспертизе” [Электронный ресурс] / Сайт Исполкома СНГ. – Режим доступа:

<http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=545>

¹⁹¹ Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ № 10-7 от 06.12.1997 г. о рекомендательном законодательном акте “О доступе к экологической информации” [Электронный ресурс] / Сайт Исполкома СНГ. – Режим доступа:

<http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=760>

¹⁹² Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ № 23-16 от 17.04.2004 г. о модельном законе “О сохранении осетровых рыб, их воспроизводстве, рациональном использовании и регулировании оборота продукции из них” [Электронный ресурс] / Сайт Исполкома СНГ. – Режим доступа:

<http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=1556>

в некоторых государствах-участниках СНГ. Вторая – обеспечение гармонизации принимаемого в рамках государств-участников СНГ законодательства в сфере окружающей среды посредством разработки модельных законов.

Среди актов модельного нормотворчества СНГ в сфере обеспечения охраны окружающей среды важное место принадлежит модельному закону “О предотвращении и комплексном контроле загрязнений окружающей среды”, принятому 25.11.2008 г. на тридцать первом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (далее – Модельный закон).¹⁹³ Основными задачами Модельного закона являются предотвращение, сокращение и комплексный контроль загрязнений, включая образование выбросов, сбросов, отходов, других негативных воздействий, вызванных функционированием объектов хозяйственной деятельности, а также, насколько это возможно, устранение источников этих загрязнений; уменьшение негативного воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду; повышение общего уровня защиты окружающей среды от техногенных воздействий; обеспечение безопасности хозяйственной деятельности для жизни и здоровья граждан; рациональное использование первичных и вторичных ресурсов в соответствии с принципами “предотвратить загрязнение” и “загрязнитель платит”.

¹⁹³ Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ № 31-8 от 25.11.2008 г. о модельном законе “О предотвращении и комплексном контроле загрязнений окружающей среды” [Электронный ресурс] / Сайт Исполкома СНГ. – Режим доступа: <http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/summary?doc=3097>

Модельный закон определяет основные принципы государственной политики в области предотвращения и комплексного контроля загрязнений окружающей среды в результате хозяйственной деятельности, основными из которых являются приоритет предупредительных мер, направленных на борьбу с образующимися загрязнениями, а также возмещение вреда, причиненного окружающей среде, и направление полученных средств на природоохранные мероприятия. В отношении вопросов ответственности Модельный закон устанавливает, что субъект хозяйственной и иной деятельности, получивший разрешение, в соответствии с законодательством государства несет административную, гражданско-правовую и иную ответственность за достоверность предоставляемой информации на всех этапах внедрения наилучших доступных технологий и за достижение конечного результата в установленные сроки. Кроме того, он несет административную, гражданско-правовую и уголовную ответственность за несоблюдение зафиксированных разрешением условий.

Таким образом, следует согласиться с профессором Р.М.Валеевым, что “приведение национального уголовного законодательства в соответствие с требованиями международных конвенций и принятие необходимых мер является одним из эффективных направлений в борьбе с преступностью вообще и международной, в частности”.¹⁹⁴ Важная роль в этом контексте должна отводиться модельному нормотворчеству, кото-

¹⁹⁴ Валеев Р.М. Контроль в современном международном праве: автореф. дис. ... на соискание ученой степени д.ю.н.: 12.00.10 - международное право / Револь Мергалимович Валеев. – Казань, 1999. – С.12-13

рое благодаря присущим ему свойствам является привлекательным механизмом взаимодействия государств по вопросам обеспечения сохранности окружающей среды на международно-правовом и национальном уровне, в т.ч. и в уголовно-правовом аспекте.

ГЛАВА II. ВОПРОСЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

§1. Ответственность за экоцид: современные тенденции и вызовы

Обеспечение экологических прав человека является необходимым условием формирования условий для его комфортного существования в современном мире. Именно по этой причине особую значимость в механизме надлежащей реализации экологических прав человека отведено созданию необходимых международно- и национально-правовых основ привлечения к ответственности за совершение противоправных деяний, повлекших за собой причинение вреда окружающей среде. Без возможности привлечения к ответственности эффективность обеспечения экологических прав человека была бы недостаточной, что в свою очередь негативно отразилось бы и на экологической безопасности в целом. Ведь “право на благоприятную экологическую (окружающую) среду является неотъемлемым правом каждого, а интересы обеспечения безопасности человечества включают в себя интерес экологической безопасности, без которого невозможно устойчивое развитие всей человеческой цивилизации”.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Жинкин А.А. Экоцид: проблемы законодательной регламентации и квалификации / А.А. Жинкин, Т.Ю. Жинкин // Экономика. Право. Печать. Вестник КСЭИ. – 2014. - № 3-4. – С.138

Особую значимость в этом контексте принадлежит возможности привлечения к ответственности за эоцид, разрушающие последствия которого являются чрезвычайно тяжелыми. Исходя из этого, целесообразной является характеристика существующего механизма привлечения к ответственности за эоцид в контексте обеспечения экологической безопасности.

С исторической точки зрения враждебные акты в отношении окружающей среды, имеющие признаки эоцида, известны еще со времен Античности. В качестве подтверждения М.И.Веревичева приводит действия римлян в отношении побежденного Карфагена в 146 г. до н.е., когда они посыпали почву солью, чтобы сделать ее непригодной для земледелия. Вместе с тем, как правильно отмечает исследовательница, “современные возможности и средства причинения вреда окружающей среде значительно усовершенствованы со времен древних римлян”.¹⁹⁶

Катализатором возникновения и активного утверждения в международно-правовом дискурсе концепции эоцида стали действия американских военных во Вьетнаме в 60-х гг. XX в., связанные с широким применением химического оружия такого как агент “оранж”, распыление 72 млн. литров которого подвергло его негативному воздействию более чем 1 млн. вьетнамцев, а также 100 тыс. американцев и представителей союзнических войск.¹⁹⁷ К сожалению, по-

¹⁹⁶ Веревичева М.И. К вопросу об уголовной ответственности за эоцид / М.И. Веревичева // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия “Право”. – 2010. - № 2. – С. 64

¹⁹⁷ Nass, M. Monsanto’s Agent Orange: the Persistent Ghost from the Vietnam War [Electronic resource] / M. Nass. – Mode of access:

добные примеры варварства являются не единичными в XX в. Так, подрыв в Ираке в 1991 г. 732 нефтяных скважин во время войны в Персидском заливе привел к тому, что в атмосферу было выброшено такое количество дыма и вредных веществ, что созданное таким образом облако растянулось на 800 миль.¹⁹⁸ Экосистеме залива и прибрежных территорий был причинен значительный вред. Осознание опасности и последствий подобных действий привели к постановке вопроса об установлении ответственности за нанесение масштабного и существенного вреда окружающей среде.

Вместе с тем, следует отметить, что до сегодняшнего дня в рамках международного права так и не удалось осуществить нормативное закрепление экоцида в качестве самостоятельного состава преступления, несмотря на все непрекращающиеся попытки. Так, в 1973 г. Р.Фалк представил общественности проект международного соглашения о преступлении экоцида, однако государства-члены международного сообщества оказались не готовы к его обсуждению.¹⁹⁹ Примечательно, что одним из первых в 1970-х гг. с призывом к заключению подобного международного согла-

https://www.organicconsumers.org/old_articles/monsanto/agentorange032102.php

¹⁹⁸ Seacor, J. Environmental Terrorism: Lessons from the Oil Fires of Kuwait / J. Seacor // American University International Law Review. – 1994. – Vol. 10. – Issue 1. – Pp. 489, 491

¹⁹⁹ Falk, R. Environmental Warfare and Ecocide: Facts, Appraisal and Proposals [Electronic resource] / R. Falk. – Pp.22-25 - Mode of access: <http://rbdi.bruylant.be/public/modele/rbdi/content/files/RBDI%201973/RBDI%201973-1/RBDI%201973.1%20-%20pp.%201%20C3%83%C2%A0%2027%20-%20Richard%20Falk.pdf>

шения о запрете экоцида выступил профессор А.Галстон, разработки которого сыграли определенную роль в использовании агента “оранж”.²⁰⁰ Считается, что именно он в 1970 г. впервые публично использовал термин “экоцид”.²⁰¹

Отсутствие нормативного закрепления понятия “экоцид” на международно-правовом уровне привело к появлению различных доктринальных определений, среди которых на особое внимание, по нашему мнению, заслуживают следующие:

- Р.Фалк: “экоцид означает любое из следующих действий, совершенное с намерением разрушения или уничтожения полностью или частично человеческой экосистемы: а) использование оружия массового уничтожения, как ядерного, бактериологического, химического, так и другого; б) использование химических гербицидов для лишения лиственности или уничтожения природных лесов в военных целях; в) использование бомб и артиллерии в количестве, интенсивности и масштабах, приводящих к разрушению почвы или увеличению вероятности распространения заболеваний, опасных для человека, животных или растений; д) использование специальной техники для уничтожения больших площадей лесов или насаждений в военных целях; е) использование техник, направлен-

²⁰⁰ Gauger, A. Ecocide is the missing 5th Crime Against Peace [Electronic resource] / A. Gauger, M.-P. Rabatel-Fernel, L. Kulbicki, D. Short, P. Higgins // The Ecocide Project: Human Rights Consortium, School of Advanced Study, University of London. – Mode of access: http://sas-space.sas.ac.uk/4686/1/Ecocide_is_the_missing_5th_Crime_Against_Peace.pdf

²⁰¹ Lay, B. Timely and Necessary: Ecocide Law as Urgent and Emerging / B. Lay, L. Neyret, D. Short, M. Urs, A. Oposa // Journal Jurisprudence. – 2015. – Vol. 28. – P.433

ных на увеличение или уменьшение дождей или любое другое изменение погоды, как средств ведения войны; f) принудительное перемещение людей или животных с их обычных мест проживания для ускорения достижения военных или промышленных целей”²⁰²;

- М.Грей: экоцид представляет собой “нарушение обязательства соблюдать осторожность (*duty of care*) со стороны государства, имеющего характер *erga omnes*, а также вероятно со стороны индивидов и организаций, которое умышленно (*deliberately*), случайно (*recklessly*) или по халатности (*negligently*) привело к или способствовало нанесению серьезного ущерба окружающей среде”, при этом причиненный ущерб должен отвечать критериям серьезности (*serious*), масштабности и длительности²⁰³;

- Л.Нейре: “экоцид означает любое из следующих умышленных действий, если они угрожают безопасности планеты и совершены как часть широкого или систематического действия: а) выброс, эмиссия или распространение множественного количества веществ или ионизирующей радиации в воздух или атмосферу, почву, воду или водную среду; б) сбор, перемещение, переработка или захоронение мусора, включая контроль за такими действиями, и последующее обслуживание мест захоронения, включая действия

²⁰² Falk, R. *Environmental Warfare and Ecocide: Facts, Appraisal and Proposals* [Electronic resource] / R. Falk. – P.21 - Mode of access: <http://rbdi.bruylant.be/public/modele/rbdi/content/files/RBDI%201973/RBDI%201973-1/RBDI%201973.1%20-%20pp.%201%20%20C3%83%C2%A0%2027%20-%20Richard%20Falk.pdf>

²⁰³ Gray, M. *The International Crime of Ecocide* / M. Gray // *California Western International Law Journal*. – 1996. – Vol. 26. – Pp. 216, 270

как дилера, так и как брокера в любой деятельности в отношении управления мусоропереработкой; с) поддержка деятельности промышленных объектов, которая предполагает осуществление опасных видов деятельности или использование/хранение опасных веществ или препаратов; d) производство, разработка, обращение, использование, хранение, накапливание, транспортировка, импорт, экспорт или уничтожение ядерных материалов или других опасных радиоактивных веществ; e) убийство, истребление, захват или владение представителями дикой фауны или флоры, независимо от того, находятся они под защитой или нет; f) другие действия подобного рода, которые совершены умышленно и угрожают безопасности планеты”, при этом указанные действия признаются такими, что угрожают безопасности планеты, если они отвечают критериям масштабности, продолжительности и существенности ущерба или привели к смерти, постоянной неполноценности или серьезным, неизлечимым болезням среди населения или лишили на длительной основе население возможности владения землями, территориями и ресурсами²⁰⁴.

- П.Хиггинс: “экоцид представляет собой существенный ущерб, разрушение или утрату для экосистемы на определенной территории, независимо от того, детерминировано его возникновение человеческим или другим фактором, в той мере, что мирное исполь-

²⁰⁴ Neyret, L. (dir.) Des écocrimes à l'écocide, le droit penal au secours de l'environnement / L. Neyret. – Paris: Bruylant, 2015. – P.288

зование населением такой территории стало или станет существенно уменьшено”.²⁰⁵

Приведенные определения не демонстрируют наличия единства подходов, в частности, они отличаются:

- по сфере действия (действия в военное и/или мирное время);
- отношением к субъективной стороне (требование наличия умысла);
- перечнем предполагаемых субъектов;
- перечнем деяний, формирующих понятие “экоцид”;
- характеристиками условий причинения вреда окружающей среде.

Наличие разногласий в отношении содержания понятия “экоцид” не могло не повлиять и на подходы национальных законодателей к введению уголовной ответственности за экоцид в национальные правовые рядки. На подобный шаг решились, в частности, такие государства как Вьетнам, Беларусь, Грузия, Казахстан, Киргизстан, Молдова, Российская Федерация, Украина, Таджикистан.²⁰⁶ Так, согласно ст. 441 Уголовного кодекса Украины под экоцидом понимается массовое уничтожение растительного или животного мира, отравление атмосферы или водных ресурсов, а также совершение иных действий, способных вызвать

²⁰⁵ What is Ecocide [Electronic resource] / Eradicating People. – Mode of access: <http://eradicatingecocide.com/the-law/what-is-ecocide/>

²⁰⁶ Ecocide Crimes in Domestic Legislation [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eradicatingecocide.com/wp-content/uploads/2012/06/Ecocide-National-Criminal-Codes1.pdf>

экологическую катастрофу.²⁰⁷ Тот же подход ранее был использован и в ст. 131 Уголовного кодекса Республики Беларусь и ст. 358 Уголовного кодекса Российской Федерации.^{208;209} Вместе с тем, видимая схожесть использованных формулировок не исключает возможностей для разночтений, благодаря наличию общих недостатков в виде нечеткости и излишней гибкости. Так, в российском уголовном праве, во-первых, не содержится определения понятия “экологическая катастрофа”, во-вторых, не раскрывается понятие “иные действия, способные вызвать экологическую катастрофу”, в-третьих, используется оценочная категория “массовое уничтожение”, в-четвертых, не предполагается разделение понятий “экоцид” и “биоцид”.^{210;211} Очевидно, что наличие подобных пробелов оставляет широкое поле для возникновения расхождений в применении статей о привлечении к уголовной ответственности согласно национальному законодательству упомянутых государств, несмотря на схожесть формулировки состава такого преступления как экоцид.

²⁰⁷ Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>

²⁰⁸ Уголовный кодекс Республики Беларусь от 09.07.1999 г. № 275-3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://etalonline.by/?type=text®num=НК9900275#load_text_none_1_

²⁰⁹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/10108000/>

²¹⁰ Иванова И.Н. Проблемы правового регулирования преступления “экоцид” / И.Н. Иванова // Наука и современность. – 2011. - № 13.-3. – С. 221-223

²¹¹ Жинкин А.А. Экоцид: проблемы законодательной регламентации и квалификации / А.А. Жинкин, Т.Ю. Жинкин // Экономика. Право. Печать. Вестник КСЭИ. – 2014. - № 3-4. – С. 138-143

Сложившаяся ситуация с нормативно-правовым закреплением состава такого преступления как экоцид вряд и может быть удовлетворительной с точки зрения обеспечения экологической безопасности. Ведь различия в подходах национальных законодателей к тем или иным элементам экоцида как преступного деяния приводят к возникновению пробелов, которые не позволяют говорить о целостности, системности и ответственности режима привлечения к ответственности за совершение экоцида. Осознание необходимости преодоления упомянутых негативных характеристик механизма привлечения к ответственности за экоцид способствовала разработке трех основных подходов к закреплению состава соответствующего преступления на международно-правовом уровне на стадии подготовки проекта кодекса преступлений против мира и безопасности человечества, разработка которого велась Комиссией международного права ООН в 1949-1957 гг. и 1982-1996 гг.: 1) как отдельного преступления; 2) как преступления против человечности; 3) как военного преступления.²¹²

Соответствующие наработки в отношении экоцида легли в основу Римского статута Международного уголовного суда, поскольку проект кодекса преступлений против мира и безопасности человечества был его предшественницей. Справедливости ради следует отметить, что на сегодняшний день отсылка к деяни-

²¹² Gauger, A. Ecocide is the missing 5th Crime Against Peace [Electronic resource] / A. Gauger, M.-P. Rabatel-Fernel, L. Kulbicki, D. Short, P. Higgins // The Ecocide Project: Human Rights Consortium, School of Advanced Study, University of London. – Mode of access: http://sas-space.sas.ac.uk/4686/1/Ecocide_is_the_missing_5th_Crime_Against_Peace.pdf

ям, относящимся к экоциду, в содержании положений Римского статута Международного уголовного суда содержится лишь в пп. iv) п. b ч. 2 ст. 8. Она предусматривает, что к числу военных преступлений, в частности, относится умышленное совершение нападения, когда известно, что такое нападение явится причиной обширного, долгосрочного и серьезного ущерба окружающей природной среде, который будет явно несоизмерим с конкретным и непосредственно ожидаемым общим военным превосходством.²¹³

Очевидно, что такой подход не стал прорывом в сравнении с положениями Первого дополнительного протокола к Женевским конвенциям 1949 г., касающегося защиты жертв международных вооруженных конфликтов от 08.07.1977 г.²¹⁴ В частности, с ч. 3 ст. 35, которой запрещается применять методы или средства ведения военных действий, которые имеют своей целью причинить или, как можно ожидать, причинят обширный, долговременный и серьезный ущерб природной среде.

В указанном Протоколе природной среде отведено надлежащее место в перечне гражданских объектов, которые подлежат охране. В соответствии с его ч. 1 ст. 55 на участников военного конфликта при ведении военных действий возлагается обязанность

²¹³ Римский статут Международного уголовного суда [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

[http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/rome_statute\(r\).pdf](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/rome_statute(r).pdf)

²¹⁴ Первый дополнительный протокол к Женевским конвенциям 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов от 08.07.1977 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

https://www.icrc.org/rus/assets/files/2013/ap_i_rus.pdf

проявлять заботу 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. Не менее важным является четкое установление в ч. 2 ст. 55 запрета на причинение ущерба окружающей среде в качестве репрессалий.

Отличительным признаком приведенных примеров установления запрета на действия, относящиеся к экоциду, является четкая привязка таких действий к военному времени. Лишь постепенно в рамках договорных международно-правовых инструментов стала формироваться тенденция по отходу от понимания экоцида как только военного преступления в сторону более широкого толкования его в контексте преступлений против международной безопасности. Так, ст. 1 Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду от 10.12.1976 г. установила обязанность не прибегать к военному или любому иному враждебному использованию средств воздействия на природную среду, которые имеют широкие, долгосрочные или серьезные последствия, в качестве способов разрушения, нанесения ущерба или причинения вреда любому другому государству-участнику.²¹⁵ Сог-

²¹⁵ Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду от 10.12.1976 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/hostenv.shtml

ласно ст. 2 указанной Конвенции к “средствам воздействия на природную среду” относят любые средства для изменения – путем преднамеренного управления природными процессами – динамики, состава или структуры Земли, включая ее биоту, литосферу, гидросферу и атмосферу, или космическое пространство.

Отметим, что все приведенные выше примеры договорного установления запрета на действия, относящиеся к экоциду, непосредственно не содержат термина “экоцид”, хотя этим термином охватываются все негативные и порождающие серьезные последствия соответствующих действий против природной среды.

Следует согласиться с тем, что постепенное совершение акта экоцида стало расцениваться как преступление против безопасности человечества вне зависимости от того, совершен ли он в военное или мирное время и без обязательной “увязки” с вооруженным конфликтом. Причины понятны: вопрос о загрязнении окружающей человека среды, фактически вопрос о здоровье настоящего и будущего поколений, о жизни на земле стал ныне ключевым для человечества²¹⁶.

Важно вспомнить по этому поводу позицию Генеральной Ассамблеи ООН, выраженную в Резолюции 56/4 от 5 ноября 2001 года, где отмечена необходимость принимать меры по охране нашей общей окружающей среды и сохранению ее в интересах благополучия грядущих поколений. Резолюция закрепила, что государства должны воздерживаться в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения про-

²¹⁶ Кибальник А. Уголовная ответственность за экоцид [Электронный ресурс] / А. Кибальник, И. Соломоненко // Сейчас.ру. – Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/comm/1065/>

тив территориальной неприкосновенности любого государства и, соответственно, его природных ресурсов. В этой связи Азербайджанская Республика неоднократно привлекало внимание международной общественности к бедственному экологическому положению на оккупированных Арменией азербайджанских территориях. Результатом реакции мирового сообщества стало принятие Генеральной Ассамблеей ООН резолюции 60/285 от 7 сентября 2006 года «Положения на оккупированных территориях Азербайджана». В этой резолюции в связи с участившимися пожарами на пострадавших территориях, наносящими обширный экологический ущерб, Генеральная Ассамблея ООН, будучи серьезно обеспокоена таким положением дел, подчеркнула необходимость безотлагательного проведения экологической операции для тушения пожаров и преодоления их пагубных последствий.

Нельзя не отметить и наличие потенциальной возможности привлечения к ответственности за совершение актов экоцида в соответствии с положениями Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него от 09.12.1948 г.²¹⁷ Ведь согласно п. “с” ст. 2 упомянутой Конвенции к актам геноцида относится также “предумышленное создание для какой-либо группы таких жизненных условий, которые рассчитаны на полное или частичное физическое уничтожение ее”. Подобная формулировка предполагает, что, в отличие от экоцида как военного преступления или преступления против безопасности, экоцид

²¹⁷ Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него от 09.12.1948 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/genocide.shtml

как акт геноцида должен представлять собой умышленное действие, направленное на то, чтобы уничтожить, полностью или частично, какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу (ст. 2 указанной Конвенции). К примеру, особо чувствительными в отношении последствий подобных действий являются коренные народы (п. 33 Пересмотренного и обновленного доклада по вопросу предотвращения и наказания за преступление геноцида (далее – доклад Вайтекера)²¹⁸).

Вместе с тем, по мнению Т.Смит, привлечение к ответственности за совершение геноцида как акта геноцида на практике является очень сложнореализуемым: “одним из ключевых элементов при доказывании совершения геноцида ... является наличие умысла. Такое требование предполагает существование постоянного камня преткновения в отношении попыток связать геноцид с деградацией окружающей среды”. Ведь “доказывание умысла в случае акта геноцида является особенно сложным, если ущерб окружающей среде – в отличие от прямой направленности на группу – может быть легко обоснован”.²¹⁹

С целью устранения подобных сложностей еще в 1985 г. в докладе Вайтекера, подготовленном Подкомиссией по предотвращению дискриминации и защите меньшинств Комиссии по правам человека ООН, выс-

²¹⁸ Whitaker, B. Revised and updated report on the question of the prevention and punishment of the crime of genocide / B. Whitaker // E/CN.4/Sub.2/1985/6 — 2 July 1985 [Electronic resource]. – Mode of access:

<http://www.preventgenocide.org/prevent/UNdocs/whitaker/section2.htm>

²¹⁹ Smith, T. Creating a Framework for the Prosecution of Environmental Crimes in International Criminal Law [Electronic resource]. – Pp.4-5 – Mode of access: <https://ssrn.com/abstract=1957644>

казывалась идея о расширении перечня деяний, формирующих понятие “геноцид”, путем включения в него “негативных изменений, часто необратимых, в окружающей среде – например, от ядерного взрыва, химического оружия, существенного загрязнения и кислотных дождей или же уничтожения тропических лесов – которые угрожают существованию целых групп, независимо от того являются они следствием умысла или преступной халатности” (параграф 33). Однако до сегодняшнего дня подобные изменения в Конвенцию о предупреждении преступления геноцида и наказании за него от 09.12.1948 г. так и не внесены.

Некоторые исследователи также рассматривают вопрос криминализации экоцида на международно-правовом уровне на основании ч. 1 ст. 7 Римского Статута Международного уголовного суда в том случае, если акты экоцида “совершаются в рамках широкомасштабного или систематического нападения на любых гражданских лиц”. Так, П.Мерц, В.Кабанес и Е.Галлиард отмечают: “Принимая во внимание возрастание уровня признания права человека на здоровое окружение ... возможным является расширение сферы преступлений против человечности путем включения в нее разрушения экосистем, ведущего к значительным человеческим потерям. Уничтожая экосистемы, от которых мы зависим, мы уничтожаем саму основу нашей цивилизации”.²²⁰

²²⁰ Merz, P. Ending Ecocide – the next necessary step in international law [Electronic resource] / P. Merz, V. Cabanes, E. Gaillard. – April 2014. – P.9 – Mode of access:

<http://www.endecocide.org/wp-content/uploads/2014/04/iadlcongress.pdf>

Все более активной на современном этапе развития международного сообщества становится кампания в отношении признания экоцида как отдельного преступления против мира в рамках Римского статута Международного уголовного суда.²²¹ В 2010 г. П.Хиггинс подготовила и направила в Комиссию международного права ООН проект изменений с целью включения в перечень преступлений, входящих в юрисдикцию Международного уголовного суда, наряду с геноцидом, преступлениями против человечности, военными преступлениями, агрессией, еще и экоцида.²²² Согласно ее мнения, “экоцид является по своей сути антитезисом жизни ... Он ведет к истощению ресурсов, а следом за увеличением истощения ресурсов возникает вероятность военных конфликтов. В том случае, когда разрушения возникают благодаря действиям человечества, экоцид может рассматриваться в качестве преступления против мира”.²²³

Нельзя не отметить наличия вызовов, связанных с криминализацией экоцида на международно-правовом уровне. Их существование существенно влияет на развитие механизма установления уголовной ответ-

²²¹ Qudah, H. Towards International Criminalization of Transboundary Environmental Crimes (May 2014) (SJD dissertation, Pace University School of Law) [Electronic resource]/ H. Qudah. – P.25 – Mode of access: <http://digitalcommons.pace.edu/lawdissertations/16/>.

²²² The Model Law: Amendments to the Rome Statute of the International Criminal Court on the Crime of Ecocide [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eradicatingecocide.com/the-law/the-model-law/>

²²³ Jowit, J. British campaigner urges UN to accept ‘ecocide’ as international crime [Electronic resource]/ J. Jowit // The Guardian. – Mode of access: <https://www.theguardian.com/environment/2010/apr/09/ecocide-crime-genocide-un-environmental-damage>

ственности за совершение актов экоцида и усложняет привлечение к ответственности лиц, деятельность или бездействие которых повлекли за собой экоцид. В частности, к таким вызовам, по нашему мнению, можно отнести:

1. Расширение юрисдикции Международного уголовного суда путем криминализации экоцида как преступления против мира не устраняет ограничений, связанных с особенностями правового статуса такого международного судебного учреждения

По мнению П.Мерц, В.Кабанес и Е.Галлиард, следует выделить несколько ограничений, связанных с обеспечением привлечения к ответственности за акты экоцида в случае распространения на них юрисдикции Международного уголовного суда²²⁴:

- Международный уголовный суд принимает дело к рассмотрению только в том случае, если государство оказывается не способным самостоятельно привлечь к ответственности или по обращению со стороны СБ ООН;

- Международный уголовный суд привлекает к ответственности только индивидов;

- все из преступлений против мира, которые включены в ч. 1 ст. 5 Римского статута Международного уголовного суда предполагают умышленную форму вины, что усложняет вероятность того, что при внесении изменений будет принято решение о возмож-

²²⁴ Merz, P. Ending Ecocide – the next necessary step in international law [Electronic resource] / P. Merz, V. Cabanes, E. Gaillard. – April 2014. – P.15 – Mode of access:

<http://www.endecocide.org/wp-content/uploads/2014/04/iadlcongress.pdf>

ности привлечения к ответственности за преступную халатность в случае экоцида.

Следует обратить внимание на еще один нюанс, связанный с возможностью расширения юрисдикции Международного уголовного суда путем включения в нее экоцида.

Согласно статье 1 Римского статута Международного уголовного суда он “является постоянным органом, уполномоченным осуществлять юрисдикцию в отношении лиц, ответственных за самые серьезные преступления, вызывающие озабоченность международного сообщества”. Иными словами, его задачей, в соответствии с преамбулой к указанному документу, является обеспечение того, что “самые серьезные преступления, вызывающие озабоченность всего международного сообщества, не должны оставаться безнаказанными”.

В случае с экоцидом возникает проблема концептуального характера, связанная с возмещением причиненного окружающей среде вреда, принимая во внимание его масштабы и последствия для целых экосистем. Ведь, как правильно отмечает Т.Смит, “уголовное право не создано для того, чтобы обеспечить возмещение причиненного ущерба, а в случае с окружающей средой, компенсация такого ущерба должна быть абсолютным приоритетом. Не представляется возможным обеспечение таких приоритетов в рамках международного уголовного права, поскольку оно сфокусировано на наказании индивида”.²²⁵

²²⁵ Smith, T. Creating a Framework for the Prosecution of Environmental Crimes in International Criminal Law [Electronic resource]. – P.17 – Mode of access: <https://ssrn.com/abstract=195764>

2) Возможность создания отдельного международного суда с юрисдикцией по рассмотрению актов экоцида как альтернативы Международному уголовному суду

Приведенные выше аспекты отнесения экоцида к юрисдикции Международного уголовного суда порождают обоснованные сомнения в целесообразности такого шага. К числу приверженцев такой точки относится М.Драмбл: "... ограничение преступлений против окружающей среды рамками постоянного Международного уголовного суда может быть не самым эффективным способом наказания за подобные преступления".²²⁶ Исследователь приводит следующие аргументы:

- Международный уголовный суд создан для привлечения к ответственности за геноцид и преступлений против человечности *per se*, а экоцид фактически будет просто добавлен к уже существующему перечню, что может повлечь за собой потерю им особенностей, характеризующих его как отдельное преступление;

- судьи Международного уголовного суда не являются специалистами в сфере экологии, что может стать препятствием в всестороннем и надлежащем рассмотрении преступлений против окружающей среды;

- неучастие в Римском статуте Международного уголовного суда таких государств как США, Китай и Россия ограничивает эффективность привлечения к ответственности с использованием такого инструмента

²²⁶ Drumbl, M. *Waging War Against the World: The Need to Move from War Crimes to Environmental Crimes* / M. Drumbl // *Fordham International Law Journal*. – 1998. – Vol. 22. – Issue 1. – Pp. 145-148

и указывает на целесообразность “отделения военных преступлений в отношении окружающей среды от других типов военных преступлений”, поскольку такой шаг может способствовать формированию необходимого консенсуса в международном сообществе в отношении привлечения к ответственности за экоцид.

Исследователь отстаивает идею о заключении отдельного международного договора в отношении актов экоцида и привлечении на этом основании к ответственности в рамках отдельного международного судебного учреждения. Такое учреждение могло бы рассматривать экстерриториальные споры, выполнять роль направляющей силы в сфере общих интересов и обеспечивать надлежащей защитой граждан государств, внутренние суды которых окажутся неспособными привлечь к ответственности за преступления против окружающей среды.

Несколько иной подход предлагает С. Брюс.²²⁷ По его мнению, очевидным является то, что “существующее международное право окружающей среды отражает несоответствие между глобальной взаимозависимостью и глобальным управлением. Не хватает специализированного международного судебного органа для рассмотрения и разрешения трансграничных споров, связанных с окружающей средой, и для обеспечения большего единства в фрагментированном режиме глобального управления окружающей средой”.

Исходя из этого, исследователь отстаивает идею создания Международного суда по окружающей среде,

²²⁷ Bruce, S. International Court for the Environment: The Road Ahead to Opening Its Doors [Electronic resource] / S. Bruce // ICE Coalition. – Mode of access: <https://opiniojuris.org/wp-content/uploads/How-ICE-works.docx>

призванного способствовать формированию доверия в рамках международного сообщества, конкретизации существующих юридических обязательств, гармонизации и совместимости существующих юридических режимов, а также обеспечению доступа к правосудию для более широкого спектра лиц, в сравнении с традиционными институтами, и разработке эффективных решений для существующих проблем в сфере окружающей среды.

По его мнению, Международный суд по окружающей среде будет играть роль ведущего форума для разрешения споров, возникающих из обычно- и договорно-правовых обязательств в отношении окружающей среды, возложенных на государства. Для разрешения спора будут доступны такие механизмы как переговоры, медиация и согласование, результаты которых не являются формально обязывающими, а также арбитраж и судебное рассмотрение, использование которых предполагает принятие юридически обязывающих решений. Возможностью доступа к Международному суду по окружающей среде наделяются индивиды, корпорации и представители гражданского общества. Инициирование рассмотрения дела осуществляется на основании или взаимного соглашения, или обязательной юрисдикции.

3) Привлечение к ответственности за экоцид в контексте требования признания вины как необходимого элемента состава преступления

Приведенные выше примеры определения понятия “экоцид” указывают на различия в подходах к признанию вины как необходимого условия привлечения к ответственности за акты экоцида. К примеру,

Л.Нейре четко указывает на то, что любые действия, которые могут признаваться экоцидом, требуют наличия умысла как необходимого элемента состава соответствующего преступления.²²⁸

В то же время П.Хиггинс в предложенных ею изменениях к Римскому статуту Международного уголовного суда предлагает отойти от подхода, предполагающего признание вины в качестве необходимого элемента состава такого преступления как экоцид: “Знание и/или намерение как это указывается в ст. 30 не являются обязательными для признания преступления экоцида, но могут быть приняты во внимание при определении наказания”.²²⁹

С точкой зрения П.Хиггинс опосредовано соглашается и М.Драмбл, приводящий в качестве возможного примера поведения, повлекшего за собой экоцид в мирное время, позицию советских ученых и представителей правительства в отношении потенциальной безопасности использования атомных установок, вызвавших взрыв на Чернобыльской атомной электростанции, приведшего к нанесению огромного вреда окружающей среде.

Основываясь на утверждении Л.Берат, исследователь указывает на наличие весомых аргументов в пользу того, что указанные лица знали о взрывоопасности используемой конструкции атомных установок и

²²⁸ Neyret, L. (dir.) Des écocrimes à l'écocide, le droit penal au secours de l'environnement / L. Neyret. – Paris: Bruylant, 2015. – P.288

²²⁹ The Model Law: Amendments to the Rome Statute of the International Criminal Court

on the Crime of Ecocide [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eradicatingecocide.com/the-law/the-model-law/>

их способности приводить к необратимым последствиям, но продолжали поддерживать использование старых конструктивных схем без изменений. По его мнению, “является важным в целях эффективности норм относительно экоцида включение в него не только такого стандарта уголовного права как *mens rea*, но и халатности, обоснованной прогнозируемостью, осознанного бездействия, небрежности”.²³⁰ С целесообразностью привлечения к ответственности за экоцид с использованием стандарта объективной ответственности согласен и М.Грей.²³¹

4) Сложность доказывания экоцида в случае ссылки на необходимость обеспечения права на развитие более широких групп населения

В соответствии с Декларацией о правах коренных народов от 13.09.2007 г. одним из таких прав, в частности, как отражение особой чувствительности коренных народов к актам экоцида, признается право на сохранение и охрану окружающей среды и производительной способности их земель или территорий и ресурсов (ст. 29). Вместе с тем, возникает вопрос о том, где проходит грань между, с одной стороны, актом экоцида, а с другой стороны – объективно необходимыми действиями в целях обеспечения права на развитие более широких слоев населения.

Широко известным актом экоцида считается пример болотных арабов, проживающих в Ираке, когда

²³⁰ Drumbl, M. *Waging War Against the World: The Need to Move from War Crimes to Environmental Crimes* / M. Drumbl // *Fordham International Law Journal*. – 1998. – Vol. 22. – Issue 1. – P.143

²³¹ Gray, M. *The International Crime of Ecocide* / M. Gray // *California Western International Law Journal*. – 1996. – Vol. 26. – P. 218

под руководством С.Хуссейна в 90-х годах XX в. были проведены комплексные работы, направленные на осушение болот, являющихся сферой обитания указанной группы, в ответ на их активное участие в противодействии установлению его режима.²³² Примечательно, что правительство оправдывало свои шаги по строительству дамб и каналов на реках Тигр и Евфрат, что и привело к осушению более 90 % площади болот, ссылаясь на необходимость обеспечения развития и прогресса.²³³ При оценке целесообразности подобных мер, влияющих на окружающую среду, чрезвычайно сложным является вопрос о том, как и где провести грань между проектами развития в интересах прогресса и общего развития и надлежащим обеспечением потребностей коренных народов?

Об остроте указанной проблемы в современном мире свидетельствует активная кампания по защите окружающей среды. В частности, активист движения Кашипура против добычи алюминиевого боксита Б.Майи в отношении необходимости нахождения баланса между потребностями устойчивого развития и обеспечением интересов местных общин ставит следующий вопрос: “Является ли развитием раскапывание гор, возраст которых достигает миллионов лет, для обеспечения прибыли нескольких должностных лиц

²³² Dellapenna, J. Ecocide and Genocide in the Iraqi Marshlands / J. Dellapenna // WIT Transactions on Ecology and the Environment. – 2007. – Vol. 104. – Pp. 401-409

²³³ Smith, T. Creating a Framework for the Prosecution of Environmental Crimes in International Criminal Law [Electronic resource]. – P.5. – Mode of access: <https://ssrn.com/abstract=1957644>

на протяжении нескольких лет? Мы хотим постоянного развития для наших детей и их потомства ...”²³⁴

Таким образом, в современном мире криминализация экоцида на международно-правовом уровне и создание эффективного механизма привлечения к ответственности за подобные деяния являются необходимым условием для надлежащего укрепления механизма защиты экологических прав человека и создания необходимых условий для поддержки экологической безопасности. Вместе с тем, реализация подобных шагов является сложным и длительным процессом, учитывая как наличие ряда концептуальных вызовов, так и нежелание отдельных государств активно способствовать воплощению подобных инициатив.

§2. Проблемы ответственности за причинение трансграничного ущерба окружающей среде

Международно-правовое регулирование вопросов ответственности за ущерб окружающей среде составляет важный элемент общего правового обеспечения

²³⁴ Assessing the Social Impact of Development Projects / Ed. by H.M. Mathur. – N.-Y.: Springer, 2015. – P.121

закрепленного в Принципе 1 Стокгольмской декларации права на благоприятную окружающую среду. Это связано с тем, что возможные чрезвычайные происшествия, аварии или террористические акты на объектах повышенной экологической опасности могут иметь трансграничные и длящиеся негативные последствия, нанося значительный ущерб как здоровью людей, так и экосистеме в целом. Именно по этой причине, как отмечает Институт международного права, “международное право окружающей среды развивает важные новые взаимосвязи с концепциями равенства поколений, предотвращения, устойчивого развития, экологической безопасности и с правом защиты прав человека, а также принципом общей, но дифференцированной ответственности, что также влияет на вопросы международно-правовой ответственности и гражданской ответственности”.²³⁵ Подтверждением правильности такого подхода является и то, что действие Принципа 1 предполагает также обязательное принятие во внимание Принципа 21 Стокгольмской декларации, устанавливающего, 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”.²³⁶

²³⁵ Responsibility and Liability under International Law for Environmental Damage [Electronic resource] / Institut de Droit International. – Mode of access: http://www.justitiaetpace.org/idiE/resolutionsE/1997_str_03_en.PDF

²³⁶ Декларация Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды (1972 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml

По мнению Р.К.Мамедова в связи с тем, что трансграничное загрязнение представляет опасность для сохранения благоприятной окружающей среды, рациональному использованию природных ресурсов и экологической безопасности населения, следует считать его преступлением.²³⁷

Важная роль в этом контексте отведена механизму гражданской ответственности за причинение трансграничного ущерба окружающей среде, особенно учитывая активное внимание международного сообщества к развитию таких новых сфер как использование генномодифицированных продуктов или ресурсов Антарктики.^{238;239}

По мнению Р.Персиваля, “принцип *sic utere* в древнеримском праве и принцип “тот, кто загрязняет, тот и платит” на сегодняшний день воспринимаются как универсальные элементы международного права окружающей среды согласно Стокгольмской декларации (1972) и ... Декларации Рио (1992)”.²⁴⁰ Вместе с тем, основополагающим значением в международно-правовом контексте для развития концепции гражданской ответственности за причинение трансграничного

²³⁷ R.Məmmədov *Beynəlxalq cinayət hüququ və Azərbaycan Respublikasının cinayət qanuvericiliyi*. Bakı, 2012. – S.176

²³⁸ Kohm, K. Shortcomings of the Cartagena Protocol: Resolving the Liability Loophole at an International Level / K. Kohm // *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*. – 2009. – No.27. – Pp. 147-148

²³⁹ Shelton, D. Strict Liability in International Environmental Law / D. Shelton // *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes: Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah* / Ed. by T. Ndiaye and R. Wolfrum. – Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2007. – xlviii, P.1135-1136

²⁴⁰ Percival, R. Liability for Environmental Harm and Emerging Global Environmental Law / R. Percival // *Maryland Journal of International Law*. – 2010. – Vol. 25. – P. 38

ущерба окружающей среде принадлежит решению арбитражного трибунала в отношении дела Трейл Смелтер (Trail Smelter) между США и Канадой.

Значение упомянутого арбитражного решения становится очевидным принимая во внимание следующее утверждение арбитров: "... согласно принципам международного права, а также праву Соединенных Штатов ни одно государство не вправе использовать свою территорию таким образом, чтобы причинять вред дымом на территории другого или собственности людей, на ней находящихся, если речь идет о серьезных последствиях и вред доказан ясными и убедительными доказательствами".²⁴¹ По мнению Д.Шелтон, именно дело Трейл Смелтер способствовало формированию основ для дискуссий в отношении международно-правовой ответственности и гражданской ответственности за причинение трансграничного ущерба окружающей среде.²⁴² Более того, как отмечает С.Вуд, дело Трейл Смелтер стало одним из основополагающих для развития международного права окружающей среды в целом.²⁴³

Уже в практике Международного суда ООН подход арбитров в деле Трейл Смелтер нашел свое развитие при рассмотрении дела о проливе Корфу в форме признания в качестве принципа общей обязанности

²⁴¹ Trail Smelter case (US, Canada) / Reports of International Arbitral Awards. Vol. III. – N.-Y.: UN, 2006. – P. 1935

²⁴² Trail Smelter case (US, Canada) / Reports of International Arbitral Awards. Vol. III. – N.-Y.: UN, 2006. – P.1931

²⁴³ Wood, S. Book Review: Transboundary Harm in International Law Lessons From the Trail Smelter Arbitration, by Rebecca M. Bratspies and Russell A. Miller (eds) / S. Wood // Osgoode Hall Law Journal. – 2007. – Vol. 45. – No. 3. – P.637

воздерживаться от причинения трансграничного ущерба, независимо от сферы регулирования, – “обязанности каждого государства не позволять сознательного использования собственной территории для действий, противоречащих правам других государств”.²⁴⁴

В параграфе 29 консультативного решения Международного суда ООН в деле о правомерности использования или угрозы использования ядерного оружия уточняется непосредственно общая обязанности воздерживаться от причинения трансграничного ущерба именно в отношении окружающей среды: “окружающая среда является не абстракцией, а представляет собой живое пространство, качество жизни и собственно здоровье человеческих существ, включая нерожденные поколения. Существование общей обязанности государств обеспечить, что деятельность в рамках их юрисдикции и контроль над ней уважали окружающую среду других государств или пространств вне государственной юрисдикции, является сегодня частью норм международного права в отношении окружающей среды”.²⁴⁵ Снова возвращаясь к этой своей позиции в контексте рассмотрения дела Габчиково-Надьмарош, Международный суд ООН отметил важность которую он предоставляет вопросам окружающей среды не только в отношении государств, но и человечес-

²⁴⁴ Corfu Channel case, Judgment of April 9th, 1949 [Electronic resource] // I.C.J. Reports 1949. – P.22 – Mode of access: <http://www.icj-cij.org/docket/files/1/1645.pdf>

²⁴⁵ Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion of July 8th, 1996 [Electronic resource] / I.C.J. Reports 1996. – Pp. 241-242 – Mode of access: <http://www.icj-cij.org/docket/files/95/7495.pdf>

тва в целом (параграф 55 решения по делу Габчиково-Надьмарош).²⁴⁶

Принцип воздержания от причинения трансграничного ущерба окружающей среде закреплен в Принципе 21 Стокгольмской декларации и Принципе 2 Декларации Рио, а также ряде региональных международно-правовых актов, в частности, в Заключительном акте СБСЕ от 01.08.1975 г.²⁴⁷

Вместе с тем, следует констатировать, что “эффективные правила в отношении компенсации трансграничного ущерба окружающей среде, как кажется, представляют собой Иети международного права окружающей среды – преследуемого на протяжении лет, иногда описанного в грубых чертах, но почти неуловимого на практике”.²⁴⁸ Такая ситуация связана с стойким нежеланием государств связывать себя обязательствами несения гражданской ответственности за причинение трансграничного ущерба окружающей среде.

Подтверждением соответствующего нежелания государств является количество участников в международных договорах, направленных на установление гражданской ответственности за причинение трансграничного ущерба окружающей среде в отдельных сферах или в отдельных случаях:

²⁴⁶ Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment of September 25th, 1997 [Electronic resource] / I.C.J. Reports 1997. – Pp.40-41 – Mode of access: <http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf>

²⁴⁷ Заключительный акт СБСЕ от 01.08.1975 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>

²⁴⁸ Sachs, N. Beyond the Liability Wall: Strengthening Tort Remedies in International Environmental Law / N. Sachs // UCLA Law Review. – 2008. – Vol. 55. – Pp. 838-839

- Парижская конвенция об ответственности перед третьей стороной в области ядерной энергии от 29.07.1960 г. (без последующих протоколов): 18 подписавших государств – действует²⁴⁹;

- Конвенция от 31.12.1963 г., дополняющая Парижскую конвенцию от 29.07.1960 г. об ответственности перед третьей стороной в области ядерной энергии (без последующих протоколов): 13 подписавших государств – действует²⁵⁰;

- Конвенция об ответственности операторов ядерных судов от 25.02.1962 г.: 17 подписавших государств – не действует²⁵¹;

- Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб от 21.05.1963 г.: 40 государств-участников – действует²⁵²;

- Конвенция о дополнительном возмещении за ядерный ущерб от 12.09.1997 г.: 19 подписавших государств – не действует²⁵³;

²⁴⁹ Paris Convention on Nuclear Third Party Liability: Latest status of ratifications or accessions [Electronic resource]/OECD. – Mode of access: <https://www.oecd-neo.org/law/paris-convention-ratification.html>

²⁵⁰ Brussels Supplementary Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy [Electronic resource]/OECD. – Mode of access: <https://www.oecd-neo.org/law/multilateral-agreements/brussels-sup-convention-third-party-liability.html>

²⁵¹ Convention Internationale Relative a la Responsabilite des Exploitans de Navires Nucleaires et Protocole Additionel: Liste des Etats Signataires [Electronic resource]. – Mode of access: <http://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/i13.pdf>

²⁵² Parties of Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage [Electronic resource]. – Mode of access:

https://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/liability_status.pdf

²⁵³ Signatories of Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage [Electronic resource]. – Mode of access:

http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/supcomp_status.pdf

- Конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью в результате разведки и разработки минеральных ресурсов морского дна от 17.12.1976 г.: 6 государств-участников – не действует²⁵⁴;

- Конвенция о гражданской ответственности за ущерб, причиненный при перевозке опасных грузов автомобильным, железнодорожным и внутренним водным транспортом от 10.10.1989 г.: 3 государства-участника – не действует²⁵⁵;

- Протокол от 27.11.1992 г. об изменении Международной конвенции о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1969 г.: 136 участвующих государств – действует²⁵⁶;

- Протокол от 27.11.1992 г. об изменении Международной конвенции о создании Международного фон-

²⁵⁴Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage resulting from Exploration for and Exploitation of Seabed Mineral Resources (with Final Act of the Intergovernmental Conference on the Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage from Offshore Operations 20-31 October 1975 and 13-17 December 1976) [Electronic resource]. – Mode of access: <http://treaties.fco.gov.uk/treaties/treatyrecord.htm?tid=3006>

²⁵⁵Convention on Civil Liability for Damage caused during Carriage of Dangerous Goods by Road, Rail and Inland Navigation Vessels: Present Status [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.unece.org/trans/danger/publi/crtd/legalinst_55_tdg_crtd.html

²⁵⁶Status of multilateral Conventions and instruments in respect of which the International Maritime Organization or its Secretary-General performs depositary or other functions: As at 28 October 2016 [Electronic resource] / IMO. – P.259 – Mode of access: <http://www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Documents/Status%20-%202016.docx.pdf>

да для компенсации ущерба от загрязнения нефтью: 114 участвующих государств – действует²⁵⁷;

- Конвенция Совета Европы ETS № 150 о гражданской ответственности за ущерб в результате деятельности, опасной для окружающей среды от 21.06.1993 г.: 9 подписавших государств – не действует²⁵⁸;

- Конвенция об ответственности и компенсации за ущерб в связи с перевозкой морем опасных и вредных веществ от 03.05.1996 г.: 14 подписавших государств – не действует²⁵⁹;

- Базельский протокол об ответственности и компенсации за ущерб, причиненный в результате трансграничной перевозки опасных отходов и их удаления от 10.12.1999 г.: 13 участвующих государств – не действует²⁶⁰;

- Конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения бункерным топливом от

²⁵⁷ Chart of signatures and ratifications of Treaty 150 [Electronic resource] / Council of Europe. – P.290 - Mode of access:

https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/150/signatures?p_auth=FLy9GGbG

²⁵⁸ Chart of signatures and ratifications of Treaty 150 [Electronic resource] / Council of Europe. – Mode of access:

https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/150/signatures?p_auth=FLy9GGbG

²⁵⁹ Chart of signatures and ratifications of Treaty 150 [Electronic resource] / Council of Europe. – P.476 - Mode of access:

https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/150/signatures?p_auth=FLy9GGbG

²⁶⁰ Basel Protocol on Liability and Compensation for Damage Resulting from Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal Basel, 10 December 1999: List of Parties and Signatories [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.basel.int/Default.aspx?tabid=1345>

23.03.2001 г.: 83 участвующих государства – действует²⁶¹;

- Протокол о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды к Конвенции 1992 г. по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер и к Конвенции 1992 г. о трансграничном воздействии промышленных аварий от 21.05.2003 г.: 24 подписавших государства – не действует²⁶²;

- Нагойско-Куала-Лумпурский дополнительный протокол об ответственности и возмещении к Картахенскому протоколу по биобезопасности от 15.10.2010 г.: 63 подписавших государства и ЕС – не действует²⁶³.

Как мы видим, количество участников договорных механизмов по установлению гражданской ответственности за причинение трансграничного ущерба окружающей среде, за исключением тех, которые каса-

²⁶¹ Chart of signatures and ratifications of Treaty 150 [Electronic resource] / Council of Europe. – P.484 - Mode of access:

https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/150/signatures?p_auth=FLy9GGbG

²⁶² Protocol on Civil Liability and Compensation for Damage Caused by the Transboundary Effects of Industrial Accidents on Transboundary Waters to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes and to the 1992 Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents [Electronic resource]. – Mode of access:

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtds_g_no=XXVII-16&chapter=27&clang=_en

²⁶³ Contracting Parties/Signatories of Nagoya - Kuala Lumpur Supplementary Protocol [Electronic resource]. – Mode of access:

http://www.wipo.int/wipolex/en/other_treaties/parties.jsp?treaty_id=395&group_id=22

ются ядерного ущерба или ущерба от загрязнения нефтью, является весьма ограниченным.

Можно выделить следующие общие черты подобных международных договоров в контексте обеспечения компенсации причиненного ущерба²⁶⁴:

1) определение загрязнителя обеспечивается через установление презумпции в отношении несения ответственности. Иными словами, в случае причинения ущерба ответственность автоматически возлагается на того, кто использует соответствующий источник загрязнения или собственника в случае морских судов;

2) система гражданской ответственности за причиненный ущерб предполагает использование стандарта объективной ответственности за ущерб, но с принятием ряда исключений;

3) юрисдикция определяется путем установления надлежащего места рассмотрения исков о причиненном ущербе: в некоторых случаях – это государство заявителя, в других – загрязнителя, в третьих – пострадавшему субъекту предоставляется право выбора места рассмотрения спора;

4) предполагается установление временных рамок для подачи заявлений о причиненном ущербе;

5) обеспечение выполнения судебных решений.

С целью активизации международного сотрудничества по вопросам гражданской ответственности в соответствующей сфере и кодификации норм соответ-

²⁶⁴ Shelton, D. *Strict Liability in International Environmental Law* / D. Shelton // *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes: Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah* / Ed. by T. Ndiaye and R. Wolfrum. – Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2007. – xlviii, P.1150

ствующего института Комиссия международного права ООН проводила и проводит систематическую работу. На сегодняшний день ее важными результатами стало принятие резолюций ГА ООН 61/36 от 04.12.2006 г., в приложении к которой содержится текст принципов, касающихся распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности, и 62/68 от 06.12.2007 г., в приложении к которой содержится текст статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности.^{265;266}

Следует отметить интерес международного сообщества в дальнейшем развитии соответствующих механизмов, что подтверждается включением вопроса о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности и распределении убытков в случае такого вреда в повестку дня 71-й сессии ГА ООН.²⁶⁷ Вместе с тем, даже сама формулировка предложений со стороны ГА ООН косвенно подтверждает наличие недостаточного прогресса в деле кодификации института гражданской ответственности за причинение трансграничного ущерба окружающей среде: “предла-

²⁶⁵ Распределение убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности: Рез. ГА ООН 61/36 от 04.12.2006 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://undocs.org/ru/A/RES/61/36>

²⁶⁶ Рассмотрение вопроса о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности и распределении убытков в случае такого вреда: Рез. ГА ООН 62/68 от 06.12.2007 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://daccess-ods.un.org/TMP/7113053.79867554.html>

²⁶⁷ Повестка дня семьдесят первой сессии ГА ООН: Рез. 71/251 от 16.09.2016 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/289/54/PDF/N1628954.pdf?OpenElement>

гает правительствам представить дальнейшие замечания по поводу каких-либо будущих мер, особенно в отношении формы соответствующих статей и принципов, с учетом рекомендаций, сделанных Комиссией в этой связи, в том числе в отношении разработки конвенции на основе проектов статей, а также какой-либо практики, связанной с применением статей и принципов”.²⁶⁸

Отличительной особенностью подхода Комиссии международного права ООН стало разделение вопросов о мерах предотвращения трансграничного вреда и мер в отношении возмещения трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности. Такой шаг был неслучайным.

По мнению И.Плакокефалос, он был продиктован необходимостью придать надлежащую определенность будущему режиму и обеспечить ускорение достижения поставленных задач в форме конкретных результатов. Предложенный подход привел к тому, что по вопросам предотвращения вреда Комиссия международного права ООН фокусировала свое основное внимание на обязанности государства происхождения принимать все надлежащие меры для предотвращения значительного трансграничного вреда или в любом случае минимизации его риска. С другой стороны, по вопросам возмещения трансграничного ущерба

²⁶⁸ Рассмотрение вопроса о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности и распределении убытков в случае такого вреда: Рез. 68/114 от 16.12.2013 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/446/31/PDF/N1344631.pdf?OpenElement>

очевидным стал заметный сдвиг от возложения обязанности по несению гражданской ответственности на государства в сторону внедрения более общего режима компенсации причиненного вреда окружающей среде.²⁶⁹

На основании Принципов, касающихся распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности, можно выделить следующие особенности соответствующего института гражданской ответственности в рамках подхода Комиссии международного права ООН:

- каждое государство обязуется принимать все необходимые меры для обеспечения оперативной и адекватной компенсации жертвам трансграничного ущерба, если такой ущерб был причинен опасными видами деятельности, имевшими место на его территории или иным образом под его юрисдикцией или контролем;

- необходимые меры со стороны государства включают возложение материальной ответственности на оператора или, в соответствующих случаях, другое лицо или образование;

- соответствующая материальная ответственность не требует доказывания вины (объективная ответственность);

- возложения на оператора или, в соответствующих случаях, другое лицо или образование обязанности предосторожности для себя и поддержки надлежащего финансового обеспечения, такого, как страхо-

²⁶⁹ Plakokefalos, I. The Limits of Responsibility: Liability for Damage in the Deep Seabed? [Electronic resource] / I. Plakokefalos // ACIL Research Paper 2013-11. – P.4-5 – Mode of access:

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2289751

вание, залоговые обязательства или другие финансовые гарантии, для покрытия требований о компенсации;

- создание отраслевых фондов на национальном уровне в надлежащих случаях;

- обязательство государства происхождения обеспечивать доступ к дополнительным финансовым ресурсам в случае, если упомянутые выше меры оказались недостаточными для надлежащей компенсации причиненного ущерба;

- жертвы трансграничного ущерба должны обладать доступом к средствам правовой защиты в государстве происхождения, не менее оперативным, адекватным и эффективным, чем те, которые имеются в распоряжении жертв, которым причинен ущерб от того же инцидента на территории этого государства.

Подход Комиссии международного права ООН, как мы видим, не поддерживает возложение на государство загрязнителя полной гражданской ответственности за причиненный ущерб окружающей среде (за исключением случаев, когда государство само выступает в качестве оператора). Отметим, что “практика перенаправления гражданской ответственности за причиненный окружающей среде ущерб к частным лицам согласно национального права на сегодняшний день является широко используемой альтернативой для соответствующей гражданской ответственности государств”.²⁷⁰

Следует отметить и то, что Комиссия международного права ООН решила не останавливаться отдельно

²⁷⁰ Birnie, P. *International Law and the Environment* / P. Birnie, A. Boyle, C. Redgwell. – Oxford: OUP, 2009. – P.214

на вопросах, связанных с установлением верхних пределов компенсации ущерба, причиненного окружающей среде, или изъятий из установленного режима. При формулировке п. 2 Принципа 4 лишь указывается, что “любые условия, ограничения или изъятия, применимые к такой материальной ответственности, должны быть совместимыми” с целями, во-первых, обеспечения оперативной и адекватной компенсации жертвам трансграничного ущерба, во-вторых, сохранения и защиты окружающей среды в случае трансграничного ущерба, особенно в отношении уменьшения ущерба окружающей среде и ее восстановления или возвращения к прежнему состоянию. Вероятно, такой шаг был продиктован желанием избежать чересчур сложных и дискуссионных вопросов. К примеру, П.Веттерштейн позиционирует себя как противника сохранения ограничений на компенсацию ущерба, причиненного окружающей среде, а И.Плакокефалос прямо указывает: “ограничение гражданской ответственности в соответствующих режимах доказало свой проблемный характер в контексте почти всех договорных механизмов. Ограничение гражданской ответственности превалирует, поскольку она как таковая не используется для обеспечения *restitutio in integrum*”.^{271;272}

Еще одним явным отличием подхода Комиссии международного права ООН к вопросу компенсации

²⁷¹ Wetterstein, P. Current Trends in International Civil Liability for Environmental Damage / P. Wetterstein // Annual Survey of International and Comparative Law. – 1994. – Vol. 1. – Issue 1. – P.191

²⁷² Birnie, P. International Law and the Environment / P. Birnie, A. Boyle, C. Redgwell. – Oxford: OUP, 2009. – P.7

ущерба, причиненного окружающей среде в случае не запрещенных, но опасных видов деятельности, является отсутствие четких временных рамок действия режима соответствующей гражданской ответственности в сравнении с существующими договорными механизмами. Наиболее вероятной причиной такого решения можно считать различия в проявлении негативных последствий от тех или иных загрязнителей, а потому и невозможность установления какого-либо единого срока. К примеру, согласно ст. 8 Конвенции о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения бункерным топливом от 23.03.2001 г. закреплено, что “права на компенсацию на основании настоящей Конвенции погашаются, если иск не будет предъявлен на основании этой Конвенции в течение трех лет с того дня, когда был причинен ущерб. Однако ни в коем случае иск не может быть предъявлен по истечении шести лет со дня, когда произошел инцидент, вызвавший ущерб”.

Обобщая подходы Комиссии международного права ООН и разработчиков существующих договорных механизмов по вопросам компенсации трансграничного ущерба, причиненного от незапрещенной международным правом деятельности, следует отметить единство в понимании сути гражданской ответственности в соответствующей сфере. В этом контексте Г.Кешкес указывает: “В рамках сферы публичного международного права следует отметить, что взаимосвязь между деяниями ответственного или потенциально ответственного лица и последовавшим ущербом, причиненным на территории другого государства (независимо от того, имели ли негативные последствия

влияние на государство или же его физических и юридических лиц), должна быть установлена в форме причинно-следственных отношений на основе обязывающих норм международного публичного права”. Кроме того, как утверждает исследователь, использование подобного подхода в контексте существующих договорных механизмов привлечения к гражданской ответственности за причиненный ущерб указывает на приращение ключевого значения именно негативным последствиям в форме причиненного ущерба, а не самому поведению ответственного лица.²⁷³ Подобное утверждение в полной мере является справедливым и в случае компенсации причинения трансграничного ущерба окружающей среде от опасной, но не запрещенной деятельности.

В контексте характеристики гражданской ответственности за причинение трансграничного ущерба окружающей среде необходимым является проведение ее разграничения с концепцией абсолютной ответственности.

Как отмечает Л.Голди, термин “абсолютная ответственность” является по своему содержанию более строгим в сравнении с термином “гражданская ответственность”. Концепция абсолютной ответственности была разработана в договорных механизмах по вопросам использования ядерной энергии и представляет собой объединение подходов в форме возложения ответственности на оператора с невозможностью освобождения от такой ответственности в любых случаях

²⁷³ Kecskés, G. The Liability Issue and the Notion of Environmental Damage: A Starting Point of Definition / G. Kecskés // *Studia Juridica et Politica Jaurinensis*. – 2014. – Vol. 1. – P.20

за исключением тех, в которых общество в целом может быть признано ответственным.²⁷⁴ В качестве примера установления подобных исключений из абсолютной ответственности можно привести ст. 9 Парижской конвенции об ответственности перед третьей стороной в области ядерной энергии от 29.07.1960 г., в которой указывается следующее: “оператор не несет ответственности за ущерб, причиненный ядерным инцидентом, возникшим непосредственно в результате вооруженного конфликта, военных действий, гражданской войны, восстания, а также в случаях, когда законодательство Договаривающейся стороны, на территории которой расположена его ядерная установка, может предусмотреть освобождение от ответственности в результате тяжелого стихийного бедствия исключительного характера”.²⁷⁵

С подходом Л.Голди согласен и М.Джабари-Гарабах, который также указывает то, что основное отличие между абсолютной и гражданской ответственностью состоит прежде всего в наличии более широкого перечня освобождений, поскольку абсолютная ответственность устанавливает очень ограниченное число оснований для такого перечня.²⁷⁶

²⁷⁴ Goldie, L.F.E. Liability for Damage and the Progressive Development of International Law / L.F.E. Goldie // International and Comparative Law Quarterly – 1965. – Vol. 14. – No. 4. – P.1216

²⁷⁵ Парижская конвенция об ответственности перед третьей стороной в области ядерной энергии от 29.07.1960 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.wdcb.ru/mining/zakon/zakon17.html>

²⁷⁶ Jabbari-Gharabagh, M. Type of State Responsibility for Environmental Matters in International Law / M. Jabbari-Gharabagh // Article de la revue juridique thémi. – 1999. – Vol. 33. – P.75

Как мы видим, гражданская ответственность в отношении ущерба, причиненного окружающей среде, позволяет дополнить действующий механизм привлечения к ответственности государств за те или иные международные правонарушения, будучи направленной на обеспечение максимальной защиты права на благоприятную окружающую среду. Целесообразность использования механизма привлечения к гражданской ответственности в данном случае объясняется особенностями механизма привлечения к ответственности в случае экологических правонарушений как такового²⁷⁷:

1) если право государства на компенсацию экологического ущерба в рамках своей территории, причиненного деятельностью на территории другого государства, считается общепризнанным, то как быть с аналогичным ущербом, причиненным окружающей среде вне пределов государственной юрисдикции, учитывая неоднозначное отношение государств к концепции *actio popularis*?

2) бремя доказывания при привлечении к ответственности в контексте правонарушений, повлекших за собой причинение ущерба окружающей среде, предполагает значительные сложности, связанные с объективными ограничениями;

3) в ряде договорных механизмов сотрудничества стандарт гражданской ответственности за причинение

²⁷⁷ Greenwood, C. State Responsibility and Civil Liability for Environmental Damage Caused by Military Operations / C. Greenwood // International Law Studies: Protection of the Environment During Armed Conflict. Vol. 69 / Ed. by R. Grunawalt, J. King and R. McClain. – Newport: Naval War College, 1996. – P.398

ущерба окружающей среде уже закреплен, что указывает на его поддержку в соответствующих случаях со стороны государств.

В этом контексте нельзя не отметить взаимосвязь между концепциями устойчивого развития и гражданской ответственности за причинение ущерба окружающей среде, на которую обращает внимание Э.Бассе: “Требование устойчивости отражает потребность в альтернативном переосмыслении подходов к концепции гражданской ответственности. Концепция гражданской ответственности, основанная на устойчивости, включает в себя обязательство нынешнего поколения действовать в качестве попечителя (trustee) для будущего человечества”. По ее мнению, в контексте права окружающей среды гражданская ответственность за причиненный ущерб является “первым и наиболее важным” вопросом с точки зрения “долгосрочных перспектив распределения выгод от окружающей среды в соответствии с обязательствами в отношении предотвращения и компенсации ущерба окружающей среде, причиненного загрязнением и/или чрезмерным использованием общих ресурсов”.²⁷⁸ Несмотря на это, “существующий международно-правовой режим окружающей среды не учитывает в должной мере возросшую опасность масштабного разрушения окружающей среды со стороны отдельных лиц или государств,

²⁷⁸ Basse, E. *Environmental Liability – Modern Developments* / E. Basse // *Scandinavian Studies in Law*. – 2001. – Vol. 41. – P.34

обладающих новыми и потенциально губительными видами вооружения или технологиями”.²⁷⁹

Принимая во внимание необходимость дальнейшего укрепления механизма обеспечения права на благоприятную окружающую среду, по нашему мнению, следует особое внимание обратить на такие особенности существующего режима гражданской ответственности за причинение трансграничного ущерба окружающей среде:

1. Ограниченность понимания понятия “ущерб окружающей среде” в современном международно-правовом контексте

Важность вопроса о содержании понятия “ущерб окружающей среде” подчеркивается тем, что по причине частичной или неадекватной компенсации причиненного ущерба пострадавшая сторона может оказаться в “... ослабленном состоянии. Только если причинившее ущерб государство обязано возместить его весь, бремя затрат, связанных с соответствующей деятельностью окажется действительно “усвоенным”. В то же время, неполное возмещение причиненного ущерба фактически будет означать на практике субсидирование пострадавшей стороной государства, причинившего ему ущерб.”²⁸⁰

В соответствии с Принципами, касающимися распределения убытков в случае трансграничного вреда,

²⁷⁹ Freeland, S. Human Rights, the Environment and Conflict: Addressing Crimes against the Environment / S. Freeland // SUR – International Journal on Human Rights. – 2005. – No.2. – P.118

²⁸⁰ Van Dyke, J.M. The Inadequate Liability and Compensation Regime for Damage Caused by Nuclear Activities / J.M. van Dyke [Electronic resource]. – P.6 – Mode of access:

http://www.gu.se/digitalAssets/1291/1291824_Van_Dyke__paper_.pdf

причиненного в результате опасных видов деятельности, утвержденными ГА ООН, предполагается, что в понятие “ущерб” включается значительный ущерб, причиненный лицам, имуществу или окружающей среде, в т.ч.: i) гибель или причинение вреда здоровью людей; ii) утрата или повреждение имущества, включая имущество, которое составляет часть культурного наследия; iii) утрату или ущерб в результате ухудшения состояния окружающей среды; iv) расходы на разумные меры по возвращению к прежнему состоянию имущества или окружающей среды, включая природные ресурсы; v) расходы на разумные меры реагирования (Принцип 2). Под понятием “окружающая среда”, в свою очередь понимаются природные ресурсы, как абиотические, так и биотические, такие, как воздух, вода, почва, фауна и флора, и взаимодействие между этими факторами, и характерные аспекты ландшафта.²⁸¹

Предложенный подход предполагает, что “обязательство в отношении возмещения ущерба, причиненного другим государствам не покрывает риски, которые невозможно предусмотреть (unforeseeable risks), но включает неизбежный ущерб, который государство источника загрязнения не могло предотвратить, следуя стандартам due diligence”.²⁸² В этом контексте следует также отметить, что значительные сложности на

²⁸¹ Рассмотрение вопроса о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности и распределении убытков в случае такого вреда: Рез. ГА ООН 62/68 от 0.12.2007 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://daccess-ods.un.org/TMP/7113053.79867554.html>

²⁸² Wetterstein, P. Current Trends in International Civil Liability for Environmental Damage / P. Wetterstein // Annual Survey of International and Comparative Law. – 1994. – Vol. 1. – Issue 1. – P.184

практике связаны с проблемой отражения в финансовой форме ущерба, причиненного биоразнообразию и привлекательности окружающей среды (environmental amenities), что может приобретать особое значение в случае, например, развития туристической отрасли²⁸³. Осознавая наличие такой проблемы, Институт международного права в качестве решения предлагает разработку дополнительных критериев: “Факт, что ущерб окружающей среде не может быть возмещен или установлен в количественных показателях не должен иметь последствием освобождение от обязательства компенсации ... Ухудшение условий использования, эстетическая и другая непрактическая ценность (non-use values) ... межпоколенческая справедливость и, в целом, справедливое оценивание должны рассматриваться в качестве альтернативного критерия для определения мер компенсации”.²⁸⁴

2. Отсутствие однозначности в вопросе компенсации ущерба окружающей среде вне пределов национальной юрисдикции

Нельзя не согласиться с тем, что “защита общих сфер пользования таких как открытое море, или общих интересов, например, озоновый шар или глобальный климат, представляет собой проблему ... в том контексте, что вне юрисдикции может и не существовать “пострадавшего” государства, способного привлечь к ответственности государство-нарушителя соответству-

²⁸³ Lefeber, R. *Environmental Interference and the Origin of State Liability* / R. Lefeber. – the Hague: Kluwer Law International, 1996. – 365 p.

²⁸⁴ *Responsibility and Liability under International Law for Environmental Damage* [Electronic resource] / Institut de Droit International. – Mode of access: http://www.justitiaetpace.org/idiE/resolutionsE/1997_str_03_en.PDF

ющих обязательств”. Вместе с тем, аналогичная проблема характерна и для режима гражданской ответственности за причинение ущерба окружающей среде: “Существуют значительные противоречия относительно того, могут ли применяться договоры о гражданской ответственности к случаям причинения ущерба глобальным общим благам (таким как открытое море)”.²⁸⁵

В своем исследовании Р.Лефебр признает описанную проблему, характеризуя ее следующим образом: “Если источником вмешательства в окружающую среду является судно, воздушное судно или лицо в международном пространстве, то государство может осуществлять юрисдикцию на основании принципа национальности (nationality). В этом случае возможны два взгляда в отношении толкования понятия “трансграничный”, в зависимости от того места, где осуществлялось вмешательство в окружающую среду. В первом варианте термин “трансграничный” применяется только при осуществлении соответствующего вмешательства в пределах территории других государств. Он основан на сугубо двусторонней концепции трансграничного вмешательства в окружающую среду. Альтернативная точка зрения основывается на том, что вмешательство в окружающую среду в международных пространствах также включается в понятие “трансграничный”, вне зависимости от того происходит ли такое вмешательство с территории конкретного го-

²⁸⁵ Paris Convention on Nuclear Third Party Liability: Latest status of ratifications or accessions [Electronic resource]/OECD. – P.851 - Mode of access: <https://www.oecd-nea.org/law/paris-convention-ratification.html>

сударства или в международном пространстве”.²⁸⁶ Очевидно, что использование первого варианта фактически оставляет открытым вопрос о том, кто может инициировать вопрос о привлечении к гражданской ответственности за ущерб, причиненный окружающей среде незапрещенной, но опасной деятельностью.

3. Обеспечение надлежащего механизма правовой защиты

Комиссия международного права, как и отдельные договорные механизмы в отношении установления гражданской ответственности за причинение трансграничного ущерба окружающей среде, предполагают, что государства “наделяют свои внутренние судебные и административные органы необходимой юрисдикцией и компетенцией и обеспечивают, чтобы эти органы имели в своем распоряжении оперативные, адекватные и эффективные средства правовой защиты в случае трансграничного ущерба, причиненного в результате опасных видов деятельности, имеющих место на территории или иным образом под их юрисдикцией или контролем”.²⁸⁷

Вместе с тем, предоставление преимущественного права на рассмотрение спорных вопросов судебным и административным органам причинившего ущерб государства вызывает обоснованную критику (на примере договорных механизмов, касающихся ядерного ущерба): “Юрисдикция в отношении споров преиму-

²⁸⁶ Lefeber, R. *Environmental Interference and the Origin of State Liability* / R. Lefeber. – the Hague: Kluwer Law International, 1996. – P.11

²⁸⁷ *Responsibility and Liability under International Law for Environmental Damage* [Electronic resource] / Institut de Droit International. – Mode of access: http://www.justitiaetpace.org/idiE/resolutionsE/1997_str_03_en.PDF

щественно предоставлена судам государства, в котором произошел инцидент, что, конечно же, направлено на защиту экономических интересов такой страны ... Пострадавшие от ущерба, причиненного деятельностью в сфере использования ядерной энергии, будут сталкиваться с сложностями в нахождении нейтрального трибунала, в который они могли бы подать свои иски, и с процедурными помехами, включая ограничения на компенсацию ... как и препятствия в отношении доказывания ущерба”.²⁸⁸ Вряд ли подобное положение дел может рассматриваться как способствующее укреплению механизма реализации права на благоприятную окружающую среду.

Таким образом, гражданская ответственность за причинение трансграничного ущерба окружающей среде наделена важной ролью в системе обеспечения права на благоприятную окружающую среду, дополняя механизм привлечения к ответственности за экологические правонарушения на международно-правовом уровне. Вместе с тем, фрагментарность механизма привлечения к соответствующей гражданской ответственностью в сочетании с особенностями используемых подходов приводит к снижению его эффективности, что не отвечает современным вызовам.

²⁸⁸ Lefeber, R. *Environmental Interference and the Origin of State Liability* / R. Lefeber. – the Hague: Kluwer Law International, 1996. – Pp.3,18

§3. Перспективы формирования международного экологического правосудия

Как известно, международные судебные учреждения вносят значительный вклад в повышение эффективности норм международного права и развитие института ответственности государств. Последние де-

сятилетия возросло количество обращений в международные судебные инстанции. На фоне происходящих изменений возрастает роль системы мирного разрешения международных споров, что также относится к разрешению экологических споров с учетом характерных им особенностей: ««Окружающая среда» все чаще выступает в качестве объекта разногласий между государствами в рамках разных международных форумов – и при этом возрастает число доступных форумов, в рамках которых подобные разногласия могут быть рассмотрены. Такая ситуация отражает частично постоянное расширение международных обязательств в сфере экологии, частично – развитие и комплексность других международных режимов (например, многосторонняя система торговли) и частично – все возрастающее осознание ... экологических последствий почти любой экономической меры или соответствующего решения».²⁸⁹

Сегодня разрешение экологических споров между государствами осуществляется как в рамках процедур, предусмотренных международными экологическими соглашениями, так и действующих международных судебных учреждений (например, Международного суда ООН). Учитывая то, что ущерб окружающей среде порою невосполним, важной задачей международного экологического права является предотвращение нане-

²⁸⁹ Brack, D. International Environmental Disputes: International Forums for Non-compliance and Dispute Settlement in Environment-related Cases [Electronic resource] / D. Brack. – Royal Institute of International Affairs, 2001. – P.3 – Mode of access: https://www.ippc.int/static/media/files/publications/en/1182350929558_Noncompliance_Brack.pdf

сения вреда окружающей среде. По мнению А.М. Солнцева, “международное экологическое право выступает предвестником апробации специфических методов и механизмов предотвращения споров для всей системы международного публичного права. Одним из ярких примеров подобных средств разрешения и предотвращения споров является процедура несоблюдения (non-compliance procedure), ставшая весомой альтернативой традиционным средствам разрешения международных споров. Она позволяет с наименьшими затратами и наибольшей скоростью разрешать или предотвращать международные споры, а также эффективно контролировать исполнение соответствующих решений”.²⁹⁰

Следует согласиться с профессором М.М. Бринчуком в том, что в контексте устойчивого развития в праве окружающей среды должен быть решен ряд задач, направленных на обеспечение соблюдения экологических прав граждан. Серьезнейшей задачей, по его мнению, является также создание механизмов защиты экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц, признания экологических прав будущих поколений и создания механизмов их защиты.²⁹¹

На международном уровне не раз возникали экологические споры, требующие использования в целях их разрешения различных международных институ-

²⁹⁰ Солнцев А.М. Роль международных судебных учреждений в разрешении международных экологических споров: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Солнцев Александр Михайлович. – М., 2008. – С.13

²⁹¹ Бринчук М.М. Право на благоприятную окру // Права человека как фактор стратегии устойчивого развития [Текст] / [Лукашева Е. А. и др.]; рук. программы и отв. ред.-чл.-кор. РАН, д.ю.н. Е.А. Лукашева; Ин-т государства и права Рос. акад. наук. – М.: НОРМА, 2000. – С.205

тов. Так, в ходе рассмотрения Международным судом ООН нескольких дел поднимались вопросы, связанные с экологией и защитой природных ресурсов, в частности, касающиеся ядерных испытаний, некоторых районов залегания фосфатных руд, а также спор Венгрии и Словакии в отношении проекта Габчиково-Надьямарош, который касался сооружения системы плотин для ГЭС на Дунае. Принимая во внимание возрастающую потребность мирового сообщества, в июле 1993 г. в составе Международного суда ООН была создана камера по экологическим спорам в составе семи судей, однако до сегодняшнего дня ею не было рассмотрено ни одного дела.²⁹² Следствием этого стало принятие в 2006 году решения отказаться от выбора судей в Камеру. Розалин Хиггинс причиной назвала тот факт, что «государства рассматривают международное экологическое право как часть международного права и, следовательно, нет необходимости в отдельной Камере по экологическим вопросам».²⁹³ Еще одной из причин прекращения работы Камеры эксперты называют тот факт, что «государства и судьи часто не могут решить, является спор экологическим или нет». В этом контексте М.Н.Копылов и А.М.Солнцев выделяют такие особенности соответствующей инновации в деятельности Международного суда ООН: «Во-первых, судьи, сформировавшие Камеру, не имели

²⁹² Concerns about Protection of Environment Increasingly Present in Disputes before World Court, that Body's President Tells Sixth Committee: Doc. GA/L/3533, 28 October 2016 [Electronic resource] / UN. – Mode of access: <https://www.un.org/press/en/2016/gal3533.doc.htm>

²⁹³ Report of the International Court of Justice. 1 august 2006 - 31 July 2007. A/62/4. P. 52.

специализированных знаний в сфере международного экологического права, они выбирались из состава Суда. Во-вторых, непонятно, что государства могли выиграть при обращении в Камеру, а не в Суд в целом или, что гораздо лучше, от образования камеры ad hoc в соответствии с п. 2 ст. 26 Статута Суда. В-третьих, часто государства (дело «Габчиково-Надьямарош» между Венгрией и Словакией) и судьи (дело «О рыболовной юрисдикции» между Испанией и Канадой) не могут решить, является ли спор экологическим или нет. В-четвертых, появление специализированного Международного трибунала по морскому праву (МТМП) определило юрисдикцию международных споров относительно морской среды (помимо Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. уже более 10 международных соглашений содержат ссылки на МТМП). В-пятых, Камера могла рассматривать лишь межгосударственные споры, из чего следует, что международные организации, а также физические и юридические лица были лишены права прибегнуть к международному экологическому правосудию».²⁹⁴

Следует отметить, что экологические споры наделены рядом особенностей, которые отделяют их от других категорий международных споров и, по мнению Ф.Сандса, усложняют их разрешение²⁹⁵:

²⁹⁴ Копылов М.Н. Международное экологическое право перед вызовами современности (Международный экологический суд) [Электронный ресурс] / М.Н. Копылов, А.М. Солнцев // ЕврАзЮж. – 2013. - № 3. – Режим доступа:

https://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=4157:2013-04-22-07-52-02&catid=557:2017-03-14-14-06-29&Itemid=821

²⁹⁵ Sands, P. Litigating Environmental Disputes: Courts, Tribunals and the Progressive Development of International Environmental Law [Electronic

1) международно-правовые инструменты, регулирующие вопросы охраны окружающей среды, часто являются плодом сложных компромиссов, а потому используют не всегда точные формулировки, которые допускают широкое толкование;

2) рассмотрение экологических споров на международно-правовом уровне предполагает обращение к научным доводам, результаты использования которых могут приводить к противоположным, но равным в своей обоснованности оценкам;

3) юридические аргументы, используемые при разрешении экологических споров, почти никогда не могут рассматриваться в отрыве от норм, посвященных правовому регулированию иных сфер;

4) современное международное сообщество не достигло единства в отношении места экологической проблематики при рассмотрении других политико-правовых вопросов и установлении их иерархии;

5) государства-члены международного сообщества как минимум не демонстрируют энтузиазм в вопросе возможности передачи экологических споров на рассмотрение международных судебных учреждений или иных органов по разрешению споров.

Экологические последствия разрушительной человеческой деятельности, которые испытывает планета, вызвали к жизни потребность в создании новых специализированных международных судебных инстанций по рассмотрению споров в области экологии. Изначально считали, что такие суды будут обладать

resource] / P. Sands // OECD Global Forum on International Investment. – Pp.3-5 – Mode of access: <http://www.oecd.org/investment/globalforum/40311090.pdf>

полномочиями сродни тому, которыми Всемирная торговая организация (ВТО) обладает в сфере международной торговли.

В целом, появление подобного рода специализированных инстанций не всегда приветствуется государствами, поскольку порою речь идет об определенном ограничении суверенитета в отношении вопросов, подпадающих под юрисдикцию специализированных судов. В качестве контраргументов указывают на то, что возрастание активности международных институтов в отношении разрешения экологических споров приведет к усилению фрагментации международного права, а также на то, что рассмотрение соответствующих споров часто предполагает необходимость обращения к нормам смежных отраслей права.²⁹⁶

Следует заметить, что в настоящее время существуют около 1200 внутрисударственных экологических судов и трибуналов на общегосударственном или региональном/субрегиональном уровнях в 44-х юрисдикциях, а около 20-ти юрисдикций обсуждают возможность внедрения подобных институтов.²⁹⁷ Деятельность ряда из них отлажена на достаточно высоком уровне, что подтверждает, например, 30-летний опыт работы Суда по окружающей среде Нового Южного Уэльса (New South Wales) в Австралии. Продолжают свою работу и 14 провинциальных судов в Китае, а

²⁹⁶ Hey, E. *International Environmental Court* / E. Hey. – The Hague: Kluwer Law International, 2000. – P.3

²⁹⁷ Pring, G. *Environmental Courts & Tribunals* [Electronic resource] / G. Pring, C. Pring. – UNEP, 2016. – P.1 – Mode of access: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/10001/environmental-courts-tribunals.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

также Национальный “зеленый трибунал” Индии, созданный в 2010 г. В Бразилии значительную активность в контексте разрешения экологических споров демонстрирует Высокий суд, с помощью которого на сегодняшний день было разрешено больше сотни дел, посвященных обеспечению охраны окружающих земель.²⁹⁸ Экологические суды уже существуют в таких странах как Дания, Норвегия, Швеция и Финляндия, а также США и Соединенное Королевство. В частности, функционирующий с 1993 г. в штате Вермонт Экологический суд рассматривает около 300 дел в год.²⁹⁹

Необходимо отметить, что подобным судебным учреждениям принадлежит “критическая роль в усовершенствовании и толковании права окружающей среды, а также в защите общественных интересов в отношении здоровой и безопасной окружающей среды”.³⁰⁰ Однако деятельность таких судов и трибуналов ограничивается только территорией соответствующего государства. Не случайно ГА ООН приняла решение посвятить первостепенное значение укреплению верховенства права на национальном и международном уровнях. В свою очередь, достижение такой цели предполагает создание новых экологических судов и трибуналов с поддержкой их решений со стороны ООН. Вполне понятно, что эффективность деятельности пос-

²⁹⁸ Bryner, N. Brazil’s Green Court: Environmental Law in the Superior Tribunal de Justiça (High

Court of Brazil) / N. Bryner // *Pace Env’tl. L. Rev.* – 2012. – Vol. 29. – P. 485

²⁹⁹ Wright, M. The Vermont Environmental Court / M. Wright // *Journal of Court Innovation.* – 2010. – Vol. 3. – No. 1. – P.202

³⁰⁰ *Environmental Law and Sustainability after Rio* / Ed. by J. Benidickson, B. Boer, A.-H. Benjamin, K. Morrow. – Cheltenham: Edward Edgar, 2011. – P.160

ледних будет зависеть прежде всего от компетентности судей и технического персонала в сфере экологического права. Как указано в Повестке дня на XXI, просвещение, включая формальное образование, повышение информированности населения и их профессиональной подготовки, следует признать в качестве процесса, с помощью которого человек и общество могут в полной мере раскрыть свой потенциал.³⁰¹

Наряду с расширением масштабных национальных усилий по укреплению потенциала судей в деле вынесения решений по экологическим делам, существует потребность также в консультациях между судьями, что позволит поддерживать взаимодействие и обмен опытом в соответствующей сфере. Примером распространения подобной практики на региональном уровне может служить проведение уже пятого круглого стола глав судов государств-членов АСЕАН (04-05.12.2015 г., г. Сьем Рип), призванного стать платформой для ведущих представителей судебной ветви власти в соответствующих государствах по обсуждению актуальных вопросов, обмену опытом и поиску совместных решений в отношении трансграничных эко-

³⁰¹ Доклад Конференции ООН по окружающей среде и развитию, A/CONF.151/26/REV.1, 3–14.06.1992 г. [Электронный ресурс]. – 528 с. – Режим доступа:

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/836/57/PDF/N9283657.pdf?OpenElement>

логических вызовов³⁰². На глобальном уровне с 2002 г. активно этой же проблематикой опекается ЮНЕП.³⁰³

Вместе с тем, усовершенствование работы в отношении рассмотрения споров в отношении окружающей среды на внутригосударственном уровне ни в коей мере не может рассматриваться в качестве полноценной альтернативы механизму разрешения трансграничных экологических споров на международно-правовом уровне. По мнению С.Брюса, следует выделить следующие ключевые аспекты, обуславливающие целесообразность создания на международно-правовом уровне международного суда по окружающей среде, занимающегося рассмотрением трансграничных споров, связанных с окружающей средой³⁰⁴: 1) такой суд может представлять собой централизованную систему разрешения споров, которая будет доступна для широкого круга акторов, в т.ч. индивидов, корпорации и представителей гражданского сообщества; 2) признанные научные эксперты получают возможность предоставлять помощь судьям и арбитрам; 3) создание подобного судебного учреждения будет способствовать уточнению содержания существующих международно-правовых обязательств, гармонизации международного права окружающей среды и дополнению существующей

³⁰² Fifth ASEAN Chief Justices' Roundtable on Environment (Siem Reap, 4-5 December 2015) [Electronic resource] / Asian Development Bank. – P.1 – Mode of access: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/209906/5th-asean-cj-roundtable-envt-proceedings.pdf>

³⁰³ Postiglione, A. Global Environmental Governance / A. Postiglione. – Bruxelles: Bruylant, 2010. – P.97

³⁰⁴ Bruce, S. An international court for the environment? [Electronic resource] / S. Bruce // Climate 2020. – Mode of access: <http://www.climate2020.org.uk/international-court-environment/>

ющих режимов, что будет способствовать возрастанию правовой определенности и предсказуемости применения норм права; 4) соответствующий суд может применять меры предотвращения и даже меры запретительного характера в случае необходимости в целях уменьшения возможного или уже причиненного экологического ущерба; 5) создание подобного суда может способствовать его утверждению в дальнейшем в качестве стандартного механизма соблюдения требований и разрешения споров в рамках существующих соглашений по вопросам окружающей среды; 6) реализация подобного шага будет способствовать укреплению доверия между государствами, индивидами и бизнес-средой посредством предоставления рабочих решений вопросов, связанных с окружающей средой.

Необходимость изменения существующего механизма взаимодействия государств по вопросам разрешения экологических споров обсуждается уже довольно длительное время. Свое отражение соответствующая проблематика нашла уже в Гаагской декларации по окружающей среде от 11.03.1989 г., разработанной по инициативе Франции, Нидерландов и Норвегии.³⁰⁵ В ней содержалось обращение ко всем государствам мира и международным организациям, компетентным в этой области, принять участие в разработке рамочных конвенций и других правовых инструментов, необходимых для создания институциональных полномочий, чтобы защитить атмосферу и способствовать противодействию изменениям климата таким как

³⁰⁵ Hague Declaration on the Environment // International Legal Materials. – 1989. – Vol. 28. – No. 5. – Pp. 1308-1310

глобальное потепление.³⁰⁶ Указанная декларация объединила 24-е государства, утверждая то, что уже сегодня “существует обязанность мирового сообщества в отношении сегодняшнего и будущего поколений сделать все возможное для сохранения чистоты атмосферы”.³⁰⁷

Логическим продолжением упомянутой Гаагской декларации стало проведение Верховным кассационным судом Италии на базе Национальной академии деи Линчеи международной конференции “Способствование большей эффективности международного права в отношении окружающей среды и Международному суду окружающей среды в рамках ООН” (21-24.04.1989 г., г. Рим), во время которой А.Постильоне предложил создание *ad hoc* судебного учреждения с наднациональной юрисдикцией.³⁰⁸ Идея нашла поддержку и усилиями созданного в 1992 году Фонда Международного суда по окружающей среде был подготовлен даже проект Статута Международного агентства окружающей среды и Международного суда

³⁰⁶ Déjeant-Pons, M. Human rights and the Environment [Electronic resource] / M. Déjeant-Pons, M. Pallemets. – Council of Europe, 2002. – P.60 – Mode of access:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680489692>

³⁰⁷ Dupuy, P.-M. Soft Law and the International Law on the Environment / P.-M. Dupuy // Michigan Journal of International Law. – 1991. – Vol. 12. – P.428

³⁰⁸ Icef’s History [Electronic resource] / International Court of the Environment Foundation. – Mode of access: <http://www.icefcourtpress.org/icef/en/chisiamo/storia/>

окружающей среды. К функциям соответствующего суда согласно ст. 10 проекта Статута отнесено³⁰⁹:

- защита окружающей среды как фундаментального права человека от имени международного сообщества;

- разрешение любых международно-правовых споров по окружающей среде в отношении ответственности государств перед международным сообществом, которые не были разрешены путем примирения или применения арбитражных процедур на протяжении более чем 18-ти месяцев;

- разрешение любых споров в отношении причинения ущерба окружающей среде частным или публичным лицом, включительно с государством, если размер, характеристики и вид причиненного ущерба влияет на интересы, являющиеся фундаментальными для обеспечения и защиты среды человека на Земле;

- принятие срочных и предупредительных мер в случае любого экологического бедствия (disaster), касающегося международного сообщества;

- предоставлять по обращению органов ООН или других членов международного сообщества консультативные заключения по важным вопросам, касающимся окружающей среды на глобальном уровне;

- исполнять функции арбитражного учреждения, независимо от своего статуса судебного учреждения;

- проводить в случае обращения расследование и инспекции с помощью независимых технических и научных учреждений в случае существования риска или

³⁰⁹ Zengerling, C. *Greening International Jurisprudence: Environmental NGOs before International Courts, Tribunals, and Compliance Committees* / C. Zengerling. – Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013. – P.305

причинения экологического ущерба или же совершать аналогичные действия *ex officio* в соответствии с критериями необходимости и срочности.

Последняя функция, вероятно, является отражением осознания того, что Международный суд окружающей среды не должен ограничиваться в своей деятельности лишь непосредственно рассмотрением споров, связанных с привлечением к ответственности за причинение экологического ущерба: "... следует признать на международном уровне необходимость существования международного суда как обязательного института решения всех международных экологических вопросов, причем не только в области применения санкций к государству за нарушение международного экологического законодательства, но и в области применения экологической помощи со стороны мирового сообщества".³¹⁰

Идея по созданию Международного суда окружающей среды является не единственной в части реформирования институционального механизма разрешения споров, связанных с трансграничным причинением экологического ущерба. Так, в мае 1993 г. во время проведения Международного конгресса в г. Куернавака (Мексика) Д.Лоперена предложил создание Международного суда экологического арбитража и примирения (International Court of Environmental Arbitration and Conciliation). В экспертной среде идея получила поддержку и уже в 1994 г. была воплощена в форме создания неправительственной организации под юрис-

³¹⁰ Тангиев Б.Б. Криминология. Контроль и противодействие экологической преступности / Б.Б. Тангиев. – СПб: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006. – С.267

дикцией Мексики. В первоначальный список экспертов попали профессора из 26-ти юрисдикций.³¹¹

Доступ до Международного суда экологического арбитража и примирения не ограничен, что предполагает возможность обращения к нему физических или юридических лиц, независимо от того, являются они субъектами публичного или частного права, а также независимо от того, являются они субъектами национального или международного права. В частности, для индивидов и неправительственных организаций предполагается возможность обращения в случае оспаривания административных решений, принятых государствами или их территориальными подразделениями на основе применимого права. Следует также обратить внимание на то, что хотя соответствующий институт создавался прежде всего в целях разрешения трансграничных экологических споров, однако его юрисдикция не ограничивается исключительно ими, поскольку распространяется на все экологические споры согласно ст.ст. 1 и 12 Статута, служащего основой его функционирования.

Деятельность Международного суда экологического арбитража и примирения предполагает использование следующих процедур для разрешения экологических споров³¹²:

³¹¹ Ezeirzabarrena, X. International Court of Environmental Arbitration and Conciliation [Electronic resource] / X. Ezeirzabarrena // Outresach 2015. – Issue VII. – P.1 – Mode of access: <http://earthsummit2002.org/es/preparations/global/Outreach%20Issue%20VIII.pdf>

³¹² Rehbinder, E. Legal Protection of Environmental Rights: The Role and Experience of the International Court of Environmental Arbitration and

1. Арбитраж

Необходимым условием использования этого механизма является наличие предварительно заключенного арбитражного соглашения между сторонами спора. Если такого соглашения нет, то Международный суд экологического арбитража и примирения уведомит другую сторону спора о наличии обращения. В таком случае при условии получения согласия обеих сторон также возможным становится использования арбитражной процедуры.

При отсутствии других предложений сторон спор будет рассматриваться 5-ю арбитрами. Механизм формирования состава арбитров и правила процедуры имеют много схожести с международными коммерческими арбитражами. Как стороны, так и сами арбитры имеют право привлечь экспертов.

2. Примирение

В случае отправления одной стороной спора запроса на проведение процедуры примирения в рамках Международного суда экологического арбитража и примирения другая сторона получает уведомление о наличии такого запроса. В случае согласия на ее использование от обеих сторон спора составляется комиссия из нечетного числа (чаще всего пяти). Следует обратить внимание на то, что в случае отказа другой стороны спора от использования возможностей процедуры примирения, у обратившейся с запросом стороны сохраняется право на обращение за консультативным заключением в Международный суд экологического арбитража и примирения. Комиссия должна опреде-

лить основные моменты противоречий между сторонами и попытаться достичь соглашения между ними на условиях, приемлемых для обеих сторон спора.

3. Консультативные заключения

Предполагается, что Международный суд экологического арбитража и примирения сможет выносить консультативные заключения по правовым вопросам по обращению любого лица. Такие заключения могут быть разных видов: 1) предварительные – с целью определения соответствия тех или иных предложений существующим нормативным требованиям; 2) подтверждающие – с целью подтверждения соответствия тех или иных предпринятых шагов существующим нормативным требованиям; 3) обвинительные (*denunciatory*) – призваны дать ответ на вопрос о том, соответствует ли действие конкретных лиц существующим требованиям в отношении окружающей среды, а в случае негативного ответа предполагается обеспечение доступности такой информации для представителей международного сообщества. Например, в 2003 г. появилось консультативное заключение по вопросу совместимости определенных положений Конвенции по биологическому разнообразию и Соглашения о торговых аспектах прав интеллектуальной собственности в отношении защиты традиционных знаний.³¹³

Необходимость реформирования существующего институционального механизма разрешения трансграничных экологических споров неоднократно озвучивалась и на политическом уровне. К примеру, президент Эквадора Р.Корреа предложил в ноябре 2015 г.

³¹³ Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements / C. Bunch, E. Mrema. – UNEP, 2006. – P.171

в ходе Климатической встречи в г. Париж (COP21), чтобы главным ответом на изменения климата стало создание Международного экологического суда, который помог бы “защитить права природы”. “Ничто не оправдывает ситуацию, когда у нас есть суды для защиты инвестиционных вложений, для оплаты финансовых долгов, но нет судов для защиты природы и взыскания связанных с ущербом для экологии штрафов”, - заявил эквадорский лидер в своем выступлении на встрече, где собрались 150 глав государств и правительств.³¹⁴

Вместе с тем, единства в отношении целесообразности создания отдельного институционального механизма по разрешению трансграничных экологических споров не наблюдается. Так, С.Хокман попытался обобщить аргументы противников создания подобного механизма и выделил из их числа три основные³¹⁵: 1) какое право будет применяться в рамках соответствующего механизма в случае его создания? 2) почему признается необходимость в создании нового механизма, если существующие уже частично выполняют те функции, которыми предполагается наделить только планируемую еще инстанцию? 3) в чем будет состоять смысл создания подобного механизма, если он не будет

³¹⁴ Президент Эквадора на Климатической встрече в Париже предложил создать международный экологический суд [Электронный ресурс] / Эквадор сегодня: новости Эквадора. – Режим доступа: <http://rusecuador.ru/novosti-kratko-v-neskolko-strok/15422-prezident-ekvadora-na-klimaticheskoy-vstreche-v-parizhe-predlozhit-sozdat-mezhdunarodnyj-ekologicheskij-sud.html>

³¹⁵ Hockman, S. The Case for an International Court for the Environment / S. Hockman // Journal of Court Innovation. – 2010. – Vol. 3. – No. 1. – P.225

наделен полномочиями по принудительному обеспечению соблюдения выносимых им решений?

Первый из представленных С.Хокманом контраргументов, по мнению М.Н.Копылова и А.М.Солнцева, является наиболее весомым: “Основной проблемой создания Международного экологического суда является проблема определения юрисдикции. Экологические проблемы, как мы замечали ранее, интегрированы в транспортные, торговые и иные международные проблемы, они учитываются при защите прав человека и т. д. Например, должны ли споры о торговле парниковыми газами рассматриваться в Органе по разрешению споров ВТО в соответствии с положениями ГАТТ или в Международном экологическом суде в соответствии с Киотским протоколом? А споры о генетически-модифицированных организмах – в ВТО в соответствии с Соглашением о фитосанитарных мерах или в Международном экологическом суде согласно Картахенскому протоколу?”.³¹⁶

Одним из тех, кто привнес значительный вклад в разработку второго контраргумента, является Т.Стефенс. В своем исследовании он обращает внимание на следующее³¹⁷: “... Международный суд окружающей среды должен стать центральным элементом в системе гарантий «верховенства права» в сфере окружающей

³¹⁶ Копылов М.Н. Международное экологическое право перед вызовами современности (Международный экологический суд) [Электронный ресурс] / М.Н. Копылов, А.М. Солнцев // ЕврАзЮж. – 2013. - № 3. – Режим доступа:

https://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=4157:2013-04-22-07-52-02&catid=557:2017-03-14-14-06-29&Itemid=821

³¹⁷ Stephens, T. International Courts and Environmental Protection/ T. Stephens. – Cambridge: Cambridge University Press, 2009. – Pp.59-60

среды и в контексте обеспечения своевременного реагирования международного права окружающей среды на изменяющиеся потребности. Предполагается также, что постоянный суд экологической среды будет наделен уголовной юрисдикцией, юрисдикцией в отношении разрешения споров, а также апелляционной юрисдикцией, и, кроме того, будет рассматривать дела по обращениям государств и индивидов ... В некоторых отношениях проект Международного суда окружающей среды в этом контексте представляется идиллическим, поскольку предлагает создание судебного учреждения, имеющего некоторые черты сходства с любым судебным учреждением, функционирующем на национальном или международном уровне. Этот проект предполагает перенесение и даже экстраполяцию успешного внутреннего опыта по разрешению экологических споров на международный уровень без принятия во внимание существенных отличий между соответствующими двумя системами права или характера международных связей”.

Не менее важным остается и вопрос наделения Международного суда окружающей среды возможностью обеспечения принудительного исполнения выносимых решений, поскольку в противном случае эффект от создания подобного учреждения будет минимальным. Устойчивое нежелание некоторых ведущих государств предоставить свое согласие на внедрение подобных элементов в существующие многосторонние договора по окружающей среде подчеркивает актуальность вопроса о том, насколько соответствующие государства будут готовы согласиться с использованием механизма

принудительного обеспечения решений в рамках проекта Международного суда окружающей среды.

С подтверждением наличия подобного нежелания ряда государств согласен и С.Брюс: “Как свидетельствует пример отказа Канады от Киотского протокола и пребывающие в стагнации переговоры по изменению климата, несмотря на благие намерения, процедуры в случае несоблюдения договорных требований (non-compliance procedures) и политический процесс в отношении многосторонних соглашений по окружающей среде не всегда приводят к заметным шагам в деле реагирования на экологические вызовы. Обязательные механизмы принуждения такие как арбитраж или суд обычно являются или добровольными, или же полностью отсутствующими в многосторонних соглашениях по окружающей среде (в отличие от экономических договоров, которые часто предполагают обязательные судебные механизмы) ...”³¹⁸

В дополнение к контраргументам С.Хокмана Дж.Принг и К.Принг приводят и другие положения, которыми оперируют противники создания Международного суда окружающей среды. Среди них, в частности можно выделить следующие: 1) возможность маргинализации механизма рассмотрения экологических споров в случае выделения последних в отдельную категорию; 2) затратность механизма обеспечения функционирования Международного суда окружающей среды; 3) потенциальная сложность для ответственности в разграничении компетенции Междуна-

³¹⁸ Bruce, S. The Project for an International Environmental Court / S. Bruce // Conciliation in International Law / Ed. by C. Tomuschat, R.-P. Mazzeschi, D. Thürer. – Leiden: Brill-Hijhoff, 2016. – P.152

родного суда окружающей среды и других судов, учитывая наличие экологических норм в законодательстве, регулирующем иные группы общественных отношений (ядерная энергетика, обращение с опасными грузами и т.д.); 4) возрастание т.н. судейского активизма в случае создания Международного суда окружающей среды может обуславливать возникновение тенденции к ограничению компетенции законодательной и исполнительной ветвей власти³¹⁹. Вместе с тем, как признают сами исследователи, значительная часть таких контраргументов может быть сформулирована в отношении любого институционального механизма разрешения споров, возникающих в определенной группе общественных отношений, а не только экологических.

Таким образом, создание Международного суда окружающей среды, по нашему мнению, является необходимым шагом в контексте повышения эффективности механизма разрешения экологических споров и неотъемлемым элементом обеспечения надлежащего функционирования международно-правовых норм, регулирующих отношения по сохранению окружающей среды. Соответственно, сомнительным является достижение приемлемого уровня экологической безопасности без использования потенциала создания Международного суда окружающей среды.

ГЛАВА III.

³¹⁹ Pring, G. Greening Justice: Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals / G. Pring, C. Pring. – Access Initiative, 2006. – Pp.17-18

РЕАЛИЗАЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА КАК УСЛОВИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

§1. Развитие концепции экологических прав человека

На сегодняшний день экологическая безопасность в контексте международно-правового регулирования составляет сущностное ядро международной безопасности, поскольку она одновременно важна для обеспечения безопасности в военной, политической, экономической и гуманитарной сферах.³²⁰ Однако, как утверждает В.А.Карташкин, “международная безопасность неотделима от развития широкого гуманитарного сотрудничества между государствами, всеобщего осуществления основных прав и свобод человека, в особенности права на жизнь в условиях мира и свободы”.³²¹ Более того, именно защита прав человека является “соединительным звеном соблюдения экологической и юридической безопасности”.³²² Подобная взаимосвязь между обеспечением международной безопасности и правами человека в экологическом контексте на уровне международно-правового регулирования предполагает необходимость надлежащего по-

³²⁰ Емельянова Н.Н. К вопросу о поддержании экологической безопасности в XXI веке // Евразийский юридический журнал. - М: Евразийский научно-исследовательский институт проблем права, 2012, №11. - С. 60

³²¹ Карташкин В.А. Международная безопасность и права человека / В.А. Карташкин. – М.: Изд-во АПН, 1988. – С.6

³²² Пиць В.М. Міжнародний екологічний правопорядок / В.М. Пиць // Митна справа. – 2013. - № 1. – С. 325

нимания сущности экологических прав человека и их особенностей в системе обеспечения прав человека в целом. В противном случае игнорирование особенностей природы и обеспечения экологических прав человека в контексте укрепления экологической безопасности на международно-правовом уровне может привести к снижению эффективности используемых инструментов или даже ослаблению механизма защиты прав человека.

Отправной точкой в формировании механизма обеспечения экологических прав человека является их определение. Следует констатировать, что на сегодняшний день в международном праве отсутствует не только нормативное закрепление понятия “экологические права человека”, но и нет примеров принятия специальных международно-правовых актов, которые кодифицировали бы соответствующие права.³²³ Вместе с тем, как утверждает Ф.Франческо, “широкая практика, развитая судами по правам человека и мониторинговыми органами на региональном и универсальном уровнях, может рассматриваться как указывающая на то, что в действительности измерение прав человека, связанное с окружающей средой, признается как подразумеваемое в обязательствах, принятых согласно соответствующих соглашений и договоров по правам человека”.³²⁴ Вместе с тем, следует признать,

³²³ Короткий Т.Р. Екологізація міжнародного права крізь призму екологічних прав людини / Т.Р. Короткий // Актуальні проблеми політики: зб. наук. праць / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), Л.І. Кормич (заст. голов. ред.), М.А. Польовий (відп. секр.) [та ін.]; НУ “ОЮА”, Південноукраїнський центр генд. проблем. – Одеса, 2012. – Вип. 44. – С. 136

³²⁴ Francioni, F. International Human Rights in an Environmental Horizon / F. Francioni // EJIL. – 2010. – Vol. 21.- No. 1. – P. 43

что такой подход хотя и является лучшим, чем вообще никакого, но все же весьма ограничен в развитии своего потенциала. Как утверждает В.А.Сучкова, с помощью существующего механизма защиты прав человека “вряд ли удастся достичь желаемых результатов. Действующие стандарты в области прав человека лишь косвенно затрагивают проблемы окружающей среды, им не хватает точности, предлагаемые механизмы решения экологических проблемы недостаточно “гибки””.³²⁵

Отсутствие четкого перечня экологических прав человека в таких основополагающих документах как Всеобщая декларация прав человека от 10.12.1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах от 16.12.1966 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16.12.1966 г. или Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 г. объясняется тем, что “большинство международных правозащитных актов было принято до формирования в 70-х гг. XX в. в международном сообществе знания об экологическом императиве”.³²⁶ По мнению О.С.Колбасова, именно 70-е годы отмечены произошедшим переворотом в общес-

³²⁵ Сучкова В.А. К вопросу о классификации экологических прав человека / В.А. Сучкова // Московский журнал международного права. – 2006. - № 2. – С. 155

³²⁶ Солнцев А.М. Экологические права человека по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах / А.М. Солнцев // Вопросы экономики и права. – 2016. - № 5. – С. 38

твенном сознании в контексте понимания проблемы взаимодействия человека с окружающей средой.³²⁷

В международно-правовом контексте свидетельством произошедшего изменения подходов к пониманию взаимодействия человека с окружающей средой стало принятие Декларации Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды, принятой по результатам соответствующей конференции, которая проводилась с 05.06.1972 г. по 16.06.1972 г. (далее – Стокгольмская декларация).³²⁸ Именно с ее результатами большинство исследователей связывает начало процесса выделения экологических прав человека в отдельную концепцию.³²⁹ Стокгольмская декларация стала первой на международно-правовом уровне попыткой закрепить право на благоприятную окружающую среду (Принцип 1): “Человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь, и несет главную ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений”. Кроме того, в целях развития ее идей и предложений позже было разработано целый ряд договорных

³²⁷ Колбасов О.С. Международно-правовое регулирование охраны окружающей среды / О.М. Колбасов. – М.: Международные отношения, 1982. – С.12

³²⁸ Декларация Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды (1972 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml

³²⁹ Кодолова А.В. Экологические права человека в документах “мягкого” международного права / А.В. Кодолова // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН. – 2010. – Вып. 10. – С. 449

инструментов по вопросам охраны окружающей среды, в частности, Конвенцию о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения от 03.03.1973 г., Конвенцию о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду от 10.12.1976 г. и др.³³⁰

Следующим важным этапом в развитии концепции экологических прав человека в международно-правовом контексте стало принятие Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию (далее – Декларация Рио) за результатами Конференции ООН по окружающей среде и развитию, проведенной с 03.06.1992 г. по 14.06.1992 г.³³¹ Согласно ее Принципу 1: “Забота о людях занимает центральное место в усилиях по обеспечению устойчивого развития. Они имеют право на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой”. Характерно, что в Декларации Рио воедино объединены проблемы прав человека, роли женщин и молодежи, местных общин и развивающихся стран с проблемами международного сотрудничества, направленного на укрепление устойчивого развития. Подобное понимание предполагает не только “вписывание” требований поддержания благоприятной для жизни человека окружающей среды в систему прав человека, но и показывает, что дальнейшее развитие человечества возможно лишь при посто-

³³⁰ Тимченко Л.Д. Міжнародне право: підручник / Л.Д. Тимченко, В.П. Кононенко. – К.: Знання, 2012. – С.476

³³¹ Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml

янном внимании к проблеме прав человека как индивида и как члена человеческого общества.³³²

По мнению А.В.Кодоловой, именно в Декларации Рио получили свое непосредственное закрепление такие экологические права человека как право на благоприятную окружающую среду, право на доступ к достоверной информации о состоянии окружающей среды и участие в принятии экологически значимых решений, а также право на возмещение экологического ущерба.³³³ Соглашаясь в целом с чрезвычайно важной ролью Декларации Рио в контексте развития экологических прав человека, к оценке ее положений А.В.Кодоловой необходимо подходить с осторожностью.

Во-первых, англоязычные варианты Стокгольмской декларации и Декларации Рио предполагают наличие тонких различий в формулировках о праве на благоприятную окружающую среду. Если в случае с первым документом, каждый человек признается носителем соответствующего права (*has the right*) – активная форма действия со стороны уполномочиваемого субъекта, то в случае с Декларацией Рио используется формулировка “*are entitled*”, которая указывает скорее на пассивную форму поведения уполномочиваемого субъекта.³³⁴ Кроме того, именно признание термина

³³² Балащенко С.А. Международно-правовая охрана окружающей среды и права человека: Учеб. пособие / С.А. Балащенко, Т.И. Макарова. – Минск: World Wide Printing, 1999. – С.24

³³³ Кодолова А.В. Экологические права человека в документах “мягкого” международного права / А.В. Кодолова // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН. – 2010. – Вып. 10. – С. 455-458

³³⁴ Black, H. Black’s Law Dictionary. 4th ed. / H. Black. – St. Paul: West Publishing Co, 1968. – P.626

“право” (right) является более распространенным при формулировке прав человека в международно-правовых актах, составляющих Хартию прав человека.

Во-вторых, при формулировке Принципов 10 и 13 Декларации Рио, посвященных вопросам доступа к экологически значимой информации и обеспечения возмещения экологического ущерба, прямо не использовано указание на наделение каждого человека соответствующими правами, но использовано форму возложения на государства необходимых обязанностей. Как представляется, такой подход с точки зрения определения круга обязанных лиц весьма неоднозначен, поскольку не предполагает возложения аналогичных обязанностей на представителей негосударственного сектора, в отличие от наделения человека непосредственными правами в отношении государственного сектора.

Несмотря на это, украинский исследователь Т.Р.Короткий убежден, что именно Принцип 1 Декларации Рио все же предполагает установление необходимой связи между устойчивым развитием, охраной природы и экологическими правами.³³⁵ Однако с такой оценкой соответствующего положения Декларации Рио не согласен Ф.Франческо, настаивающий на том, что использованная формулировка может вряд ли считаться примером “языка прав человека. Основной акцент ... сделан на соединении защиты окружающей

³³⁵ Короткий Т.Р. Екологізація міжнародного права крізь призму екологічних прав людини / Т.Р. Короткий // Актуальні проблеми політики: зб. наук. праць / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), Л.І. Кормич (заст. голов. ред.), М.А. Польовий (відп. секр.) [та ін.]; НУ “ОЮА”, Південноукраїнський центр генд. проблем. – Одеса, 2012. – Вип. 44. – С. 139

среды с экономическим развитием, а не охраны прав человека посредством улучшения окружающей среды”.³³⁶

Опосредованно обоснованность критики Ф.Франческо подтверждается и содержанием Йоханнесбургской декларации по устойчивому развитию, принятой на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию (26.08.2002 г. – 04.09.2002 г.) (далее – Йоханнесбургская декларация). Так, в ее п. 5 содержится следующее положение: “Мы берем на себя коллективную ответственность за усиление и упрочение взаимосвязанных и подпирающих друг друга основ устойчивого развития – экономического развития, социального развития и охраны окружающей среды – на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях”.³³⁷ Как следствие использования предложенного подхода, в Йоханнесбургской декларации вопросам охраны окружающей среды уделялось равное внимание с проблемами экономического и социального развития: “... первое место ... отводится решению социальных вопросов для достижения устойчивого развития – прежде всего искоренению бедности, развитию здравоохранения и, особенно, санитарии, включая обеспечение чистой водой. Вопросы окружающей среды рассматривались в основном с позиций охраны природно-ресурсной базы, экономического и социального развития и управления ею, включая изменения

³³⁶ Francioni, F. International Human Rights in an Environmental Horizon / F. Francioni // EJIL. – 2010. – Vol. 21.- No. 1. – P.45

³³⁷ Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию (2002 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/decl_wssd.shtml

структуры потребления и производства, т.е. явно преобладал антропоцентрический подход”.³³⁸

Смещение акцентов в Йоханнесбургской декларации вряд ли может рассматриваться как свидетельство прогрессивного развития экологических прав человека. Вместе с тем, в п. 13 все же отмечается наличие ряда вызовов в контексте реализации права человека на благоприятную окружающую среду, требующих активного сотрудничества в рамках международного сообщества: “Продолжается потеря биологического разнообразия и истощение рыбных запасов, опустынивание поглощает все больше плодородных земель, пагубные последствия изменения климата уже очевидны, стихийные бедствия становятся все более частыми и все более разрушительными, развивающиеся страны становятся все более уязвимыми, а загрязнение воздуха, воды и морской среды продолжает лишать миллионы людей достойной жизни”. Кроме того, в контексте развития экологических прав человека нельзя не отметить в Йоханнесбургской декларации следующее положение: “... мы полны решимости благодаря решениям относительно целей, сроков и партнерства быстро увеличить возможности удовлетворения таких основных потребностей, как потребности в чистой воде, санитарии, адекватном жилье, энергии, охране здоровья, продовольственной безопасности и охране биологического разнообразия” (п. 18). По нашему мнению, это положение направлено на формирование необходимых предпосылок для даль-

³³⁸ Перелет Р.А. Переход к эре устойчивого развития? / Р.А. Перелет // Россия в окружающем мире: 2003 (Аналитический ежегодник). – М.: МНЭПУ, 2003. - С.21

нейшего развития прав человека, в частности, обеспечения прав на воду и санитарии. Свидетельством обоснованности такого подхода может быть принятие ГА ООН резолюции 64/292 от 03.08.2010 г., в которой признается “право на безопасную и чистую питьевую воду и санитарии как право человека, имеющее существенно важное значение для полноценной жизни и полного осуществления всех прав человека”.³³⁹

Обобщая представленную характеристику эволюции механизма нормативного закрепления экологических прав человека на универсальном уровне, следует согласиться с мнением К.Хульме о том, что соответствующее развитие является относительно медленным и фрагментарным.³⁴⁰ В свою очередь, отсутствие единства и последовательности в этом контексте приводит к тому, что государства самостоятельно выбирают способ обеспечения соответствующих прав, что приводит усилению различий как в содержании, так и уровне обеспечения прав человека по всему миру.

Сложный процесс развития концепции экологических прав человека и ее утверждения в международно-правовом контексте отразился также и на подходах к классификации таких прав. Как правильно отмечает Р.А.Мюллерсон, “права и свободы человека, являясь проявлением потребностей человека как биосоциального существа, предопределяются уровнем и

³³⁹ Право человека на воду и санитарии: Рез. 64/292 от 28.07.2010 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/37/PDF/N0947937.pdf?OpenElement>

³⁴⁰ Hulme, K. International Environmental Law and Human Rights / K. Hulme // Routledge Handbook of International Human Rights Law / Ed. by S. Sheeran and N. Rodley. – London: Routledge, 2014. – P. 289

характером развития конкретного государственно-образованного общества и человеческой цивилизации в целом”.³⁴¹ Именно исходя из этого на сегодняшний день выделяют три ключевых подхода к разработке и закреплению экологических прав человека на международно-правовом уровне³⁴²:

1) “озеленение” существующих прав человека с учетом сложного комплекса взаимосвязей человека с окружающей средой (право на жизнь, право на частную жизнь, право на здоровье и право на собственность³⁴³);

2) развитие процедурных экологических прав;

3) утверждение материального права на здоровую окружающую среду.

Следует отметить, что попытки нормативно закрепить на международно-правовом уровне классификацию экологических прав человека пока что не находят должной поддержки. К примеру, в июле 1994 года стараниями специального докладчика Ф.Ксентини в рамках Подкомиссии по предотвращению дискриминации и защите меньшинств Комиссии по правам человека ООН был подготовлен проект Принципов прав человека и окружающей среды.³⁴⁴

³⁴¹ Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность / Р.А. Мюллерсон. – М.: Юрид. лит., 1991. – С.12

³⁴² Hulme, K. International Environmental Law and Human Rights / K. Hulme // Routledge Handbook of International Human Rights Law / Ed. by S. Sheeran and N. Rodley. – London: Routledge, 2014. – Pp. 289

³⁴³ Boyle, A. Human Rights and the Environment: Where Next? / A. Boyle // EJIL. – 2012. – Vol. 23. – No3. – P.614

³⁴⁴ Review of further developments in fields with which the Sub-commission has been concerned human rights and the environment: Final report prepared by

Концептуально ее подход близок более к содержанию Принципа 1 Стокгольмской декларации, а не Принципу 1 Декларации Рио, на что обратил внимание А.Бойл.³⁴⁵ В качестве основополагающих Ф.Ксентини предлагает права на “безопасную, здоровую и экологически благоприятную окружающую среду” (п. 1) и на “окружающую среду, адекватную для удовлетворения в равной мере потребностей нынешнего поколения, и которое не ограничивает прав будущих поколений на удовлетворение их потребностей” (п. 4).

К числу других экологических прав, по ее мнению, следовало отнести (п. 5-20): 1) право на свободу от загрязнения, деградации окружающей среды и деятельности, негативно влияющей на окружающую среду и устойчивое развитие; 2) право на защиту и сохранение воздуха, почвы, воды, морских льдов, флоры и фауны, а также соответствующих экосистем; 3) право на наивысший из возможных стандарт здоровья в контексте защиты от негативного влияния окружающей среды; 4) право на пищу и воду; 5) право на безопасные условия труда; 6) право на проживание в экологически благоприятной среде; 7) право на защиту от выселения из жилищ или земель в целях или вследствие решений или действий, влияющих на окружающую среду, кроме случаев необходимости, а также право на участие в обсуждении и принятии решений в

Mrs. Fatma Zohra Ksentini, Special Rapporteur, E/CN.4/Sub.2/1994/9, 6 July 1994 [Electronic resource]. – Mode of access:

http://hrlibrary.umn.edu/demo/HRandEnvironment_Ksentini.pdf

³⁴⁵ Boyle, A. Human Rights and the Environment: A Reassessment / A. Boyle [Electronic resource]. – P.11 – Mode of access:

<http://www.unep.org/delc/Portals/24151/Towardsthedeclarationhumanrights.pdf>

отношении такого выселения; 8) право на своевременную помощь в случае природных или технологических катастроф; 9) право на получение выгод от сохранения и использования природы и природных ресурсов, а также право на сохранение уникальных мест в соответствии с фундаментальными правами людей или их групп, проживающих в соответствующей местности; 10) право коренных народов на контроль над их землями, территориями и природными ресурсами, а также поддержку традиционного образа жизни; 11) право на информацию об окружающей среде; 12) право на свободу выражения мнения об окружающей среде; 13) право на образование в контексте окружающей среды и прав человека; 14) право на участие в обсуждении и принятии решений в отношении деятельности и процессов, которые могут повлиять на окружающую среду и развитие; 15) право на свободное объединение с другими в целях защиты окружающей среды или прав человека; 16) право на эффективное средство защиты и компенсацию в случае нанесения вреда.

Несмотря на прогрессивность предложенного проекта Ф.Ксентини, дальнейшее его развитие не получило поддержки на уровне государств-членов ООН, а потому он так и остался свидетельством отсутствия воли государств на закрепление единого подхода в вопросе классификации экологических прав государств. Одним из возможных объяснений такого нежелания органов ООН по правам человека вовлекаться более активно в процесс разработки механизмов регулирования взаимоотношений человека и окружающей среды является их делящийся проект по корпоративной

ответственности³⁴⁶. Исходя из реалий сегодняшнего дня, очевидно, что, несмотря на отсутствие существенного улучшения экологической обстановки в мире, государства-члены ООН не спешат демонстрировать наличие необходимой воли к изменению своей позиции в отношении закрепления целостного подхода к экологическим правам человека. Так, до сих пор актуальным остается призыв к государствам-членам ООН, содержащийся в резолюции Совета ООН по правам человека 31/8 от 23.03.2016 г. (п. 5), “принять эффективные нормативные рамки для пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой”.³⁴⁷

В таких условиях среди представителей науки международного права также не наблюдается единства в подходах к составлению перечня экологических прав. Так, В.В.Петров выделяет три вида прав, связанных с окружающей средой: 1) право на благоприятную для жизни окружающую среду; 2) право на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды; 3) право человека и его обязанность участвовать в охране окружающей природной среды.³⁴⁸

³⁴⁶ Boyle, A. Human Rights and the Environment: A Reassessment / A. Boyle [Electronic resource]. – P.19. – Mode of access: <http://www.unep.org/delc/Portals/24151/Towardsthedeclarationhumanrights.pdf>

³⁴⁷ Права человека и окружающая среда: Рез. Совета ООН по правам человека 31/8 от 23.03.2016 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://daccess-ods.un.org/TMP/3710163.53368759.html>

³⁴⁸ Петров В.В. Экологическое право и реальность / В.В. Петров // Вестник Московского ун-та. Сер. 11: Право. – 1990. - № 3. – С. 12

В свою очередь В.А.Сучкова утверждает, что на сегодняшний день международному праву известны четыре вида экологических прав человека³⁴⁹:

- 1) право на благоприятную окружающую среду;
- 2) право на доступ к экологической информации;
- 3) право на участие общественности в принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды;
- 4) право на доступ к информации.

С точки зрения нормативного закрепления и особенностей характера экологических прав человека С.Кравченко предлагает выделять две группы соответствующих прав – материальные и процедурные. К первой группе она относит право на благоприятную окружающую среду и право на воду. Ко второй группе – право на информацию, право на участие в разработке и принятии решений в отношении окружающей среды и право на доступ к правосудию.

По ее мнению, процедурные права способствуют реализации материальных прав, поскольку без доступа к информации или участия в принятии решений сложно защищать право на благоприятную окружающую среду. Кроме того, процедурные права также способствуют укреплению роли права и ограничению диспозитивности в механизме принятия решений органами государственной власти.³⁵⁰ Исходя из того, что

³⁴⁹ Сучкова В.А. К вопросу о классификации экологических прав человека / В.А. Сучкова // Московский журнал международного права. – 2006. - № 2. – С. 156

³⁵⁰ Kravchenko, S. Environmental Rights in International Law: Explicitly Recognized or Creatively Interpreted? / S. Kravchenko // Florida A&M University Law Review. – 2012. – Vol. 7. – No. 2. – P. 164

подход упомянутой исследовательницы отражает не желаемое, а существующее состояние механизма закрепления экологических прав человека в международном праве, считаем его использование более обоснованным в контексте исследования, чем сугубо доктринальные подходы к классификации экологических прав человека.

В контексте предложенного С.Кравченко подхода особое внимание следует уделить нормативному закреплению соответствующих экологических прав человека:

1. Право на благоприятную окружающую среду впервые было признано на уровне международного сообщества в соответствии с Принципом 1 Стокгольмской декларации. В процессе усиления озабоченности международного сообщества вопросами окружающей среды соответствующее право получило свое отражение и в ряде договорных инструментов по защите прав человека регионального характера, в частности, в статье 24 Африканской хартии по прав человека и народов от 26.06.1981 г.³⁵¹, статье 11 Дополнительного протокола к Американской конвенции по правам человека от 17.11.1988 г.³⁵², а также преамбуле и статье 1 Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к

³⁵¹ Африканская хартия по прав человека и народов от 26.06.1981 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/instreet/Rz1afchar.html>

³⁵² Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, 17 November 1988 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-52.html>

правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды от 25.06.1998 г.³⁵³

2. Право на воду, несмотря на отсутствие непосредственного упоминания в тексте Пакта об экономических, социальных и культурных правах от 16.12.1966 г., признается Комитетом ООН по экономическим, социальным и культурным правам в качестве неотъемлемой составляющей стандарта прав человека, предусмотренного ст.ст. 11 и 12 Пакта. Так, согласно п. 2 Общего комментария № 15 о праве на воду закреплено следующее его понимание: “Право человека на воду предоставляет каждому право на достаточную, безопасную, приемлемую, физически доступную и допустимого качества воду для личного и внутреннего использования. Адекватное количество безопасной воды является необходимым для предотвращения смерти от дегидратации, для уменьшения риска связанных с водой заболеваний и обеспечения потребления, приготовления пищи, личных и внутренних гигиенических требований”.³⁵⁴ Оставляя в стороне документы регионального характера, отметим, что надлежащее закрепление право на воду получило в специальных обязательствах, предусмотренных рядом договоров по за-

³⁵³ Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды от 25.06.1998 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml

³⁵⁴ General Comment No. 15 (2002). The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), E/C.12/2002/11, 20 January 2003 / UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights [Electronic resource]. – Mode of access:

http://www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/CESCR_GC_15.pdf

щите прав человека на универсальном уровне, в частности, пп. “с” п. 2 ст. 24 Конвенции о правах ребенка от 20.11.1989 г., пп. “h” п.2 ст. 14 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18.12.1979 г., пп. “а” п. 2 ст. 28 Конвенции о правах инвалидов от 13.12.2006 г.

3. Право на информацию, право на участие в разработке и принятии решений в отношении окружающей среды и право на доступ к правосудию нашли свое отражение в Принципе 10 Декларации Рио, что и стало отправной точкой для их утверждения в договорных инструментах по защите прав человека на универсальном уровне: “Экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан – на соответствующем уровне. На национальном уровне каждый человек должен иметь соответствующий доступ к информации, касающейся окружающей среды, которая имеется в распоряжении государственных органов, включая информацию об опасных материалах и деятельности в их общинах, и возможность участвовать в процессах принятия решений. Государства развивают и поощряют информированность и участие населения путем широкого предоставления информации. Обеспечивается эффективная возможность использовать судебные и административные процедуры, включая возмещение и средства судебной защиты”. Наиболее полно они отражены в Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды от 25.06.1998 г. (далее – Орхусская конвенция), в которой на сегодняшний день участвуют

46 государств и ЕС (по состоянию на 22.09.2016 г.).^{355;356} Ее значение подчеркивается Генеральным секретарем ООН: “Мощная двойная защита этой конвенцией окружающей среды и прав человека может помочь нам ответить на многие вызовы, с которыми столкнулся наш мир – от изменения климата и потери биоразнообразия до загрязнения вод и воздуха ... Орхусская конвенция является одним из крупнейших результатов Декларации Рио ...”.³⁵⁷

Сложный, медленный и фрагментарный процесс воплощения экологических прав человека в положениях норм международного права защиты прав человека связан с наличием ряда проблемных аспектов, к числу основных среди которых, по нашему мнению, можно отнести:

1. Разный уровень развитости степени обеспечения индивидуальных и коллективных экологических прав

³⁵⁵ Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды от 25.06.1998 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml

³⁵⁶ Status of Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus, Denmark, 25 June 1998) [Electronic resource]. - Mode of access: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en

³⁵⁷ Secretary-General's message to fourth session of the Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention), 1 July 2011 [Electronic resource]. – Mode of access:

<https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2011-07-01/secretary-generals-message-fourth-session-meeting-parties-convention>

Экологические права относятся к третьему поколению прав человека, “поскольку они возникли позже, чем другие права человека – гражданские и политические права (первое поколение), а также экономические, социальные и культурные права (второе поколение) – и поскольку они чаще всего считаются принадлежащими скорее группам людей, а не индивидам”.³⁵⁸ На примере права на здоровую окружающую среду Э.Ф.Нурмухаметова поясняет, почему право на здоровую окружающую среду является одновременно как индивидуальным, так и коллективным правом: с одной стороны, “право человека на здоровую окружающую среду, присущее ему от рождения ... можно рассматривать как неотъемлемую часть права человека на жизнь (экологически опасная окружающая среда непосредственно приведет к ее уничтожению еще до рождения) ... С другой стороны, каждый человек должен принимать участие в реализации данного права не только, как отдельный индивид, но и как член общности. Поэтому право человека можно считать как коллективным правом, так и правом народов”.³⁵⁹ К подобной позиции близка и В.А.Сучкова: экологические права человека “расцениваются как инструмент не только удовлетворения индивидуальных экологических интересов их обладателя, но и ... служат инструментом сохранения и восстановления благоприятного

³⁵⁸ Kravchenko, S. Environmental Rights in International Law: Explicitly Recognized or Creatively Interpreted? / S. Kravchenko // Florida A&M University Law Review. – 2012. – Vol. 7. – No. 2. – P.165

³⁵⁹ Нурмухаметова Э.Ф. Экологические права народов: понятие, сущность, виды / Э.Ф. Нурмухаметова // Московский журнал международного права. – 2001. – № 3. – С. 183-198

состояния окружающей среды как публичного блага”.³⁶⁰ Такая двуедная природа экологических прав человека должна была бы предполагать равную степень их развитости и как индивидуальных, и как коллективных прав.

Обращаясь к этому вопросу, Ф.Франческо отмечает, что обширная практика международных судов и органов по правам человека на региональном и универсальном уровне не подтверждает равной степени развитости индивидуальных и коллективных экологических прав человека. По его мнению, измерение прав человека, связанное с окружающей средой, признается как неотъемлемый элемент обязательств, содержащихся в существующих договорах по защите прав человека, а потому экологические права человека “по сути воспринимаются как индивидуальные права, получившие развитие как расширение путем толкования других общепризнанных прав человека – таких как право на жизнь, право на здоровье, право на частную и семейную жизнь – а не как коллективное право общества, затронутого спорным влиянием окружающей среды ...”.³⁶¹ Существование тенденции к обеспечению более высокого уровня защиты именно индивидуальных прав путем “озеленения” уже существующих стандартов в системе экологических прав человека отмечает и А.Бойл.³⁶²

³⁶⁰ Сучкова В.А. К вопросу о классификации экологических прав человека / В.А. Сучкова // Московский журнал международного права. – 2006. - № 2. – С. 152

³⁶¹ Francioni, F. International Human Rights in an Environmental Horizon / F. Francioni // EJIL. – 2010. – Vol. 21.- No. 1. – P.43

³⁶² Boyle, A. Human Rights and the Environment: Where Next? / A. Boyle // EJIL. – 2012. – Vol. 23. – No. 3. – P. 614

Вряд ли такой акцент на индивидуальных правах в системе защиты экологических прав человека отвечает современным вызовам в сфере взаимоотношений человека с окружающей средой, таким как глобальное потепление или повышения уровня океана, приводящее к постепенному затоплению островных государств. Ограниченность ориентированного на индивидуальные права человека подхода в этом контексте демонстрирует А.Бойл: “Ненадлежаще контролируемое трансграничное загрязнение очевидно нарушает права человека. Вместе с тем, исходя из положений Киотского протокола и последующих добровольных соглашений, далеко не таким однозначным является то, что ненадлежаще контролируемое изменение климата нарушает любое договорное обязательство или положение общего международного права. В этом случае аргумент, что подобное поведение, тем не менее, нарушает существующие положения по защите прав человека становится очень непросто обосновать”.³⁶³

Необходимость укрепления коллективных прав в системе экологических прав человека отстаивает и Э.Ф.Нурмухаметова, констатирующая, к примеру, необходимость предоставления нормативных гарантий обеспечения реализации права народов на природные ресурсы путем закрепления права на заключение до-

³⁶³ Boyle, A. Human Rights and the Environment : Where Next? / A. Boyle // EJIL. – 2012. – Vol. 23. – No. 3. – P. 641

говоров между народом, которому принадлежит тот или иной ресурс, и соответствующим государством.³⁶⁴

2. Акцент на защите прав пострадавших от нарушений обязательств в сфере окружающей среды, а не на защите окружающей среды как общего блага

На основе анализа содержания и обобщения практики применения положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 г., Американской конвенции по правам человека от 17.11.1988 г. и Международного пакта о гражданских и политических правах от 16.12.1966 г. в контексте защиты экологических прав человека, А.Бойл отмечает то, что основное внимание в них уделяется защите прав пострадавших от нарушений обязательств в сфере окружающей среды. Более того, “несмотря на свой эволюционный характер, договора по защите прав человека (кроме Африканской конвенции) все еще не гарантируют права на надлежащую или удовлетворительную окружающую среду в случае, если эта концепция понимается в определяющих терминах, не связанных с влиянием на права конкретных людей”.³⁶⁵

Такая особенность механизма защиты экологических прав человека является его существенным недостатком. Как утверждает А.Д.Шакиров, в делах, связанных с защитой прав на жизнь, здоровье, частную жизнь и на благоприятную окружающую среду, “истец должен доказать, что рассматриваемая проблема охра-

³⁶⁴ Нурмухаметова Э.Ф. Экологические права народов: понятие, сущность, виды / Э.Ф. Нурмухаметова // Московский журнал международного права. – 2001. – № 3. – С. 189

³⁶⁵ Boyle, A. Human Rights and the Environment : Where Next? / A. Boyle // EJIL. – 2012. – Vol. 23. – No. 3. – P. 625-627

ны окружающей среды нарушила одно из уже существующих прав человека. Если эта связь не может быть установлена, данное дело будет проиграно”.³⁶⁶

Ограниченность подобного подхода объясняется Ф.Франческо следующим образом: “целесообразность использования языка прав человека для борьбы с деградацией окружающей среды является сомнительной в случае его использования только тогда, когда такая деградация отражается на правах на жизнь, собственность и частную жизнь конкретных индивидов, которые были ею затронуты. Такое ограничительное использование прав человека может быть даже контрпродуктивным, поскольку склонно сужать ценности окружающей среды (*environmental values*) к очень ограниченной сфере индивидуального интереса, что, таким образом, подменяет их неотъемлемую природу как общественных благ, необходимых для жизни и благосостояния общества в целом”.³⁶⁷

В качестве возможного варианта разрешения подобных противоречий В.А.Сучкова рассматривает признание нормы, которая защищала бы окружающую среду *per se*, что отражало бы ее роль как общественного блага, имеющего основополагающее значение: “Действующие стандарты в области прав человека лишь косвенно затрагивают проблемы окружающей среды, им не хватает точности, предлагаемые меха-

³⁶⁶ Шакиров А.Д. Защита экологических прав человека в целях достижения устойчивого развития [Электронный ресурс] / А.Д. Шакиров // Вестник Волжского ун-та им. В. И. Татищева. – 2013. - № 2. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/zaschita-ekologicheskikh-prav-cheloveka-v-tselyah-dostizheniya-ustoychivogo-razvitiya>

³⁶⁷ Francioni, F. International Human Rights in an Environmental Horizon / F. Francioni // EJIL. – 2010. – Vol. 21.- No. 1. – P.55

низмы решения экологических проблем недостаточно гибки. Можно утверждать, что необходима норма, прямо относящаяся к окружающей среде”.³⁶⁸

3. Антропоцентрическая парадигма, лежащая в основе современного механизма защиты экологических прав человека в целом

Современная концепция экологических прав человека зиждется на антропоцентрической парадигме, как, впрочем, и международное право окружающей среды и международное право как отдельная система права в целом. Как отмечает А.Д.Шакиров, большинство международно-правовых актов в сфере защиты экологических прав человека признает необходимость защиты прав человека по той причине, что это необходимо человеку, а не потому что самой природе требуется защита. К редким исключениям из этого правила относится Всемирная хартия природы от 28.10.1982 г., ставшая отправной точкой для начала формирования т.н. экоцентрического направления.³⁶⁹ По мнению Т.Р.Короткого, антропоцентрический подход “не является прогрессивным и ведет к гибели ци-

³⁶⁸ Сучкова В.А. К вопросу о классификации экологических прав человека / В.А. Сучкова // Московский журнал международного права. – 2006. - № 2. – С. 150-151

³⁶⁹ Шакиров А.Д. Защита экологических прав человека в целях достижения устойчивого развития [Электронный ресурс] / А.Д. Шакиров // Вестник Волжского ун-та им. В. И. Татищева. – 2013. - № 2. – Режим доступа:

<http://cyberleninka.ru/article/n/zaschita-ekologicheskikh-prav-cheloveka-v-tselyah-dostizheniya-ustoychivogo-razvitiya>

визации в перспективе, хотя и отвечает современным социально-экономическим реалиям”.³⁷⁰

Более того, подобное упрощенное видение сущности взаимоотношений “общество-природа” в контексте защиты экологических прав человека является ошибочным, поскольку “система “природа-общество” относится к числу сложнейших открытых нелинейных систем, в которых не сохраняется классический принцип суперпозиции, т.е. результат одновременного воздействия не есть сумма результатов действия каждого из них в отдельности ... Каждое отдельное действие или локальное вмешательство в систему обретает коллективный аспект, который может повлечь за собой совершенно неожиданные глобальные изменения”.³⁷¹ Такие особенности необходимо обязательно учитывать в контексте замены антропоцентрической парадигмы на экоцентрическую, необходимость которой только усиливается в контексте современных глобализационных вызовов.

Вместе с тем, в этом контексте следует принимать во внимание ограниченность концепции устойчивого развития. Так, соглашаясь в целом с тем, что “для обеспечения безопасности личности, общества и государства в контексте модели устойчивого развития необходимо обеспечить безопасность более широкой

³⁷⁰ Короткий Т.Р. Екологізація міжнародного права крізь призму екологічних прав людини / Т.Р. Короткий // Актуальні проблеми політики: зб. наук. праць / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), Л.І. Кормич (заст. голов. ред.), М.А. Польовий (відп. секр.) [та ін.]; НУ “ОЮА”, Південноукраїнський центр генд. проблем. – Одеса, 2012. – Вип. 44. – С. 132

³⁷¹ Виленская Э.В. Правовая охрана человека в окружающей среде: монография / Э.В. Виленская, Э.А. Дидоренко, Б.Г. Розовский. – Луганск: РИО ЛИВД, 1999. – 285 с.

системы, в том числе всей мировой общественности, а также всей системы взаимодействия “природа-общество”³⁷², следует осознавать и необходимость дополнения концепции устойчивого развития концепцией обеспечения гибкости окружающей среды (resilience). Как отмечает К.Хульме, в отличие от концепции устойчивого развития, фокусирующейся преимущественно на рациональном использовании и сохранении ресурсов в интересах будущих поколений, концепция обеспечения гибкости окружающей среды направлена на усиление способности экосистемы адаптироваться в соответствии с воздействием внешних факторов, таких как изменение климата, и на обеспечение ее целостности (integrity). Такой подход предполагает распространение стандартов надлежащего управления в отношении окружающей среды (good environmental governance), утверждение целостного видения окружающей среды, а также развитие общественных основ, направленных на минимизацию влияния человека на окружающую среду, способствуя сохранению биоразнообразия и использованию методов надлежащего управления в отношении окружающей среды.³⁷³

Таким образом, несмотря на медленный, скачкообразный и фрагментированный процесс утверждения экологических прав человека в международно-правовом контексте, начавшийся в 1970-х гг., этот процесс

³⁷² Магеррамов А.А. Международно- и национально-правовые проблемы экологической безопасности в условиях глобализации: Дис. ... д.ю.н.: 5603.01, 5610.01 / А.А.Магеррамов. – Баку, 2012. – С.67

³⁷³ Hulme, K. International Environmental Law and Human Rights / K. Hulme // Routledge Handbook of International Human Rights Law / Ed. by S. Sheeran and N. Rodley. – London: Routledge, 2014. – P.294

параллельно способствовал актуализации вопросов обеспечения экологической безопасности. Очевидная взаимосвязь между защитой экологических прав человека и обеспечением экологической безопасности, вместе с тем, должна учитывать сложность системы “природа-общество” и предполагать защиту не только отдельных прав человека или отдельных групп от негативных изменений окружающей среды, а и окружающей среды как общественного блага, ценность которого невозможно переоценить.

§2. Современные тенденции обеспечения права на благоприятную окружающую среду

Конец XX – начало XXI вв. сопровождается резким изменением естественного баланса в окружающей среде, ставшего результатом активного вмешательства человека в природные процессы и нерационального использования природных ресурсов. Начиная с 1970-х гг. XX в., право на окружающую среду постепенно начало получать свое нормативное закрепление, чему способствовало осознание социальной ценности благоприятной окружающей среды.³⁷⁴

Следует согласиться с тем, что на сегодняшний день право на благоприятную окружающую среду составляет важную часть конституционального статуса личности и центральное звено ее эколого-правового статуса как системы законодательно закрепляемых прав, интересов и обязанностей граждан в сфере охраны окружающей среды.³⁷⁵

Такая эволюция нормативного обеспечения права на благоприятную окружающую среду была обусловлена тем, что человечество в XX веке столкнулось с проблемой невозможности обеспечения надлежащего качества окружающей среды без необходимых усилий со стороны государств-членов международного сообщества как на национально-, так и международно-пра-

³⁷⁴ Довгань Е.Ф. Право человека на благоприятную окружающую среду: международные и национальные механизмы защиты / Е.Ф. Довгань // Право. by. – 2012. – № 6. – С. 109

³⁷⁵ Васильева М. И. Право на благоприятную окружающую среду как элемент правового статуса личности // Экологическое право. – 2005. – № 1. – С. 19

вовых уровнях. Как отмечает, А.И.Алиев именно углубление экологических проблем в конце XX века и возрастание интереса государств к этой проблеме, а также значимость экологической чистоты привели к формированию права на проживание в благоприятной окружающей среде.³⁷⁶

Важным шагом в контексте становления права на благоприятную окружающую среду стала Всеобщая декларация прав человека от 10.12.1948 г. В статье 25 Декларации предусмотрено, что каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам.³⁷⁷ Очевидно, что непосредственно закрепления права на благоприятную окружающую среду, к сожалению, не состоялось.

Начало договорному закреплению элементов данного права положил Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16.12.1966 г. Согласно его пп. "b" п. 2 ст. 12 государства-участники обязаны улучшать все аспекты охраны

³⁷⁶ Əliyev Ə.İ. İnsan hüquqları. Dərslik. Bakı, 2013 – S.174

³⁷⁷ Всеобщая декларация прав человека от 10.12.1948 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

внешней среды и промышленной гигиены.³⁷⁸ Толкование содержания обязательств, закрепленных в этой статье, было предложено Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в своем Замечании общего порядка № 14 (2000 г.). В пункте 15 констатируется, что “улучшение всех аспектов гигиены внешней среды и гигиены труда в промышленности” включает, в частности, меры по предупреждению несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; необходимость обеспечивать адекватное снабжение безопасной питьевой водой и базовыми санитарными услугами; предупреждение и снижение уровня воздействия на население вредных веществ, таких, как радиация и опасные химикаты, или других пагубных экологических условий, которые прямо или косвенно влияют на здоровье человека. Кроме того, гигиена труда предполагает максимально возможное с разумной точки зрения устранение причин возникновения вредных для здоровья факторов производственной среды. Обязательства согласно пп. “b” п. 2 ст. 12 распространяются также на обеспечение адекватного жилья, безопасных и здоровых условий труда, достаточное снабжение продовольствием и нормальным питанием, предупреждение злоупотребления алкоголем и потребления табака, наркотиков и других вредных веществ (п. 15).³⁷⁹

³⁷⁸ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16.12.1966 г.

³⁷⁹ Замечание общего порядка 14 (Двадцать вторая сессия, 2000 год) [Электронный ресурс]/. – Режим доступа: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/gencomm/Rescgencom14.html>

Как видим, в указанных нормах говорится об обеспечении нормальной внешней среды в узком ее понимании, а не в целом об окружающей человека природной среде. Иными словами, в указанных положениях идет речь прежде всего о материальной и социальной обеспеченности человека с фокусом на создании нормальных условий для его трудовой деятельности.

Впоследствии Стокгольмская конференция ООН по проблемам окружающей человека среды закрепила принцип, согласно которому человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь, и несет главную ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений.³⁸⁰ Декларация Рио дополнила приведенные положения указанием на то, что забота о человеке является центральным звеном в деятельности по обеспечению устойчивого развития, а также способствовала признанию права каждого жить в добром здравии и плодотворно трудиться в гармонии с природой.³⁸¹

Первой, хотя и неудачной попыткой комплексного подхода к обеспечению прав человека в контексте взаимодействия с окружающей средой стал проект Принципов прав человека и окружающей среды, раз-

³⁸⁰ Декларация Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды (1972 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml

³⁸¹ Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml

работанный в рамках Подкомиссии по предотвращению дискриминации и защите меньшинств Комиссии по правам человека ООН. В нем утверждается, что “права человека, экологически благоприятная окружающая среда, устойчивое развитие и мир являются взаимозависимыми и неделимыми. Все люди имеют право на безопасную, здоровую и экологически благоприятную окружающую среду. Это право и другие права человека, включая гражданские, культурные, экономические, политические и социальные права, являются универсальными, взаимозависимыми и неделимыми. Все люди должны быть свободны от любых форм дискриминации, вызванных действиями и решениями, которые влияют на окружающую среду. Все люди имеют право на соответствующую окружающую среду для адекватного удовлетворения потребностей нынешних поколений, не нарушая при этом прав будущих поколений справедливым образом удовлетворять свои потребности” (пункты 1-4).³⁸²

Важность обеспечения экологических прав человека подчеркивается и в Хартии Земли от 29.06.2000 г., что нашло свое отражение в требовании поддерживать права всех без исключения людей на природное и социальное окружение, поддерживающее человеческое достоинство, здоровье и духовное благо-

³⁸² Review of further developments in fields with which the Sub-commission has been concerned human rights and the environment: Final report prepared by Mrs. Fatma Zohra Ksentini, Special Rapporteur, E/CN.4/Sub.2/1994/9, 6 July 1994 [Electronic resource]. – Mode of access: http://hrlibrary.umn.edu/demo/HRandEnvironment_Ksentini.pdf

получие, уделяя особое внимание правам коренных народов и различных меньшинств.³⁸³

Кроме того, в ряде универсальных международных актов (Венская конвенция об охране озонового слоя от 22.03.1985 г., Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой от 16.09.1987 г., Рамочная конвенция об изменении климата от 09.05.1992 г., Конвенция о биологическом разнообразии от 05.06.1992 г. и др.) также затрагиваются отдельные аспекты обеспечения права на благоприятную окружающую среду.

Следует отметить важность национально-правовых актов, направленных на имплементацию международно-правовых норм в сфере обеспечения экологических прав человека, так как последние преимущественно являются рамочными положениями и требуют от государств-участников соблюдения определенных нормативов. Более того, «каждое государство, каждое лицо должны вносить свой посильный вклад в сохранение экосистемы, иначе достижение желаемого результата исключается».³⁸⁴ Именно поэтому Принцип 11 Декларации Рио закрепляет, что государства принимают эффективные законодательные акты в области окружающей среды. Экологические стандарты, цели регламентации и приоритеты должны отражать экологические условия и условия развития, в которых

³⁸³ Хартия земли от 29.06.2000 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.earthcharter.ru/upload/File/Earth_Charter_Rus.pdf

³⁸⁴ Гусейнов Т.И. Имплементация положений Конвенции ООН о биологическом разнообразии в Азербайджанской Республике / Т.И. Гусейнов // Ученые записки Казанского ун-та. Серия: Гуманитарные науки. – 2007. – Т. 149. – Кн. 6. – С. 350

они применяются. Ведь стандарты, применяемые одними странами, могут быть неуместными и сопряженными с необоснованными экономическими и социальными издержками в других странах, в частности в развивающихся странах.

Важность исследуемой проблемы была отмечена Президентом Азербайджанской Республики И.Г.Алиевым, что “охрана экологии – это охрана здоровья народа, национального генофонда”.³⁸⁵

С момента провозглашения независимости Азербайджанская Республика присоединилась к целому ряду международных договоров в области охраны окружающей среды, предприняла необходимые шаги, направленные на выполнение принятых на себя обязательств. Во исполнение международных обязательств Распоряжением Президента Азербайджанской Республики № 1396 от 30.03.2006 г. были утверждены Дополнительные меры по вопросам охраны окружающей среды, вытекающие из международных конвенций и соглашений по охране окружающей среды, к которым присоединилась Азербайджанская Республика.³⁸⁶ Кроме того, Президент Азербайджанской Республики подписал Распоряжение № 1607 от 28.09.2006 г. “О плане комплексных мероприятий улучшения экологической ситуации в Азербайджанской Республике на 2006-2010 годы”. В частности, указывалось на необ-

³⁸⁵ Газета «Азербайджан» №146 от 5 июля 2006 года

³⁸⁶О дополнительных мерах в области вопросов, вытекающих из международных конвенций и соглашений по охране окружающей среды, к которым присоединилась Азербайджанская Республика: Распоряжение Президента Азербайджанской Республики № 1396 от 30.03.2006 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.legalacts.az/ru/document/17213>

ходимость проведения активной работы с международными организациями по подготовке и осуществлению совместных проектов в области охраны окружающей среды; надлежащую реализацию ряда государственных программ, направленных на обеспечение экологического баланса и предотвращение загрязнения окружающей среды; создание национальных парков, государственных природных заповедников и заказников в целях сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов флоры и фауны.

Ясно, что обеспечение права на благоприятную окружающую среду является невозможным без эффективного законодательства и наличия необходимых финансовых возможностей государства. Особое место в обеспечении этого права отводится конституционным гарантиям. Право на благоприятную окружающую среду нашло закрепление в ст. 39 Конституции Азербайджанской Республики, согласно которой каждый имеет право жить в здоровой окружающей среде, на сбор информации о подлинном состоянии окружающей среды и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью и имуществу экологическим правонарушением.³⁸⁷ Конституционные положения были развиты в иных нормативно-правовых актах. В Азербайджанской Республике за короткое время создан огромный массив нормативно-правовых актов, направленных на реализацию права на благоприятную окружающую среду (Законы Азербайджанской Республики № 677-ІQ от 08.06.1999 г. “Об экологической безопасности”,

³⁸⁷ Конституция Азербайджанской Республики от 12.11.1995 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<http://ru.president.az/azerbaijan/constitution>

№ 270-ПQ от 12.03.2002 г. “О получении информации об окружающей среде”, № 401-ПQ от 10.12.2002 г. “Об экологическом образовании и просвещении населения”, № 423-1Г от 30.12.1997 г. “О радиационной безопасности населения”, № 675-1Q от 04.06.1999 г. “Об охране животного мира” и др.).

Содержание права на благоприятную окружающую среду было расширено в статье 6 Закона Азербайджанской Республики “Об охране окружающей среды”.³⁸⁸ Наряду с правом проживания в окружающей природной среде, благоприятной для жизни и здоровья, законодатель включил в содержание данного права также: получение точной информации о существовании благоприятной для жизни и здоровья каждого гражданина окружающей среды, ее состоянии и мерах по улучшению ее состояния; получение компенсации за ущерб, нанесенный здоровью и имуществу человека в результате нарушения законодательства об охране окружающей среды; пользование в установленном порядке природными ресурсами, осуществление мер по их охране и восстановлению, участие в охране и оздоровлении окружающей среды; участие в установленном законодательством порядке в собраниях, митингах, пикетах, шествиях и демонстрациях, референдумах, относящихся к охране окружающей среды; обращение в государственные органы власти и организации относительно охраны окружающей среды; выдвижение предложений об общественной экологической экспертизе; требование ликвидации в административном или судебном порядке решений о

³⁸⁸ Об охране окружающей среды: Закон Азербайджанской Республики № 678-1Q от 08.06.1999 г. http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2679

размещении, строительстве, реконструкции и сдаче в эксплуатацию предприятий, установок и других экологически вредных объектов, оказывающих негативное воздействие на человеческую жизнь и окружающую среду, а также ограничения, временной остановки деятельности физических и юридических лиц и ликвидации юридических лиц; возбуждение перед соответствующими органами и судами исков о привлечении к ответственности организаций, должностных лиц и граждан, виновных в нарушении законодательства об охране окружающей среды; осуществление в установленном порядке других прав, предусмотренных законодательством. Следует отметить, что наряду с государством, обязанности в области охраны окружающей среды возложены также на органы местного самоуправления, граждан, общественные объединения.

Законодательство в области охраны окружающей среды находится в перманентном развитии, поскольку эта сфера подвергается постоянному обновлению в связи с действием вызовов природного характера и внедрением новых технологий. Кроме того, принимаемые акты должны сочетаться с иными уже существующими актами, затрагивающими вопросы охраны окружающей среды. Конституционное закрепление этого права ставит перед законодателем серьезные задачи, направленные на создание реально действующей законодательной базы в данной области, принятие мер, позволяющих создать благоприятную окружающую среду, создание механизмов обеспечения и защиты экологических прав граждан и, что важно, дальнейшей детализации его в специальных нормативно-правовых актах.

Обеспечение конституционных прав не представляется возможным без совместных усилий. Государство как гарант обеспечения прав человека и сами граждане должны предпринимать меры по уменьшению вредного воздействия на окружающую природную среду. Так, ст. 6 Закона Азербайджанской Республики “Об охране окружающей среды”, в развитие положения ст. 78 Конституции Азербайджанской Республики, наряду с правами, возлагает на граждан также обязанности по охране окружающей среды.

Вместе с нормативным обеспечением, важная роль в реализации права на благоприятную окружающую среду принадлежит национальным программам по охране окружающей среды. Так, Распоряжением Президента Азербайджанской Республики № 1152 от 18.02.2003 г. “Об утверждении Национальных программ по экологии в Азербайджанской Республике” в целях обеспечения системного решения проблем в области охраны окружающей среды были утверждены “Национальная программа об экологически устойчивом социально-экономическом развитии в Азербайджанской Республике” и “Национальная программа о воспроизводстве и увеличении лесов в Азербайджанской Республике”.³⁸⁹

Принимая во внимание положения ч. 6 ст. 71 Конституции Азербайджанской Республики о непосредственном действии прав и свобод человека и гражданина, нельзя отвергать тот факт, что практи-

³⁸⁹ Об утверждении Национальных программ относительно экологии в Азербайджанской Республике: Распоряжение Президента Азербайджанской Республики № 1152 от 18.02.2003 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.legalacts.az/ru/document/7449>

ческое применение данного права сталкивается с определенными трудностями, связанными с отсутствием достаточных финансовых ресурсов, продолжением работы ряда экологически вредных производств, низким уровнем правовой культуры населения и т.д.

В целях обеспечения благоприятной окружающей среды проводится нормирование качества окружающей среды, предпринимаются меры по предупреждению вредного воздействия на окружающую среду и ликвидации последствий подобного воздействия, проводится соответствующий государственный контроль и т.д. Реализация данных мероприятий возложена на уполномоченные государственные органы. Конституционная обязанность законодательной, исполнительной и судебной властей соблюдать экологические права человека относится к важнейшим правовым принципам их защиты (ч. 1 ст. 71 Конституции Азербайджанской Республики). При последовательной реализации, эти конституционные положения имеют существенное правовое значение как основа для постепенного восстановления благоприятного состояния окружающей среды в нашем государстве. Важно также и то, что могут быть обжалованы в суд не только неконституционные, противоречащие экологическим правам граждан решения и действия органов государственной власти и должностных лиц, но и бездействие этих органов и лиц (ст. 60 Конституции Азербайджанской Республики). Так, в значительной степени именно результатом бездействия государственных органов является не вполне удовлетворительное состояние окружающей среды.

Важную роль в обеспечении надлежащей реализации требований норм конституционного права играет осуществление необходимого государственного контроля в области охраны окружающей среды. Контроль в области охраны окружающей среды предусматривает наблюдение за изменением окружающей среды в результате воздействия хозяйственной и другой деятельности, ее оздоровление и охрану, восстановление и рациональное использование природных ресурсов, выполнение качественных нормативов и экологических требований.

Согласно Указу Президента Азербайджанской Республики № 173 от 04.08.1999 г. “О применении Закона Азербайджанской Республики “Об охране окружающей среды” контрольные функции возложены на Кабинет Министров и непосредственно на Министерство экологии и природных ресурсов Азербайджанской Республики.³⁹⁰

Закон Азербайджанской Республики “Об охране окружающей среды” закрепил принцип рационального использования природных ресурсов, а также экономического стимулирования использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Так, в бюджете Азербайджанской Республики на 2017 год затраты на охрану окружающей среды представлены

³⁹⁰ О применении Закона Азербайджанской Республики “Об охране окружающей среды”: Указ Президента Азербайджанской Республики № 173 от 04.08.1999 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.legalacts.az/en/document/2921/42742

отдельной строкой и составят более 14 950 630,0 тыс. манатов.³⁹¹

Важным элементом реализации права на благоприятную окружающую среду является возможность получения информации о состоянии окружающей среды. Хотя в последние годы информация о состоянии окружающей среды в республике стала более доступной и обширной, чем ранее, серьезные правовые проблемы в данной сфере остаются.

В Законе Азербайджанской Республики № 270-ПQ от 12.03.2002 г. “О получении информации об окружающей среде” определяются случаи, когда государственные органы и органы местного самоуправления могут отказать в ответе на обращение или запрос, связанные с получением информации об окружающей среде, а именно, если это связано с вопросами безопасности государства; при ссылке на секретные материалы органов государственной власти по международным связям и вопросам обороны; при отнесенности к вопросам, рассматриваемым в судебных органах или находящимся на стадии предварительного следствия; при отнесенности к коммерческой тайне; если раскрытие информации будет представлять угрозу для окружающей среды или может причинить ущерб ее компонентам; при ссылке на материалы, представленные третьим лицом, не обладающим по законодательству соответствующими полномочиями, или на которое не возложено такое обязательство, а также не давшим согласия на распространение сведений (п. 7.1

³⁹¹ О государственном бюджете Азербайджанской Республики на 2017 г.: Закон Азербайджанской Республики от 16.12.2016 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://e-qanun.az/framework/34496>

ст. 7). А ст. 12 данного Закона устанавливает ответственность за незаконное ограничение предоставления информации об окружающей среде. Так, руководители государственных органов или органов местного самоуправления и другие должностные лица, признанные виновными в незаконном ограничении предоставления информации об окружающей среде, несут ответственность в соответствии с законодательством.³⁹²

Во исполнение положений указанного Закона Постановлением Кабинета Министров Азербайджанской Республики № 40 от 22.02.2001 г. были утверждены Правила предоставления информации и ведения государственной статистики в области охраны окружающей среды.³⁹³ В отличие от единовременного запроса, в целях предоставления информации по окружающей среде получателю информации на долгий срок и на определенных условиях заключается договор. Целью заключения договора с лицом, желающим получить информацию по окружающей среде, является урегулирование правоотношений между лицом, желающим получить информацию, с одной стороны, и государственным органом или органом местного самоуправления, являющимся объектом информации по окру-

³⁹² О получении информации об окружающей среде: Закон Азербайджанской Республики № 270-ПQ от 12.03.2002 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<http://www.fhn.gov.az/uploads/legislation/rus/qanunlar/etrafmuhit.doc>

³⁹³ Об утверждении Правил предоставления информации и ведения государственной статистики в области охраны окружающей среды: Постановление Кабинета Министров Азербайджанской Республики № 40 от 22.02.2001 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=5957

жающей среде, с другой стороны, по получению информации об окружающей среде.

Постановлением Кабинета Министров Азербайджанской Республики № 60 от 13.05.2003 г. утвержден порядок заключения договора с лицом, желающим получить информацию по окружающей среде.³⁹⁴ Предоставление информации об окружающей среде в зависимости от ее вида (открытая или ограниченная к получению), типа предоставления (на основании запроса и договора) и сферы, к которой она относится (экология, недра, гидрометеорология и т.п.), может быть платным или бесплатным. Постановлением № 88 от 07.07.2003 года Кабинет министров Азербайджанской Республики утвердил Правила определения источников финансирования предоставления информации по окружающей среде и размера его оплаты³⁹⁵. Согласно данным Правилам за открытую информацию, предусмотренную для средств массовой информации и электронного банка данных, а также предоставляемую по единовременному запросу, плата не взимается. Информация по окружающей среде, ограниченная к получению (классификация утверждена постановлением

³⁹⁴ Об утверждении "Порядка заключения договора с лицом, желающим получить информацию по окружающей среде" и "Правил анализа, хранения, обновления информации по окружающей среде, перечня объектов, регистра и правил его ведения по окружающей среде": Постановление Кабинета Министров Азербайджанской Республики № 60 от 13.05.2003 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=5994

³⁹⁵ Об утверждении Правил определения источников финансирования предоставления информации по окружающей среде и размера его оплаты: Постановление Кабинета Министров Азербайджанской Республики № 88 от 07.07.2003 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=6063

Кабинета министров Азербайджанской Республики от 15.02.2003 г. № 26³⁹⁶), а также использование геологической информации о недрах и сведений по гидрометеорологии и мониторингу природной среды является платной.

Важное место в обеспечении здоровой окружающей среды играют также установление ответственности за нарушение экологических прав. Понятно, что процесс реализации права на благоприятную окружающую среду не может быть лишен недостатков или полностью исключать возможность нарушений экологического законодательства. В основном, это факты нерационального использования природных ресурсов. К примеру, в ст. 24 Закона "Об охране окружающей среды" в качестве одного из элементов экономического механизма охраны окружающей среды предусматривает взимание платы за загрязнение окружающей среды. Важно отметить, что это не должно стать поводом для дальнейшего нерационального использования и нарушения правил пользования. Должны быть установлены четкие нормативы использования и планы восстановления. Этой же статьей устанавливается ответственность за превышение лимитов использования природных ресурсов.

Данный Закон также закрепил основные механизмы защиты экологических прав граждан. Он не

³⁹⁶ Об утверждении "Классификации видов ограниченной к получению информации по окружающей среде" и "Классификации органов государственной власти, в которые отправляется обращение или запрос относительно ограниченной к получению информации по окружающей среде": Постановление Кабинета Министров Азербайджанской Республики № 26 от 15.02.2003 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=19677

только закрепил право граждан на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды, но и предусмотрел ряд важных полномочий граждан, способствующих обеспечению защиты данного права. Так, согласно ст. 6 того же Закона граждане имеют право требовать в административном или судебном порядке отмены решений о размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, эксплуатации экологически вредных объектов; ставить вопрос о привлечении к ответственности виновных юридических лиц и граждан; предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан экологическими правонарушениями.

Согласно статье 79 упомянутого Закона юридические и физические лица, причинившие в результате нарушения законодательства об охране окружающей среды ущерб окружающей среде, здоровью людей, собственности (имуществу) организаций, граждан и государства, должны в соответствии с действующим законодательством возместить причиненный ущерб. Возмещение ущерба, причиненного в результате нарушения законодательства об охране окружающей среды, осуществляется добровольно или на основании решения суда в соответствии с правилами исчисления по утвержденным соответствующим органом исполнительной власти таксам и методам, а при отсутствии этих случаев – в объеме фактических расходов, необходимых для восстановления нарушенного состояния окружающей среды, с учетом потерь.

Несмотря на то, что отсутствует единое положение об оценке воздействия на окружающую среду, в Азербайджанской Республике действует ряд отдель-

ных правил определения размера возмещения ущерба от воздействия на окружающую среду (например, Нормы платежа за вред, нанесенный вследствие незаконного освоения некоторых месторождений полезных ископаемых (Постановление Кабинета Министров Азербайджанской Республики № 239 от 28.12.1998 г.³⁹⁷), Правила размера оплаты и использования за получение специальной лицензии за выброс вредных веществ и вредного физического действия на атмосферу (Постановление Кабинета Министров Азербайджанской Республики № 112 от 13.07.2002 г.³⁹⁸) и др.). Наряду с воздействием на окружающую среду, следует учитывать и факт прямого воздействия на человека. При этом для определения величины вреда учитываются степень утраты трудоспособности потерпевшего, необходимые затраты на лечение и восстановление здоровья, затраты на уход за больным, упущенные профессиональные возможности, затраты связанные с

³⁹⁷ Об утверждении новых нормативов возмещения ущерба, причиненного природе в результате незаконной разработки некоторых залежей полезных ископаемых, распространенных в Азербайджанской Республике: Постановление Кабинета Министров Азербайджанской Республики № 239 от 28.12.1998 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=5921

³⁹⁸ Об утверждении "Правил государственного учета выбрасываемых в атмосферных воздух вредных веществ и вредных физических воздействий на него", "Правил выдачи специального разрешения на выброс вредных веществ в атмосферный воздух и вредные физические воздействия на него" и "Размера и Правил использования платежей за получение специального разрешения на выброс вредных веществ в атмосферный воздух и вредные физические воздействия на него": Постановление Кабинета Министров Азербайджанской Республики № 112 от 13.07.2002 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=13849

необходимостью изменения места жительства и образа жизни, профессии, потери, связанные с моральными травмами и невозможностью иметь детей или риском иметь детей с врожденной патологией. При определении ущерба имуществу учитывается прямой ущерб, связанный с разрушением и снижением стоимости строений, жилых и производственных помещений, оборудования, упущенная выгода от потери урожая, снижения плодородия почв. Юридические и физические лица, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающей среды, возмещают причиненный вред согласно ст. 1108 Гражданского Кодекса Азербайджанской Республики.

Вместе с тем, Закон “Об охране окружающей среды” не перечисляет виды ответственности, а содержит отсылку к действующему законодательству, которое предусматривает обширную систему мер, направленных на обеспечение экологических права граждан, закрепленных конституционным путем.

Следует отметить, что наряду с гражданской ответственностью законодательство Азербайджанской Республики предусматривает также дисциплинарную, административную и уголовную ответственность.

Дисциплинарная ответственность налагается в соответствии с уставами, положениями, правилами внутреннего распорядка за нарушения, вытекающие из трудовой функции или должностного положения.

Административная ответственность налагается согласно Кодексу об административных проступках. Так, глава двадцать пятая Кодекса предусматривает ответственность за административные проступки, посягающие на правила охраны окружающей среды,

природопользования и экологической безопасности (ст.ст. 233-275).³⁹⁹ Понятно, что данный перечень будет дополняться с появлением новых административных экологических проступков. Думается, что административная ответственность должна устанавливаться только данным Кодексом. Отсюда следует, что законодатель должен успевать вносить необходимые изменения и дополнения в Кодекс во избежание появления на практике специальных экологических актов, которые, как правило, имеют либо отдельные статьи, либо разделы (главы) об ответственности.

Уголовная ответственность устанавливается Уголовным кодексом Азербайджанской Республики. Глава 28 (ст.ст. 247-261) данного Кодекса предусматривает ответственность за экологические преступления.⁴⁰⁰ К сожалению, в упомянутом Кодексе в перечне преступлений против мира и человечности отсутствует такое преступление как экоцид, признанное в Статуте Международного уголовного суда. Разве только ст. 116 этого же Кодекса рассматривает умышленное причинение широкомасштабного, продолжительного и серьезного ущерба окружающей среде как нарушение норм международного гуманитарного права в период вооруженных конфликтов. Предусмотренные законодателем санкции за совершенные экологические преступления предоставляют возможность дифференцировать ответ-

³⁹⁹ Кодекс Азербайджанской Республики об административных проступках от 29.12.2015 г. №96-VQ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=85141

⁴⁰⁰ Уголовный кодекс Азербайджанской Республики от 30.12.1999 г. № 787-IQ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30420353

ственность: лишение свободы, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, ограничение свободы, исправительные и общественные работы – на определенный срок либо штраф в определенных размерах, исчисляемый в условных финансовых единицах.

Думается, что определение в законодательстве ответственности за нарушение экологических прав и создание реально работающего механизма их защиты будет способствовать предотвращению экологических правонарушений и эффективному обеспечению права на благоприятную окружающую среду.

Особую лепту в реализации права на благоприятную окружающую среду вносит уровень экологического образования. Экологическими знаниями должны обладать как сами индивиды, так и правоприменители. В деле повышения уровня экологического образования следует отметить значение Закона Азербайджанской Республики № 401-ПQ от 10.12.2002 г. “Об экологическом образовании и просвещении населения”, положения которого требуют реального воплощения на практике. Данный Закон устанавливает правовые, экономические и организационные основы государственной политики, связанной с экологическим образованием и просвещением населения, регулирует отношения в этой области. Вполне понятно, что человек вначале должен осознать сущность здоровой окружающей среды, а впоследствии уже самому соблюдать требования, предъявляемые к сохранению такой среды и требовать его соблюдения от других.

В целом, на современном этапе существующее экологическое законодательство Азербайджанской

Республики должно претерпевать изменения с точки зрения обеспечения права на благоприятную окружающую среду. Главной целью новой экологической политики должно стать создание политических, экономических, социальных и юридических условий для реализации каждым гражданином его конституционного права на благоприятную окружающую среду, уважения экологических интересов других народов в строгом соответствии с требованиями международных стандартов в области прав человека и окружающей среды.

Следует согласиться с тем, что право человека на благоприятную окружающую среду является по своей природе естественным и неотчуждаемым и поэтому подлежит международно-правовой защите вне зависимости от его признания на национальном уровне. Важно также отметить значение достижения экологической безопасности как условия обеспечения права человека на благоприятную окружающую среду.

Несомненно, обеспечение права на благоприятную окружающую среду тесно связано с реализацией иных прав человека. Порою бывает легче решать экологическую проблему посредством уже устоявшихся и нормативно закрепленных прав, чем с помощью еще недостаточно четко определенного права на благоприятную окружающую среду. Заслуживает внимания сравнительный анализ между правом на благоприятную окружающую среду и иными правами человека, который проводит профессор М.И.Васильева. По ее мнению, место права на благоприятную окружающую среду в системе прав человека предопределяется тем, что, обеспечивая основы жизнедеятельности, оно выступает как прирожденное, имманентно присущее че-

ловеку качество. Его трудно отнести к какому-либо одному виду прав по известным классификациям. Право на благоприятную окружающую среду опосредует специфические общественные отношения, которые, с одной стороны, а именно в части “права-пользования”, не входят в предмет никаких других основных прав, поскольку объект пользования – состояние окружающей среды – индивидуален и самодостаточен. С другой стороны, правомочия, объединяемые в категории “право-поведение” и “право-требование”, имеют собирательный характер, включают в качестве способов реализации множество самостоятельных субъективных прав различной видовой принадлежности. Поэтому в содержании данного права можно увидеть разные групповые признаки. Право на благоприятную окружающую среду принадлежит к числу тех прав и свобод, совокупность которых дает возможность судить о положении личности в конкретном обществе, а также и о характеристиках государства⁴⁰¹.

Вполне объяснимо, что право на благоприятную окружающую среду вытекает из права на жизнь. На сегодняшний день принято достаточное количество международно-правовых актов, направленных на охрану отдельных сфер окружающей среды, которые играют важную роль в обеспечении права на благоприятную окружающую среду, что в свою очередь выступает основным гарантом права на жизнь. Следует признать, что право на благоприятную окружающую

⁴⁰¹ Васильева М.И. Право на благоприятную окружающую среду как элемент правового статуса личности / М.И. Васильева [Электронный ресурс] // Экологическое право. – 2005. – № 1. – С. 19-26. – Режим доступа: <http://www.lawmix.ru/comm/1589/>

среду достигается посредством реализации норм международного экологического права. В отличие от других прав, обеспечение которых опирается на реальные действия государства, под юрисдикцией которого находятся лица, обеспечение права на благоприятную окружающую среду трудно представить без международного сотрудничества. Кроме того, реализация права на благоприятную окружающую среду требует от субъектов как активных действий в деле обеспечения здоровой среды, так и воздержания от нарушений экологического баланса.

Подводя итог, следует согласиться с мнением М.Перес-Леива о том, что право на благоприятную экологическую среду сегодня приобретает императивный характер. Независимо от конкретных договорных обязательств и национального экологического законодательства, государства и международное сообщество в целом обязаны принять меры для предотвращения и защиты от экологической опасности.⁴⁰² Современные тенденции таковы, что осуществляются попытки закрепления отнесения охраны окружающей среды к обязательствам *erga omnes*. Так, в особом мнении по делу о проекте Габчиково-Надьмарош (*Gebecikovo-Nagymaros Project*) (Венгрия против Словакии), судья К. Вирамантри, экс-вице-президент Международного Суда ООН, изложил правовую основу для устойчивого развития в качестве общего принципа международного права. В ходе этого процесса, он делает вывод, что

⁴⁰² Perez-Leiva, M. International Law and the Right to a Healthy Environment as a Jus Cogens Human Right / M. Perez-Leiva [Electronic resource]. – Mode of access: <http://ezinearticles.com/?International-Law-And-The-Right-To-A-Healthy-Environment-As-A-Jus-Cogens-Human-Right&id=1933199>

охрана окружающей среды является универсальной (*erga omnes*) правовой нормой. В самом же решении Международный суд ООН постановил, что право на развитие должно быть сбалансировано с правом на охрану окружающей среды. Даже в отсутствие конкретного договорного положения, концепция устойчивого развития превратилась в правовой принцип, являющимся “неотъемлемым принципом современного международного права”.⁴⁰³

⁴⁰³ Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia). Judgment of 25 September 1997, I.C.J. Reports 1997 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf>

§3. Обеспечение права на получение информации об окружающей среде и его обеспечение на международном и внутригосударственном уровнях

Как известно, наличие в целом права на получении информации, вытекает из ряда универсальных и региональных международно-правовых актов (ст.19 Всеобщей декларации прав человека 1948г.; ст.19 Международного Пакта о гражданских и политических правах 1966г.; ст.10 Европейской конвенции о правах и основных свободах человека 1950г. и т.д.). Прежде важно заметить, что право на получение информации в указанных международных документах рассматривается через призму права на свободу выражения своего мнения. Не вдаваясь в анализ непосредственно самого права индивида на получение информации, хотелось рассмотреть реализацию данного права касательно доступа к информации относительно окружающей среды. Присутствие в рамках данного права также возможности получения информации о состоянии окружающей среды подтверждается решениями международных институций, в частности, решениями Европейского суда по правам человека (См: *Дело Ф.М.Гуерра и др. против Италии 1998*; *Бладет Тромсе и Стенсаас против Норвегии 1999* и др.). С точки зрения научного анализа данное право рассматривается как процедурное и играющее немаловажную роль в защите прав человека от экологически опасных источников.⁴⁰⁴ Сегодня специализированным между-

⁴⁰⁴ Donald K.Anton and Dinah L.Shelton *Enviromental Protection and Human Rights*. Cambridge University Press, 2011. Pp.356-360

народным документом, распространяющим право на получение информации также и на возможность получения достоверной информации о состоянии окружающей среды и закрепляющим доступ к правосудию в этой сфере является Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды 1998 года (Орхусская конвенция). Данная Конвенция по праву считается наиболее эффективным инструментом обеспечения доступа к информации и к правосудию, а также предоставления возможности участия общественности в процессе принятия решений, касающихся окружающей среды. Несомненно, закрепленное в международных документах право на получение информации будет реализовываться посредством национального законодательства. Отсюда и важность следования государственных участников положениям данной Конвенции. Азербайджанская Республика присоединилась к Орхусской конвенции в марте 2000 г., однако пока еще не стала участником Протокола о регистрах выбросов и переноса загрязнителей к Орхусской конвенции от 21.05.2003 г.⁴⁰⁵ Учитывая то, что республика взяла на себя соответствующие договорные обязательства, целесообразной является характеристика национально-правовых основ обеспечения предоставления доступа к

⁴⁰⁵ Status of Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus, Denmark, 25 June 1998) [Electronic resource]. - Mode of access: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en

информации об окружающей среде в сравнении с требованиями Орхусской конвенции.

Согласно целям Конвенции, каждая Сторона гарантирует права на доступ к информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. В то же время, упомянутый Протокол позволяет выявлять наиболее крупные источники загрязнения окружающей среды, в том числе загрязнения, связанные с выбросами парниковых газов. Более того, согласно его ч. 1 ст. 11 государства-участники принимают на себя конкретные обязательства в части обеспечения доступа общественности к соответствующей информации: “Каждая Сторона обеспечивает доступ общественности к информации, содержащейся в ее регистре выбросов и переноса загрязнителей без необходимости формулировать свою заинтересованность и в соответствии с положениями настоящего Протокола главным образом путем обеспечения того, чтобы ее регистр предусматривал прямой электронный доступ через публичные сети связи”.⁴⁰⁶

Информация, поступающая от сторон соответствующей Конвенции и позволяющая контролировать ход выполнения ее положений, является предметом обсуждения на совещаниях сторон. Первое такое совещание сторон состоялось в г. Лукка (Италия) в период

⁴⁰⁶ Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей к Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды от 21.05.2003 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/env/pp/prtr/Protocol%20texts/PRTR_Protocol_r.pdf

21-23.10.2002 г. По его результатам было принято Луккскую декларацию, а также ряд решений, в частности по доступу к правосудию, электронным средствам информации и т.д.

Второе совещание сторон состоялось в г. Алматы (Казахстан) 25-27.05.2005 г. и привело к принятию поправок к Орхусской конвенции, которыми устанавливались более четкие положения об участии общественности в процессе принятия решений о преднамеренном высвобождении генетически модифицированных организмов. Кроме того, его участники рассмотрели ход выполнения и соблюдения Орхусской конвенции на основе национальных докладов об осуществлении соответствующих норм, а также заслушали доклад Комитета по соблюдению и вынесли рекомендации в отношении определенных сторон. Участники приняли Алматинское Руководство по содействию применению принципов Орхусской Конвенции на международных форумах и ряд решений, касающихся как основных, так и процедурных вопросов.

На третьем совещании Сторон, которое прошло в г. Риге (Латвия) в период 11-13.06.2008 г. была принята Рижская Декларация и стратегический план работы по Орхусской конвенции, продолжены мандаты целевых групп, касающиеся доступа к правосудию, электронным средствам информации и участия общественности в международных форумах. В частности, во время проведения совещания министр экологии и природных ресурсов Азербайджана Г. Багиров как представитель государства-участника отметил, что Орхусская конвенция оказалась эффективным средством не только для укрепления экологической демократии, но

и для демократизации в целом. Вместе с тем, он указал, что по-прежнему нерешенной проблемой является привлечение к ее процессу всех представителей общественности, в особенности тех, кто проживает в отдаленных районах, и просил другие стороны дать рекомендации в отношении того, каким образом следует поступать тогда, когда в этой сфере действуют неправительственные организации, преследующие всего лишь коммерческие интересы, или тогда, когда корпоративные круги оказывают ненадлежащее влияние на средства массовой информации.⁴⁰⁷

Четвертое совещание Сторон проводилось в г. Кишинев (Молдова) в период с 29.06.2011 г. по 01.07.2011 г. Его ключевым результатом стала Кишиневская декларация. Помимо этого, во время совещания удалось обсудить вопросы генетически модифицированных организмов, а также обеспечения доступа к правосудию и разработки Руководства по осуществлению требования Орхусской конвенции.⁴⁰⁸

Во время пятого совещания Сторон, проводившегося в г. Маастрихт (Нидерланды) в период с 30.06.2014 г. по 02.07.2014 г., обсуждались такие воп-

⁴⁰⁷ Доклад о работе Третьего совещания сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (г. Рига, 11-13.06.2008 г.), ECE/MP.PP/2008/2, 28.09.2008 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop3/ODS/ece_mp_pp_2008_2_r_Report.pdf

⁴⁰⁸ Доклад о работе четвертой сессии Совещания Сторон, ECE/MP.PP/2011/2, 19.08.2011 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop4/Documents/Post_Session/ece.mp.pp.2011.2.rus.pdf

росы как достигнутый прогресс в деле обеспечения доступа к информации, в т.ч. включая доступ с использованием электронных средств, а также участие общественности в процессе принятия решений и доступ к правосудию, однако особое внимание следует обратить на принятие Маастрихтских рекомендаций по оказанию содействия эффективному участию общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды.⁴⁰⁹

Шестое совещание Сторон планируется на 11 сентября 2017 года. Повестка дня намечается быть аналогичной повестке дня пятой сессии, охватывая все основные области работы по Конвенции и рассмотрения надлежащей практики, достигнутых результатов, извлеченных уроков, проблем и препятствий на пути осуществления Конвенции.⁴¹⁰

О значении Орхусской конвенции достаточно точно высказался бывший Генеральный секретарь ООН К. Аннан: «Хотя по сфере охвата Орхусская конвенция является региональной, тем не менее ее значение универсально. На сегодняшний день она представляет собой самую полную разработку принципа 10 Рио-де-Жанейрской декларации, который подчеркивает необходимость участия граждан в решении экологических вопросов и в доступе к информации, которая есть в

⁴⁰⁹ Доклад о работе пятой сессии Совещания Сторон, ECE/MP.PP/2014/2, 14.11.2014 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop5/Documents/Post_session_docs/ece_mp_pp_2014_2_rus.pdf

⁴¹⁰ Режим доступа:

https://www.unece.org/fileadmin/DAM/.../ECE_MP.PP_WG.1_2017_L.8_R.docx

распоряжении государственных органов. Как таковая, она являет собой самый что ни на есть амбициозный и смелый замысел в деле создания “экологической демократии”, который когда-либо воплотился в жизнь под эгидой Организации Объединенных Наций”⁴¹¹.

На этом фоне хотелось бы обратиться непосредственно к анализу Орхусской конвенции и реализации ее положений в Азербайджанской Республике. Прежде всего хотелось бы отметить Распоряжение Президента Азербайджанской Республики от 30.03.2006 г. “О дополнительных мерах в сфере вопросов, вытекающих из международных конвенций и соглашений по защите окружающей среды, к которым присоединилась Азербайджанская Республика”.⁴¹² Данное распоряжение закрепляет призыв к государственным органам Азербайджанской Республики активизировать свои усилия и повысить эффективность своей деятельности в реализации положений международных договоров. Кроме того, в целях реализации положений Орхусской Конвенции при поддержке Бакинского офиса ОБСЕ при Министерстве экологии и природных ресурсов Азербайджанской Республики был создан Общественно-информационный центр об окружающей среде (Орхусский общественный экологический информационный центр).

⁴¹¹ Орхусская конвенция: руководство по осуществлению / С. Стеб и С. Кэйси-Лефковиц – Нью-Йорк: ООН, 2000. – 268 с

⁴¹² О дополнительных мерах в сфере вопросов, исходящих из международных конвенций и соглашений по защите окружающей среды, к которым присоединилась Азербайджанская Республика: Распоряжение Президента Азербайджанской Республики от 30.03.2006 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://new.zakon.az/site/index/?doc=ra_061396

Как известно, основные права и свободы граждан являются неотъемлемой частью современного демократического государства. Среди них особое место занимает право граждан на информацию об окружающей среде, поскольку именно возможность доступа граждан к экологически значимой информации определяет уровень развития демократических институтов государства, степень доверия в отношениях между гражданами и государственными структурами. Информированность общественности повышает уровень правосознания людей, способствует более глубокому пониманию экологических проблем и непосредственному участию в их решении.⁴¹³ Одной из проблем, не позволяющей в полной мере реализовать право на получение необходимой информации об окружающей среде, является неосведомленность граждан о том, куда необходимо обращаться и подавать свои запросы (просьбы) о предоставлении экологической информации. Для решения данной проблемы особое внимание необходимо уделять просветительской работе. Экологическое образование должно сопровождать человека на протяжении всей жизни, формировать экологическое мировоззрение, воспитывать чувство ответственности за состояние природы, помогать осознанию необходимости личного участия в экологической деятельности. Одним из аспектов, негативно сказывающихся на состоянии окружающей среды, заключается в том, что население

⁴¹³ Карху О.С. Правовое регулирование права граждан на экологическую информацию в российском и зарубежном законодательстве / О.С. Карху [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.hr-portal.ru/article/pravovoe-regulirovanie-prava-grazhdan-na-ekologicheskuyu-informatsiyu-v-rossiiskom-i-zarubez>

не информируется и не знает о действующих законах, а тем более о проектах, которые сказываются в какой-то мере на состоянии окружающей среды. Принятие решений, которые идут вразрез с интересами населения, нередко связано с пассивным участием общественности.

Конституционной основой реализации положений Орхусской конвенции в Азербайджанской Республике является ст. 39 Конституции, согласно которой каждый имеет право жить в условиях здоровой окружающей среды. В соответствии с частью второй данной статьи каждому гарантируется право на сбор достоверной информации о состоянии окружающей среды и право на возмещение ущерба здоровью и имуществу в результате экологического правонарушения. Как видим, речь идет о сборе достоверной информации, поскольку сведения пусть даже полные и достоверные, но предоставленные несвоевременно, не могут представлять интереса с точки зрения защиты права на благоприятную окружающую среду. Основным внутригосударственным актом, закрепляющим право получения информации об окружающей среде является Закон Азербайджанской Республики № 270-ПQ от 12.03.2002 г. “О получении информации об окружающей среде”.⁴¹⁴

Статья 1.0.1 данного Закона определяет информацию об окружающей среде как сведения о состоянии земли, воды, недр, атмосферы и живых организмов; изменениях, происходящих и могущих произойти в

⁴¹⁴ О получении информации об окружающей среде: Закон Азербайджанской Республики № 270-ПQ от 12.03.2002 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2576

компонентах окружающей среды в результате деятельности, оказывающей или могущей оказать воздействие на окружающую среду, жизнь людей; об оценке данных изменений, мерах и расходах, связанных с охраной и рациональным использованием окружающей среды. Данное определение в целом отражает содержание “экологической информации”, раскрываемой в ст. 2 Орхусской конвенции. Так, данным определением не охватывается информация о состоянии здоровья и безопасности людей, условиях жизни людей, состоянии объектов культуры и зданий и сооружений в той степени, в какой на них воздействует или может воздействовать состояние элементов окружающей среды или, через посредство этих элементов, факторы, деятельность или меры.

Объектами информации об окружающей среде согласно ст. 1.0.2 того же Закона являются органы государственной власти и местного самоуправления, отраслевые структуры данных органов, тогда как Орхусская конвенция под термином “государственный орган” понимает администрацию на национальном, региональном и другом уровнях; физических или юридических лиц, выполняющих государственные административные функции в соответствии с национальным законодательством, включая конкретные обязанности, деятельность или услуги, имеющие отношение к окружающей среде; любых других физических или юридических лиц, выполняющих государственные обязанности или функции или оказывающих населению услуги, имеющие отношение к окружающей среде, под контролем органа или лица, указываемого выше; учреждения любой региональной организации эконо-

мической интеграции. Это определение не включает органы или учреждения, действующие в судебном или законодательном качестве. Как видим, содержание термина в договорном контексте охватывает более широкий круг лиц, чем это определено в положениях национального закона.

Важным условием в Орхусской конвенции является порядок предоставления информации. Так, в соответствии с ее п. 2 ст. 4 экологическая информация предоставляется в максимально сжатые сроки, но не позднее одного месяца после подачи просьбы, если только объём и сложность соответствующей информации не оправдывают продления этого периода до двух месяцев после подачи просьбы. Податель просьбы информируется о любом продлении этого периода и о причинах, оправдывающих принятие такого решения. Согласно же ст. 8.1 упомянутого выше Закона Азербайджанской Республики обращение или запрос, связанные с получением информации об окружающей среде, должны быть представлены в письменной форме, составлены точно и ясно, отражать полную информацию о запрашивающем лице. При этом указание обратившимся лицом правовых или других интересов в получении информации не является обязательным. Обращение или запрос, связанные с получением информации об окружающей среде, регистрируются, рассматриваются, на них получают ответ в предусмотренном законодательством порядке. Вместе с тем, следует заметить, что Закон “О получении информации об окружающей среде” определяет сроки ответов на обращения (запрос) в случае отказа. Так, в соответствии со ст. 9.2 при отказе в обеспечении обращения

или запроса обратившемуся не позднее чем в течение 10 дней направляется ответ с указанием причин. В случае, если охваченные обращением или запросом сведения утрачивают значение при несвоевременном предоставлении, ответ направляется безотлагательно, а если это не представляется возможным, – в течение 24 часов. В других случаях ответ на обращение и запрос для получения информации об окружающей среде направляется не позднее одного месяца, если же информация является сложной, – в течение двух месяцев (с предварительным ответом запрашивающему). Кроме того, Постановлением Кабинета Министров Азербайджанской Республики №60 от 13 мая 2003 года утверждены Правила заключения договоров с лицами, желающими получить информацию об окружающей среде.⁴¹⁵ Данные Правила регулируют отношения с лицами, желающими получить постоянную, а не разовую информацию об окружающей среде.

Орхусская конвенция в статье 9 устанавливает основания для отказа в предоставлении экологической информации (государственный орган, в который направлена просьба, не располагает запрашиваемой экологической информацией; просьба является явно необоснованной или сформулирована в слишком общем виде; или просьба касается материалов, находящихся на заключительном этапе их подготовки, или внутренней переписки государственных органов, когда такое исключение предусматривается национальным законодательством или сложившейся практикой, при этом учитывается заинтересованность общественности

⁴¹⁵ Режим доступа: <http://e-qanun.az/framework/1486>

в получении такой информации). Кроме того, в просьбе о предоставлении экологической информации может быть отказано, если разглашение такой информации отрицательно повлияет на:

a) конфиденциальность работы государственных органов в тех случаях, когда такая конфиденциальность предусматривается национальным законодательством;

b) международные отношения, национальную оборону или государственную безопасность;

c) отправление правосудия, возможность для лиц подвергаться справедливому судебному разбирательству или способность государственных органов проводить расследование уголовного или дисциплинарного характера;

d) конфиденциальность коммерческой и промышленной информации в тех случаях, когда такая конфиденциальность охраняется законом в целях защиты законных экономических интересов. В этих рамках информация о выбросах, относящаяся к охране окружающей среды, подлежит раскрытию;

e) права интеллектуальной собственности;

f) конфиденциальность личных данных и/или архивов, касающихся физического лица, когда соответствующее лицо не дало согласия на предоставление такой информации общественности в соответствии с положениями национального законодательства;

g) интересы третьей стороны, представившей запрашиваемую информацию, если эта сторона не связана правовым обязательством поступать подобным образом или если на эту сторону не может быть возложено такого обязательства, и в тех случаях, когда эта

сторона не даёт согласия на разглашение соответствующего материала; или

h) окружающую среду, к которой относится эта информация, например, местам размножения редких видов.

Национальное законодательство устанавливает более узкий круг оснований для отказа, а именно: если это связано с вопросами безопасности государства; при ссылке на секретные материалы органов государственной власти по международным связям и вопросам обороны; при отнесенности к вопросам, рассматриваемым в судебных органах или находящимся на стадии предварительного следствия; при отнесенности к коммерческой тайне; если раскрытие информации будет представлять угрозу для окружающей среды или может причинить ущерб ее компонентам; при ссылке на материалы, представленные третьим лицом, не обладающим по законодательству соответствующими полномочиями, или на которое не возложено такое обязательство, а также не давшим согласия на распространение сведений (ст. 7 Закона “О получении информации об окружающей среде”).

Каждое государство-участник Орхусской конвенции может разрешить своим государственным органам взимать плату за предоставление информации при условии, что эта плата не превышает разумного уровня. Государственные органы, намеревающиеся взимать плату за предоставление информации, сообщают подателям просьб тарифы ставок, по которым могут взиматься сборы, с указанием обстоятельств, предусматривающих взимание сборов или освобождающих от их уплаты, и случаев, когда информация представ-

ляется при условии предварительной оплаты такого сбора.

Согласно ст. 10.3 упомянутого выше Закона источники финансирования предоставления информации об окружающей среде, является она платной или бесплатной, правила определения объема платежа устанавливаются соответствующим органом исполнительной власти.⁴¹⁶ В этих правилах должны найти свое отражение условия уведомления обратившегося о тарифных ставках, являющихся основанием для получения платы и освобождения от нее, случаях предоставления информации с предоплатой. Установленная за платную информацию сумма не может превышать стоимость ее подготовки, поиска, снятия копии и других работ. Отметим, что согласно п.3.1 Правил по определению источников финансирования и размера платежа для предоставления информации об окружающей среде, утвержденного Постановлением Кабинета Министров Азербайджанской Республики №88 от 07.07.2003 года размер платежа для одноразовых запросов или на основании договора устанавливается соответствующей структурой органа, который предоставляет информацию.⁴¹⁷ Думается, что подобное определение стоимости услуг по предоставлению информации без утвержденных унифицированных методов исчисления, разработанных уполномоченными инсти-

⁴¹⁶ О применении Закона Азербайджанской Республики “О получении информации об окружающей среде”: Указ Президента Азербайджанской Республики от 18.04.2002 г. № 689 [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<http://legalacts.az/Az/document/5978/30935>

⁴¹⁷ Режим доступа: <http://e-qanun.az/framework/1371>

туциями, может в определенной мере усложнить возможность для получения информации об окружающей среде.

Орхусская конвенция содержит достаточно положений, предусматривающих условия участия общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности. Каждая сторона применяет положения ст. 6 в отношении решений по вопросу о целесообразности разрешения планируемых видов деятельности, которые перечисляются в Приложении к Орхусской конвенции. Заинтересованная общественность адекватно, своевременно и эффективно информируется, в зависимости от обстоятельств, либо путём публичного уведомления, либо в индивидуальном порядке на самом начальном этапе процедуры принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды. Упомянутая конвенция также предусматривает участие общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики, связанных с окружающей средой и участием общественности в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и/или общеприменимых юридически обязательных нормативных актов (ст. 7 и ст. 8). Национальное законодательство многих стран устанавливает, в целом, специфические условия участия общественности в соответствующем механизме. Так, единственными условиями участия общественности в соответствии с азербайджанским законодательством являются осуществление общественного контроля в области охраны окружающей среды со стороны общественных объединений и право граждан выдвигать предложения об общественной экологической экспер-

тизе (ст. 6 и ст. 7 Закона “Об охране окружающей среды”). Важно заметить, что заключение общественной экологической экспертизы носит информационный и рекомендательный характер. Законодатель главное внимание уделяет государственной экологической экспертизе. В целом экологическая экспертиза определяет возможное воздействие экономической деятельности на окружающую среду и ее последствия в интересах их предотвращения или прогнозирования с целью определения того, в какой степени они соответствуют установленным экологическим стандартам и требованиям.

Особое место в Орхусской конвенции занимает ст. 9, предусматривающая доступ к правосудию. Так, каждое государство-участник в рамках своего национального законодательства обеспечивает, чтобы любое лицо, считающее, что его просьба о доступе к информации не рассмотрена, неправомерно отклонена, будь то частично или полностью, неадекватно удовлетворена или что в каком-либо ином отношении к этой просьбе проявлен подход, не соответствующий положениям указанной статьи, имело доступ к процедуре рассмотрения принятого решения в суде или в другом независимом и беспристрастном органе, учрежденном в соответствии с законом. В тех случаях, когда предусматривается такое рассмотрение в суде, государство-участник обеспечивает, чтобы такое лицо имело также доступ к установленной законом быстрой процедуре, не требующей или требующей в минимальном объеме оплаты, для повторного рассмотрения государственным органом или рассмотрения независимым и беспристрастным органом, не являющимся судом.

В Законе Азербайджанской Республики “О получении информации об окружающей среде” предусмотрена возможность обращения в суд в случае отказа в предоставлении разрешения на использование открытой информации об окружающей среде и информации об этом, на получение которой вводится ограничение, а также необоснованное отнесение открытой информации к информации, на получение которой вводится ограничение, уклонение или отказ от предоставления информации, неполный или неточный ответ. Лица, получившие неточный ответ или ответ с необоснованным отказом, связанный с окружающей средой, имеют право требовать возмещения причиненного им материального и морального ущерба. Споры о необоснованном отнесении информации об окружающей среде к виду информации, в получение которой вводится ограничение, а также иски о возмещении ущерба, причиненного в результате необоснованного отказа в предоставлении обратившемуся данной информации или нарушения других его прав, рассматриваются в суде.

В ряду специального экологического законодательства важное место занимает Закон Азербайджанской Республики № 678-IQ от 08.06.1999 г. “Об охране окружающей среды”, согласно которому за гражданами закрепляется право на получение точной информации о существовании благоприятной для жизни и здоровья каждого гражданина окружающей среды, ее состоянии и мерах по улучшению ее состояния.⁴¹⁸ Такое же право предоставляется и общественным объединениям (ст. 7 упомянутого Закона). Отметим, что

⁴¹⁸ Об охране окружающей среды: Закон Азербайджанской Республики № 678-IQ от 08.06.1999 г. http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2679

законодатель в данном случае сужает круг лиц, обладающих правом получения информации об окружающей среде, тогда как Закон Азербайджанской Республики “О получении информации об окружающей среде” говорит в целом о лицах. В соответствии со ст. 64 данного Закона к информации в области охраны окружающей среды относится состояние окружающей среды, финансирование мер относительно ее загрязнения, оздоровления и охраны, состояние, восстановление и использование природных ресурсов, воздействие на окружающую среду, нормирование качества окружающей среды, экологические требования к хозяйственной и другой деятельности.

Кроме того, согласно части первой ст. 50 Конституции Азербайджанской Республики, каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Данное конституционное положение нашло свое закрепление в Законе Азербайджанской Республики “О свободе информации” от 19.06.1998 г. № 505-ІQ.⁴¹⁹ В целях настоящего Закона под информацией подразумеваются сведения, независимо от формы их представления, о протекающих в природе, обществе и государстве событиях, процессах, а также о фактах и лицах.

Наряду с вышеизложенными внутригосударственными актами подачу запроса на получение информации и рассмотрение данного запроса регули-

⁴¹⁹ О свободе информации: Закон Азербайджанской Республики от 19.06.1998 г. № 505-ІГ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN016969.pdf>

руются Законом Азербайджанской Республики “О получении информации” от 30.09.2005 г. № 1024-ПQ⁴²⁰. Цель настоящего Закона состоит в определении правовых основ обеспечения закрепленного в ст. 50 Конституции Азербайджанской Республики права на свободное и беспрепятственное получение информации на равных для всех условиях на основании принципов открытого общества и демократического правового государства, а также создание условий для контроля граждан над выполнением общественных функций. Согласно ст. 29 соответствующей законодательной инициативы в целях более легкого и более оперативного обеспечения интересов общества, уменьшения большого числа информационных запросов обладатель информации должен раскрывать сведения о состоянии окружающей среды, о причинении вреда окружающей среде и опасных экологических воздействиях. Кроме того, обладатели информации не могут считать информацию о состоянии экологии, здравоохранения, демографии, образования, культуры, экономики, в том числе транспорта и сельского хозяйства, а также преступности, предусмотренной для служебного пользования (ст. 37 соответствующего Закона Азербайджанской Республики).

Публичность информации об окружающей среде также подтверждается ст. 7 Закона Азербайджанской Республики “О государственной тайне” от 07.09.2004 г. № 733-ПQ, которая содержит перечень сведений, не подлежащих отнесению к государственной тайне и за-

⁴²⁰ О получении информации: Закон Азербайджанской Республики от 30.09.2005 г. № 1024-ПQ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=11386

секретности.⁴²¹ К таким сведениям в частности также относятся информация о состоянии экологии.

Важные положения о праве граждан на доступ к информации содержит Закон Азербайджанской Республики “Об информации, информатизации и защите информации” от 03.04.1998 года № 460-IQ.⁴²² В соответствии со ст. 10 по видам получения информация подразделяется на открытую для общего использования информацию и информацию, получение которой ограничено. Информация, получение которой не ограничено законом Азербайджанской Республики считается открытой информацией. Важно заметить, что пользователи информационных систем равноправны в допуске к работе с информационными резервами и не обязаны обосновывать перед собственником или владельцем информационных резервов необходимость пользования информацией, за исключением документированной информации, ограниченной по получению. Кроме случаев, предусмотренных законодательством Азербайджанской Республики, физические и юридические лица имеют право беспрепятственно допускаться к документированной информации о них, требовать внесения уточнений в эту информацию, знать, кем и в каких целях она используется (ст. 12 упомянутого Закона). В соответствии с Постановлением Кабинета Министров Азербайджанской Респуб-

⁴²¹ О государственной тайне: Закон Азербайджанской Республики от 07.09.2004 г. № 733-ПQ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=7434

⁴²² Об информации, информатизации и защите информации: Закон Азербайджанской Республики от 03.04.1998 года № 460-IQ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2721

лики № 93 от 25.07.2003 г. утвержден Порядок тиражирования общими средствами связи открытой информации по окружающей среде, имеющейся в электронном банке данных.⁴²³

Вышеизложенный анализ дает основание утверждать, что положения национальных актов (на примере Азербайджана) в целом соответствуют положениям Орхусской конвенции, а проблемы коллизии, как это закреплено в законах (ст. 13 Закона Азербайджанской Республики “О получении информации об окружающей среде”, ст. 82 Закона “Об охране окружающей среды” и т.д.) будет решаться в пользу последней.

Таким образом, можно с уверенностью утверждать, что одним из важных факторов обеспечения экологической безопасности является доступность информации об окружающей среде. Немаловажную роль играет также участие общественности в процессе принятия решений, касающихся случаев, указанных в приложении к Орхусской Конвенции. Совершенствование существующих механизмов информирования и участия общественности в разрешении экологических проблем следует считать вызовами современности.

⁴²³ Об утверждении Порядка тиражирования общими средствами связи открытой информации по окружающей среде, имеющейся в электронном банке данных”: Постановление Кабинета Министров Азербайджанской Республики от 25.07.2003 г. № 93 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=6070

§4. Право на воду для жизни в свете обеспечения экологической безопасности

Согласно резолюции ГА ООН 64/292 от 28.07.2010 г. международное сообщество “признает право на безопасную и чистую питьевую воду и санитариию как право человека, имеющее существенно важное значение для полноценной жизни и полного осуществления всех прав человека”.⁴²⁴ В этом контексте Совет по правам человека в своей резолюции 16/2 от 24.03.2011 г., солидаризируясь с ГА ООН, подтверждает, что “право на безопасную питьевую воду и санитариию вытекает из права на достаточный жизненный уровень и неразрывно связано с правом на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, а также с правом на жизнь и человеческое достоинство”.⁴²⁵ Вместе с тем, принятие рекомендательных актов такими авторитетными органами как ГА ООН и Совет по правам человека все же не может рассматриваться в качестве надлежащей альтернативы системной, последовательной работе по формированию нормативных основ обеспечения права на воду как на международно-правовом, так и национальном уровнях. Следует отметить, что обеспечение

⁴²⁴ Право человека на воду и санитариию: Рез. 64/292 от 28.07.2010 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/37/PDF/N0947937.pdf?OpenElement>

⁴²⁵ Право человека на доступ к безопасной питьевой воде и санитарным услугам: Рез. Совета по правам человека ООН 16/2 от 24.03.2011 г. [Электронный ресурс] / Совет по правам человека. – Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/124/87/PDF/G1112487.pdf?OpenElement>

права на воду в этом контексте является лишь одним из направлений глобального управления водными ресурсами, наряду с водным правом и целями развития тысячелетия.⁴²⁶

Еще в 2004 году стараниями международной неправительственной организации “Зеленый крест” были разработаны Основные принципы Глобальной рамочной конвенции о праве на воду в попытке кодифицировать и развить соответствующие нормативные основания.⁴²⁷ Разработчики включили в документ три основных права: право на воду (ст. 3); право на достаточное количество воды (ст. 4) и право на чистую воду (ст. 5). В соответствии с данными принципами термин “право на воду” означает основное право доступа к “воде для жизни”, где под последней понимается вода, качество, количество и доступность которой достаточны для удовлетворения основных потребностей людей в питье, гигиене, чистке, приготовлении пищи, натуральном сельском хозяйстве для местного потребления продовольствия и санитарии.

По мнению С.Шрибмана, предложенный разработчиками подход является весьма спорным, принимая во внимание следующие аргументы: 1) определение понятия “право на воду” включает в себя использование и эксплуатацию водных ресурсов для таких коммерческих целей как производство энергии и промышленность, однако такое смешивание коммер-

⁴²⁶ The Evolution of the Law and Politics of Water / Ed. by J. Dellapenna, J. Gupta. – Heidelberg: Springer, 2009. – P.9

⁴²⁷ Основные принципы Глобальной рамочной конвенции о праве на воду [Электронный ресурс] / Портал Cawater.Info. – Режим доступа: http://www.cawater-info.net/bk/water_law/pdf/water_right_global.pdf

ческих аспектов и правозащитного измерения на фундаментальном уровне подрывает сущность соответствующего инструмента в контексте обеспечения права человека на воду; 2) концепция “вода для жизни” включает в себя воду только для бытового, а не коммерческого использования.⁴²⁸

В Глобальной рамочной конвенции о праве на воду уточняется, что право доступа к воде закреплено во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. (общее примечание № 15 Комитета ООН по данному Пакту от 20.01.2003 г.), в Плане действий по воде, принятом по результатам Конференции ООН по водным ресурсам (г. Мар-дель-Плата, 14-25.03.1977), Конвенции об устранении всех форм дискриминации женщин 1979 г. (п. 2 ст. 14), Конвенции о правах ребенка 1989 г. (п. 2 ст. 24), Дублинской декларации о воде для реализации устойчивого развития (г. Дублин, 26-31.01.1992), в различных других международных актах и декларациях, национальных законах растущего числа государств, придерживающихся принципов и правил, входящих в Конвенцию о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г.

Право человека на воду предполагает обеспечение каждому человеку достаточного количества безвредной и доступной в экономическом и физическом плане питьевой воды для удовлетворения его повсе-

⁴²⁸ Shrybman, S. Critical Review of the “Green Cross” Proposal for a Global Framework Convention on the Right to Water [Electronic resource] / Goldblatt Partners. – Mode of access:

<http://goldblattpartners.com/wp-content/uploads/00128085.pdf>

дневных потребностей. Адекватное количество безвредной воды также является необходимым условием для предупреждения смерти от обезвоживания, сокращения риска заболеваний, связанных с некачественной водой, и повседневного ее потребления, потребления для целей приготовления пищи, личной гигиены и в хозяйственных санитарно-гигиенических нуждах. Отсюда при осуществлении права на воду следует принимать во внимание ее наличие, качество, физическую и экономическую доступность, при этом последний элемент включает в себя также равенство в доступе к воде и возможность получать информацию по вопросам, касающимся воды.⁴²⁹

Равноправное и жизнеспособное управление водными ресурсами - главный глобальный вызов человечеству на пороге третьего тысячелетия. Вода в отличие от других природных ресурсов незаменима и невозполнима. Вода является одним из наших непреходящих человеческих символов жизни, обновления, чистоты и надежды. Она - одно из важных связующих звеньев между нами и чем-то священным, природой, нашим культурным наследием. Она может стать посредником в глобальном контексте объединения человечества ради мира, стабильности, сохранения природы.⁴³⁰

Как отметил экс-Генеральный директор ЮНЕСКО К. Мацура, “из всех кризисов социального или природного происхождения, с которым сталкивается человечество, именно кризис водных ресурсов ста-

⁴²⁹ Марутяк Ю.І. Нормативний зміст права людини на воду / Ю.І. Марутяк // Наукові записки НАУКМА. Юридичні науки. – 2014. – Т. 155. – С.65

⁴³⁰ Джером Д.П. Ложная тревога / Д.П. Джером // Курьер ЮНЕСКО. – 2001. – Октябрь. – С. 33

вит вопрос о нашем выживании и выживании нашей планеты Земля”.⁴³¹ Прирост населения земного шара, развитие и расширение орошаемого сельского хозяйства в ближайшее будущее сделает задачу обеспечения водой одной из наиболее острых и трудно решаемых. Сегодня около 60 % населения Земли лишены доступа к чистой питьевой воде и если не будут приняты своевременные меры, то к 2032 г. более половины населения планеты будут испытывать нехватку питьевой воды. Отсюда и лозунг ЮНЕП “вода - два миллиарда человек погибают из-за ее нехватки”.⁴³² Потребность пресной воды на человека упала от 17000 куб.м в 1950 г. до 7000 куб.м в 1995 г. При этом наблюдается неравномерное распределение пресной воды. Так, в среднем европеец потребляет приблизительно 800 куб.м воды ежегодно, что приблизительно в 70 раз больше чем житель Ганы, но намного меньше, чем каждый житель Соединенных Штатов, потребление которых превышает 3000 куб.м ежегодно.⁴³³ В докладе Всемирного Фонда охраны дикой природы (WWF) утверждается, что развитые страны сталкиваются со все возрастающей нехваткой воды в силу изменений кли-

⁴³¹ Пассивность политиков усугубляет всемирный кризис водных ресурсов – такова оценка специалистов ООН [Электронный ресурс] / UNESCO Press. – Режим доступа:

http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/wwap_wwdr1_pressrelease_Russian.pdf

⁴³² Федоров А.В. 2003-й Международный год пресной воды / А.В. Федоров // Использование и охрана природных ресурсов в России. Спецвыпуск: Водное хозяйство России. – 2003. – № 9-10. – С.143

⁴³³ Report of the United Nations Secretary General on a Comprehensive Freshwater Assessment, U.N. Doc. E/CN.1997/9, 4 February 1997 [Electronic resource] / UN. – Mode of access:

<http://www.un.org/esa/documents/ecosoc/cn17/1997/ecn171997-9.htm>

мата и плохого управления водными ресурсами. Крупнейшие города планеты, такие как Сидней и Хьюстон, говорится в докладе, потребляют воды больше, чем способны восполнить. Другие города, подобно Лондону, теряют много воды из-за протекающих труб и другой устаревшей инфраструктуры. Фонд призывает к экономному использованию воды во всем мире и к сохранению имеющихся водных ресурсов.⁴³⁴

Все это еще раз подтверждает важность поставленной проблемы и необходимость активного сотрудничества государств по охране и рациональному использованию пресной воды. В науке международного права идет тенденция, признающая становление и развитие отдельной отрасли - международного водного права.^{435;436;437}

Международное водное право представляет собой совокупность публичных и частных правовых норм, регулирующих использование и охрану водных объектов и их водных ресурсов, находящихся на территории двух и более государств.⁴³⁸ По мнению Т.Г.Калиниченко, международное водное право - это новое направление правового регулирования в системе между-

⁴³⁴ Нехватка питьевой воды – «проблема всего мира» [Электронный ресурс]/ BBC. – Mode of access:

http://news.bbc.co.uk/hi/russian/sci/tech/newsid_4796000/4796985.stm

⁴³⁵ Вылегжанин А.Н. Международное водное право как учебная дисциплина / А.Н. Вылегжанина, Е.Е. Тертус // Московский журнал международного права. – 2015. - № 1. – С. 60-86

⁴³⁶ International Water Law. Selected Writings of Prof. Charles B. Bourne / Ed. by P. Wouters. – the Hague: Kluwer Law International, 1997. – 371 p.

⁴³⁷ Magsig, B.-O. International Water Law and the Quest for Common Security O.B. Magsif. – London: Routledge, 2015. – 222 p.

⁴³⁸ Гурев С.А. Международное речное право / С.А. Гурев, И.Н. Тарасова. – М.: Международные отношения, 1993. – С.3

народного публичного права и международного частного права, которое уже образует в этой системе самостоятельную отрасль. Отношения, связанные с эксплуатацией трансграничных водных ресурсов (забором и сбросом воды) путем создания различного рода гидротехнических сооружений, с помощью которых водные ресурсы, находящиеся в трансграничном водном объекте, из объекта природы становятся объектом хозяйствования, т.е. экономической ценностью, охватываются частноправовым понятием “международное водопользование”. Это означает, что отношения водопользования из трансграничных водных объектов должны регулироваться международным частным правом, поскольку происходит постепенный переход на договорные начала.⁴³⁹

В своем докладе «О двух «водных» Конвенциях ООН», представленного на 6-м Всемирном Водном форуме Ю.Рысбеков отмечает, что в системе международного права важное место занимает международное экологическое право, составной частью которой является международное водное право или, как иначе его называют, международное право водных ресурсов. Он соглашается с тем, что международное водное право еще не сформировалось как самостоятельная отрасль, однако в последние десятилетия оно интенсивно развивается.⁴⁴⁰

⁴³⁹ Калиниченко Т.Г. Формирование и развитие международного водного права / Т.Г. Калиниченко // Экологическое право. – 2005. – № 6. – С. 33-40

⁴⁴⁰Режим доступа:

http://www.cawater-info.net/6wwf/conference_tashkent2011/files/discussion_note_2_wat_conv_rus.pdf

По мнению П.Уотерса, современное водное право, сохранив некоторые традиционные элементы, превратилось в настоящее время в сложную и развитую юридическую систему, отражающую изменяющуюся ценность водных ресурсов в современном обществе. На национальном уровне понятия юридических прав и структуры распределения тесно связаны и широко соотносятся с понятием “прав на воду” - с широко распространенным, но часто неправильно используемым термином. “Права на воду” должны рассматриваться в соотносительном смысле, включающем как права, так и обязанности. основополагающий принцип международного водного права - “справедливое и разумное использование” - является всеобщим признанным правилом обычного права, что отражено во многих международных соглашениях, управляющих поведением государств относительно международных водотоков. Важным элементом данного принципа является требование осуществления государствами всех разумных мер для предотвращения значительного ущерба другим государствам бассейна.⁴⁴¹

Следует согласиться с тем, что надлежащим образом разработанные и реализованные, правила международного права обеспечивают твердую основу для мирного управления трансграничными водными ресурсами. Отсутствие последовательной и сбалансированной юридической структуры управления международными водными ресурсами увеличивает вероятность

⁴⁴¹ Уотерс П. Роль водного права в развитии стратегии интегрированного управления водными ресурсами / П. Уотерс // Международное и национальное водное право и политика: Сб. статей. – Ташкент, 2001. – С.6-7

несправедливости и негативных последствий, что приведет, в худшем случае, к серьезным международным конфликтам, связанным с водными ресурсами. Национальные и международные юридические вопросы, возникающие из стратегической задачи достижения справедливого и разумного использования пресных вод, должны рассматриваться в качестве неотъемлемой части всего процесса управления водными ресурсами.

Активная работа в обеспечении права на воду ведется со стороны ООН. Так, в декабре 2003 г. резолюцией ГА ООН 58/217 2005–2015 гг. были объявлены Международным десятилетием действий “Вода для жизни”.⁴⁴² Основной задачей Десятилетия “Вода для жизни” являлось поощрение усилий в целях выполнения принятых на международном уровне обязательств по вопросам воды и водоснабжения к 2015 году. Основные темы Десятилетия “Вода для жизни”, в частности, сводились к следующим: дефицит воды, доступ к санитарии и медицинскому обслуживанию, гендерные аспекты проблемы водоснабжения, формирование потенциала, финансирование, стоимостная оценка, комплексное управление водными ресурсами, трансграничные вопросы, связанные с водой, окружающая среда и биоразнообразие, предупреждение бедствий, продовольствие и сельское хозяйство, загрязнение и энергетика.

Координатором Десятилетия “Вода для жизни” являлся Механизм “ООН - водные ресурсы” являющийся межучрежденческим механизмом ООН, в рам-

⁴⁴² Международное десятилетие действий «Вода для жизни», 2005–2015 годы: Рез. ГА ООН 58/217 от 23.12.2003 г. [Электронный ресурс] / ООН. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/58/217>

ках которого взаимодействуют все учреждения, департаменты и программы, занимающиеся вопросами водоснабжения. В ней задействованы практически все специализированные учреждения ООН.⁴⁴³

Следует отметить, что в ходе первого Десятилетия водных ресурсов ООН (1981–1990 гг.) более миллиарда человек впервые в своей жизни получили доступ к безопасной питьевой воде. Еще 1,8 млрд. человек получили доступ к улучшенным источникам питьевой воды за период 1990–2008 гг.^{444;445}

Итоги Десятилетия «Вода для жизни» подвел в своем докладе Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун, 40-й пункт, которого гласит: «Десятилетие было отмечено многими достижениями. Ни один другой десятилетний период в истории ООН не может сравниться с ним по количеству мероприятий и результатов, связанных с водными ресурсами».

Отмечается, что благодаря проведению планомерных кампаний, приуроченных к Международному дню водных ресурсов, Всемирному дню туалета и программы рывка в области санитарии, наряду с распро-

⁴⁴³ Без воды невозможна жизнь [Электронный ресурс] / ООН. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/waterforlifedecade/background.shtml>

⁴⁴⁴ Стрикаленко Т.В. Вода для жизни в стратегии управления здоровьем / Т.В. Стрикаленко, Е.В. Ляпина // Наукові праці Одеської національної академії харчових технологій. – 2014. – Вип. 42. – Т. 2. – С. 273

⁴⁴⁵ ГЛААС-2010: Глобальная ежегодная оценка состояния санитарии и водоснабжения в рамках механизма ООН по водным ресурсам [Электронный ресурс]. – ВООЗ, 2011. – С.11 – Режим доступа:

https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj096K33YrTAhXLkiwKHаY1D-UQFghDMAU&url=http%3A%2F%2Fwhqlibdoc.who.int%2Fpublications%2F2011%2F9789244599358_rus.pdf%3Fua%3D1&usg=AFQjCNF8cQ_rNVrIP1aSO5axURRXDYaWfG&sig2=Z_BI_1CuUOSPYJ0eq-WZAw

странением информационных материалов и участием заинтересованных сторон в проведении мероприятий, курсов обучения и семинаров, Десятилетие способствовало сохранению динамики, стимулировало дальнейшую деятельность и позволило привлечь беспрецедентное внимание к проблеме водных ресурсов. Десятилетие обнажило недостатки и проблемные точки, замедляющие прогресс на пути к достижению целей и задач в отношении водных ресурсов, говорится в докладе. Отсюда и признание того, что несмотря на положительные итоги Десятилетия, еще многое предстоит сделать.⁴⁴⁶

Продолжением данного процесса стало принятие 21 декабря 2016 года Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/71/222 «Международное десятилетие действий «Вода для устойчивого развития», 2018-2028 годъ», которая провозглашает 2018-2028 годов Международным десятилетием действий «Вода для устойчивого развития», которое начнется во Всемирный день водных ресурсов 22 марта 2018 года и закончится во Всемирный день водных ресурсов 22 марта 2028 года. Определяется, что целями Десятилетия должны быть повышенное внимание к устойчивому развитию и комплексному управлению водными ресурсами для достижения социально-экономических и природоохранных целей и к осуществлению и пропаганде соответствующих программ и проектов, а также к расширению сотрудничества и партнерства на всех уровнях для содействия реализации согласованных на международном уровне целей и задач, связанных с водными

⁴⁴⁶ <http://undocs.org/ru/A/71/260>

ресурсами, в том числе содержащихся в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Резолюция постановляет, что достижение этих целей должно обеспечиваться, в частности, за счет совершенствования производства и распространения знаний, облегчения доступа к знаниям и обмена информацией о передовой практике, получения новой информации, относящейся к целям в области.⁴⁴⁷ Объявление очередного десятилетия свидетельствует о приверженности мирового сообщества к продолжительному и непрерывному процессу охраны водных ресурсов.

Подтверждением активной работы над обеспечением надлежащего управления водными ресурсами не только на институциональном, но и договорно-правовом уровнях является Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков от 21.05.1997 г., которая принадлежит к числу важнейших международных инструментов, регулирующих совместное использование международных водных ресурсов.⁴⁴⁸ В ней определены два ключевых принципа совместного водопользования: “равноправное и разумное использование” и “обязательство не причинять существенного вреда” соседям. Однако право определять, что именно эти положения подразумевают, принадлежит самим государствам. Ее положения вступили в действие в августе 2014 г. Несмотря на это, положения Конвенции и раньше признавались

⁴⁴⁷ http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/222

⁴⁴⁸ Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков от 21.05.1997 г. [Электронный ресурс] / ООН. – Режим доступа:

http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/watercrs.shtml

Международным судом ООН и значительным числом государств в качестве обычных норм международного права, Так, Международный суд ООН в решении, касающемся проекта Габчикова-Надьмарош, сослался на принцип справедливого и разумного использования.⁴⁴⁹ Суд на этом не ограничился и в последующих делах также брал этот принцип за основу своих решений (например, дело целлюлозных фабрик на реке Уругвай (Аргентина против Уругвая) в 2010 году и т.д.).

Поскольку сегодня качество водных ресурсов ухудшается, а спрос на воду увеличивается, конкуренция среди потребителей водных ресурсов постепенно усиливается. Такая ситуация оказывает наибольшее дестабилизирующее влияние на развитие территорий, находящихся в бассейнах рек, которые пересекают государственные границы. Но опыт показывает, что потребность в совместном управлении водными ресурсами часто становится не причиной конфликтов, а поводом для сотрудничества.

На сегодняшний день для развития плодотворного сотрудничества в области совместного водопользования существуют все необходимые предпосылки. В мире насчитывается 263 международных бассейна, которые пересекают политические границы двух или более государств. Эти бассейны, на территории которых проживает около 40 процентов населения планеты, занимают почти половину поверхности земли и содержат около 60 процентов запасов пресной воды. В

⁴⁴⁹ Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia), Judgment of 25 September 1997, I.C.J. Reports 1997 [Electronic resource]. – Pp. 7-81. – Mode of access: <http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf>

пределах международных речных бассейнов частично находятся территории 145 государств, а 21 государство мира полностью располагается в их пределах.

Отдельные страны глубоко заинтересованы в том, чтобы использовать водные ресурсы с максимальной отдачей прежде, чем они выйдут из-под их политического контроля. Но на сегодняшний день государства-члены мирового сообщества не проявляют особого интереса к охране запасов пресной воды для водопользователей, проживающих вне их национальных границ. Такое положение дел также частично объясняется тем, что во многих регионах реки или озера являются национальными символами, и поэтому управление этими водными ресурсами становится национальным приоритетом.

Помимо проблемы загрязнения водных ресурсов, причиной беспокойства для стран, чьи территории находятся вниз по течению рек, является создание дамб или деривационных каналов для обеспечения населения водой, ирригации, производства гидроэлектроэнергии или контроля уровня рек во избежание наводнений. Создание таких сооружений уменьшает количество воды, поступающей в государства, чьи территории находятся вниз по течению рек, а также сокращает количество воды, поступающей в моря, что нарушает природный баланс экосистем речных бассейнов. В результате повышенного спроса на воду устья таких больших рек как Ганг и Колорадо определенное время года пересыхают, и вода не поступает в море. Фактически весь поток реки Колорадо полностью подчинен деятельности человека, что причиняет огромный вред окружающей среде близле-

жащих территорий и препятствует поступлению питательных веществ в море, в результате чего в этом регионе значительно сократилось количество рыбы.

Кроме того, упомянутая Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков определила “водоток” как систему поверхностных и грунтовых вод, составляющих в силу своей физической взаимосвязи единое целое и обычно имеющих общее окончание. Данное определение отражает подход, предусмотренный Повесткой дня Декларации Рио, принятой за результатами проведенной в 1992 г. Конференции ООН по окружающей среде и развитию. Так, согласно главе 18 “Повестки дня на 21 век” комплексный подход должен охватывать все виды взаимосвязанных пресноводных водоемов, включая ресурсы поверхностных и подземных вод, и должным образом учитывать количественные и качественные аспекты, связанные с водой.

Отдельного упоминания заслуживают Правила пользования водами международных рек от 20.08.1966 г., ставшие одним из первых и наиболее часто цитируемых актов, касающихся пресных вод.⁴⁵⁰

Особое место в сфере обеспечения доступа к питьевой воде сыграли всемирные водные форумы, которые проводятся на регулярной основе с 1997 года. Так, Марракешская декларация, принятая по результатам Первого Всемирного водного форума, отмечала важность и значимость решения правовых и институциональных проблем, связанных с использованием водных ре-

⁴⁵⁰ Хельсинские правила использования вод международных рек от 20.08.1966 г. [Электронный ресурс] / Консорциум «Кодекс». – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/1900698>

сурсов. Участники указывали на то, что они “признают и отмечают острую потребность в лучшем понимании всех комплексных проблем – количественных и качественных, политических и экономических, правовых и институциональных, социальных и финансовых, образовательных и экологических – которые будут определять водную политику в будущем тысячелетии”. Несмотря на то, что на Втором Всемирном водном форуме, проведенном в 2000 г. в г. Гаага, о проблеме правового регулирования использования водных ресурсов непосредственно не упоминалось, однако эта проблема не была обойдена вниманием при проведении Третьего Всемирного водного форума в 2003 г., проходившем в г. Киото. В параграфе 25 Киотской министерской декларации содержится призыв к государствам-участникам провести мониторинг существующих законодательных рамок для защиты и устойчивого развития водных ресурсов, а в случае отсутствия таких рамок – указывалось на необходимость их разработки и принятия.⁴⁵¹

Посредством 4 Всемирного водного форума (Мексика, 2006), на пути к достижению Целей развития тысячелетия, касающихся воды, окончательным сроком которого установлен 2015 г., Совет будет стремиться к созданию механизмов сотрудничества и координации для преобразования глобального видения в конкретные действия, которые будут объединять местные знания.⁴⁵²

⁴⁵¹ Salman. S. Regulatory Frameworks for Water Resources Management: Comparative Study / S. Salman, D. Bradlow. – Washington: World Bank, 2006. – P.9

⁴⁵² http://www.cawater-info.net/int_org/wwwc/forum.htm

Пятый форум (Анкара, 2009) стал самым крупным мероприятием по воде, в котором принимало участие более 15000 человек. Он проходил под девизом «устранение границ, разделяющих воду» и призвал международное водное сообщество к выдвижению конкретных предложений с тем, чтобы улучшенное управление ресурсов могло способствовать достижению всех Целей Развития Тысячелетия.

Шестой форум (Марсель, 2012) определил три стратегических направлений - благополучие, экономическое развитие, сохраним голубизну планеты – которые охватывали 12 ключевых приоритетов для действий и 3 условия достижения успеха. В ходе Региональных процессов были определены приоритеты, цели и решения по Африканскому континенту, Америке, Азиатско-Тихоокеанскому региону и Европе с участием большого числа заинтересованных сторон. В то же время, кросс-континентальные процессы Средиземноморского региона и Арабских стран расширили сферу обсуждений и навели мосты между лицами, принимающими решения. Дебаты по воде предоставили площадку для размышлений, чтобы навести мосты между противоположными взглядами. Были затронуты такие деликатные вопросы, как участие частного и государственного секторов в обеспечении услуг водоснабжения и канализации, роль аккумуляции воды в свете изменения климата. Важно заметить, что для 6-го Всемирного Водного Форума была создана новая комиссия: «Общественность и гражданское общество», вовлекающая и мобилизующая представителей гражданского общества и повышающая осведомленность граждан, чтобы обеспечить сильную поддержку с уче-

том местных, национальных, региональных и международных реалий. Комиссия сосредоточена на четырех основных группах, включающих НПО, женщин, молодежь, и культурных аспектах, связанных с водой.⁴⁵³

Последний - Седьмой Всемирный водный форум (Тэгу, 2015) - сумел объединить представителей около 170 государств под девизом “Вода для нашего будущего”.⁴⁵⁴ В п. 2 принятых Тэгу-Кенбукских рекомендаций от 13.04.2015 г. отдельно отмечается важность надлежащего обеспечения права на воду: “Право на безопасную и чистую питьевую воду, а также санитарии является правом человека, которое предоставляет возможность каждому иметь доступ на недискриминационной основе к безопасной питьевой воде в достаточном количестве, а также доступу к санитарии в физическом и финансовом плане, т.е. безопасному, гигиеничному, защищенному, социально и культурно приемлемому с соблюдением требований приватности и уважения к достоинству. Существует безотлагательная необходимость в предоставлении действенных и надлежащих технологий, финансовой поддержке, принятии политических и институциональных рамок, а также средств на всех уровнях для обеспечения достаточного количества безопасной и доступной воды, а также санитарных условий для всех с предоставлением особого внимания потребностям женщин и деву-

⁴⁵³ http://www.cawater-info.net/int_org/wwc/wwf5.htm

⁴⁵⁴ Overview of the 7th World Water Forum [Electronic resource] / 7th World Water Forum. – Mode of access:

<http://eng.worldwaterforum7.org/introduce/program/overview.asp>

шек, людей преклонного возраста и других групп в социально уязвимых условиях”.⁴⁵⁵

Среди региональных (европейских) международно-правовых актов, направленных на охрану воды, особо следует выделить утвержденную резолюцией Совета Европы (67)10 от 26.05.1967 г. Европейскую Водную Хартию.^{456;457} В ней вода признается обязательным ресурсом, который подвержен истощению. Согласно Хартии качество воды должно быть сохранено на уровнях, необходимых для надлежащего использования, а также утверждается, что вода является наследием, ценность которого должна быть признана всеми, что вода не знает никакой границы, и что ее регулирование требует международного сотрудничества.

Другие региональные инструменты касаются определенных форм или источников загрязнения. Примером использования подобного подхода может стать принятие Советом Европы Европейского соглашения о

⁴⁵⁵ Daegu-Gyeongbuk Recommendations to the Ministers at the 7th World Water Forum, 13 April 2015 [Electronic resource] / 7th World Water Forum. – Mode of access:

http://eng.worldwaterforum7.org/introduce/program/file/Daegu_Gyeongbuk_Recommendations.zip

⁴⁵⁶ European Water Charter: Resolution (67)10, 26 May 1967, Council of Europe [Electronic resource]/ CoE. – Mode of access:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804d6d09>

⁴⁵⁷ European Water Charter [Electronic resource]/ University of Oregon. – Mode of access:

<http://iea.uoregon.edu/treaty-text/1968-EuropeanWaterCharterEN.txt>

запрещении использования некоторых веществ в моющих и чистящих средствах от 16.09.1968 г.⁴⁵⁸

Важная роль в контексте обеспечения права на воду отведена и актам модельного нормотворчества, к которым можно отнести Кодекс поведения при аварийном загрязнении трансграничных внутренних вод, принятый Европейской экономической комиссией ООН на сорок пятой сессии в 1990 г. Его положения применимы к опасным действиям, могущим привести к существенному ухудшению качества трансграничных вод и/или существенному повреждению водных экосистем на территории других государств.⁴⁵⁹

Значительное внимание вопросам обеспечения охраны водных ресурсов уделяют и региональные интеграционные объединения, в частности, ЕС. В этом контексте следует отметить Директиву Европейского Парламента и Совета ЕС 2000/60/ЕС от 23.10.2000 г., которой устанавливаются общие рамки для деятельности государств-участниц в области разработки совместной водной политики.⁴⁶⁰ Ее основной целью является установление правовых рамок охраны вод, вклю-

⁴⁵⁸ European Agreement on the Restriction of the Use of certain Detergents in Washing and Cleaning Products, Council of Europe, 16 September 1968 [Electronic resource]. – Mode of access:

<http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/064>

⁴⁵⁹ Кодекс поведения при аварийном загрязнении трансграничных внутренних вод, принятый Европейской экономической комиссией ООН, реш. С(45), 1990 г. [Электронный ресурс] / Портал Законы России. – Режим доступа:

https://www.lawrussia.ru/texts/legal_185/doc185a108x395.htm

⁴⁶⁰ Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy [Electronic resource] / Eur-Lex. – Mode of access:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32000L0060>

чая поверхностные, подземные, а также переходные и прибрежные воды, в том числе путем: предупреждения дальнейшего ухудшения, охраны и улучшения состояния водных экосистем; развития устойчивого водопользования, основанного на долгосрочной охране водных ресурсов; принятия специальных мер по прогрессивному снижению выбросов, сбросов и потерь опасных веществ; прогрессивного снижения загрязнения подземных вод; уменьшения последствий наводнений и засух.

Указанная Директива исходит из бассейнового принципа охраны и управления водными ресурсами, осуществляемыми на базе бассейнового округа единым компетентным органом путем принятия и реализации плана управления речным бассейном. Что касается трансграничных вод, то положения Директивы предусматривают создание международного бассейнового округа, допуская возможность использования уже имеющихся структур, созданных действующими международными соглашениями. В том случае, если бассейновый округ выходит за пределы ЕС, то его государства-члены должны стремиться к установлению надлежащей координации с соответствующим государством, не принадлежащим к членам ЕС, для достижения целей указанной Директивы в отношении всего бассейнового округа. Соответствующий акт ЕС содержит целый ряд положений и подходов, которые могут быть с успехом использованы при разработке международных соглашений, национального законодательства и водной политики в целом даже теми государствами, которые не являются членами ЕС. Это касается, прежде всего, бассейнового принципа управления водными

ресурсами, использования “комбинированного” подхода к контролю точечных и диффузных источников загрязнения вод, критериев определения и показателей качества воды в разного типа водоемах, применения экономических механизмов (политика цен на воду, включая принцип “загрязнитель платит”), вовлечения общественности в процесс управления водами.

Особое место в региональной системе защиты водных ресурсов играет Хельсинкская Конвенция об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер от 17.03.1992 г. (далее – Водная Конвенция) (вступила в силу 06.10.1996 г.).⁴⁶¹ На сегодняшний день ее участниками являются 41-но государство, в том числе и Азербайджанская Республика. Данная Конвенция стала моделью для последующих соглашений по Дунаю и другим региональным рекам в Европе. Следует отметить прогрессивное развитие конвенционных положений, что подтверждает принятый Протокол по проблемам воды и здоровья от 17.06.1999 г., который вступил в действие 04.08.2005 г. и целью которого является обеспечение доступа людей к безопасной питьевой воде и улучшение санитарно-гигиенических условий населения стран Европы и Центральной Азии.⁴⁶²

⁴⁶¹ Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер от 17.03.1992 г. [Электронный ресурс] / ООН. – Режим доступа:

http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/watercourses_lakes.shtml

⁴⁶² Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер от 17.06.1999 г. [Электронный ресурс] / ООН. – Режим доступа:

В самом Протоколе закреплено, что вода необходима для поддержания жизни и что наличие воды в таких количествах и такого качества, которые достаточны для удовлетворения основных потребностей человека, является одной из предпосылок как для укрепления здоровья людей, так и для устойчивого развития. Признается также польза для здоровья и благополучия человека, которую приносит чистая вода хорошего качества и гармоничная и надлежащим образом функционирующая водная среда. Особое значение в Протоколе отведено воде, которая используется или предназначена для употребления человеком в качестве питьевой воды, для обработки и приготовления пищи, для личной гигиены или в аналогичных целях. Согласно ст. 3 положения Протокола применяются только к таким объектам: а) поверхностные пресные воды; б) подземные воды; в) эстуарии, д) прибрежные воды, которые используются для рекреационных целей или для производства рыбы методом аквакультуры или производства или сбора моллюсков и ракообразных; е) замкнутые воды, общедоступные для купания; ф) воды в процессе забора, транспортировки, очистки или снабжения; г) сточные воды в процессе сбора, транспортировки, очистки и сброса или повторного использования. При этом выделенные п. “f” и “g” ст. 3 Протокола водные объекты в большей степени относятся к понятию “вода (водный ресурс)”, имеющему не только количественное и качественное,

но и экономическое и экологическое значение.⁴⁶³ Для достижения цели соответствующего Протокола его государства-участники должны добиваться доступа к питьевой воде для всех и реализации санитарно-профилактических мероприятий в отношении всех.

Достаточно много людей на европейском континенте все еще живут в условиях отсутствия бесперебойного снабжения водой и не имеют доступа даже к самым элементарным санитарным услугам, что является причиной распространения инфекционных заболеваний. Согласно существующих данных из примерно 877 млн. жителей Европы и Центральной Азии почти 140 млн. живут в домах, в которых отсутствует водопровод, 85 млн. человек лишены элементарных санитарных удобств, а более 41 млн. жителей региона не имеют доступа к чистой питьевой воде.⁴⁶⁴

Думается, что упомянутый Протокол позволит исправить ситуацию, поскольку его положения возлагают на государства конкретные обязательства по улучшению качества воды и санитарных условий. Данные меры закреплены в ч. 2 ст. 4 Протокола.

Анализ международно-правовых актов дает нам основание утверждать, что в них отсутствует достаточный уровень унификации понятий, а потому используются несколько отличающиеся по содержанию словосочетания и термины (“международная река”,

⁴⁶³ Калиниченко Т.Г. Формирование и развитие международного водного права / Т.Г. Калиниченко // Экологическое право. – 2005. – № 6. – С.33

⁴⁶⁴ 4 августа вступит в силу международно-правовой документ о защите здоровья путем улучшения качества воды и санитарных условий [Электронный ресурс] / ООН. – Режим доступа: <http://www.un.org/russian/news/ru/print.asp?newsid=4077>

“водоток”, “водный путь”, “речная система” и “водосборный бассейн”), что отмечает Д. Н. Зиганшина.⁴⁶⁵

При всем разнообразии международной практики на первый план сегодня выходит концепция комплексного (или интегрированного) управления водными ресурсами (ИУВР). Как известно, Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию 2002 г. в г. Йоханнесбург призвала участвовавшие в ней правительства разработать к 2005 г. планы интегрированного управления водными ресурсами и водосбережения.⁴⁶⁶ Эта задача ставилась в отношении как национальных, так и трансграничных водных ресурсов. В принятом на встрече Плане государствам рекомендуется разработать и осуществить национальные и региональные стратегии, планы и программы по интегрированному управлению речными бассейнами, водоразделами и подземными водами; улучшить эффективность использования водных ресурсов и обеспечить их распределение между конкурирующими видами пользования таким образом, чтобы приоритет был отдан удовлетворению насущных потребностей человека и чтобы был достигнут баланс между требованием сохранения и восстановления экосистем, особенно уязвимых, и бытовыми, промышленными и сельскохозяйственными потребностями, включая обеспечение хорошего качества питьевой воды. Процесс ИУВР ба-

⁴⁶⁵ Зиганшина Д.Р.К вопросу о терминологии в международном и национальном водном праве [Электронный ресурс] / Д.Р. Зиганшина // Портал CaWaterInfo. – Режим доступа:

<http://www.cawater-info.net/reta/documents/pdf/ziganshina280405.pdf>

⁴⁶⁶ Цин, Л. Анализ создания рынка воды в условиях дефицита водных ресурсов / Л. Цин // Горный информационно-аналитический бюллетень. – 2014. – № 12. – С.358

зируется на ряде ключевых принципов, которые в обобщенном виде заключаются в следующем:

- управление водой должно осуществляться в пределах гидрографических границ в соответствии с морфологией конкретного бассейна;

- управление должно включать учет и привлечение всех видов вод (поверхностных, подземных, возвратных), принимая во внимание климатические особенности;

- тесная увязка водопользования и всех участвующих субъектов должна осуществляться как по горизонтали между отраслями, так и по вертикали между уровнями иерархии управления водой;

- должно быть обеспечено общественное участие в управлении, планировании и развитии водных ресурсов;

- управление водой должно осуществляться в условиях адекватного информационного обеспечения, открытости и «прозрачности»;

- в деятельности водохозяйственных органов приоритет должен отдаваться насущным человеческим нуждам и природным требованиям;

- должны быть использованы стимулы для водосбережения и борьбы с непродуктивными потерями в отношении всех водохозяйственных субъектов и водопользователей.⁴⁶⁷

Концепция ИУВР предполагает, что все виды водопользования рассматриваются вместе и взаимозависимы. Поэтому ИУВР можно рассматривать как систематический процесс устойчивого развития, распреде-

⁴⁶⁷ <http://accord.cis.lead.org/wi/2004/IUVR-Rus.pdf>

ления и мониторинга водных ресурсов в контексте социальных, экономических и экологических целей. Главной его целью является устойчивое, эффективное, справедливое и равноправное обеспечение водой потребностей водопользователей и природной среды.⁴⁶⁸

Несомненно, более эффективными наряду с универсальными международно-правовыми актами являются региональные соглашения и, в частности, соглашения между государствами, территорию которых разделяют международные водные бассейны. Целью подобных соглашений, как правило, является предотвращение ущерба водным ресурсам от деятельности в государствах (или территориях, находящихся под юрисдикцией государства) выше по течению, результатом которой может стать угроза реализации права на воду для жизни людей.

На фоне неучастия Армении и Грузии в Конвенции по охране и использованию трансграничных водоемов и международных озер 1992 года для Азербайджанской Республики наиболее важной задачей является охрана таких трансграничных рек как Кура, Аракс и Самур. Именно их этих рек наша республика получает основную часть питьевой воды. Если раньше вопрос охраны этих рек от загрязнения находился под юрисдикцией союзного государства, то сегодня распределения водных ресурсов из этих рек и преотвращение загрязнения приобрели международный характер. Тем самым, актуализируется вопрос формирования но-

⁴⁶⁸ Расулзода К. Интегрированное управление водными ресурсами: проблемы и перспектива / К. Расулзода, Я.Э. Пулатов // Вестник Таджикского государственного университета права, бизнеса и политики. Серия гуманитарных наук. – 2012. - № 1. – С.14

вой нормативно-правовой базы для управления водными ресурсами. Учитывая, что Азербайджанская Республика является последней по течению до впадения этих рек в Каспийское море, этот вопрос представляет особую значимость для нас. К сожалению, данный процесс проходит достаточно медленно, что несомненно сказывается на ухудшении качества воды в этих реках и, тем самым, обеспечению права на воду.

Так, 16 сентября 1997 года подписан Меморандум о взаимопонимании между Министерством окружающей среды Грузии и Государственным комитетом экологии и природных ресурсов Азербайджанской Республики по сотрудничеству в разработке и проведении совместного пилотного проекта по мониторингу и оценке в бассейне реки Мтквари/Куры. Однако до сих пор не сформировано комплексное сотрудничество в трансграничном речном бассейне реки Куры, а также отсутствует совместный План мероприятий.

3 сентября 2010 года было заключено Соглашение между Азербайджанской Республикой и Российской Федерацией о рациональном использовании и охране водных запасов трансграничной реки Самур (утвержден Законом АР от 21.12.2010 года).

12 ноября 2014 года был заключен также Меморандум между Азербайджанской Республикой и Иранской Исламской Республикой о сотрудничестве по нормализации пограничных рек и охране берегов (утвержден Законом АР от 30.12.2014 года). Однако отсутствие соответствующего сотрудничества по реке Аракс между Азербайджанской Республикой и Арменией препятствует достижению эффективного результата по защите данного водного бассейна.

Эффективность данных соглашений будет достигаться при наличии совместных планов по эксплуатации с участием всех прибрежных государств региона, системы мониторинга и обмена информацией. Отсутствие подобного механизма приводит к продолжению загрязнения как Араза, так и Куры со стороны Армении и Грузии. В целом предприятия Армении и Грузии ежегодно сбрасывают в Куру 600-650 млн. кубометров сточных вод. В Араз массово сбрасываются отходы Мецаморской АЭС из Армении. Воды реки Араз загрязнены отходами ещё больше: рН – составляет 2,4, из-за резкого пониженного содержания кислорода почти отсутствует микрофлора, содержание фенола превышает норму в 220-1160 раз, соли тяжёлых металлов - в 36-44 раз, азотно-фосфорные соли - в 34 раза, соли хлора - в 28 раз. Воды реки Араз являются нежизнеспособными. В связи с этим понижен природный фактор самоочищения рек.⁴⁶⁹ Грузия признается, но из-за отсутствия финансовых средств не может предпринять необходимые меры.⁴⁷⁰

Наряду с этим проблемы в обеспечении права на воду возникли и в связи с оккупацией части территории Азербайджанской Республики. Так, вследствие оккупации и захвата Сарсангского водохранилища со стороны Армении и закрытия доступа к пользованию ее водных резервов со стороны Армении сегодня почти

⁴⁶⁹ http://files.preslib.az/projects/azereco/ru/eco_m2_5.pdf

⁴⁷⁰ <http://www.azregionaldevelopment.org/cgi-bin/cms/vis/vis.pl?s=001&p=0019&n=000099&g=>

полмиллиона граждан Азербайджана лишены права доступа к чистой питьевой воде.⁴⁷¹

Следует признать, что только при активном участии государств региона можно добиться обеспечения права на воду.

Учитывая, что каждое государство-участник обладая рамками дискреционных полномочий само выявляет наиболее приемлемые меры, важная роль в обеспечении права на воду отводится принятию внутригосударственных законодательных актов. Естественно, что при этом государство будет принимать именно те меры, которые являются наиболее эффективными с точки зрения осуществления права на воду.

Отсюда и уместность анализа законодательной базы Азербайджанской Республики, направленной на обеспечение права на воду. Следовало бы начать с Водного кодекса Азербайджанской Республики, согласно которой внутренние воды Азербайджанской Республики и принадлежащий Азербайджанской Республике сектор Каспийского моря (озера) (водные объекты) составляют водный фонд Азербайджанской Республики (статья 5). Водный объект - это естественно сформированный ландшафт или геологическая структура, в пределах границ которых соответственно форме рельефа сосредоточены поверхностные и подземные воды и имеющие размеры и особые признаки водного режима.

Водный фонд Азербайджанской Республики по своему нахождению в природе, физико-географическим, административно-территориальным особеннос-

⁴⁷¹<http://1905.az/%C9%99rs%C9%99ng-su-anbarinar-erm%C9%99nil%C9%99rin-qanunsuz-muedaxil%C9%99si/>

тям и другим признакам состоит из поверхностных, подземных, пограничных водных объектов и принадлежащего Азербайджанской Республики сектора Каспийского моря (озера). В поверхностные водные объекты входят находящиеся на поверхности суши поверхностные водные течения, поверхностные водоемы, ледники и снежные покровы.⁴⁷² В подземные водные объекты входят воды, сосредоточенные в находящихся в недрах геологических структурах. Поверхностные и подземные водные объекты, определяющие межгосударственную границу, пересекающие границу или через которые проходит государственная граница Азербайджанской Республики, относятся к пограничным водным объектам. Один из основных вопросов, который необходимо рассмотреть в водном законодательстве, это собственность на водные ресурсы. Сегодня преимущественной тенденцией является распространение государственной собственности на воду. Так, Боннская Декларация ЕЭК (2006) подчеркнула, что основную ответственность за обеспечение устойчивого и справедливого управления водными ресурсами несут правительства. Она даже пошла дальше, устанавливая, что «частные службы водоснабжения не подразумевают частную собственность на водные ресурсы».⁴⁷³ Право государственной собственности распространяется как на поверхностные воды (осадки), так и на подземные воды. Важно заметить, что в некоторых странах не относят осадки, выпавшие и хранящиеся на территории, находящейся в частном владении, к государственной собственности, считая эти воды част-

⁴⁷² <http://e-qanun.az/code/4>

⁴⁷³ http://www.cawater-info.net/library/rus/bonn_2006_ru.pdf

ной собственностью собственника земли. В отношении подземных вод преобладает концепция государственной собственности или статуса хранителя, исходя из убеждения, что тот, кто владеет землей, владеет и водой, находящейся под ней.

В Азербайджанской Республике водные объекты находятся в государственной, муниципальной и частной собственности. В собственности Азербайджанской Республики находятся принадлежащий ей сектор Каспийского моря (озера), пограничные водные объекты, поверхностные и подземные водные объекты государственного и местного значения и особо охраняемые водные объекты. Государственное управление в области использования и охраны водных объектов, находящихся в государственной собственности, в рамках своих полномочий осуществляют Министерством экологии и природных ресурсов и Открытым акционерным обществом мелиорации и водного хозяйства Азербайджанской Республики. Находящиеся в государственной собственности водные объекты могут сдаваться в пользование, аренду и муниципальную собственность в порядке, установленном законодательством.

Расположенные на земельных участках, находящихся в муниципальной собственности, водные объекты местного значения в порядке, установленном законодательством Азербайджанской Республики, передаются в муниципальную собственность. От имени муниципалитетов права собственника осуществляют муниципалитеты. В отличие от водных объектов, находящихся в государственной собственности, муници-

пальные водные объекты могут передаваться в частную собственность.

Мелкие водоемы, расположенные на находящихся в частной собственности земельных участках, не имеющие гидравлической связи с другими водными объектами и стока, могут передаваться в частную собственность в порядке, предусмотренном законодательством Азербайджанской Республики. Как видим, в частную собственность могут передаваться только водоемы, не имеющие связи с другими водоемами. Остался не раскрытым вопрос о возможности передачи в частную собственность подобных водоемов, но разделяющих территорию двух и более собственников земельных участков. Лицам, не являющимся гражданами Азербайджанской Республики, и юридическим лицам иностранных государств водные объекты не могут передаваться в частную собственность.

Водные объекты подлежат регистрации в государственном водном кадастре. Водные объекты могут предоставляться юридическим и физическим лицам в долгосрочное и краткосрочное пользование в зависимости от целей их использования, а также в ограниченное пользование (водные сервитуты). Водными объектами общего пользования могут пользоваться каждый.

Водные объекты могут использоваться для питьевых и бытовых нужд; лечебных, курортных и оздоровительных целей; отдыха и спорта; промышленных, строительных и энергетических целей; сельскохозяйственных целей; целей лесного хозяйства; целей гидроэнергетики; транспортных целей; рыболов-

ства; охоты; сброса сточных вод и противопожарных и иных целей. В зависимости от видов водных объектов они имеют особенности правового режима их общего использования.

Статья 42 Водного кодекса устанавливает порядок ограничения, приостановления или запрещения пользования водными объектами. Так, в целях обеспечения обороны и безопасности страны, охраны здоровья населения, окружающей среды и историко-культурного наследия, а также законных прав и интересов других лиц пользование водными объектами или их частью может быть ограничено, приостановлено и запрещено в соответствии с законодательством Азербайджанской Республики.

Наряду с предоставленными правами, законодатель возлагает на водопользователей и определенные обязанности. Так, потребитель обязан рационально использовать водные объекты; обеспечивать экономное расходование воды и улучшение качества вод, пользоваться водными объектами по назначению; не допускать нарушения прав, предоставленных другим пользователям водных объектов на основе водных сервитутов, а также причинения вреда хозяйственным и природным объектам и др.

Согласно статье 47 Водного кодекса водные объекты, качество воды в которых соответствует установленным санитарным нормам и государственным стандартам, предоставляются для удовлетворения питьевых и бытовых нужд населения. Обеспечение населения питьевой водой производится, как правило, посредством централизованных водопроводных сооружений. При отсутствии водопровода для удовлетворения

питьевых и бытовых нужд населения может быть использована вода прямо из рек, водных колодцев, кягризов, родников и других водных источников только при соответствии установленным законодательством санитарным нормам. Природные водные источники населенных пунктов, используемые в целях удовлетворения питьевых и бытовых нужд населения, устанавливаются муниципалитетами соответственно законодательству с согласия соответствующих органов исполнительной власти.

Кроме того, пользование питьевой водой для целей, не связанных с питьевыми и бытовыми нуждами, как правило, не допускается. В регионах, не имеющих достаточных поверхностных водных источников, но с большими запасами подземных питьевых вод, эти воды с согласия соответствующих органов исполнительной власти могут быть использованы для других целей.

Наряду с Водным кодексом права на воду регулируются и иными законами и подзаконными актами. Так, право на воду закреплено в статье 4 Закона Азербайджанской Республики «О водоснабжении и сточных водах» от 28 октября 1999 года. Согласно данной статье физические и юридические лица в порядке и на условиях, предусмотренных настоящим Законом и иными нормативно-правовыми актами, имеют право пользоваться водными ресурсами и с этой целью строить и эксплуатировать водопроводы и канализационные сооружения, сбрасывать сточные воды и отходы.⁴⁷⁴

⁴⁷⁴ См: Газета «Азербайджан» от 06 февраля 2000 г. - № 28

Как видно из вышеизложенного, с вопросом одного из элементов содержания права на воду, а именно, физической доступности воды в Азербайджанской Республике проблем не существует. Что касается экономической доступности, то здесь следует проанализировать возможность лиц получать воду по экономически доступной цене. Плата за воду должна устанавливаться не только с позиции экономической ее доступности, но также должны быть учтены проблемы рационального использования. Плата за воду представляет собой один из сложных вопросов и основную проблему в управлении водными ресурсами. Взимание платы предназначено для признания воды экономическим товаром, управления спросом, стимулирования рационального водопользования и повышения доходов для эксплуатации и содержания системы. Большинство законов устанавливает, что плата за воду должна определяться на уровне, достаточном для покрытия затрат, связанных с эксплуатацией и содержанием водохозяйственной инфраструктуры. Поскольку в некоторых культурах вода воспринимается как божий дар, за который нельзя взимать плату, подобные сборы можно представлять в качестве оплаты за предоставление услуги по водоснабжению, а не обязательно за саму воду. Согласно статье 97 Водного кодекса в Азербайджанской Республике водопользование является платным, исключая случаи, предусмотренные данным Кодексом. Цель платного водопользования заключается в возмещении государственных затрат, направленных на водоснабжение, обеспечение деятельности водохозяйственных предприятий, учреждений и организаций по принципу самофинансирования, рацию-

нального и бережливого пользования водными ресурсами и создания материальной заинтересованности в улучшении охраны вод, точном учете воды и стимулировании инвестиционных вложений в водохозяйственную отрасль. Наряду с кодексом в статье 58 Закона «О водоснабжении и сточных водах» устанавливаются выплаты за получение воды и отвод сточных вод. Размер выплат, правила их расчета и оплаты устанавливаются соответствующими нормативно-правовыми актами. Независимо от наличия договора между предприятием водоснабжения и канализации и индивидуальным потребителем, обязанности потребителей по оплате услуг основываются на факте их проживания на объекте, аренды объекта или использования ими объектов водоснабжения в тех или иных целях (статья 61 Закона).

Плата за воду закрепляется также в Законе Азербайджанской Республики «О водном хозяйстве муниципалитетов» от 29 июня 2001 года.⁴⁷⁵ Так, согласно статье 10 данного Закона на объектах водного хозяйства муниципалитетов пользование водой платное, за исключением случаев, предусмотренных соответствующим законодательством Азербайджанской Республики, а также находящихся в общем пользовании в пределах населенных пунктов родников, колодцев, кяхризов, используемых для питья. И что важно отметить основная цель платного пользования водой на объектах водного хозяйства муниципалитетов заключается в обеспечении рационального использования водных ресурсов на муниципальной террито-

⁴⁷⁵ См.: Газета «Азербайджан» от 21 августа 2001 г. - № 189

рии; ведении точного учета воды; оплате расходов, направленных на водоснабжение; улучшении оснащения оросительных и водопроводных систем новым оборудованием и создании новых источников воды. В данное время установление цен на воду находится в компетенции Тарифного совета. Сегодня идет процесс по массовой установке водяных счетчиков. Это привело к более экономному использованию воды.

Хотелось бы обратить внимание на положение статьи 44 Водного Кодекса, которое определяет случаи прекращения права водопользования. В данный перечень включено такое основание прекращения водопользования, как не внесение платы за водопользование и сброс сточных вод. Думаем, что данное положение должно сработать тогда, когда плата за воду не производится с умыслом при экономической возможности потребителя. Иначе оно может быть рассмотрено как ограничение права на воду, поскольку как было отмечено выше государство должно обеспечить физическую и экономическую доступность к воде.

Достижение более рационального использования воды наряду с установлением платы за ее использование невозможно представить без введения санкции за нарушение норм водного законодательства. Согласно положениям Кодекса об административных правонарушениях Азербайджанской Республики к нарушениям потребителя относятся несоблюдение лимитов водопользования, расточительное использование водных резервов, самовольный забор воды из водопроводов, каналов, сброс питьевых, бытовых, технических и сточных вод на сторону (в поля, на улицы, в коммуникационные сети, сети связи и энергии) без назначе-

ния (статья 262 КОАП). Наряду с этим устанавливается также ответственность за нарушение правил охраны водных объектов, а также нарушение требований к зонам санитарной охраны источников питьевой воды, водоочистительных сооружений, водопроводов, несоответствие качества питьевой воды санитарным требованиям и государственным стандартам (статьи 262 и 264). В плане воспрепятствованию реализации права на воду свою роль сыграет статья 265 КОАП, предусматривающую ответственность за нарушения требований к охране санитарных зон безопасности питьевой воды, очистительных сооружений, водопроводов, а также требований к качеству питьевой воды.

Кроме того, законодатель установил уголовную ответственность за загрязнение, истощение поверхностных или подземных вод, источников питьевого водоснабжения либо иное изменение их природных свойств, если эти деяния повлекли причинение существенного вреда животному иди растительному миру, рыбным запасам, лесному или сельскому хозяйству (статья 250).

Как было указано выше, одним из важных факторов права на воду является его качество. В этом плане система водоснабжения многих населенных пунктов требует реконструкции и введения новых технологий очистки воды. Система водопроводов крупных городов республики устарела и требует достаточных финансовых влияний. Представитель неправительственной организации «Организации свободных потребителей Азербайджана» поставил под сомнение объективность проверок питьевой воды на безопасность. Обосновал он это следующими фактами. Во-первых, в лабо-

раторных данных общества не содержатся сведения о содержании в воде кадмия, берилла, мышьяка, молибдена и пр. Во-вторых, там же нет информации об уровне радиоактивности. Эксперт считает, что применяемый метод бактериологической очистки – хлорирование – устарел, и от него отказались в западных странах. Содержание хлора в питьевой воде порой в несколько раз превышает допустимые дозы. Кстати, за рубежом широко используется абсолютно безвредный для организма человека метод озонирования воды и так называемая ультрафиолетовая очистка. У нас в стране есть все ресурсы для того, чтобы установить современные очистные системы, работающие на новых технологиях. Наиболее неблагоприятная ситуация, с точки зрения содержания токсических веществ, сложилась с питьевой водой из Куры. С шолларской – положение лучше. По мнению Р.Агаева, для улучшения качества питьевой воды в республике необходимо провести целый комплекс мероприятий. К примеру, повышение стоимости воды для местных предпринимателей, занимающихся производством безалкогольных напитков, позволило бы накопить средства на модернизацию очистных сооружений.⁴⁷⁶ Следует заметить, что за последние 2-3 года в ряд населенных пунктов республики проведены новые линии питьевой воды, установлены новые системы очистки питьевой воды и т.д. Так с поддержки Всемирного банка в Баку и ряде крупных городов республики проведены работы по совершенствованию системы водоснабжения. Также

⁴⁷⁶ Режим доступа:

<http://www.demaz.org/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0039&n=000388&g=>

ведется работа по обеспечению крупных городов достаточным количеством воды (к примеру, новый водопровод Габала-Баку). Очередным распоряжением Президента Азербайджанской Республики от 17 марта 2017 года предусматривается проведение дополнительных мероприятий по улучшению снабжения населения питьевой водой посредством выделения 14 млн. Манатов. А до этого было принято Распоряжение Президента от 24 февраля 2017 года с бюджетом в 16 млн. манатов, направляемых на очистку воды, забираемой из рек Араз и Кура. С учетом ранее принятых подобных Распоряжений Президента от 20.06.2007г., от 20.11.2008г. и от 06.01.2015г. на обеспечение населения качественной питьевой водой было выделено 40 млн. манатов, что еще раз подтверждает озабоченность государства по обеспечению населения питьевой водой.

Реализации следующей составляющей права на воду, а именно, возможности получать информацию по вопросам, касающимся воды, производится посредством положений закона Азербайджанской Республики «О получении информации об окружающей среде» от 12 марта 2002 года. Так в перечень информации об окружающей среде включено также сведения о состоянии воды. Любое лицо пользуется правом получения информации об окружающей среде независимо от времени и без каких-либо условий, за исключением информации, на получение которой вводится ограничение (статья 4). Отказ в предоставлении разрешения на использование открытой информации об окружающей среде и информации об этом, в получение которой вводится ограничение, а также необоснованное отнесение

открытой информации к информации, в получение которой вводится ограничение, уклонение или отказ от предоставления информации, неполный или неточный ответ, нарушение других прав обратившегося может быть обжаловано в суде. Лица, получившие неточный ответ или ответ с необоснованным отказом, связанный с окружающей средой, имеют право требовать возмещения причиненного им материального и морального ущерба. Статья 12 Закона устанавливает ответственность руководителей государственных органов или органов местного самоуправления и других должностные лица за незаконное ограничение предоставления информации об окружающей среде.

Из вышеизложенного анализа можно сделать вывод о том насколько право на воду реализуется в Азербайджанской Республике. Однако следует признать, что перед республикой стоят достаточно много задач, в частности, предотвращение загрязнения и повышение качества предоставляемого населению питьевой воды; рационального и бесперебойного водоснабжения; усовершенствования нормативно-правовой базы; дальнейшая реализации государственных целевых программ по проблеме питьевой воды; усовершенствование систем мониторинга и контроля; создание банка данных качества воды, используемой населением республики для питьевых нужд и др.

Все это требует времени и финансов. В данном направлении в республике ведется активная работа. Многие лица, ответственные за формирование политики, и правозащитники призывают признать право на воду в качестве одного из прав человека, рассматривая эту меру в качестве важного шага, который обеспечит

практические действия в интересах тех, кто страдает от отсутствия или нехватки чистой воды. Они полагают, что возникновение в результате такого признания права на воду юридического обязательства побудит правительства развивающихся стран и стран-доноров провести реальные преобразования в национальной политике и стратегиях предоставления помощи и распределения ресурсов и послужит для гражданских групп более прочным основанием для оказания давления на правительства. Кроме того, некоторые критики расширяющейся приватизации услуг водоснабжения во всем мире считают, что признание права на воду сделает более убедительными их аргументы в пользу усиления роли государственного сектора как противовеса стремящимся только к извлечению прибыли корпорациям в удовлетворении столь важной потребности.⁴⁷⁷

⁴⁷⁷ Режим доступа:

<http://www.un.org/russian/waterforlifedecade/righttowater.html>

Заключение

Осознание важности экологической составляющей для существования человечества выдвинуло на первый план необходимость международного сотрудничества в области экологии в целях достижения экологической безопасности. Несомненно, что только совместными усилиями можно добиться обеспечения экологической безопасности, а именно, допустимого уровня воздействия, которая будет гарантировать достаточное будущее для следующих поколений. Отсюда и активные шаги на региональном и универсальном уровнях по созданию международно-правовой основы для достижения экологической безопасности.

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы:

* Ухудшение состояния окружающей среды стало одним из факторов, обуславливающих необходимость выхода за пределы традиционного понимания безопасности исключительно в военном аспекте. На сегодняшний день понимание понятия “экологическая безопасность” предполагает наличие различных подходов – от ограничения сферы его охвата исключительно негативными экологическими последствиями военных операций и до экологического измерения устойчивого развития. Такая широта является отражением наличия различных концепций взаимоотношения человека с природой, используемых в контексте современных подходов к установлению содержания понятия “экологическая безопасность”, – природо-ориентированной, антропологической и системной.

* Контраргументы в отношении нецелесообразности расширения традиционного понимания концепции безопасности за счет принятия во внимание существующих экологических вызовов не выглядят достаточно убедительными. Во-первых, концепция экологической безопасности не замещает традиционное понимание понятия “безопасность”, а лишь приводит к осознанию его ограниченности и необходимости наполнения новым содержанием в соответствии с современными реалиями и вызовами. Во-вторых, механизм обеспечения экологической безопасности должен предполагать обращение к инструментам обеспечения безопасности в традиционном понимании лишь в исключительных случаях, таких как устранение масштабных последствий экологических катастроф. В-третьих, контраргументы указывают не на невозможность использования концепции экологической безопасности как таковой, а скорее отражают стремление к сохранению целостности и эффективности механизма обеспечения безопасности в традиционном понимании.

* Деградация окружающей среды и истощение природных ресурсов способствовали постепенной эволюции традиционного понимания безопасности в ее военно-политическом аспекте не только через утверждение и развитие концепции безопасности человека, но и через укрепление и совершенствование механизма международно-правового сотрудничества по вопросам международной безопасности. Вместе с тем, современные характеристики такого механизма еще не достигли оптимальных значений, в частности, принимая во внимание необходимость повышения эффективности механизма принудительных мер в случае невыпол-

нения тех или иных международно-правовых обязательств в отношении окружающей среды.

* С момента своего признания на уровне ООН во второй половине 1980-х гг. взаимосвязь между безопасностью и состоянием окружающей среды значительно укрепилась и расширилась, о чем свидетельствует отход от ограничения концепции экологической безопасности лишь вопросами охраны окружающей среды во время военных конфликтов. Подтверждением расширения сферы действия концепции экологической безопасности можно считать Принцип 25 Декларации Рио, принятой за результатами проведенной в 1992 г. Конференции ООН по окружающей среде и развитию.

* Концепция экологической безопасности развивается как на универсальном, так и на региональном уровнях, осуществляя детерминирующее влияние на развитие договорных и институциональных форм сотрудничества. Вместе с тем, на универсальном уровне:

а) развитие договорных основ сотрудничества сопровождается формированием потребности в обеспечении системного подхода, отсутствие которого не может быть восполнено количеством и разнообразием существующих договорных механизмов;

б) развитие институциональных основ сотрудничества, в частности, в рамках ЮНЕП, требует усиления ее финансовых и организационных возможностей.

* Постепенное, медленное, но неуклонное и всестороннее внедрение концепции экологической безопасности в механизм международно-правового регулирования как на нормативном, так и на институциональном уровне может рассматриваться как свидетельство формирования нового принципа в рамках

международного права - принципа экологической безопасности. Важным вопросом в контексте его утверждения является достижение единства в отношении содержательного наполнения термина “экологическая безопасность”.

* К особенностям, присущим процессу формирования принципа экологической безопасности, можно отнести следующие:

а) существование потребности в его кодификации в рамках универсального международно-правового акта;

б) существование противоречий между развитыми и развивающимися государствами в отношении обеспечения принципа экологической безопасности, что негативно отражается на его эффективности;

в) значительная роль негосударственных акторов в развитии нормативных основ обеспечения экологической безопасности, что подчеркивает усиление влияния мировой общественности.

* Сегодня экологическая безопасность вышла за пределы юрисдикции государств, превратившись в международную проблему, требующую совместного международно-правового регулирования. Следует признать, что эффективность обеспечения международной безопасности будет зависеть от уровня взаимодействия международного и внутригосударственного нормативно-правового регулирования данной сферы, участия государств в международно-правовом сотрудничестве, а также соблюдения договорных и внедоговорных требований по рациональному использованию природных ресурсов, вредных выбросов, сохранению экологической устойчивости и т.д. Отсюда и важность

исследования вопроса соотношения международно-правового и внутригосударственного регулирования обеспечения экологической безопасности с учетом углубления взаимоотношений в формате двухстороннего и многостороннего межгосударственного сотрудничества.

* Развитие, интенсивность и масштабность взаимодействия между глобализацией и окружающей средой детерминирует активное использование договорных форм сотрудничества по вопросам обеспечения сохранности окружающей среды, начиная с XIX века. Глобальные вызовы современности, среди которых находится также и проблема обеспечения экологической безопасности, требуют использования гибких, но в то же время четких и имеющих юридически обязательную природу инструментов сотрудничества. В этом смысле договорная форма воплощения международно-правовых норм является наиболее приемлемой и соответствующей интересам всех заинтересованных сторон, несмотря на все более активное использование инструментов “мягкого” права.

* К характерным чертам развития договорного механизма сотрудничества по вопросам обеспечения экологической безопасности на современном этапе можно отнести:

- а) наличие существенного уровня фрагментации;
- б) утверждение в практике международно-правового сотрудничества подхода, предполагающего обеспечение соответствия критерию наименьшего общего знаменателя государствами-участниками договорных механизмов по вопросам обеспечения экологической безопасности;

в) смещение акцентов в развитии договорного сотрудничества по вопросам обеспечения экологической безопасности с разработки новых договоров на укрепление механизма обеспечения и мониторинга соблюдения положений уже существующих;

г) широкое использование рамочного подхода в процессе разработки международных многосторонних договоров как по вопросам сохранения окружающей среды в целом, так и экологической безопасности в частности;

д) отведение значительной роли неправительственному сектору как в вопросах создания международно-правовых норм по экологической безопасности, так и контроля за их соблюдением.

* К основным препятствиям в развитии договорного механизма сотрудничества по вопросам обеспечения экологической безопасности можно отнести:

а) наличие различий в подходах к разработке, пониманию и толкованию договорных норм по вопросам экологической безопасности в государствах Севера и Юга негативно влияет на эффективность сотрудничества;

б) механизм обеспечения норм по экологической безопасности является недостаточно развитым, что негативно отражается на эффективности реализации таких норм;

в) возрастающее количество договорных механизмов сотрудничества по вопросам обеспечения экологической безопасности усиливает вероятность возникновения коллизий между их положениями;

г) использование рамочного подхода в практике межгосударственного сотрудничества по обеспечению

экологической безопасности может приводить к различному уровню эффективности договорных норм в связи с отсутствием четких предписаний и отличиями, возникающими на этапе имплементации соответствующих указаний договорными государствами.

* К характерным чертам договорного механизма сотрудничества по вопросам обеспечения сохранности окружающей среды и надлежащего уровня экологической безопасности на уровне ООН можно отнести следующие:

а) качественное и количественное развитие механизмов договорного сотрудничества в рамках ООН по вопросам защиты окружающей среды обеспечивается за счет расширения предмета международно-правового регулирования, увеличения количества государств-участников и усовершенствования договорных положений;

б) использование широкого набора инструментов обеспечения возможности конкретизации государствами-участниками существующего договорно-правового режима с помощью протоколов или приложений;

в) постепенное усиление тенденции кластеризации договорных механизмов сотрудничества государств-членов ООН в сфере обеспечения сохранности окружающей среды и надлежащего уровня экологической безопасности.

* Среди вызовов в контексте обеспечения надлежащего развития и функционирования договорных механизмов сотрудничества по вопросам обеспечения сохранности окружающей среды и надлежащего уровня экологической безопасности на уровне ООН следует выделить такие:

а) увеличение количества договоров приводит к угрозе фрагментации существующего договорно-правового режима;

б) отсутствие в большинстве договорных рамок сотрудничества государств-членов ООН механизма принуждения к соблюдению соответствующих международно-правовых норм снижает эффективность усилий государств-участников в целом;

в) реализация договорных требований государствами-участниками из числа членов ООН предполагает использование значительных финансовых, кадровых и научных ресурсов, что может формировать существенный вызов для развивающихся государств.

* Сложность достижения единой позиции всеми участвующими государствами и ограниченность отражения региональных потребностей в процессе сотрудничества по вопросам обеспечения экологической безопасности на уровне ООН обуславливает целесообразность использования государствами региональных договорно-правовых инструментов взаимодействия в сфере обеспечения экологической безопасности. Ярким примером в этом контексте может служить регион Каспийского моря. Первым многосторонним договором по вопросам обеспечения экологической безопасности, объединившем все прикаспийские государства, стала Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря от 04.11.2003 г. (Тегеранская конвенция). Вместе с тем, сотрудничество прикаспийских государств по вопросам экологической безопасности осложняется наличием ряда смежных проблем: 1) нерешенность вопроса о правовом статусе Каспийского моря; 2) внутренняя сложность и противоречивость

развития механизма сотрудничества прикаспийских государств с исторической, экономической и геополитической точек зрения.

* Проблемные аспекты реализации положений Тегеранской конвенции среди прочего способствовали возникновению иных региональных договорных механизмов, направленных на обеспечение экологической безопасности в регионе, таких как Соглашение о сохранении и рациональном использовании водных биологических ресурсов Каспийского моря от 29.09.2014 г. и Соглашение о сотрудничестве в области гидрометеорологии Каспийского моря от 29.09.2014 г. Следует отметить, что и эти механизмы, в свою очередь, не лишены черт, которые потенциально могут привести к возникновению трудностей и препятствий в контексте правоприменения:

а) рамочный характер значительного количества положений на фоне экологической обстановки в Каспийском море, не демонстрирующей признаки улучшения;

б) отсутствие договорных положений, посвященных формам участия общественности в реализации и усовершенствовании договорных положений;

в) отсутствие четких указаний о юридической силе решений, принимаемых договорными органами сотрудничества, а также ограниченные источники финансирования их деятельности.

* В Азербайджанской Республике действует сложный механизм реализации международно-правовых обязательств, являющийся основой, в частности, и для обеспечения экологической безопасности в контексте требований международно-правового характера на на-

ционально-правовом уровне. Вместе с тем, необходимо отметить наличие ряда особенностей, характерных для реализации международно-правовых обязательств в сфере регулирования отношений по обеспечению экологической безопасности в Азербайджане:

а) нормативная основа концепции экологической безопасности в значительной мере включает в себя не только международные договоры и обычаи, но и акты международных организаций и акты международных конференций, совещаний высокого уровня, однако в рамках конституционного правопорядка Азербайджана отсутствуют указания относительно их правового статуса;

б) участие Азербайджана в Совете Европы предполагает соблюдение требований Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 г. и распространение на свою территорию юрисдикции Европейского суда по правам человека, вопрос о правовом статусе и обязательности решений которого в отношении экологических аспектов защищаемых прав человека является открытым;

в) договорную основу сотрудничества по вопросам экологической безопасности составляют не только договоры межгосударственного, но и межправительственного, а также межведомственного характера, место и роль которых в отношении установленной иерархии нормативно-правовых актов Азербайджана являются не всегда определена достаточно четко и ясно в контексте требований конституционного правопорядка.

* Важную роль в реализации договорного сотрудничества по вопросам обеспечения экологической без-

опасности отведено модельным нормам о защите окружающей среды, в т.ч. и в уголовно-правовом аспекте. Это связано с их направленностью на формирование необходимых и единообразных нормативно-правовых основ регулирования в сотрудничающих государствах, что является необходимым условием для реализации договорных предписаний в конкретной сфере. Содержание модельных норм направлено на установление четких рамок для нормотворчества национальных законодателей в целях наиболее эффективного достижения целей сотрудничества и формирования единообразной практики имплементации договорных норм. Эффективность использования подобной практики подтверждается такими региональными инструментами сотрудничества как Конвенция о защите окружающей среды посредством уголовного законодательства от 04.11.1998 г. и Директива 2008/99/ЕС от 19.11.2008 г. о защите окружающей среды посредством уголовного законодательства, а также актами модельного нормотворчества на уровне СНГ. Вместе с тем, следует отметить, что потенциал возможностей использования модельных норм об обеспечении сохранности окружающей среды в контексте привлечения к уголовно-правовой ответственности за совершение экологических преступлений на уровне СНГ использован недостаточно, несмотря на сложную экологическую обстановку в регионе, в частности в прикаспийских государствах. Подтверждением этому является отсутствие на уровне СНГ, в отличие от Совета Европы и ЕС, актов договорного характера, всецело посвященных защите окружающей среды с помощью уголовно-правовых норм, которые могли бы составить основу сис-

темного подхода в соответствующей сфере регулирования с использованием возможностей модельного нормотворчества.

* В современном мире криминализация экоцида на международно-правовом уровне и создание эффективного механизма привлечения к ответственности за подобные деяния являются необходимым условием для надлежащего укрепления механизма защиты экологических прав человека и создания условий для поддержки экологической безопасности. Вместе с тем, несмотря на то, что примеры актов экоцида известны с древнейших времен, в международном сообществе отсутствует единство в отношении понимания содержания понятия “экоцид”, что обуславливает сложности с созданием нормативных основ для привлечения к ответственности за совершение актов экоцида на международно-правовом уровне. Не существует подобного единства и в доктрине международного права. В частности, наиболее распространенными отличиями в понимании концепции экоцида в доктрине международного права являются сфера действия, отношение к субъективной стороне, круг субъектов, перечень деяний, формирующих понятие “экоцид”, а также характеристики условий причинения вреда окружающей среде.

* Сложившаяся ситуация с нормативно-правовым закреплением на международно-правовом уровне состава такого преступления как экоцид вряд и может быть удовлетворительной с точки зрения обеспечения экологической безопасности, особенно если принимать во внимание различия в подходах национальных законодателей к установлению уголовной ответствен-

ности за экоцид. Подобные различия в подходах национальных законодателей к тем или иным элементам экоцида как преступного деяния приводят к возникновению пробелов, которые не позволяют говорить о целостности, системности и действенности режима привлечения к ответственности за совершение экоцида.

* В контексте криминализации экоцида на международно-правовом уровне можно выделить ряд современных вызовов, существование которых осложняет достижение значительного прогресса со стороны международного сообщества:

а) расширение юрисдикции Международного уголовного суда путем криминализации экоцида как преступления против мира не устраняет ограничений, связанных с особенностями правового статуса такого международного судебного учреждения;

б) возможность создания отдельного международного суда с юрисдикцией по рассмотрению актов экоцида как альтернативы Международному уголовному суду;

в) привлечение к ответственности за экоцид в контексте требования признания вины как необходимого элемента состава преступления;

г) сложность доказывания экоцида в случае ссылки на необходимость обеспечения права на развитие более широких групп населения.

д) гражданская ответственность за причинение трансграничного ущерба окружающей среде наделена важной ролью в системе обеспечения права на благоприятную окружающую среду, дополняя механизм привлечения к ответственности за экологические

правонарушения на международно-правовом уровне. Вместе с тем, фрагментарность механизма привлечения к соответствующей гражданской ответственностью в сочетании с особенностями используемых подходов приводит к снижению его эффективности, что не отвечает современным угрозам в сфере экологической безопасности.

* Количество участников договорных механизмов по установлению гражданской ответственности за причинение трансграничного ущерба окружающей среде, за исключением тех, которые касаются ядерного ущерба или ущерба от загрязнения нефтью, является весьма ограниченным, что указывает на отсутствие надлежащей поддержки со стороны государств. Усилия Комиссии международного права ООН, результатом которых стало принятие резолюции ГА ООН 62/68 от 06.12.2007 г., так и не смогли привести к заключению договора об установлении гражданской ответственности за причинение трансграничного ущерба от опасных, но незапрещенных видов деятельности.

* В результатах работы Комиссии международного права ООН по вопросам компенсации трансграничного ущерба, в частности, и окружающей среде, причиненного незапрещенными видами деятельности, не нашли надлежащего решения следующие вопросы: 1) установление верхних пределов компенсации ущерба, причиненного окружающей среде, или изъятий из установленного режима; 2) установление четких временных рамок действия режима соответствующей гражданской ответственности.

* Гражданская ответственность в отношении ущерба, причиненного окружающей среде, позволяет

дополнить действующий механизм привлечения к ответственности государств за те или иные международные правонарушения, будучи направленной на обеспечение максимальной защиты права на благоприятную окружающую среду, а следовательно – и на укрепление экологической безопасности. Ее следует отличать от концепции абсолютной ответственности.

* К особенностям существующего режима гражданской ответственности за причинение трансграничного ущерба окружающей среде на современном этапе его развития в рамках международного права можно отнести:

а) ограниченность понимания содержания понятия “ущерб окружающей среде” в международно-правовом контексте, которое не отвечает требованиям времени;

б) отсутствие однозначности в вопросе компенсации ущерба окружающей среде вне пределов национальной юрисдикции;

в) необходимость обеспечения надлежащего механизма правовой защиты.

* Создание Международного суда окружающей среды видится необходимым шагом в ответ на все усиливающиеся негативные последствия ухудшения экологической ситуации. Такой шаг сделает возможным, во-первых, существенное повышение уровня соблюдения государствами договорных требований в отношении окружающей среды, во-вторых, обеспечит надлежащую защиту экологических прав человека, в-третьих, будет способствовать сближению национальных подходов в контексте регулирования экологических правоотношений. Следовательно, включение Между-

народного суда окружающей среды в систему обеспечения экологической безопасности является безальтернативным, поскольку существующий механизм разрешения споров и обеспечения соблюдения договорных норм в экологической сфере является несовершенным. Деятельность Международного суда экологического арбитража и примирения, по нашему мнению, свидетельствует в пользу сторонников целесообразности создания Международного суда окружающей среды, поскольку подтверждает не только теоретическую возможность, но и практическую значимость создания отдельного механизма разрешения экологических споров, связанных с причинением трансграничного ущерба.

* Экологическая безопасность является предпосылкой для надлежащего обеспечения экологических прав человека. Вместе с тем, сложный, медленный и фрагментированный процесс утверждения последних в международно-правовом контексте не способствует формированию устойчивых взаимосвязей с укреплением экологической безопасности как таковой. Вследствие этого можно наблюдать негативное влияние подобной ситуации на уровень системности и единства усилий международно-правового сообщества в контексте обеспечения экологической безопасности.

* Начавшийся в 1970-х гг. процесс утверждения экологических прав человека не привел к нормативному закреплению понятия “экологические права человека” и принятию специальных международно-правовых актов, кодифицирующих соответствующие права. Более того, сравнение подходов в Стокгольмской декларации, Декларации Рио и Йоханнесбург-

ской декларации указывает на существование отличий, которые отражают недостаточный уровень последовательности, согласованности и единства усилий международного сообщества в отношении построения надлежащего механизма защиты экологических прав человека. Как следствие, государства самостоятельно выбирают способ обеспечения соответствующих прав, что приводит усилению различий как в содержании, так и в уровне защищенности прав человека по всему миру. До сих пор сохраняет актуальность призыв к государствам-членам ООН, содержащийся в резолюции Совета ООН по правам человека 31/8 от 23.03.2016 г. (п. 5), “принять эффективные нормативные рамки для пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой”.

* Сложный, медленный и фрагментарный процесс воплощения экологических прав человека в положениях норм международного права защиты прав человека связан с наличием ряда проблемных аспектов, к числу основных среди которых, по нашему мнению, можно отнести:

а) разный уровень развитости уровня обеспечения индивидуальных и коллективных экологических прав;

б) акцент на защите прав пострадавших от нарушений обязательств в сфере окружающей среды, а не на защите окружающей среды как общего блага;

в) антропоцентрическая парадигма, лежащая в основе современного механизма защиты экологических прав человека в целом.

* Право на благоприятную окружающую среду является важным элементом конституционно-правового статуса личности, отражающим его положение в кон-

кретном обществе. Вместе с тем, экологические стандарты, цели регламентации и приоритеты должны отражать экологические условия и условия развития, в которых они применяются. Ведь стандарты, применяемые одними странами, могут быть неуместными и сопряженными с необоснованными экономическими и социальными издержками в других странах, в частности в развивающихся странах. Именно по этой причине механизм реализации ст. 39 Конституции Азербайджанской Республики стремится обеспечить достижение разумного баланса между международно-правовыми обязательствами и возможностями государства в отношении гарантий реализации экологических прав человека.

* Существующая система нормативного и институционального обеспечения экологических прав в Азербайджане характеризуется динамичностью, комплексностью и сбалансированностью. Первое связано с постоянным развитием и расширением содержания и перечня экологических прав человека с целью формирования гармонии в отношениях человека с окружающей средой на территории Азербайджана. Второе – с широким кругом взаимосогласованных мер организационного, финансового, контролирующего и институционального характера, объединённых целью обеспечения права на благоприятную окружающую среду. Третье – с соблюдением баланса прав и обязанностей человека в отношении окружающей среды в комплексе с существующими возможностями Азербайджана по поддержке такого баланса.

* На современном этапе развития Азербайджана система мер обеспечения права на благоприятную

окружающую среду предполагает направленность на только предотвращение нарушений и их профилактику, но и на привлечение к ответственности правонарушителей. Вместе с тем, существующий перечень правонарушений, закрепленных в законодательстве Азербайджанской Республики, демонстрирует наличие потенциала для дальнейшего усовершенствования в соответствии с современными вызовами. Подтверждением этому является отсутствие в разделе преступлений против мира и человечности Уголовного кодекса Азербайджанской Республики такого состава преступлений как экоцид.

* Одним из важных факторов обеспечения экологической безопасности является доступность информации об окружающей среде, поскольку именно она находится в основе механизма участия общественности в процессе принятия решений, касающихся случаев, указанных в приложении к Орхусской конвенции. Однако надлежащее обеспечение подобного широкого участия представителей общественности предполагает существование необходимых условий для реализации права на получение необходимой информации об окружающей среде. Одним из таких условий является высокий уровень информированности представителей общественности об условиях реализации соответствующего права, особенно в отдаленных и труднодоступных регионах. Не менее важным в этом контексте является также исключение возможности манипуляций мнением общественности со стороны коммерчески заинтересованных неправительственных организаций или корпораций с использованием возможностей СМИ.

* На примере нормативного обеспечения реализации положений Орхусской конвенции в отношении права на получение информации об окружающей среде следует отметить надлежащий уровень усилий национальных органов власти по реализации соответствующих международно-правовых обязательств Азербайджанской Республики. Вместе с тем, добросовестное соблюдение Азербайджаном взятых на себя соответствующих договорных обязательств предполагает принятие во внимание особенностей национальной правовой системы, с целью обеспечения эффективности реализации упомянутых обязательств. Отражением таких особенностей, например, можно считать:

а) отличия в определении объектов информации согласно ст. 1.0.2 Закона Азербайджанской Республики № 270-ПQ от 12.03.2002 г. “О получении информации об окружающей среде” и в Орхусской конвенции;

б) более узкий круг оснований для отказа в предоставлении информации согласно ст. 7 того же Закона Азербайджанской Республики в соответствии с соответствующими договорными требованиями;

в) специфические условия участия общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности, направленные на конкретизацию требований Орхусской конвенции.

* Право на воду для жизни является одним из важнейших в системе экологических прав человека, а потому его нормативное обеспечение как на международно-, так и национально-правовом уровнях является достаточным на современном этапе развития. Вместе с тем, следует признать, что такие факторы, как про-

должающееся увеличения населения на планете Земле, ухудшение экологической обстановки, чрезмерное и нерациональное использование водных ресурсов, осложняют возможности реализации соответствующих нормативных предписаний. Именно поэтому возникает необходимость в построении с помощью доступных нормативно-правовых инструментов совместного механизма справедливого и разумного использования пресных вод, рассматриваемого в качестве неотъемлемой части всего процесса управления водными ресурсами. Ощутимыми препятствиями на этом пути являются:

- 1) отсутствие единого понимания сущности, практических путей реализации, потенциальных выгод использования подобного механизма, а также существующих вызовов, особенно в случае бассейнов международных рек, пересекающих территории нескольких государств;
- 2) сложность нахождения баланса между вопросами экономического прогресса, устойчивого развития и оптимального удовлетворения интересов всех заинтересованных государств;
- 3) отсутствие единой терминологии, а также различные уровни принятия и развитости нормативно-правовых основ регулирования отдельных вопросов обеспечения права на воду;
- 4) зарождающееся состояние системного и комплексного подхода в регулировании вопросов, связанных с использованием пресных вод.