

А.С.ТИМОШЕНКО

**Формирование
и развитие
МЕЖДУНАРОДНОГО
ПРАВА
ОКРУЖАЮЩЕЙ
СРЕДЫ**



«НАУКА»

АКАДЕМИЯ НАУК СССР
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРА

А.С.ТИМОШЕНКО

**Формирование
и развитие
МЕЖДУНАРОДНОГО
ПРАВА
ОКРУЖАЮЩЕЙ
СРЕДЫ**

Ответственный редактор
доктор юридических наук, профессор
О. С. КОЛБАСОВ



МОСКВА · «НАУКА» · 1986

Монография посвящена охране окружающей среды средствами международного права. Задачей работы является комплексное исследование основных теоретических вопросов формирования и развития международного права окружающей среды, понимаемого как обособленная совокупность международно-правовых норм, регулирующих отношения государств по поводу рационального природоиспользования и охраны окружающей среды.

Для широкого круга специалистов, занимающихся международным природоохранительным сотрудничеством, аспирантов и преподавателей юридических вузов.

Рецензенты: М. М. БОГУСЛАВСКИЙ,
А. Л. КОЛОДКИН

ВВЕДЕНИЕ

Для современного этапа развития человеческой цивилизации характерно наличие глобальных проблем. В основе этого лежит обусловленная соответствующим уровнем производительных сил растущая взаимозависимость государств, когда действия одной или нескольких составляющих международного сообщества не могут не вызывать определенные сдвиги в состоянии всей системы международных отношений. В данном случае действует один и тот же объективный закон взаимодействия части и целого, характерный для любой организованной системы, будь то социально-политическое образование, либо природное сообщество.

В ряду глобальных проблем выделяются две, неконтролируемое развитие которых может привести к катастрофическим для всей планеты последствиям. Первая из них, наиболее острая, — устранение угрозы ядерной войны и сохранение мира на Земле. Вторая проблема заключается в сохранении экологического баланса в общепланетарном значении. Обе они тесно связаны друг с другом, ибо без устранения угрозы войны нельзя гарантировать благоприятных условий для достойного будущего человечества, в том числе благоприятных экологических условий.

В докладе, подготовленном экспертами Программы ООН по окружающей среде и посвященном оценке состояния окружающей среды мира за десятилетие, истекшее после Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды 1972 г., указывается, что, несмотря на значительное повышение уровня научных знаний по вопросам охраны окружающей среды, эффективность природоохранительных мероприятий возрастала гораздо более медленными темпами. Опыт этого десятилетия убедительно подтвердил, что политический фактор играет первостепенную роль в решении глобальных проблем окружающей

среды, что многие существующие национальные, региональные и международные институты не обладают достаточной эффективностью и что достижение целей международного природоохранения возможно только в условиях прочного мира, безопасности и стабильности¹.

Яркий пример конструктивного подхода к решению глобальных проблем — позиция СССР в отношении международной охраны окружающей среды. Советский Союз выступает за широкое международное сотрудничество всех заинтересованных государств на основе равноправия и взаимной выгоды. Многочисленные мирные предложения СССР объективно имеют природоохранительную направленность. С другой стороны, крупнейшие советские инициативы в области окружающей среды неразрывно связаны со стремлением укрепить мир и международную безопасность. Таковы принятые по инициативе СССР Московский договор 1963 г. о запрещении испытаний ядерного оружия в трех средах, Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду, резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «Об исторической ответственности государств за сохранение природы Земли для нынешнего и будущих поколений», меры по реализации Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, в частности созыв в 1979 г. в Женеве общеевропейского совещания на высоком уровне по окружающей среде.

Военные приготовления, а тем более военные действия неизбежно несут ущерб окружающей среде. Еще в период, когда такое чудовищное по своей разрушительной силе оружие, как ядерное, не могли вообразить в полной мере даже авторы научно-фантастических произведений, В. И. Ленин прозорливо указывал, что война «может повести, — и что она неминуемо поведет, — к подрыву самих условий существования человеческого общества»². Это предостережение особенно актуально в ядерную эпоху. Действительно, если война с применением обычных видов оружия ставит под вопрос преимущественно жизнь отдельных личностей, то ядерная война угрожает существованию всей человеческой цивилизации. Даже если после ядерного пожа-

¹ The World Environment, 1972—1982. Dublin, 1982, p. 630.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 396.

ра на Земле останется в живых какое-то количество людей, то их сознание, физиология и среда обитания изменятся столь радикально, что это исключит их преимущественность по отношению ко всей предшествующей истории человечества.

В докладе на IV сессии Верховного Совета СССР в ноябре 1985 г. Генеральный секретарь ЦК КПСС М. С. Горбачев подчеркнул: «Перед народами всего мира возникло сегодня множество таких вопросов, решить которые можно только сообща и непременно в условиях мира... Уже наше поколение — свидетель массовой гибели лесов, исчезновения животных, отравления рек и водоемов, расширения зоны пустынь. А каким увидят мир будущие поколения?... Решение всех этих проблем по плечу человечеству сегодня, если объединить его силы и разум. Тогда станут доступны новые высоты в развитии цивилизации»³. XXVII съезд КПСС указал в этой связи: «Все отчетливее вырисовывается потребность в эффективных международных процедурах и механизмах, которые обеспечивали бы рациональное использование ресурсов планеты как общечеловеческого достояния»⁴.

Проблема охраны окружающей среды справедливо оценивается представителями всех отраслей знаний как комплексная. Она имеет многообразие аспектов: экономические, социальные, технологические, философские, правовые, педагогические и т. д. Для ее решения необходимы постоянные и должным образом скоординированные усилия представителей естественных, технических, гуманитарных наук, государственных и политических деятелей, общественных организаций.

Массовое осознание планетарного характера проблемы охраны окружающей среды приходится на начало 70-х годов, когда сформировавшееся в науке понимание данной проблемы как общечеловеческой было подкреплено вниманием международной общественности к многочисленным случаям умышленного или небрежного вмешательства в природные процессы и вредным последствиям таких действий.

В системе факторов, активно воздействующих на взаимоотношения человека и окружающей его сре-

³ Правда, 1985, 28 нояб.

⁴ Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. М., 1986. с. 18—19.

ды, право в целом и международное право в частности занимают особое место. Естественные науки могут более или менее адекватно описать действующие в природе закономерности. Разрабатываются соответствующие этим закономерностям инженерные конструкции и технологические процессы. Наконец, можно определить морально-философские принципы, психологическую мотивацию поведения человека по отношению к окружающей среде. Однако в условиях современного общественного устройства только формулирование и юридическое закрепление соответствующих экологическим требованиям правил единообразного поведения как индивидуумов, так и государств, соотнесение новых правил с уже действующими правовыми нормами способно эффективно институционализировать гармонизацию интересов развития человеческого общества с интересами сохранения среды его обитания.

Как известно, современное международное право носит классовый характер. Таковы реальные условия образования международно-правовых норм, их содержание. Справедливо и то, что формирование одних групп норм происходит в условиях ярко выраженного столкновения классовых интересов государств, классовость же других норм выражена менее очевидно. Сравнительно с другими аспектами межгосударственных отношений природоохранительное сотрудничество осуществляется при относительно меньшем воздействии особенностей социально-экономической природы государств-участников, что соответствует универсальной заинтересованности в сохранении благоприятной природной среды обитания людей. В то же время интересы различных стран, которые обуславливают формирование международного права окружающей среды^{4а}, имеют несомненную классовую окраску⁵.

Это отчетливо прослеживается в позициях государств на всех крупнейших международных конференциях по проблемам природоохранения, начиная со Сток-

^{4а} Подробно значение термина «международное право окружающей среды» (МПОС) раскрывается в разделе 3 главы первой.

⁵ М. И. Лазарев, например, убедительно показывает классовость международно-правовых норм, регулирующих охрану морской среды. См.: *Лазарев М. И. Теоретические вопросы современного международного морского права.* М., 1983, с. 16—19.

гольмской конференции 1972 г., где впервые особенно ярко выявилась классовость позиций основных групп стран — социалистических, развивающихся и капиталистических — по всему комплексу проблем охраны окружающей среды. В деятельности международных организаций и органов, прежде всего Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП), классовый характер позиций различных государств проявляется во всех аспектах — от разработки программ действий до их финансирования. Классовые интересы лежат также в основе теоретических концепций международно-правового регулирования охраны окружающей среды, разрабатываемых учеными разных стран.

В отличие от капиталистической системы ценностей, являющейся в конечном счете отражением интересов монополистического капитала, гуманистические идеалы социалистического мировоззрения наиболее близки экологическим ценностям, лежащим в основе природоохранения. Об этом свидетельствует теория и практика международно-правовой охраны окружающей среды, внутренние и внешнеполитические природоохранные акции СССР и других социалистических стран.

Проблема охраны окружающей среды средствами международного права является относительно новой и слабо разработанной прежде всего в теоретическом плане. Конечно, она в какой-то мере затрагивается в новейших публикациях по общей теории международного права (работы Г. И. Тункина, Н. А. Ушакова, Д. Б. Левина, Г. В. Игнатенко, И. И. Лукашука, Д. И. Фельдмана и других), однако более существенными в этом смысле являются разработанные этими учеными основополагающие общетеоретические положения, применимые к природоохранительной проблематике. Более подробно вопросы охраны окружающей среды рассматриваются в исследованиях по отдельным отраслям международного права, прежде всего международного морского права (работы А. Л. Колодкина, М. И. Лазарева, А. П. Мовчана, Л. В. Сперанской и др.). Известные работы В. А. Чичварина «Охрана природы и международные отношения»⁶ и О. С. Колбасова «Международно-правовая охрана окружающей

⁶ Чичварин В. А. Охрана природы и международные отношения. М., 1970.

среды»⁷ детально и иллюстративно освещают практику регулирования международного природоохранительного сотрудничества. Однако теоретические вопросы международного права окружающей среды затрагиваются в них лишь частично.

Хотя настоящая работа основывается на уже достигнутом в советской юридической науке, целью ее является комплексное исследование основных теоретических проблем формирования и развития международного права окружающей среды. Разумеется, автор не претендует на исчерпывающее рассмотрение этих вопросов как в силу ограниченного объема монографии, так и потому, что большинство проблем теории международного права окружающей среды впервые ставятся в советской литературе по международному праву. Более того, почти каждая из этих проблем может быть предметом самостоятельного исследования. Очевидно, что данное исследование может быть лишь этапом на пути глубокого и всестороннего изучения главных процессов и закономерностей становления новой самостоятельной части международного права — международного права окружающей среды.

⁷ Колбасов О. С. Международно-правовая охрана окружающей среды. М., 1982.

СУЩНОСТЬ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

1. Предпосылки международно-правового регулирования в области окружающей среды

Советские юристы, исследующие проблемы международно-правового регулирования охраны окружающей среды, уделяют определенное внимание анализу исторических предпосылок активизации межгосударственного природоохранительного сотрудничества. Наиболее систематическое изложение этих предпосылок мы находим в работах В. А. Чичварина¹. Автор подразделяет их на две основные категории: естественно-экологического характера; социально-экономические. По мнению В. А. Чичварина, сущность естественно-экологических факторов, стимулирующих межгосударственное природоохранительное сотрудничество, заключается в том, что изменение в состоянии одного природного ресурса неизбежно оказывает прямое или косвенное воздействие на другие объекты окружающей среды. Социально-экономические предпосылки заключаются прежде всего в заинтересованности народов в справедливом обмене экономическими средствами жизни, базирующимися в большинстве случаев на использовании природных богатств. Отметим, что В. А. Чичварин систематизирует главным образом факторы, оказывающие позитивное влияние на международно-правовое регулирование охраны окружающей среды.

Разделяя изложенную позицию В. А. Чичварина, следует, однако, заметить, что повышение роли международного сотрудничества в деле охраны окружающей среды зиждется на понимании широкими массами людей двух главных условий дальнейшего существования человеческой цивилизации: ограниченности пространства и ресурсов биосферы; необходимости согласованных действий отдельных лиц и государств в рам-

¹ См.: Чичварин В. А. Охрана природы и международные отношения. М., 1970, с. 19—20; Он же. Принципы рационального природопользования как один из международно-правовых принципов.— В кн.: Сов. ежегодник междунар. права (далее: СЕМП). М., 1968, с. 351—352.

ках этой ограниченной системы. Отсюда вполне логичное обращение к механизму права, как к эффективно-му регулятору общественных, в том числе межгосударственных, отношений.

Международно-правовое регулирование отношений государств в области окружающей среды является сложным и неоднозначным процессом. В современном международном сообществе формирование и применение международно-правовых природоохранных норм осуществляется под воздействием совокупности факторов, как стимулирующих, так и тормозящих данный процесс. При этом факторы даже одного и того же порядка (политические, экономические, социальные) могут не только стимулировать, но и тормозить международно-правовое регулирование охраны окружающей среды. Поэтому одной из задач науки международного права является выявление тенденций развития международной природоохранной деятельности как многофакторного явления. Соответственно эффективность международно-правовой нормы адекватна способности подавлять негативные факторы и создавать благоприятные условия для согласованных действий государств в области окружающей среды.

Следует указать на факторы политического характера, которые оказывают существенное стимулирующее влияние на международно-правовую охрану окружающей среды. Разрядка международной напряженности, обеспечение прочного мира и безопасности, обуздание гонки вооружений создают климат доверия и сотрудничества в отношениях государств, позволяют выделить дополнительные материальные ресурсы для сохранения благоприятной среды обитания, укрепляют стремление государств урегулировать возможные споры по поводу окружающей среды политическим путем в соответствии с принципами и нормами международного права. Косвенное положительное воздействие может оказывать и стремление отдельных государств использовать участие в природоохранительном сотрудничестве для сохранения и укрепления своего международного престижа.

Экономические факторы, способствующие регулированию природоохранных отношений средствами международного права, связаны с углублением международного разделения труда. Большинство соглашений о научно-техническом сотрудничестве в области

окружающей среды предусматривают совместные исследования и разработки, обмен информацией и опытом рационального природопользования. Объединение в рамках указанных соглашений научного и технического потенциала различных стран способно оптимизировать научные исследования, существенно повысить их эффективность. Особое значение такая форма международно-правового оформления сотрудничества государств имеет для развивающихся стран, в большинстве случаев не обладающих необходимыми материальными и людскими ресурсами для самостоятельного осуществления крупных научных проектов.

Примером научно-технического сотрудничества могут служить советско-американское соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды (1972 г.), Общая развернутая программа природоохранительного сотрудничества стран—членов СЭВ. Характерно, что в рамках подобных соглашений сотрудничество по вопросам права и управления в области окружающей среды выделяется в отдельную категорию. Следует отметить также, что для развития международного научно-технического сотрудничества в области окружающей среды широко используется механизм международных организаций.

Среди социальных факторов позитивного характера следует выделить прежде всего формирующееся во многих странах право человека на благоприятную окружающую среду. В капиталистических государствах этот процесс происходит главным образом под воздействием экологических требований различных общественных организаций и, наталкиваясь на логику капитала, ставящую во главу угла получение прибыли, носит противоречивый характер. В СССР и других социалистических странах обеспечение этого права неразрывно связано с заботой КПСС, Советского государства о неуклонном повышении уровня жизни населения. Так, связь природоохранительных задач с ростом материального и социально-культурного уровня жизни советских людей отражена в ряде статей Конституции СССР. Повышение качества жизни, в том числе улучшение окружающей человека среды, является стратегическим направлением политики Советского государства.

Развитие экологической науки служит объективной предпосылкой расширения международно-правового ре-

гулирования охраны окружающей среды. Изучение взаимосвязей в природной среде, анализ наиболее характерных видов нарушения экологического баланса позволяют создать необходимое естественнонаучное обоснование для разработки международных соглашений в области борьбы с загрязнением окружающей среды, сохранения видов животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения, охраны морских экосистем, тропических лесов, озонового слоя, регулирования воздействия на климат и погоду и др.

Нельзя не указать и на ряд факторов, оказывающих негативное влияние на развитие международного права окружающей среды. Это прежде всего хищническое отношение к природным ресурсам, объективно присущее монополистическому капиталу, формирование некоторыми государствами своей внешней политики в области окружающей среды на основе односторонне понимаемой концепции абсолютного суверенитета, конфликты между различными странами. Особенно заметное отрицательное воздействие на международно-правовую охрану окружающей среды оказывают рост международной напряженности, провоцируемая империалистическими державами гонка вооружений, деятельность транснациональных монополий, неокOLONиализм в политике промышленно развитых капиталистических государств. Указанные факторы способны не только тормозить процесс разработки и принятия важных природоохранных международно-правовых актов, но и снижать эффективность действующих международных соглашений.

Следует особо остановиться на том воздействии, которое оказывает на международно-правовое регулирование охраны окружающей среды бурное развитие науки, техники и технологии. С одной стороны, научно-техническая революция может предложить экологически более целесообразные способы получения энергии, виды транспорта, технологические циклы, что обусловило бы ненужность ряда действующих правовых норм, регулирующих загрязнение природной среды. Однако одновременно технический прогресс при определенных условиях может повлечь за собой такие побочные явления, как появление новых вредных воздействий, изменение режима использования природных ресурсов, что в свою очередь требует разработки новых международных природоохранных правил,

иными словами, в известной степени фактор НТР вносит элемент нестабильности в структуру международного права окружающей среды. В то же время развитие науки и техники объективно способствует развитию этой новой совокупности международно-правовых норм.

Таким образом, система международно-правовых правил охраны окружающей среды складывается не только под влиянием экологических требований, вытекающих из объективных законов природы. Формирование международного права окружающей среды обусловливается взаимодействием экологических, политических, экономических, социальных требований. Теоретически в основу природоохранительной нормы должны быть положены исключительно экологические соображения. Однако реально действующая норма должна основываться на учете интересов общественного развития и интересов сохранения среды обитания человека. Различные факторы, как уже отмечалось, могут либо способствовать, либо ослаблять воздействие экологических требований на формирование международной природоохранительной нормы и тем самым существенно влиять на ее эффективность и жизнеспособность. В этой связи представляется, что природа социальных факторов наиболее близка природе экологических требований, так как нынешнее социальное развитие человеческого общества предполагает переход к более прогрессивным общественно-политическим структурам (одновременно являющимся экологически более целесообразными), а вследствие этого и к обеспечению права человека на благоприятную окружающую среду, в том числе на уровне правовых гарантий.

2. Основные предметные области международно-правового регулирования

В советской правовой литературе в качестве объекта международно-правового регулирования охраны окружающей среды признаются отношения государств по поводу охраны и рационального использования природной среды на благо нынешнего и будущих поколений людей². Можно выделить четыре основные предмет-

² См., например: Чичварин В. А. Охрана природы и международные отношения, с. 30—31.

ные области международно-правовой охраны окружающей среды: ограничение вредных воздействий на окружающую среду; установление экологически целесообразного (рационального) режима использования природных ресурсов; установление и осуществление международной охраны природных памятников и резерватов; регулирование научно-технического сотрудничества государств по поводу окружающей среды.

Неблагоприятные воздействия на окружающую среду могут различаться как по своей физической природе (внесение в среду обитания загрязняющих веществ и иных инородных тел, атомная радиация, электромагнитные колебания, «шумовое загрязнение» и т. п.), так и по объекту воздействия (морская среда, атмосферный воздух, почвы и водоемы, животный и растительный мир). При этом различные виды вредных воздействий на окружающую среду могут совпадать во времени и пространстве. В этом случае их совокупный вред может значительно превысить арифметическую сумму ущерба от тех же видов воздействия на природную среду, взятых в отдельности. Международно-правовая норма на основе научно обоснованных рекомендаций, разработанных другими отраслями знаний, должна быть нацелена на предотвращение, прекращение или ограничение вредных воздействий на окружающую среду. Особо должны учитываться случаи, когда один и тот же природный объект подвергается одновременно различным видам неблагоприятного воздействия.

Разработка правил рационального использования природных ресурсов определяется прежде всего экологическими требованиями, которые должны быть направлены не только на сохранение самого ресурса, но и на предотвращение неблагоприятных последствий использования данного ресурса для других видов природных объектов. В то же время при юридическом оформлении таких правил следует учитывать правовой статус каждого отдельного природного ресурса. В теории права мировые природные ресурсы долгое время было принято делить на две категории: международные и внутригосударственные (национальные), т. е. в первом случае расположенные в международных пространствах, во-втором — в пределах государственной территории.

В последние годы специфика правового режима

так пазываемых разделяемых природных ресурсов³ потребовала их выделения в отдельную категорию, отличную как от международных, так и от национальных. Представляется, что такие ресурсы нельзя безоговорочно отнести к категории международных, поскольку отдельные их части являются элементами государственной территории, подпадают под действие суверенитета государств и находятся под их юрисдикцией (в отличие, скажем, от ресурсов Мирового океана, природных богатств Антарктики). Однако в отношении находящихся на их территории частей разделяемых ресурсов государства не могут осуществлять свой суверенитет в том же объеме, что и в отношении национальных ресурсов. Ограничения, содержащиеся в современном понимании государственного суверенитета, применительно к разделяемым природным ресурсам проявляются еще более остро в силу того, что специфика разделяемого ресурса обуславливает жесткую взаимозависимость интересов причастных государств.

Еще в 1970 г. В. А. Чичварин, подразделяя мировые природные ресурсы на международные и внутригосударственные, отмечал, что, помимо международных универсальных ресурсов, существует категория природных ресурсов, которые «являются совместным достоянием строго ограниченного числа государств (т. е. многонациональными природными богатствами), не теряя при этом своего международного качества»⁴. Представ-

³ Под разделяемым природным ресурсом понимается используемый человеком элемент природной среды, являющий собой биогеофизическое единство и расположенный одновременно на территории двух или нескольких государств. Основываясь на этих признаках, к категории разделяемых природных ресурсов можно отнести: международные реки и водоемы; явно выраженные целостные экосистемы, расположенные на территории двух или более государств; популяции животных или особо ценных растений, район обитания которых пересекают государственные границы; иные природные единства, отдельные части которых находятся на территории различных государств. (См.: Тимошенко А. С. Правовой режим природных ресурсов, разделяемых двумя или более государствами.— Сов. государство и право, 1977, № 6, с. 113—118.) По мнению некоторых исследователей, атмосферный воздух также обладает признаками разделяемого природного ресурса. См.: Бринчук М. М. Правовая охрана атмосферного воздуха. М., 1985, с. 56—57.

⁴ Чичварин В. А. Охрана природы и международные отношения, с. 9.

ляется, что в данном случае речь идет именно о разделяемых природных ресурсах. Именно «международное качество», на которое справедливо указывает В. А. Чичварин, отличает разделяемые природные ресурсы от национальных. В то же время оно не является достаточным для безоговорочного отнесения их к категории международных. Это качество лишь выражает отличительный признак разделяемых ресурсов, заключающийся в том, что расположенный одновременно на территории нескольких государств разделяемый природный ресурс остается неразрывным биогеофизическим единством и внутренние связи, взаимодействующие в этом единстве, не могут быть изменены или вовсе отменены наличием государственных границ.

Очевидно, что предлагаемое деление природных ресурсов на национальные, разделяемые и международные отвечает сегодняшнему состоянию природопользования, современному этапу развития международного права. Не исключено, что научно-технический прогресс приведет к открытию новых, ранее неизвестных природных ресурсов либо к вовлечению уже известных, но еще не используемых природных элементов в материальное производство, т. е. к приданию этим элементам качества природного ресурса. Вместе с тем развитие международного права (и прежде всего морского, воздушного, космического права) может привести к обособлению правового режима отдельных природных ресурсов. Так, уже сегодня налицо специфические особенности юридического статуса ресурсов исключительной экономической зоны, по отношению к которым определенным объемом прав обладают как прибрежные, так и другие государства. Очевидно, что, поскольку III конференция ООН по морскому праву более точно определила правовое положение ресурсов, расположенных в указанных зонах, может потребоваться выделение их в отдельную категорию, и прежде всего с точки зрения охраны и рационального использования.

Международно-правовая охрана природных памятников и резерватов осуществляется как путем заключения специальных международных договоров, так и в рамках деятельности международных организаций. Так, ЮНЕСКО организовала международную систему биосферных заповедников, по инициативе этой же международной организации была разработана ныне дей-