

*Мусабаева Н.А.*

**ОПЫТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ  
В МЕЖДУНАРОДНОМ И ЗАРУБЕЖНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

*N.A. Musabaeva*

**EXPERIENCE OF ENVIRONMENTAL SECURITY IN INTERNATIONAL AND  
FOREIGN LAW**

УДК: 349.6;341

*В статье приведен обзор широкого перечня международных актов в сфере обеспечения экологической безопасности; исследована деятельность международных организаций и определены приоритетные направления международного сотрудничества в сфере обеспечения экологической безопасности, на основании исследования содержательной части международных конвенций и договоров.*

*The article provides an overview of a wide range of international instruments in the field of environmental security; investigated the activities of international organizations and identified priority areas for international cooperation in the field of environmental safety, based on the content of the study of international conventions and treaties.*

Международный опыт обеспечения экологической безопасности, который носило спорадический, как правило, двусторонний характер и касался охраны отдельных объектов растительного и животного мира, начал складываться в начале прошлого столетия.

Одним из первых таких международных договоров является двусторонняя Конвенция от 2 августа 1839 г. о ловле устриц и рыболовстве у берегов Великобритании и Франции [1]. Затем получила распространение практика заключения межгосударственных договоров: 26 ноября 1897 г. Россия совместно с Японией и США подписала Соглашение об охране морских котиков[2].

Первая международная Конвенция о судоходстве на Рейне принята в 1868 г. [3], которая содержала требования об охране вод реки от загрязнения.

Заклучались соглашения об охране окружающей среды в ходе войн: принята Петербургская декларация, запрещающая военные операции, не направленные против военных объектов (1868) [4]; по Гаагской конвенции о законах и обычаях сухопутной войны (1907) [5], государство, занявшее чужую территорию, обязывалось сохранять общественные здания, недвижимость, леса и сельскохозяйственные угодья и управлять ими по правилам пользования (ст. 6); принята Женевская конвенции о защите гражданского населения во время войны (1949) [6], Дополнительный протокол к которой (1977) [7] предусматривал, что при ведении военных действий должна проявляться забота о защите

природы от обширного, долговременного и серьезного ущерба.

Примечательно, что регламентация на международно-правовом уровне природоохранной функции осуществляется наряду с функцией обеспечения мира: например в 1974 г. принята Конвенция по охране морской среды района Балтийского моря [8], в которой содержатся важные принципы сотрудничества прибалтийских государств.

Первым многосторонним актом экологического характера является Соглашение об учреждении Консультативной комиссии по международной охране природы, принятой на конференции 17—19 ноября 1913 г. в Берне по международной охране природы.

В октябре 1948 г. создан Международный союз охраны природы и природных ресурсов, который организовал проведение в октябре 1996 г. Генеральной Ассамблеей Всемирного конгресса по охране природы.

На XVII сессии Генеральной Ассамблеи ООН (18 декабря 1962 г.) принята резолюция «Экономическое развитие и охрана природы» [9], согласно которой государствам рекомендовалось проводить охрану природы с учетом экономического развития на основе эффективного внутреннего законодательства и международного права, всемерно поддерживать Международный союз охраны природы и природных ресурсов и другие международные организации с аналогичными целями, широко привлекать общественность.

В резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 1831 экономический аспект развития и охраны природы прозвучал так: «...чтобы мероприятия по сохранению природных ресурсов были эффективными, они ...должны проводиться как можно ранее, одновременно с экономическим развитием, включая индустриализацию и градостроительство».

На 21 планерном заседании Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды (5—16 июня 1972 г.) приняты Декларация принципов охраны окружающей среды, План действий, а также создан постоянно действующий орган ООН по охране окружающей среды (ЮНЕП) и Фонд окружающей среды, а 5 июня провозглашен Всемирным днем окружающей среды.

Именно на состоявшейся в 1972 г. в Стокгольме конференции, а затем на Конференции ООН по окружающей среде и устойчивому развитию в 1992 г. в Рио-де-Жанейро провозглашена идея, что человек является частью природы, а природа есть принадлежность человека.

Генеральная Ассамблея ООН одобрила и провозгласила Всемирную хартию природы (28 октября 1982 г) [10], принципы которой призывают государства уважать природу, не подвергать опасности генетические основы жизни на Земле, сохранять не только каждую популяцию дикой или одомашненной формы жизни на уровне, достаточном для обеспечения ее выживания, но и обеспечивать необходимые для этого средства обитания.

Согласно Хартии принципы сохранения природы должны применяться ко всем частям земной поверхности, особенно к уникальным районам, а также к типичным представителям всех видов экосистем и сред обитания редких или исчезающих видов.

Реализация принципов международного права в целом и сохранения природы, в частности, ориентирована на достижение следующих целей:

- управлять использованием экосистем и организмов, ресурсов суши, моря и атмосферы следует таким образом, чтобы можно было обеспечить и сохранить их оптимальную и постоянную производительность без ущерба для их целостности; т.е. с учетом того, что возобновляемые природные ресурсы, как, например, леса и рыбные запасы, не будут истощены, если условия использования не нарушают возможности их восстановления и естественного прироста;

- охрана природы для всех государств должна стать составным элементом планирования и осуществления деятельности в сфере социально-экономического развития, роста численности населения и улучшения условий жизни, что позволит предвидеть возможности естественных систем по долгосрочному обеспечению существования и расселения людей с учетом расширения практики применения науки и техники; во избежание расточительного использования природных ресурсов эксплуатация участков земной поверхности должна осуществляться на плановой основе, с надлежащим учетом физических ограничений их биологической продуктивности, разнообразия, природной красоты; уменьшение экологического вреда путем применения технологий, ограничивающих сброс загрязняющих веществ в окружающую среду;

- меры по предотвращению, контролю или ограничению последствий стихийных бедствий, распространения паразитов и болезней должны приниматься для устранения причин этих бедствий и не вызывать пагубных вторичных последствий для природы;

- необходимо широко распространять всеми возможными средствами знания о природе; учитывать стратегию ее охраны при составлении любого плана в качестве одного из основных его элементов, составлять атласы экосистем и определять экологическое воздействие планируемой политики и деятельности, соответствующим образом и своевременно доводить эту информацию до сведения общественности, чтобы она могла эффективно высказывать свое мнение и участвовать в принятии решений;

- наряду с финансированием осуществления экологических программ, необходимо вести наблюдение за состоянием природных процессов и экосистем, позволяющее своевременно обнаруживать проявления их деградации;

- государства, государственные органы, международные организации, частные лица, ассоциации и предприятия должны: сотрудничать в целях охраны природы путем проведения совместной деятельности, обмена информацией и консультациями, установить нормы использования материалов и применения технологических процессов, способных оказать вредное воздействие на природу, разрабатывать методы оценки этого воздействия;

- обеспечивать такие условия, чтобы деятельность, проводимая в рамках юрисдикции или под контролем того или иного государства, не наносила ущерба естественным системам, находящимся на территории других государств, а также в районах, расположенных за пределами действия национальной юрисдикции;

- учитывая в полной мере суверенитет государств над своими природными ресурсами, каждое государство должно применять положения Хартии через компетентные органы и в сотрудничестве с другими государствами.

Конференция по охране природы и развитию в Рио-де-Жанейро (3–14 июня 1992 г.) приняла программный документ, содержащий около 40 разделов по направлениям деятельности мирового сообщества в области взаимосвязанных проблем окружающей среды и социально-экономического развития, а также рекомендации о переходе к устойчивому развитию.

Большое значение имеет определение конференцией стратегических задач, стоящих перед мировым сообществом: ограничение роста производства и потребления в промышленно развитых странах мира, являющихся главными потребителями ресурсов и источниками загрязнения; ограничение роста населения, особенно в развивающихся странах в связи с опасностью перенаселения планеты со всеми вытекающими из этого последствиями; предотвращение углубления неравенства между богатыми и бедными.

Проблемы охраны природы впервые поставлены в контексте развития цивилизации по пути

установления нового, справедливого, общемирового партнерства, создания новых уровней сотрудничества между государствами, заключения международных соглашений, обеспечивающих уважение интересов всех народов и защиту целостности системы окружающей среды.

В принятой на конференции в Рио-де-Жанейро Декларации центральное место занимал принцип права человека на здоровую и благополучную жизнь в гармонии с природой, которое должно способствовать справедливому обеспечению экологических потребностей нынешнего и будущих поколений людей; она подчеркивает необходимость искоренения нищеты, особой заботы о наименее развитых и экологически наиболее уязвимых странах, различной ответственности неодинаково развитых стран за состояние природной среды, за усилия по ее охране.

Конференция призвала все государства разрабатывать свое национальное экологическое право, издавать необходимые законы об охране окружающей среды и регулировании природопользования с учетом природных, социально-экономических и правовых особенностей, принимать законы, касающиеся ответственности и компенсации жертвам экологического ущерба.

Каждое государство, обеспечивая доступ населения к экологической информации и участию в процессах принятия экологически значимых решений, обязано вовлекать в охрану природы все категории населения, совершенствовать экономический механизм охраны окружающей среды, соблюдать экологические нормы в международной торговле, устраняя препятствия, мешающие передаче и применению новой, экологически приемлемой техники и технологий. Экологически значимые решения должны включать административно-правовую регламентацию мероприятий по предупреждению вреда, наносимого окружающей среде на стадии планирования хозяйственной и иной деятельности и принятия.

Согласно Декларации каждая страна должна стремиться к решению проблем охраны природы на основе международного сотрудничества, особенно в области разработки и применения мер по предупреждению и устранению негативного антропогенного воздействия на природу, связанного со стихийными процессами, трансграничными и глобальными экологическими проблемами, улаживать экологические споры между государствами мирным путем и надлежащими средствами в соответствии с Уставом ООН.

Задача обеспечения экологической безопасности на современном этапе вышла на трансконтинентальный уровень решения, что, естественно, предполагает не только расширение международного сотрудничества в области, например, создания технологических процессов, образцов новой техники и материалов, обеспечивающих надлежащие

требования а экологической чистоте, но и разработку признаваемых международным сообществом правовых механизмов национальной политики в области защиты природы, общества и человека от чрезвычайной ситуации природно-техногенного характера.

Негативные последствия развития общественного производства, воинской деятельности, экологические и техногенные аварии и катастрофы, а в целом комплекс антропологические факторы оказывают разрушительное влияние на природу, общество и человека, выражающееся прежде всего в нарушении естественного состояния окружающей среды. И если признать, что проблема обеспечения экологической безопасности в мире признана глобальной, то потребность в организации международно-правового сотрудничества в сфере обеспечения экологической безопасности переоценить трудно.

Международно-правовое сотрудничество в сфере обеспечения экологической безопасности касается приграничных государств, к которым относятся, как известно, страны — государства СНГ, между которыми вступил в силу Протокол о международных автомобильных дорогах СНГ.

Примечательно, что активность международно-правового регулирования проблем обеспечения экологической безопасности объясняется тем, что именно в данной сфере государственного управления длительное время складывались между различными странами научные, технические корпорационные связи, которые оказались более устойчивыми, нежели политические, военные, экономические и т.п.

Статья 6 Конституции КР предусматривает, что вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики. Эти положения имеют универсальное значение и распространяются применительно к сфере обеспечения экологической безопасности.

Определенное значение для развития прав человека на благоприятную окружающую среду приобретает международное сотрудничество на основе межправительственного Соглашения о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды, подписанного в Москве 8 февраля 1992 г. представителями Азербайджана, Армении, Белоруссии, Казахстана, Кыргызстана, Молдавии, России, Таджикистана, Туркменистана.

Согласно ст. 1 Соглашения «стороны вырабатывают и проводят согласованную политику в области экологии и охраны окружающей среды (охрана и использование земель, почв, недр, лесов, вод, атмосферного воздуха, растительного и

животного мира, естественных ресурсов континентального шельфа, экономической зоны и открытого моря за пределами действия национальной юрисдикции) с учетом ранее заключенных СССР международных соглашений».

Если ранее традиционно под международной безопасностью понималось состояние международных отношений, при котором их субъектам (народам, государствам) не угрожает опасность войны, либо другое посягательство извне на суверенное существование и независимое развитие, то в современных условиях действия техногенных факторов глобального характера на природу, общество и человека содержание этого понятия должно быть значительно расширено.

В странах Европейского союза, например, создан открытый для всех членов банк данных о выбросах и загрязнениях, и согласно принятой Европейским сообществом директивы государства — члены Евросоюза должны обязать всех предпринимателей представлять в любое время компетентным национальным органам по их требованию доказательства, что они выявили все экологические опасности и приняли всесторонние меры по их предотвращению.

Современный этап развития мирового сообщества характеризуется тенденцией к интеграции международно-правовых отношений, складывающихся в сфере обеспечения экологической безопасности.

Всемирный саммит (Йоханесбург, 26 августа – 4 сентября 2002 г.), проведенный под девизом «Меньше слов – больше дела!», свидетельствовал, что в области устойчивого развития сделано ничтожно мало и, возможно, потому, что концепция устойчивого развития, несмотря на благородную цель, не имея четкого определения, утопична, разработана для слабо развитых стран, а правительства постиндустриальных государств вовсе не стремятся претворять ее в жизнь.

По мнению экологов, саммит послужил лишь трибуной политиков, еще раз заявивших о необходимости восстановления окружающей среды, хотя и поставил перед человечеством конкретные цели: обеспечить человечество питьевой водой и борьбу с бедностью и голодом.

Можно предположить, что именно поэтому Всемирный саммит по проблемам устойчивого развития в Йоханнесбурге вынужден был констатировать, что действенных мер по охране природы практически принято не было.

К задачам международного сотрудничества можно отнести координацию научных исследований, обмен их результатами и соответствующей научно-технической информацией, подготовку специалистов, научных и научно-педагогических кадров, повышение их квалификации, стажировку, взаимное консультирование, ознакомление с зарубежным

опытом обеспечения экологической безопасности и т.п.

Международное сотрудничество является одним из необходимых условий устойчивого развития и представляет комплекс разнообразных мероприятий, включающих систематические контакты специалистов в целях взаимного обмена достижениями, обсуждения новых научно - практических направлений обеспечения экологической безопасности.

Одним из перспективных направлений в развитии международного сотрудничества в сфере обеспечения экологической безопасности современных рыночных условиях является организация на основе финансово - правовых отношений предоставления взаимовыгодных услуг, например проведение международных экологических экспертиз на предмет выявления степени экологической опасности (загрязненности) территории, технологического цикла.

Весьма актуальным направлением в организации международного эколого-правового сотрудничества является прогнозирование возможностей возникновения и масштабов распространения новых техногенных факторов, оказывающих вредное влияние на экологическую обстановку и разработка на этой основе системы превентивных мер по снижению степени негативного их воздействия на окружающую среду, климат, здоровье населения, социальные, духовные и иные ценности общества и человека.

Международное эколого-правовое сотрудничество, несомненно, имеет все возрастающее комплексное и долговременное воздействие на социально-экономическую, научно-техническую, демографическую и другую национальную политику государств.

Общей тенденцией международно-правового сотрудничества является последовательная работа органов представительной власти по приведению национального законодательства в соответствие с принципами и нормами международного права, регламентирующего вопросы экологической безопасности.

По наиболее важным вопросам обеспечения экологической безопасности международное сотрудничество может приобретать форму межправительственных консультаций, позволяющих согласовывать экологическую политику стран, прежде всего в том, что касается состояния и тенденция развития охраны и защиты, экологических прав граждан.

В международной теории и практике экологического права широкое толкование получило понятие источников международного права в сфере обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды.

К ним относятся как нормативные правовые акты – собственно источники международного права, так и решения международных организаций, имеющих рекомендательный характер, не имеющих международно-правовой обязательной силы для государств: Договор об Антарктике (1959г.) [11] и Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела [12]; Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду (1977) [13] и др.

Рекомендательный характер международных конвенций является достаточно условной категорией, так как практически все международно-правовые нормы, возникшие при заключении международных обязательств, получают дальнейшее закрепление в нормах национального, как правило, административного, права, обладающих определенной юридической силой а, следовательно, обязательных для этих государств.

В международном праве в области охраны окружающей среды такие категории, как административная и уголовная ответственность, не применяются, отсутствует перечень каких-либо юридических санкций, используется политическая и материальная ответственность.

В случае совершения тяжкого международного преступления потерпевшее государство может лишиться государства, совершившее правонарушение, статуса наиболее благоприятствующей нации, а международная организация может предпринять определенные действия, невыгодные для государства-нарушителя.

Различаются источники, являющиеся носителями действующих правовых принципов и норм и образующие «твердое», обязательное право, и источники необязательного характера, отличающиеся авторитетностью, квазиправовой сущностью (учитываемые в международных отношениях в качестве «мягкого» или рекомендательного права) [14].

Среди первых — источники, перечисленные в ст. 38 Статута Международного суда ООН, международные конвенции (соглашения, договоры), устанавливающие правила, определенно признанные государствами в качестве обязательных правовых норм, резолюции некоторых международных организаций, имеющие обязательную силу для государств – членом этих организаций; международный обычай, общие принципы и, с некоторыми оговорками, судебные решения.

Основную роль в этой категории источников права играют многосторонние международные конвенции, соглашения, договоры в области охраны окружающей среды (а равно обеспечения экологической безопасности) в соответствии с

ежегодно публикуемым по программе ООН регистром.

В Международном центре по праву окружающей среды, который функционирует в Бонне под эгидой Международного совета по праву окружающей среды, в Международном союзе охраны природы и природных ресурсов Программы ООН по окружающей среде и во Всемирном фонде охраны дикой живой природы осуществляются учет и хранение текстов действующих (свыше 3000) двусторонних конвенций, соглашений, договоров, протоколов и других официальных нормативных документов, касающихся обеспечения экологической безопасности [15].

Важнейшим источником права окружающей среды является Заключительный акт совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г. [16], договор, подписанный высокими представителями 33 европейских государств, США и Канады и содержащий раздел об охране окружающей среды. Акт выражает соответствующие обязательства сторон, определяет цели, области, формы, методы природоохранительного сотрудничества государств в европейском регионе.

К источникам рекомендательного права относятся Стокгольмская декларация по окружающей человека среде (1972) [17], Всемирная стратегия охраны природы (1980) [18], Всемирная хартия природы (1982) [19], Декларация по охране окружающей среды и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992) [20] и многие резолюции международных организаций и конференций.

Этот вид источников не предназначен для прямого регулирования поведения членом международного сообщества, но призван побуждать государства и международные организации к активной деятельности и сотрудничеству, служить нормативным резервом для дальнейшего развития международного права окружающей среды.

Большое влияние на международное экологическое правотворчество и правоприменительную практику оказывают решения и резолюции конференций, симпозиумов, форумов и совещаний представителей общественности и неправительственных организаций, являющиеся актами международного права окружающей среды и имеющие рекомендательный характер, а именно:

Кокойская декларация (1974) [21], впервые провозгласила необходимость экологически сбалансированного производства и потребления;

Всемирная стратегия охраны природы (1980) [22] наметила систему долгосрочных экологически ориентированных действий, необходимых для устойчивого развития стран мира;

Универсальный кодекс экологически корректного поведения (1990) [23], принятый на общественном симпозиуме в Бангкоке (Таиланд),

призывает пересмотреть цели человеческой жизни и существования человечества;

Хартия бизнеса относительно устойчивого развития (1990) [24] провозгласила охрану окружающей среды одной из наиболее приоритетных задач деятельности экономических корпораций, и т.д.

Органической частью современной Концепции экологической безопасности в Кыргызской Республике [25], которая предполагает изменение традиционных подходов к охране окружающей среды, является международно - правовое сотрудничество в обеспечении всеобъемлющей системы международной безопасности.

Сотрудничество предполагает создание комплекса правовых, организационных и материальных государственно-правовых гарантий экологических прав человека и его защиту от вредного воздействия, источники которого расположены за пределами государства.

Содержательную структуру Концепции экологической безопасности в КР образует определенная совокупность ее элементов: а) принципы обеспечения экологической безопасности; б) проблемы экологической безопасности; в) направления и механизмы обеспечения экологической безопасности; г) ожидаемые результаты от реализации Концепции экологической безопасности.

#### Список сносок:

1. Конвенция от 2 августа 1839 г. о ловле устриц и рыболовстве у берегов Великобритании и Франции
2. Соглашение от 26 ноября 1897 г. об охране морских котиков, между Россией, США и Японией
3. Конвенцией о судоходстве по Рейну (1868 г.).
4. Петербургская декларация о запрете военных операций, не направленных против военных объектов (1868)
5. Гаагская конвенция о законах и обычаях сухопутной войны (1907)
6. Женевская конвенция ОТ 12 АВГУСТА 1949 года о защите гражданского населения во время войны(1949)
7. Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I, II) (Женева, 8 июня 1977 года)
8. Конвенция по защите морской среды района Балтийского моря (1974)

9. Резолюция 17-й сессии «Экономическое развитие и охрана природы» (1962 год).
10. Всемирная хартия природы от 28 октября 1982 г.
11. Договор об Антарктике от 1 декабря 1959г.
12. Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела от 19 декабря 1966 года.
13. Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду от 10 декабря 1976 года
14. Деревянко Л. А. «ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ» 2010 г.
15. Мышко Ф.Г. «Экологическая безопасность» 2003г.
16. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г.
17. Стокгольмская декларация по окружающей среде от 16 июня 1972 года.
18. Всемирная стратегия охраны природы от 5 марта 1980года.
19. Всемирная хартия природы от 28 октября 1982 года.
20. Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию от 14 июня 1992 г.
21. Кокойская декларация (1974)
22. Всемирная стратегия охраны природы от 5 марта 1980года.
23. Универсальный кодекс экологически корректного поведения (1990)
24. Хартия бизнеса относительно устойчивого развития (1990)
25. Концепция экологической безопасности Кыргызской Республики от 23 ноября 2007 года № 506.

#### Литература:

1. Мышко Ф.Г. «Экологическая безопасность» 2003г.
2. Деревянко Л. А. «Правовое регулирование экологической безопасности» 2010 г.
3. Гришин А.С., В.Н. Новиков, Экологическая безопасность учебное пособие, "Гранд", Москва 2000 г.
4. Гурова Т. Ф., Основы экологии и рационального природопользования. «Оникс», 2005.
5. Коробкин В. И., Передельский Л. В. Экология. Учебное пособие для вузов. - Ростов /на/Дону. Феникс, 2005.
6. Думенко В.Д. Экологические войны // Экология. – Спб.: 2005.
7. Хлобыстов Е. Экологическая безопасность и основы определения риска техногенных катастроф // Экономика России. – 2002.
8. Титова Г.Д. Экономические и правовые проблемы природопользования в регионе. Устойчивое развитие. – СПб., 2003.

Рецензент: к.ю.н. Жакыбакунов Э.Т.