

Пономарев М.В.

УКРАИНА В МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ.

За последние десятилетия в мировой экологической науке произошли существенные изменения, которые требуют учета в социо-экологическом и природоресурсном праве каждой отдельно взятой страны. Однако проблемы охраны окружающей среды не ограничиваются рамками отдельных стран и регионов, они приобрели глобальный характер, и необходимость их решения в планетарном масштабе предполагает объединение усилий международного сообщества, развитие международного сотрудничества. Важной основой сотрудничества государств в области охраны окружающей среды является его международно-правовое регулирование. Оно все отчетливее формируется как международное экологическое право, представляющее самостоятельную отрасль права, объектами которого являются космос, мировой океан, международные реки, атмосферный воздух, отдельные объекты животного мира и т.п.¹

Важной тенденцией в развитии современного международного экологического права является всемерное развитие политических, экономических, транспортных, информационных, космических и других международных взаимосвязей и отношений между различными государствами. В международном экологическом праве возникают новые понятия и новые институты, что способствует появлению в государственном экологическом праве специфических черт, присущих как национальному, так и международному экологическому праву.

Мировое сообщество уже давно осознало, что окружающая среда и ее компоненты являются общим достоянием человечества. Защита окружающей среды и рациональное использование ее ресурсов - важная проблема современности, в решении которой основными условиями являются доверие и взаимопонимание между государствами, проведение единой экологической политики на своей территории и, главное, развитие природоохранного законодательства. Межгосударственно-правовая ответственность учитывает юридические последствия, наступившие для субъекта международного права, нарушившего свои и международные обязательства, которые включают в себя среди прочих условий и обязанность государства-нарушителя возместить причиненный ущерб другим субъектам международного права, а в отдельных случаях и их физическим и юридическим лицам. Вопросы международно-правовой ответственности нашли отражение в Уставе ООН, Конвенции ООН по морскому праву и других документах. В настоящее время существует более 200 двусторонних и многосторонних договоров в области охраны окружающей среды. Однако экологический ущерб остается важной проблемой в разработке вопросов о международной ответственности в области охраны окружающей среды.

Международная практика свидетельствует о том, что причинение вреда окружающей среде, как правило, влечет возмещение только прямого ущерба. Поэтому предметом исследования является характер и объем такого ущерба, определение границ материального возмещения, методика исчисления ущерба и т.д. Договоры, регулирующие природоохранное сотрудничество, должны содержать четко сформулированные материальные нормы, а также комплекс вторичных норм, определяющих механизм международных правоотношений в случае нарушения договорного обязательства о порядке возмещения ущерба окружающей среде. Международно-правовая ответственность может наступать не только в силу нарушения норм международного права или обязательств по договору, но и за вредные последствия таковой деятельности - так называемая ответственность за риск.

Наиболее распространенной формой политической ответственности являются санкции. Как принудительные меры к государству-правонарушителю, они применяются только в случае совершения тяжкого международного преступления. Материальная ответственность наступает в случае нарушения государством своих международных обязательств, связанных с причинением материального ущерба. Она может выражаться в форме: а) репарации - возмещения ущерба в денежном выражении; б) реституции - возврата в натуре неправомерно изъятого имущества; в) субституции - замене неправомерно уничтоженного или поврежденного имущества. За международное эколого-правовое нарушение к субъекту международного права в числе других может быть применена такая форма материальной ответственности, как ресторация - восстановление государством-нарушителем прежнего состояния какого-либо материального объекта, например, восстановление качества чистоты воды, загрязненной по его вине.

Однако, несмотря на существование различных форм и видов международно-правовой экологической ответственности, отсутствует четкий экономико-правовой механизм ее определения и привлечения к ней. В сравнении с внутригосударственным законодательством об ответственности за экологические правонарушения, в международном праве отсутствует четкое регулирование вопросов объема и характера ущерба, определения способов его компенсации и методики исчисления. Эти важные положения сегодня требуют доработки и законодательного урегулирования на международном уровне, исходя из принципов единого жизненного пространства, более тесного взаимодействия государств в экономической сфере и осознания необходимости предотвращения глобального экологического кризиса, экологических бедствий и катастроф, деградации окру-

жающей среды.

Существующие виды международно-правовой ответственности государств – политическая и материальная - санкции, репарации, реституции, субституции, ресторации - требуют доработки и законодательно-экономического урегулирования на международном уровне.ⁱⁱ

Важными являются обеспечение сбалансированного решения задач социально-экономического развития на перспективу и сохранения благоприятного состояния окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения жизненных потребностей населения.

Антропогенный фактор всегда имел двойное значение: нельзя недооценивать нынешнюю роль человека в окружающей среде, но и вред, наносимый им природе, нельзя ни в коей мере упускать из виду. В связи с научно-технической революцией риск причиненного ущерба природе возрос, так как интенсифицировались методы воздействия на природные объекты, что в некоторой мере обусловило менее тщательный подход к сохранению их ценных свойств. Восстановление таких районов - задача как отдельного государства, так и мирового сообщества в целом.

Декларация по окружающей среде и развитию, принятая на конференции ООН с 3 по 14 июня 1992 года в Рио-де-Жанейро, подтверждает Декларацию Стокгольмской конференции ООН 1972 года по проблемам окружающей среды человека, развивает ее положения и преследует цель установления нового, справедливого, глобального партнерства путем создания новых уровней сотрудничества между государствами, ключевыми секторами общества и людьми, заключения международных соглашений, обеспечивающих уважение интересов всех народов, и защиту целостности глобальной системы окружающей среды.

Государства должны сотрудничать в духе глобального партнерства в целях сохранения, защиты и восстановления здорового состояния и целостности экосистемы Земли. Вследствие различной роли в ухудшении состояния глобальной окружающей среды, государства несут общую, но различную ответственность. Развитые страны признают ответственность, которую они несут в контексте международных усилий по обеспечению устойчивого развития, с учетом стресса, который создают их общества для глобальной окружающей среды, с учетом технологий и финансовых ресурсов, которыми они обладают.

Согласно п. 2 ст. 1 «Декларации прав и свобод человека и гражданина» от 22 ноября 1991 г., общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры имеют преимущество перед законами отдельных государств. Государствам следует руководствоваться документами состоявшейся в июне 1992 года в Рио-де-Жанейро Конференции ООН по окружающей среде и развитию. Итоговым документом Конференции явился глобальный программный документ, содержащий около 40 разделов по различным направлениям деятельности мирового сообщества в области взаимосвязанных проблем окружающей среды и социально-экономического развития на период до 2000 года и на долгосрочную перспективу с предложениями о путях и средствах достижения поставленных целей. Предусматриваются также обязательства развитых стран довести часть своего национального продукта, выделяемую на экологическое развитие, до 0,7 %. Страны, находящиеся в процессе перехода к рыночной экономике, включая Украину, Россию и др., будут добровольно участвовать в экономических программах.

К мерам по сокращению степени экологической опасности можно отнести меры, направленные на обеспечение экологически устойчивого развития, включая переход от социально-экономического к социально-экологическому развитию, базирующемуся на природосберегающем экономическом механизме удовлетворения потребностей в научно-техническом прогрессе, экологическом образовании, международном управлении экологическим риском, главным образом риском хозяйственной деятельности и природных стихийных процессов. В целях сокращения степени экологической опасности также важны: распространение достоверной информации о ней, учет рыночных механизмов, ужесточение действующих правил и более жесткий контроль за их выполнением, сотрудничество с другими ведомствами и государствами.ⁱⁱⁱ

В формировании такой самостоятельной отрасли права, как международное экологическое право, возникает важная проблема в соотношении международного экологического права и национального – украинского, российского и др. экологического права. Соответственно меняются и правовые взаимодействия как в международном экологическом праве, так и в отношениях внутри экологического права Украины, России и других стран.

Однако в этой связи вопрос об объеме и системе международного экологического права имеет немаловажное практическое значение.

Международному экологическому праву присущи три основных направления: 1 – координация деятельности в этой сфере и расширение обмена опытом; 2 – разработка и осуществление научно обоснованных систем мер по охране элементов природной среды в географических районах; 3 – разработка и осуществление общечеловеческих природоохранных мероприятий.

Международное экологическое право большой акцент делает на принятии многосторонних договоров, так

как такого рода договоры дают возможность более тесного сотрудничества стран. Нормы международного экологического права содержатся в качественно иных источниках, нежели нормы национального экологического права: в международных договорах; в конвенциях; в международных обычаях, которые признаны государствами публично или молчаливо юридически обязательными; в решениях международного права только тогда, когда они одобрены государствами.

В основном сторонами международных договоров в области экологических отношений являются государства. Однако значительная роль в этом принадлежит международным организациям, особенно Организации Объединенных Наций в лице ее главных и специализированных органов: организации ООН по вопросам продовольствия и сельского хозяйства (ФАО), Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), Всемирной метеорологической организации (ИМО), Комитету по природным ресурсам (КПР), Комиссии по проблемам экологии ООН (ЮНЕП); Европейскому Союзу; Международному Союзу охраны природы (более 40 государств). Согласованная политика государств-членов отражается, как правило, в декларациях, рекомендациях и международных программах и др., являющихся обязательными для государств-членов.

Источниками международного экологического права являются: международные договоры, соглашения, конвенции, а также решения конференций, совещаний, хартии и заявления, носящие рекомендательный характер.

Надо сказать, что с того момента, как государства начали сотрудничать по проблемам экологии, и даже раньше, их стал волновать вопрос о безопасности. Именно на нем базировались первые соглашения, в какой-то мере затрагивающие проблемы окружающей среды. Ведь в процессе войн подвергались разрушению не только различные сооружения, но и объекты, являющиеся частью природной среды. Так, например, Петербургская декларация, принятая в 1868 г., запрещала военные операции, не направленные против военных объектов. В Гаагской конвенции о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г. говорилось о том, что государство, занявшее область, обязано сохранять основную ценность общественных зданий, недвижимости, лесов и сельскохозяйственных угодий и управлять ими согласно правилам пользования (ст. 6 Гаагского положения).

Вся вторая половина XX века характеризуется активной выработкой норм международного экологического права.

К важным двусторонним соглашениям этого периода относятся:

- Соглашение между правительством СССР и правительством США о сотрудничестве в области охраны окружающей среды (1972 г.);
- Конвенция между правительством СССР и правительством Японии об охране перелетных птиц и птиц, находящихся под угрозой исчезновения, и среды их обитания (1973 г.);
- Соглашение между правительством СССР и правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии о сотрудничестве в области охраны окружающей среды (1974 г.);
- Соглашение между правительством СССР и правительством Франции о сотрудничестве в области охраны окружающей среды 1974 года. Аналогичные соглашения были заключены СССР с Бельгией (1975 г.), КНДР (1987 г.), Норвегией (1988 г.), Швецией (1989 г.), Канадой (1989 г.), КНР (1989 г.);
- Меморандум о взаимопонимании между правительством СССР и правительством Индии об охране перелетных птиц (1984 г.).

К важным многосторонним соглашениям того периода относятся:

- Договор об Антарктике (1959 г.);
- Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение (1971 г.);
- Конвенция по предотвращению загрязнения моря отбросами отходов и других материалов (1972 г.);
- Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (1972 г.);
- Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (1973 г.);
- Соглашение о сохранении белых медведей (1973 г.);
- 1-й Дополнительный протокол 1977 г. к Женевской конвенции 1949 г. о защите гражданского населения во время войны;
- Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду (1977 г.);
- Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большом расстоянии (1979 г.);
- Протокол 1985 г. о сокращении выбросов серы или их трансграничных отходов по крайней мере на 30 % Конвенции 1979 г. о трансграничном загрязнении воздуха на большом расстоянии;
- Конвенция о биологическом разнообразии (1992 г.);
- Конвенция об изменении климата (1992 г.);
- Конвенция о защите Черного моря от загрязнения (1992 г.);

- Конвенция об охране Балтийского моря (1992 г.);
- Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (1992 г.);
- Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (1992 г.).

8 февраля 1992 года в Москве было заключено межправительственное Соглашение в области охраны окружающей природной среды. Этот документ среди целого ряда межгосударственных нормативных актов о сотрудничестве в данной области весьма существен по целому ряду причин. Во-первых, его подписали страны «ближнего зарубежья», которые, несмотря на самостоятельность в решении государственных вопросов, осознали необходимость сотрудничества в такой глобальной области, как экология. Во-вторых, случаи причинения вреда в одной стране с неизбежностью отразятся на ближайшем соседе, и здесь важно понимание необходимости объединения усилий для предотвращения неблагоприятных воздействий и помощи в их локализации. В-третьих, выражен качественно новый подход договаривающихся сторон к ответственности перед своими народами, народами других государств, а также будущими поколениями за благоприятную для жизни и деятельности окружающую среду.

В соответствии с ним в июне 1992 г. на совещании в Минске руководители природоохранных ведомств государств-участников соглашения о взаимодействии в области экологии подписали Протокол о создании и полномочиях экологического Совета, который должен побуждать правительства СНГ от слов об экологии перейти к конкретным делам. Документ о создании указанного Совета подписали государства-участники СНГ. Представитель Украины присутствовал в качестве наблюдателя.

Утвержден перечень самых уязвимых природных зон на территории стран содружества: Чернобыльская зона, бассейны Аму-Дарьи, Днепра, озера Балхаш, Черное, Азовское, Каспийское моря, Приаралье.

29 декабря 1992 г. постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств принят рекомендательный законодательный акт «О принципах экологической безопасности в государствах Содружества». Это первый закон, который направлен на решение глобальной экологической проблемы, стоящей перед названными государствами Содружества.^{iv}

Среди целого ряда принципов, характерных для межгосударственно- правовой охраны окружающей среды, международная ответственность за ее сохранение занимает одно из главенствующих мест. Само понятие межгосударственно-правовой ответственности специфично и несколько отличается от понятия юридической ответственности по внутреннему праву государств – это юридические последствия, наступившие для субъекта международного права, нарушившего свои и международные обязательства. Они включают в себя обязанность государства-правонарушителя возместить причиненный ущерб другим субъектам международного права, а в отдельных случаях и их юридическим и физическим лицам. Никакие ссылки государства на национальные законы и правила в оправдание своего поведения, приведшего к нарушению норм международного права и нанесению вреда или ущерба, недопустимы. Также недопустимы ссылки на незнание норм международного права или их неправильное толкование и применение субъектами этой ответственности, где наряду с государствами могут выступать и международные организации.

Международные правонарушения подразделяются на ординарные правонарушения и международные преступления. Важным элементом правонарушения является причинно-следственная связь между противоправным поведением и причиненным ущербом. Существенное значение имеет вина государства-правонарушителя, хотя существует и безвинная (объективная) ответственность.

В наиболее развитых зарубежных странах, таких, как США, Великобритания, Япония, Франция и Канада, уделяется большое внимание формированию процесса экологического права.

В реализации международного экологического права и формировании правильной экологической политики на всех уровнях общественно-социального общения играет правосознание граждан. Среди экономических, политических, социальных, культурных прав граждан особое место имеют экологические права, которые, например, впервые в Украине были закреплены в Законе Украины от 25 июня 1991 года «Об охране окружающей природной среды».^v Ныне основные из этих прав отражены на конституциональном уровне. Так, из статей 34 и 50 Конституции Украины вытекает, что каждый имеет право на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду и каждому гарантируется право свободного доступа к информации о состоянии окружающей среды. Такая информация никем не может быть засекречена.

Авария на ЧАЭС с особой остротой поставила вопрос о доступе граждан к экологической информации. Засекречивание, извращение экологической информации, связанной с аварией, стало одним из многосторонних отрицательных факторов в ее ликвидации. Закон Украины от 24 февраля 1994 г. «Об обеспечении санитарного и эпидемиологического благополучия населения»^{vi}, Основы законодательства об охране здоровья^{vii} регламентируют право граждан на достоверную и своевременную информацию о состоянии своего здоровья и здоровья населения, а также о явных и возможных факторах риска для здоровья, их степенях, которые, возможно, могут быть связаны с отрицательным влиянием окружающей среды. Однако этого еще недостаточно, чтобы реализо-

вать право доступа граждан к экологической информации.

Полная и объективная информация заложена в данных государственного мониторинга окружающей природной среды, порядок проведения которого регулируется постановлением Кабинета Министров Украины от 23 сентября 1993 г. «Положение о государственном мониторинге окружающей природной среды».^{viii}

Практически информация, которая подается государственными органами, представляет собой короткие заявления, выступления руководящих должностных лиц. Министерство природы публикует Доклад о состоянии окружающей природной среды в Украине, однако его небольшой тираж делает эту информацию практически недоступной для граждан, а его публикация с достаточно большим опозданием, примерно на год, делает ее малоинформативной.

В настоящее время у нас идет процесс накопления экологической информации, становления системы мониторинга и единой экологической информационно-системы. Однако пока в странах СНГ не практикуются публикации самими предприятиями о своих возможных отрицательных влияниях на окружающую среду, как это имеет место, например, в США.

Иногда граждане могут владеть информацией, которой нет у государственных органов. Тогда возможна совместная работа граждан и государственных органов в борьбе с нарушителями природоохранных требований. Такое положение для усиления активности граждан в сборе экологической информации широко используется в США. Согласно законам этой страны, если собранная информация влечет за собой уголовные и гражданские наказания, государство может выдать гражданину, который ее собрал, награду в размере до 10 тысяч долларов. В особых случаях предоставляется награда в сумме половины наложенного за нарушение штрафа.^{ix}

Экологам, медикам, юристам, журналистам и другим специалистам, а также отдельным гражданам необходимо проводить работу по систематизации экологической информации, выявлению влияния различных факторов внешней среды на состояние здоровья людей, популяризации законодательных актов об экологических правах граждан и механизмах их реализации. Такая широкомасштабная пропагандистская работа через средства массовой международной информационно-системы наряду с усовершенствованием правового регулирования вопросов реализации гражданами своих экологических прав, безусловно, поднимет эколого-правовую осведомленность населения и активизирует деятельность в сфере охраны окружающей среды и решения современных экологических проблем.

В охране окружающей природной среды важна реализация следующих основных принципов: обеспечение экологически безопасной среды обитания, формирование у человека экологического мировоззрения, приоритетность требований экологической безопасности во всех сферах народного хозяйства, упреждающий характер мероприятий по охране окружающей среды, экологизация материального производства, обязательность экологической экспертизы, сочетание мер стимулирования и ответственности в деле охраны окружающей природной среды и др.^x

Оптимизация решения проблем охраны окружающей природной среды возможна лишь на основе широкого межгосударственного сотрудничества.

ⁱ Ерофеев Б. В. Экологическое право России. – М.: Юристъ, 1996. – 624 с.

ⁱⁱ Пономарев М. В. Экономико-правовые аспекты международной экологической безопасности // Экономика и управление. 1997. – № 5. – С.10-11.

ⁱⁱⁱ Пономарев М. В. Пути решения проблем экологической безопасности Украины // Культура народов Причерноморья. – 1997. – № 1. – С.18-25.

^{iv} Зеленый мир. – № 12.

^v Ведомости Верховной Рады Украины. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

^{vi} Ведомости Верховной Рады Украины. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

^{vii} Ведомости Верховной Рады Украины. – 1993. – № 4. – Ст. 19.

^{viii} Ведомости Верховной Рады Украины. – 1994. – № 2. – Ст. 38.

^{ix} Роль гражданина в применении законодательных актов по охране окружающей среды. – Вашингтон, 1992. – С.46.

^x Говоруха Л.С. Основы общей экологии и международное сотрудничество в области охраны природы. – К., 1991.; Экологічне законодавство України (Збірник законодавчих актів). – ЕкоПраво- Київ – ЕкоПраво-Харків, 1996. – 249с.; Кукушкина А. В. Международно-правовые аспекты экологической безопасности //Московский журнал международного права. – 1993. – № 2.