

УДК 341.244.7

ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ ПОЛОЖЕНИЙ КОНВЕНЦИИ ООН О БИОЛОГИЧЕСКОМ РАЗНООБРАЗИИ В АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Т.И. Гусейнов

Аннотация

Данная статья посвящена исследованию вопросов имплементации положений Конвенции о биологическом разнообразии 1992 года в Азербайджанской Республике. Подвергаются анализу национальные нормативно-правовые акты, направленные на осуществление указанной Конвенции. Выявляются некоторые пробелы, имеющиеся в законодательстве республики. Анализируются также намечаемые мероприятия по обеспечению биологического разнообразия, которые будут осуществляться в рамках Национальной стратегии и планов, утвержденных Указами Президента Азербайджанской Республики.

Как было отмечено в докладе Генерального секретаря ООН «При большей свободе», одной из серьезных проблем стоящих на повестке дня является утрата биологического разнообразия. Эта тенденция, сама по себе тревожная, также оказывает негативное влияние на состояние здоровья, уровень жизни, производство продовольствия и доступ к чистой воде и повышает уязвимость населения для стихийных бедствий и изменения климата. Для обращения вспять этих тенденций всем правительствам следует в индивидуальном и коллективном порядке принять меры по выполнению Конвенции о биологическом разнообразии и принятого в Йоханнесбурге обязательства добиться к 2010 г. существенного снижения темпов утраты биологического разнообразия¹.

Взаимодействие людей с другими живущими на земном шаре организмами было предметом обсуждения и споров на протяжении всей истории. Одной из важных задач, стоящих перед человечеством сегодня, является сохранение биологического разнообразия, которая следует из Конвенции о биологическом разнообразии 1992 года. Биологическому разнообразию живущих организмов угрожают эксплуатация, уничтожение среды обитания, загрязнение и иные действия, отрицательно влияющие на окружающую среду. Результатом индустриализации, урбанизации, опустынивания, исчезновения лесов и демографического взрыва стало то, что многие разновидности растений и животных вымерли или же находятся на грани исчезновения. Меньше чем за два столетия исчезли 128 разновидностей птиц и 95 разновидностей млекопитающих. В не-

¹ См. материалы Конвенции о биологическом разнообразии, Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 г. – http://www.wwf.ru/about/what_we_do/law/conventions/bio.

которых регионах начиная с 1950 года вымерло более половины местных разновидностей фауны и флоры. Нормой вымирания считают 9% из 1000 разновидностей за 1 000 000 лет [1]. Чрезмерная эксплуатация была первой проблемой, которую пытались подвергнуть правовой регламентации. Наряду с прямым воздействием на окружающей среде отрицательно отражаются последствия косвенного воздействия человека. Так, даже сельское хозяйство вносит свой вклад в истощение генетического наследия. Культивирование, часто отдельных видов по большим областям, заменяет генетическое богатство прерии. Кроме того, человек создает множество более производительных видов растений и домашних животных в ущерб видам, чья производительность меньше, но они более близки к дикой природе. При этом важно отметить ценность дикой природы для человечества, из которой оно черпает достаточно богатства (например, сырье из растений для изготовления лекарств) для самого выживания. Обнищание глобального генетического наследия может иметь опасные долгосрочные последствия, и восстановление этого наследия невозможно или требует огромных средств и времени.

Использование и защита животных традиционно рассматривалась как часть государственного суверенитета на естественные ресурсы, и законы в пределах государств часто ограничивались установлением ограничений или пределов охоты или лова рыбы. Растения в целом рассматривались как безграничные для использования. Позже стали определять охраняемые территории и разновидности, подлежащие защите. Невозможность обеспечения защиты различных видов животных, находящихся в процессе постоянной миграции, требовало от государств совместных усилий. Миграционные разновидности требовали совместных усилий на всей территории мест их обитания для сохранения запасов. Наряду с этим было решено, что не миграционные разновидности, ареал обитания которых охватывал территорию более одного государства, также требуют совместных усилий. Первые многосторонние соглашения были нацелены на защиту не используемых человеком разновидностей фауны. Так, Парижское Соглашение от 19 марта 1902 г. определило список птиц «полезных для сельского хозяйства», а в приложении к нему перечисляет виды птиц-«вредителей», которых можно было уничтожать. Подобная концепция начала меняться после второй мировой войны с развитием глобального экологического сознания. Несмотря на то, что новые отношения к охране окружающей среды менялись, они все еще оставались разрозненными, и меры защиты порою носили условный характер, в целом оставаясь на бумаге (напр.: Международная Конвенция по регулированию китобойного промысла 1946 г., Международная конвенция по защите растений 1951 г. и др.). Избранные методы защиты главным образом ограничивались разве только запретом использования отдельных разновидностей фауны и флоры, тогда как необходимо было гарантировать им условия естественной среды обитания как важное условие выживания. Данный подход со временем начал меняться, и соглашения расширили сферу воздействия, ставя во главу угла сохранение экосистемы в свете новых угроз (например, загрязнение нефтяными отходами, пестицидами и др. вредными веществами ареалов диких животных). То есть важным стало не просто сохранение отдельных разновидностей фауны и флоры, а в целом самой экосистемы. Резолюцией 37/5

от 30 сентября 1980 г. Генеральная Ассамблея ООН заявила о своей убежденности в том, что те блага, которые можно получить от природы, зависят от сохранения естественных процессов и от разнообразия форм жизни и что эти блага оказываются под угрозой в результате чрезмерной эксплуатации и разрушения природных сред обитания. В своей резолюции 36/6 от 27 октября 1981 г. ГА ООН вновь заявила о том, что осознает большое значение, которое международное сообщество придает поощрению и развитию сотрудничества, направленного на защиту и охрану равновесия и качества природы. Фундаментальное изменение в отношениях к дикой природе ясно отражено в четвертом принципе Всемирной Хартии Природы 1982 года, согласно которой используемые человеком экосистемы и организмы, а также ресурсы суши, моря и атмосферы должны управляться таким образом, чтобы можно было обеспечить и сохранить их оптимальную и постоянную производительность, но без ущерба для целостности и тех экосистем или видов, с которыми они сосуществуют [2, с. 22]. Согласно пункту 14 данной Хартии изложенные в ней принципы должны найти отражение в законодательствах и практике каждого государства. В Хартии особо затрагивается вопрос сохранения биологического разнообразия. Так, декларируя в преамбуле, что любая форма жизни является уникальной и заслуживает уважения, какой бы ни была ее полезность для человека, Хартия закрепляет два принципа относительно сохранения биологического разнообразия, а именно то, что генетическая основа жизни на земле не должна подвергаться опасности; популяция каждой формы жизни, дикой или одомашненной, должна сохраняться, по крайней мере, на том уровне, который достаточен для обеспечения ее выживания; необходимые для этого среды обитания следует сохранять. Эти принципы сохранения природы применяются ко всем частям земной поверхности, суше или морю; особая защита должна обеспечиваться уникальным районам, типичным представителям всех видов экосистем и сред обитания редких или исчезающих видов.

Можно вполне утверждать, что принципы стали отражением потребности времени. Сохранение разновидностей и среды их обитания были объединены в более широкую концептуальную структуру охраны генетического наследия планеты. Ясно, что поддержание биологического разнообразия является одной из частей защиты экосистемы в целом. Непреходящая ценность биологического разнообразия, а также экологическое, генетическое, социальное, экономическое, научное, воспитательное, культурное, рекреационное и эстетическое значение биологического разнообразия и его компонентов вызвало принятие Конвенции о биологическом разнообразии в июне 1992 г.

В дальнейшем Конвенция была дополнена Картахенским Протоколом по биобезопасности, цель которой заключается в содействии обеспечению надлежащего уровня защиты в области безопасной передачи, обработки и использования живых измененных организмов, являющихся результатом применения современной биотехнологии и способных оказать неблагоприятное воздействие на сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия, с учетом также рисков для здоровья человека и с уделением особого внимания трансграничному перемещению.

Международные соглашения по защите природы или биологического разнообразия делят на три основные группы. Первая – это соглашения, основная цель которых заключается в защите биологического разнообразия. Во вторую группу входят соглашения, которые стремятся защищать широкие категории, например защита среды обитания, ограничения на международную торговлю и т. д. Многосторонние и двусторонние соглашения, направленные на сохранение отдельной разновидности или более высокой таксономической группы: киты, летучие мыши, мигрирующие птицы и другие – относят к третьей группе [3, с. 194]. Иную классификацию проводит Филипп Сандс, подразделяя международные право о сохранении биологического разнообразия на три категории: первая – включает договоры, обеспечивающие охрану животных и растений на планете (Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г. и Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения 1973 г.); вторая – включает обязательства по охране фауны и флоры в пределах отдельных регионов; третья – включает договоры и другие международные соглашения, направленные на охрану отдельных видов фауны и флоры на региональном и универсальном уровнях [4, с. 502].

В данной статье нами будет исследоваться процесс реализации положений Конвенции о биологическом разнообразии в Азербайджанской Республике. Прежде хотелось бы проанализировать ряд ее основных положений. Согласно статье 2 под «биологическим разнообразием» понимают вариабельность живых организмов из всех источников, включая, среди прочего, наземные, морские и иные водные экосистемы и экологические комплексы, частью которых они являются. Из понятия следует, что оно включает в себя разнообразие в рамках вида (генетическое разнообразие), между видами и разнообразие экосистем. Первая Конференция Сторон посчитала, что данным определением не охватывается человек, органы и генетический материал.

Конвенция закрепляет сохранение биологического разнообразия *in-situ* (сохранение компонентов биологического разнообразия вне их естественных мест обитания) и *ex-situ* (сохранение экосистем и естественных мест обитания, а также поддержание и восстановление жизнеспособных популяций видов в их естественной среде, применительно к одомашненным или культивируемым видам – в той среде, в которой они приобрели свои отличительные признаки).

Одной из важных задач, поставленных перед государствами-участниками наряду с сохранением биологического разнообразия, является 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. Это означает, что использование компонентов биологического разнообразия таким образом и такими темпами, которые не приводят в долгосрочной перспективе к истощению биологического разнообразия, тем самым сохраняя его способность удовлетворять потребности нынешнего и будущих поколений и отвечать их чаяниям.

Относительно компонентов биологического разнообразия положения данной Конвенции применяются в пределах национальной юрисдикции государства-участника, а что касается процессов и деятельности – независимо от места проявления их последствий, осуществляемых под ее юрисдикцией или контролем, как в пределах ее национальной юрисдикции, так и за пределами национальной юрисдикции.

Статья 10 Конвенции предусматривает, что каждое государство-участник насколько это возможно и целесообразно, предусматривает рассмотрение вопросов сохранения и устойчивого использования биологических ресурсов в процессе принятия решений на национальном уровне; принимает меры в области использования биологических ресурсов, с тем чтобы предотвратить или свести к минимуму неблагоприятное воздействие на биологическое разнообразие; сохраняет и поощряет традиционные способы использования биологических ресурсов в соответствии со сложившимися культурными обычаями, которые совместимы с требованиями сохранения или устойчивого использования; оказывает местному населению поддержку в разработке и осуществлении мер по исправлению положения в пострадавших районах, в которых произошло сокращение биологического разнообразия, и поощряет сотрудничество между правительственными органами и частным сектором своей страны в разработке методов устойчивого использования биологических ресурсов [2, с. 352–353]. Как видим, следуя целям Конвенции, данная норма не обязывает, а рекомендует государствам-участникам предпринимать меры в сфере устойчивого развития в рамках имеющихся у них возможностей. В целом правовая нагрузка положений Конвенции носит рекомендательный характер.

Вполне понятно, что реализации ряда положений Конвенции требует достаточных финансовых вложений. Так, в соответствии со статьей 20 Конвенции каждая Договаривающаяся Сторона обязуется обеспечивать в меру своих возможностей финансовую поддержку и стимулы в отношении тех видов деятельности на национальном уровне, которые направлены на достижение целей настоящей Конвенции в соответствии со своими национальными планами, приоритетами и программами. А стороны, являющиеся развитыми странами, предоставляют новые и дополнительные финансовые ресурсы, с тем чтобы дать возможность Сторонам, являющимся развивающимися странами, покрывать согласованные полные дополнительные расходы, которые они будут нести в ходе осуществления мер во исполнение обязательств, вытекающих из Конвенции, и получать выгоды от осуществления ее положений.

Контроль за выполнением государствами положений Конвенции осуществляет Конференция Сторон. Формой контроля является предоставление государствами доклада о выполнении положений Конвенции. Согласно решению первого совещания (ноябрь–декабрь 1994 г.) Конференции сторон постоянный Секретариат Конвенции будет находиться в ЮНЕП.

Учитывая, что достижение целей Конвенции зависит от конкретных действий со стороны каждого конкретного государства-участника, хотелось бы провести краткий анализ состояния нормативной базы, направленной на реализацию положений Конвенции в Азербайджанской Республике. Законом № 829-ПГ от 14 марта 2000 г. АР утвердила Конвенцию о биологическом разнообра-

зии, а законом № 841-III от 4 марта 2005 г. присоединилась к Картагенскому протоколу о биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии [5].

В целях принятия конкретных мероприятий был издан ряд указов и распоряжений Президента Азербайджанской Республики. Так, Распоряжением от 21 декабря 2001 г. создана Государственная Комиссия по генетическим фондам биологического разнообразия [6]. Распоряжением Президента Азербайджанской Республики «Об обеспечении исполнения «Картагенского протокола о биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии» от 23 марта 2005 г. Министерство экологии и природных ресурсов Азербайджанской Республики было назначено в качестве национального координатора со стороны Азербайджанской Республики и одновременно в качестве полномочного национального органа. С учетом положения ст. 6 Конвенции о биологическом разнообразии, Распоряжением Президента Азербайджанской Республики «Об утверждении Национальной стратегии и Плана деятельности по защите и продолжительному использованию биологического разнообразия в Азербайджанской Республике» от 24 марта 2006 г. были утверждены Национальная стратегия и План деятельности по защите и продолжительному использованию биологического разнообразия в Азербайджанской Республике [7].

Прежде следует отметить, что Азербайджанская Республика является частью Кавказа, который входит в число 200 приоритетных экорегионов мира и в число 25 экорегионов, обладающих наиболее высоким уровнем биологического разнообразия на нашей планете. Здесь найдено более 6300 видов высших растений, более 152 млекопитающих, около 400 видов птиц, 76 видов рептилий и 15 – амфибий. Уровень эндемизма [8, с. 441] в отдельных группах достигает 20% – это высочайший показатель для всей Евразии.

Важность проблемы охраны окружающей среды была отмечена Президентом Азербайджанской Республики на июльском совещании Правительства, посвященном проблемам экологии: «Охрана экологии – это охрана здоровья народа, национального генофонда» [9].

Как сказано в Распоряжении Президента Азербайджанской Республики от 30 марта 2006 г., в целях реализации Конвенции о биологическом разнообразии для сохранения всех важных экосистем, разновидностей фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, проведен ряд мероприятий. Так, за последние два года в республике созданы 6 национальных парков, 2 государственных заповедника и 2 государственных природных заказника, а территория 5 государственных заповедников расширена. Сегодня специально охраняемые природные территории охватывают 604500 гектаров, что составляет 7% государственной территории. Кроме того, в республике для сохранения биологического разнообразия совместно с Программой развития ООН, Банком Развития Германии и другими международными организациями разрабатываются специальные программы и претворяются в жизнь [10].

Особую роль в сохранении и развитии биологического разнообразия, несомненно, сыграет Распоряжение Президента Азербайджанской Республики «Об утверждении Национальной стратегии и Плана деятельности по защите и продолжительному использованию биологического разнообразия в Азербайджанской Республике» от 24 марта 2006 г. Основными направлениями являются: ох-

рана генетических запасов растений, животных и микроорганизмов, их ценных видов, сортов, пород; подготовка и реализация краткосрочных и долгосрочных программ в сфере рационального использования биоразнообразия; предоставление преимуществ охране редких и исчезающих видов растений и животных, учет местных традиций и культурных ценностей на фоне важности подхода рассмотрения продолжительного использования биоразнообразия в рамках экосистемы; создание на уровне мировых стандартов генофонда биоразнообразия республики; широкое применение в республике новых технологий за счет экологического опыта и финансовых источников региональных и международных организаций; создание возможностей для активного участия общественности в оценке антропогенного воздействия на окружающую среду; в целях экологического просвещения населения посредством определения правовых, экономических и организационных оснований обеспечение в обществе распространения экологических знаний и последовательного и непрерывного экологического образования; справедливое распределение выгод, полученных от биоразнообразия.

Согласно утвержденному плану определяется перечень конкретных мероприятий, приоритеты, орган и сроки реализации, направленные на сохранение и дальнейшее развитие биологического разнообразия. План предусматривает проведение мероприятий по 13 основным направлениям: укрепление мер в сфере охраны биологического разнообразия и генетических запасов; расширение специально охраняемых природных зон; охрана и рациональное использование биологического разнообразия лесов; охрана биологических запасов на приграничных территориях; поддержание и восстановление редких и исчезающих видов растений и животных в их естественной среде; развитие экологического образования; расширение связей, обмена информацией и совместных мероприятий организаций, связанных с охраной биологического разнообразия; развитие экологического просвещения и уровня образования населения; охрана культурных ценностей и традиций, связанных с биологическим разнообразием; добиться применения социально-экономического поощрения для обеспечения биологического разнообразия; усовершенствование законодательства о биологическом разнообразии; финансирование мероприятий по восстановлению, охране и рациональному использованию биологического разнообразия и регулирование деятельности, отрицательно влияющей на биологическое разнообразие. Как видим, план охватил почти все сферы, играющие важную роль в обеспечении биологического разнообразия. Хотя в плане можно было бы отразить и ряд иных важных направлений (например, сохранение компонентов биологического разнообразия вне их естественных мест обитания). В плане определяются органы, на которые возлагается обязательство по его реализации. Устанавливаются также сроки реализации, которые охватывают период с 2006 по 2009 годы. План еще раз подтверждает приверженность Азербайджанской Республики требованиям Конвенции о биологическом разнообразии. План является вполне объемным и требующим достаточных средств. В целом в бюджете Азербайджанской Республики на 2007 год расходы только на охрану окружающей среды составят 1 427 814 манатов. Кроме того, бюджет предусмотрел иные

расходы, связанные с экологией (например, расходы на экологическое образование 56052 маната, на развитие лесного хозяйства 6 199 884 маната и т. д.) [11].

Бесспорно, что реализация данного плана позволит обеспечить охрану и дальнейшее развитие биологического разнообразия в республике, и тем самым республика внесет свой посильный вклад в обеспечение биоразнообразия в регионе.

Свою лепту в обеспечение и охрану биологического разнообразия внесет и утвержденный Распоряжением Президента от 28 сентября 2006 г. План комплексных мероприятий по улучшению экологической ситуации в Азербайджанской Республике на 2006–2010 годы [12]. План включает перечень конкретных мероприятий, направленных на улучшение экологической ситуации на Апшеронском полуострове и в других регионах республики, а также мероприятия по усовершенствованию законодательной базы в данной сфере, результатом которых станет и обеспечение биологического разнообразия. Наряду с внесением дополнений и изменений в существующие нормативно-правовые акты План предусматривает разработку в 2009–2010 годах Экологического кодекса Азербайджанской Республики.

Важное место в обеспечении биологического разнообразия играет также и ряд иных нормативных актов (Закон «Об экологической безопасности» от 8 июня 1999 г., Закон «Об охране окружающей среды» от 8 июня 1999 г., Закон «Об экологическом образовании и просвещении населения» от 10 декабря 2002 г., Закон «Об охране растений» от 3 декабря 1996 г. и т. д.).

Особо следует отметить нормы, предусматривающие санкции за нарушение правил охраны окружающей среды в целом и биологического разнообразия в частности. Так, это глава девятая Кодекса об административных правонарушениях и глава двадцать восьмая Уголовного кодекса Азербайджанской Республики.

Подводя итог, следовало бы согласиться с профессором Р.М. Валеевым, что «только совместными усилиями можно защитить природу и сохранить окружающую среду для человечества на новое тысячелетие» [13, с. 206]. Отсюда, каждое государство, каждое лицо должны вносить свой посильный вклад в сохранение экосистемы, иначе достижение желаемого результата исключается. Как отмечает Б.В. Ерофеев, «основными условиями решения этой проблемы являются доверие и взаимопонимание между государствами, проведение всеми государствами единой политики по отношению к окружающей среде и принятие на своей территории всех мер по ее охране и, прежде всего, развитие природоохранительного законодательства» [14, с. 308]. Подобный вклад не должен ограничиваться только пассивными действиями в отношении окружающей среды, но и активными действиями с их стороны. Можно констатировать, что обеспечение права каждого на здоровую окружающую среду зависит не только от государства, взявшего на себя такое обязательство, но и от каждого из нас. Думаем, что лишь методом применения санкций вряд ли можно будет воспрепятствовать нарушению экосистемы. Ясно, что каждое государство обладает исключительной собственностью на свои природные богатства, но это не должно пониматься как желаемое их использование без каких бы то ни было ограничений. Последствием чрезмерного потребления стали экологические катастрофы. В большинстве случаев мероприятия, проводимые государствами,

приносят выгоду в плане охраны окружающей среды им самим. Считаем, что каждое государство должно стимулировать меры, направленные на охрану окружающей среды (например, посредством налогообложения).

Кроме того, уместно было бы отметить, что наряду с уничтожением фауны и флоры нарушение экосистемы стало причиной исчезновения и ряда коренных народов. То есть в конечном итоге речь будет идти об исчезновении человечества!

Summary

T.I. Huseynov. Implementation of UN Convention "On biological diversity" in Azerbaijan Republic.

The article regards analysis of the existing legislation of Azerbaijan Republic concerning the environment preservation and biological diversity in particular. National normative acts aimed at fulfilling the Convention are also mentioned; some normative gaps are revealed. Events aiming at maintenance and protection of a biological diversity are also analyzed, which are to be fulfilled within National strategy and Plans stated by the President.

Литература

1. Report of the Ad Hoc Group of Experts to the Executive Director on Governing Council Decision 14/26, UNEP/Bio. Div. 1 (Inf. 1). – 7 October 1988.
2. Международное экологическое право / Сост. Т. Гусейнов. – Баку: Чашыюглы, 2007. – 1136 с.
3. *Kiss A, Shelton D.* International Environmental Law. – UN, 2004. – 446 p.
4. *Sands P.* Principles of International Environmental Law. – Cambridge, 2003. – 1116 p.
5. Газета «Азербайджан». – 25 марта 2005 г. – № 66.
6. Газета «Азербайджан». – 22 дек. 2001 г. – № 292.
7. Газета «Азербайджан». – 25 марта 2006 г. – № 63.
8. Краткая географическая энциклопедия / Гл. ред. А.А. Григорьев. – М.: Сов. энцикл., 1960. – Т. 4. – 457 с.
9. Газета «Азербайджан». – 5 июля 2006 г. – № 146.
10. Газета «Азербайджан». – 31 марта 2006 г. – № 68.
11. Газета «Азербайджан». – 23 дек. 2006 г. – № 288.
12. Газета «Республика». – 29 сент. 2006 г. – № 220.
13. *Валеев Р.М.* Контроль в современном международном праве. – Казань: Центр инновационных технологий, 2003. – 321 с.
14. *Ерофеев Б.В.* Экологическое право. – М.: Инфра-М, 2004. – 320 с.

Поступила в редакцию
24.09.07

Гусейнов Тургай Имамгулиевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры международного публичного права факультета международных отношений и международного права Бакинского государственного университета.