**ВВЕДЕНИЕ**

Возникшие в конце XX -начале XXI веков экологические проблемы наносят широкомасштабный ущерб национальным, региональным и в целом мировой системам окружающей среды, создавая угрозу благополучию и самому существованию не только отдельных государств, но и всему человечеству. Поэтому не случайно в последнее время в научный оборот все активнее вводится термин «экологизация права», под которым понимается выдвижение экологической науки и экологического права в число приоритетных наук.[[1]](#footnote-1)

В представленной работе предпринята попытка раскрытия специфики взаимодействия международного и внутригосударственного регулирования экологических отношений, проблемах национального законодательства в данной сфере и практике его применения.

В последнее время активность принятия международных экологических документов особенно усилилась. Это объясняется желанием государств укреплять дружественные отношения и развивать сотрудничество в области охраны окружающей среды, поскольку окружающая среда должна быть защищена для здоровья и благополучия растущего населения Земли, а устойчивое развитие экономики требует экологически обоснованного управления природными ресурсами, эффективного его правового регулирования, в том числе и посредством международного права.

Еще в преамбуле и принципах Стокгольмской декларации 1972 г. отмечено, что охрана и улучшение среды, в которой живет человек,

представляет собой важнейшую проблему, отражающуюся на благоденствии народов и экономическом развитии во всем мире. Природные ресурсы Земли, в том числе воздух, вода, земельные массивы, флора, фауна и особенно представительные образцы природных экосистем, должны ограждаться ради блага нынешнего и будущих поколений путем тщательного планирования и продуманного использования.[[2]](#footnote-2)

Взаимодействие международного и внутригосударственного права носит объективный характер. Можно с уверенностью утверждать, что как современное международное право не может существовать без содействия национального, так и последнее будет испытывать значительные трудности в реализации без содействия международного права. На всероссийской научно-практической конференции И.И.Лукашук, высказал мнение о том, что в наше время в условиях усугубляющейся интернационализации общества, включая правовую систему, особо важно обеспечить оптимальное взаимодействие правовой системы страны с международным правом и правовыми системами других государств. Формируется единое правовое пространство в глобальном масштабе.

Конституция РФ 1993 года ввела принцип «включенности» международно-правовых актов в правовую систему и признала приоритет правил международных договоров над нормами законов в случае их противоречия. И все же в государственно-правовой практике возникают проблемы, для решения которых необходимо разрабатывать систему международных норм и механизм их реализации и действия в национально-правовой системе, в том числе в российской. Причем акцент делается на имплементации преимущественно международно-договорных правил.

Международное право окружающей среды и национальное экологическое право оказываются объединенными единством целей, достижение которых осуществляется, прежде всего, посредством осуществления принципов национального экологического права и специальных принципов международного права окружающей среды.

Значение общепризнанных принципов и норм международного права нельзя недооценивать. К тому же в рамках межгосударственных объединений принимаются нормативно-правовые акты. Спецификой международно-правовых актов и норм являются особенности способов и процедур их реализации. В правовой системе эти акты взаимодействуют с внутригосударственными нормами и оказывают влияние, как на законотворчество, так и на правоприменение.

Наличие объективного характера процесса взаимодействия норм международного и национального права в сфере экологических отношений, отсутствие необходимого комплексного анализа данного процесса, в котором нашли бы отражение современные теоретические и практические аспекты указанного взаимодействия применительно к правовой системе Российской Федерации, предопределяет актуальность настоящего дипломного исследования.

Объектом исследованияявляется совокупность общественных от- ношений, как международных, так и национальных, возникающих вследствие создания и реализации норм международного права в сфере охраны окружающей среды.

Предмет исследованиясоставляет комплекс действующих в международном и российском праве нормативных и организационно-правовых институтов, направленных на обеспечение охраны окружающей среды в Российской Федерации.

Взаимодействие международного и национального права не должно приводить к ситуации, которая бы подрывала основы как международной, так внутригосударственной правовых систем. В этой связи целью настоящего исследования является изучение и анализ правовых проблем взаимодействия международного и российского права в сфере охраны окружающей среды и их роль в системе экологического законодательства Российской Федерации, а также формулирование принципов, способствующих эффективному взаимодействию международного и национального права в исследуемой сфере общественных отношений.

Достижение указанной цели обусловило постановку следующих основных задач:

- определить роль международного права в становлении и развитии
правового регулирования охраны окружающей среды в Российской
Федерации;

* говорить о принципах международного права вообще и специальных принципах международного экологического права в частности, кодифицированных в декларациях Стокгольмской конференции по проблемам окружающей человека среды 1972 г., Конференции ООН по окружающей среде и развитию 1992;
* рассмотреть общие проблемы способов согласования норм международного права во внутригосударственной правовой системе Российской Федерации;
* выявить основные проблемы соблюдения Россией своих международных обязательств в сфере охраны окружающей среды;
* проследить динамику международного сотрудничества в области обеспечения правового регулирования охраны окружающей среды на двусторонней основе;
* показать комплексный характер экологических проблем и участие России в многосторонних международных соглашениях, конвенциях;

- раскрыть особенности правового регулирования отношений
между странами Содружества Независимых Государств как субъектами международного права и выявить основные тенденции в объединении их усилий и стимулировании дальнейшего сотрудничества в области охраны окружающей среды.

Работа базируется на трудах отечественных ученых-юристов по международному праву: Л.Н.Анисимова, С.С.Алексеева, В.Г.Бугкевич К.А. Бекяшева, М.М. Бринчука, А.М. Васильева, Г.В. Игнатенко, А.А. Ковалёва, О.С. Колбасова, И.И.Лукашука, С.Ю. Марочкина, А.С. Тимошенко, Ю.А. Тихомирова, С.В.Черниченко, ФЗ «Об охране окружающей природной среды» и других федеральных законах, касающихся охраны и использования природных ресурсов.

**ГЛАВА 1. ОСНОВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ПРИНЦИПЫ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**1.1. МЕСТО И РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В СТАНОВЛЕНИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Осознание мировым сообществом глобального характера экологического кризиса привело к тому, что проблемы, связанные с охраной окружающей среды, стали одним из главных приоритетов мировой политики и отношения по их разрешению, нуждаются в международно-правовом регулировании.

Исследование и разработка проблемы становления экологического права и экологических правоотношений еще не стали предметом должного внимания юридической науки. Вместе с тем последние десятилетия воочию убеждают в том, что жизнь общества есть единая цепь зависимости с объектами и процессами природы, несущими на себе неизгладимый отпечаток общественной деятельности, всех и всяческих форм человеческого труда, как материального, так и духовного.

Вторая половина XX столетия ознаменовалась появлением разнообразных экологических концепций, которые обобщали исторический опыт изучения воздействия научно-технического прогресса на состояние окружающей природной среды. Толчок к появлению новых взглядов на взаимодействие природы и общества был дан деятельностью Римского клуба[[3]](#footnote-3) - этой своеобразной международной ассоциацией демографов, социологов, экономистов, юристов, представителей естественных наук, людей политики и делового мира, объединившись для разработки прогнозов развития современного общества.

Хотя вопросы охраны окружающей среды занимали определенное место в межгосударственных связях и ранее, но, в основном, они были связаны с вопросами военных конфликтов и экономического сотрудничества. Они, как правило, не выходили за региональные пределы и слабо увязывались с другими направлениями международных отношений. Положение кардинально изменилось после Второй Мировой войны (1939-1945 гг.). Развитие общества, демографический взрыв, увеличение давления на природу явилось причиной привлечения внимания к данным вопросам со стороны государств. Необходимой опорой, которая обеспечила становление и развитие процесса глобальной экологизации на современном этапе стала ООН, превратившись со временем во "всемирный форум по организации международной деятельности в области окружающей среды". Первая экологическая акция датируется 1949 г., когда в Лейк-Сассексе (США) была проведена Международная научно-техническая конференция по охране природы.[[4]](#footnote-4) В 60-е гг. в ООН наметилась тенденция перехода от разрозненных, бессистемных мероприятий, связанных с отдельными аспектами природопользования, к более комплексной деятельности, поставленной уже на постоянную основу.

Новую динамику разработки концепций взаимоотношений человека и природы получила после состоявшейся в 1972 г. в Стокгольме Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды. В работе конференции приняли участие 113 государств. Кроме того, своих представителей в Стокгольм направили 13 специализированных учреждений ООН и многие другие международные межправительственные и неправительственные организации. Именно Стокгольмская конференция заложила основы сбалансированного и комплексного подхода к решению на глобальном уровне всего спектра экологических проблем. Принятые в шведской столице решения придали мощный импульс международному природоохранному сотрудничеству, предопределив стремительное развитие международного права окружающей среды и задав новые параметры экологической деятельности ООН. Кроме того, конференция оказала влияние и на внутреннюю политику многих государств, в национальных приоритетах которых прежде отсутствовали вопросы охраны природы. После Стокгольма в массовом порядке начали разрабатываться государственные экологические программы, а также стали создаваться механизмы для их реализации.

Спустя двадцать лет после стокгольмской Конференции, в июне 1992 г. в Рио-де-Жанейро состоялась Конференция ООН по окружающей среде и развитию (КОСР-92). Центральным моментом возможных новых представлений о балансе отношений является идея совмещения экологии с развитием экономики. Речь идет о сочетании социального прогресса и экономического развития с сохранением окружающей природной среды во имя сохранения качества жизни нынешних и последующих поколений. В качестве главной проблемы выступает сохранение стабильности окружающей среды и человеческого сообщества на основе возрождения и сохранения естественных сообществ организмов в объеме, обеспечивающем устойчивость окружающей среды. Изменение форм и методов хозяйства в направлении сокращения загрязнения окружающей среды выступает в качестве последующей задачи.

Однако для России реализация этой программы оказалась непростой задачей. Начавшиеся еще в 1990 году значительные преобразования в стране уже успели к середине 1992 года раскрутить тот «перестроечный механизм», который, являясь по сути антиэкологическим, имел мало общего с избранным в Рио-де-Жанейро новым путем развития земной цивилизации. Это обусловило объективные трудности с реализацией документов Рио-92, поскольку переориентировать за короткий срок в нужном направлении данный механизм преобразований было практически невозможно. Этим обстоятельством можно объяснить произошедшую в России за последние годы деградацию государственных приоодоохранных структур (понижение их статуса или даже ликвидацию) и резкое снижение в целом природоохранной активности.

Результатом поиска выхода из тупика стал Указ Президента РФ от 04.02.1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития», которым одобрялись основные положения данной стратегии, предусматривающей два направления действий:

* решение текущих социально-экономических задач в неразрывной связи с осуществлением адекватных мер по защите и улучшению окружающей среды, сбережению и восстановлению природных ресурсов;
* реализацию закрепленного в Конституции РФ права граждан на благоприятную окружающую среду и прав будущих поколений людей на пользование природно-ресурсным потенциалом в целях поддержания устойчивого развития (ст.42).

Утвержденный План действий Правительства РФ по охране окружающей среды на 1994-1995 гг. (постановление Правительства РФ от 18.05.1994 г. №496)[[5]](#footnote-5) предусматривал реализацию 96 мероприятий по подготовке законодательных и других нормативно-правовых актов, а также целевых программ, необходимых для решения остро назревших экологических проблем. Этот план в основном был выполнен за исключением некоторых незавершенных разработкой программ, перешедших в новый План действий Правительства Российской Федерации в области охраны окружающей среды на 1996-1997 гг. (утвержденный постановлением Правительства РФ от 19.02.1996 г. №155).

Разработка проекта концепции явилась следующим важным шагом в осмыслении проблемы устойчивого развития, поиске путей достижения цели и не имела аналогов в российском документотворчесгве. Это был единственный, пожалуй, случай осуществления реформ в России, когда к подготовке важного для страны документа широко привлекалось население.

В целях обсуждения сложившейся экологической обстановки и подготовленного рабочей группой проекта концепции Правительства РФ специальным распоряжением (от 13.04.1994 года №1481-р)[[6]](#footnote-6) наметило собрать в Москве в июне 1995 года Всероссийский съезд по охране природы, в рамках подготовки к которому в 87 субъектах Российской Федерации были проведены территориальные конференции по избранию делегатов съезда, обсуждению проекта концепции и местных проблем охраны природы.

Таким образом, начатый в Рио-де-Жанейро процесс преобразований постепенно становится в России все более привычным и вполне реализуемым. Задача состоит лишь в том, чтобы создать для этого процесса благоприятные условия, которые в стране отсутствуют из-за кризисных явлений.

Вхождение России в мировой экологический рынок и участие в мировой конкуренции предполагают необходимость правового решения ряда новых проблем - о соответствии общепризнанным техническим требованиям экспортируемого сырья и импортируемой продукции российских природоохранных стандартов мировым требованиям, например, в части вредных выхлопов и уровня шума автомобильных и авиационных двигателей, обеспечении надлежащего таможенного и производственного экологического контроля.

Обобщая вышесказанное, можно отметить, что одной из важнейших задач по созданию действенного механизма реализации экологической функции государства является дальнейшее совершенствование экологического законодательства, которое в современном его виде не полностью соответствует современным требованиям.

Сценарий развития экологических процессов в нашей стране в
ближайшей перспективе, увы, не обнадеживает. И все же ситуация не
выглядит не столь безнадежно критической по причине интернационализации
экологических издержек развития российского общества, что усиливает
заинтересованность мирового сообщества в стимулировании
природоохранных действий на национальном уровне. Тем более что
обострение экологического кризиса в России превращается в угрозу
глобальной экологической безопасности. Значение факта глобализации
экологических процессов для России не ограничивается лишь получением
финансовой и технической помощи под гарантию осуществления
экологических проектов. Это - и путь к экологизации хозяйственной
деятельности через участие в международных экологических соглашениях
и привлечение иностранных инвестиций. Это - и средство экологизации
общественного сознания через интеграцию в международное экологическое движение.

**1.2. ПРИНЦИПЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ИХ РОЛЬ В СИСТЕМЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ**

Одним из самых действенных способов юридической техники, призванных определить ориентиры правового регулирования тех или иных общественных отношений, несомненно, важное место занимают принципы международного права и национального законодательства. Процесс развития экологического законодательства Российской Федерации в настоящее время наглядно демонстрирует усиление роли принципов международного права.

Наиболее основательно эти проблемы рассмотрены в работах И.И Лукашука[[7]](#footnote-7) и С.Ю. Марочкина [[8]](#footnote-8), где в свою очередь, отраслевая система международного права воздействует на отраслевую систему национального права, где также нельзя недооценивать значение общепризнанных принципов и иных международных норм права.

Характерной особенностью международного права является наличие в нем комплекса основных принципов, под которыми понимаются основополагающие общепризнанные нормы, отражающие характерные черты, а также главное содержание международного права и обладающие высшей юридической силой. Эти принципы наделены также особой политической и моральной силой. Очевидно, поэтому в дипломатической практике их обычно именуют принципами международных отношений. Сегодня любое значимое политическое решение может быть надежным, если оно опирается на основные принципы международного права.

Однако принципы права не всегда лежат на поверхности они или же закрепляются прямо в законодательных актах (статьях, преамбулах конституционных и обычных законов), или же вытекают из содержания конкретных правовых норм.

Как справедливо отметил С.С.Алексеев, «...принципы - это выраженные в праве исходные нормативно-руководящие начала, характеризующие его содержание, его основы, закрепленные в нем закономерности общественной жизни, ее тенденции и потребности»[[9]](#footnote-9).

В силу особой значимости таких нормативно-руководящих начал логично предположить, что формулируются они, прежде всего в нормах законодательных актов Российской Федерации. Однако проведенный сравнительно-правовой анализ нормативно-правовых актов Президента РФ и Правительства РФ показывает, что отнюдь нередко принципы содержали именно в этих актах. Вместе с тем, очевидно, что в происходящем в настоящее время процессе повышения роли закона среди всех нормативных правовых актов, основанном на положениях ст.1, 4, 15 Конституции РФ, обеспечивающих принцип верховенства закона в государстве, первичная правовая норма может появиться только в законодательном акте. Таким образом, если теоретически и практически не исключается формирование принципа права в любой норме права, то наиболее юридически обоснованным было бы его закрепление именно на уровне закона. Следовательно, налицо, что в настоящее время понятия принципа права и принципа законодательства практически совпадают и используются различно лишь в конкретном аспекте проводимых научных исследований. Поскольку же сфера настоящего научного исследования - это законодательство, то понятие принципов прилагается именно к экологическому законодательству.

Несмотря на характер и динамику действия принципов, они остаются главным системообразующим фактором международно-правовой системы. В понятие правовой системы в теории права включаются юридическая практика, правовая идеология, правосознание, индивидуальные государственно-властные предписания, субъективные права и обязанности, а соответственно формулировка Конституции РФ «дает основания для такой «прописки» общепризнанных принципов, норм и международных договоров РФ в российской правовой системе, при которой эти принципы, нормы, договоры, не вторгаясь прямо во внутригосударственный нормативный комплекс, в российское законодательство, взаимодействуют с ним в правоотношениях, вправоприменительном процессе....»[[10]](#footnote-10).

Существование приоритета международного права перед внутригосударственным заключается в повышенном влиянии международного права на формирование внутригосударственного законодательства Российской Федерации, но для того чтобы норма международного права стала обязательной для физических и юридических лиц в государстве, его государственных органов, органов местного самоуправления, вводится процедура имплементации в национальные законодательные и нормативные правовые акты. Другими словами, включение общепризнанных принципов и норм международного права в систему права России, в сферу источников национального права происходит только на основании специальных решений и действий государства.

При этом М.М.Бринчук справедливо отмечает, что «соблюдение принципов может служить мерилом правового и социального характера государства, эффективности всей деятельности по обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей среды, защите экологических прав и законных интересов человека и гражданина»[[11]](#footnote-11).

Исследованиями в этой области известны правоведы-экологи: Алексеев С.С., Бекяшев К.А., О.С.Колбасов, А.С.Тимошенко,Ю.А.Тихомиров, С.В.Черниченко, которые говоря о принципах международною права вообще и специальных принципах международного экологического нрава в частности, отмечают, что речь идет не о законах самого права как формы общественного сознания, а о таких его нормах, которые имеют общий характер и позволяют поддерживать ту степень цивилизованности в отношениях между субъектами международного права, без намеренного сочетания своих интересов.

В международном праве известна классификация принципов права в зависимости от их распространения на систему права. Итак, выделяются принципы универсального характера (основные), сфера действия которых касается не только субъектов, но и видов международных отношений, которые подвергаются их воздействию, имеющих характер социально-политических начал и отраслевые (специальные) принципы международного экологического права, которые могут рассматриваться как общепризнанные нормы международного права, а также их непосредственное влияние на правоприменение, толкование законов и развитие экологического законодательства.

Общепризнанные (основные) принципы международного права закреплены в Уставе ООН[[12]](#footnote-12), затем они были конкретизированы и дополнены в ряде международно-правовых актов: Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, утвержденная резолюцией 2625 (XXVI) Генеральной Ассамблеи от 24.10.1970 г., Венской конвенции о праве международных договоров (1969 г.), Международных пактах ООН о правах человека (1966 г.), Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975 г). Формулирование принципов международного экологического права продолжила Всемирная хартия природы, которая была одобрена Генеральной Ассамблеей ООН и провозглашена в резолюции от 28.10.88 г.

Каждое государство, осуществляя право на проведение в отношении национальной системы окружающей среды необходимой ему политики, должно соблюдать при этом общепризнанные принципы и нормы современного международного права. В настоящее время в связи с обострением проблемы переноса загрязнения за пределы территории одного государства на большие расстояния (трансграничное загрязнение) важное значение приобретает соблюдение таких фундаментальных принципов, как уважение государственного суверенитета, суверенное равенство государств, территориальная целостность и неприкосновенность, сотрудничества, мирного разрешения международных споров, невмешательства во внутренние дела, уважение прав человека и основных свобод, самоопределения народов, добросовестного выполнения международно-правовых обязательств, международно-правовая ответственность. Из них исходят и определяют содержание все международные договоры по защите окружающей среды, при этом представляя собой часть правовой системы Российской Федерации (ч.4 ст. 15 Конституции РФ).

При этом общепризнанные принципы экологического права в законодательных актах сформулированы либо как принципы законодательства, либо как принципы реализации конкретного вида деятельности, порядок осуществления которого установлен законодательством.

Следует отметить, что специальные принципы международного экологического права - категория развивающаяся. Данные принципы еще не получили отражения в каком-либо полном кодифицированном виде, они рассеяны по множеству международно-правовых актов, имеющих как обязательный, так и рекомендательный характер. Также являются нормами, формулирующими общепризнанные принципы международного экологического права, которые нашли свое отражение в развитии внутригосударственного права и законодательства в целом, в частности для международного права окружающей среды и экологическою права и законодательства Российской Федерации. Например, ч.1 ст.27 Конституции РФ гарантирует право свободного выбора пребывания и места жительства на случай чрезвычайной экологической катастрофы, согласно ст. 13 ч.1 Всеобщей декларации прав человека (1948 г.), где закреплено право каждого человека свободно передвигаться и выбирать себе местожительство в пределах каждого государства, а также Международных пактов ООН о правах человека (1966 г.) в которых законодательно были закреплены принципы, провозглашенные во Всеобщей декларации прав человека (ст. З).

Состояние окружающей среды - существенный фактор, от которого зависит здоровье человека. Поэтому доказательством активного и гармоничного развития системы специальных принципов являйся становление принципа права человека на благоприятную окружающую среду. Право на благоприятную окружающую среду фактически связано с рассмотрением в более узком контексте международно-правового регулирования прав человека. Однако прямо и однозначно данное право в международно-правовых актах универсального характера не закрепляется. Либо оно подразумевается в контексте с другими правами, либо оно закрепляется опосредованно. Впервые на международном уровне на Стокгольмской конференции ООН (1972 г.), а позднее в Итоговом документе Венской встречи представителей - государств-участников СБСЕ 1986 года.

В Конституции РФ предусмотрена система юридических гарантий экологических прав граждан, закрепленных непосредственно в ст.42. Право граждан на благоприятные условия жизни предполагает реальные возможности проживать в здоровой, отвечающей международным и государственным стандартам окружающей природной среде, участвовать в подготовке, обсуждении и принятии экологически значимых решений, осуществлять контроль за их реализацией, получать надлежащую экологическую информацию, а также право на возмещение ущерба. Например, как гарантию права на достоверную информацию о состоянии окружающей среды можно рассматривать положение ч. З ст.41 Конституции РФ об ответственности должностных лиц за сокрытие фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей.

Отдельные положения, закрепляющие права и интересы граждан в сфере экологии, имеются и в иных нормативных правовых актах Российской Федерации и ее субъектов.

Так, защита окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений - обобщающий принцип в отношении совокупное и специальных принципов и норм международного права охраны окружающей среды. Его суть сводится к обязанности государств в духе сотрудничества на благо настоящего и будущих поколений предпринимать все необходимые действия по сохранению и поддержанию качества окружающей среды, включая устранение отрицательных для нее последствий, а также по рациональному и научно обоснованному управлению природными ресурсами.

Закрепляемые в российском законодательстве принципы международного сотрудничества в области охраны окружающей среды, с одной стороны, косвенно направлены на решение этой проблемы внутри самого государства, а с другой, представляют основу, на которой должны строиться отношения в этой сфере с другими государствами. Фактически происходит осуществление специального принципа международного сотрудничества в области охраны окружающей среды.

Недопустимость нанесения трансграничного ущербаДанный принцип запрещает такие действия государств в пределах своей юрисдикции или контроля, которые наносили бы ущерб иностранным национальным системам окружающей среды и районам общего пользования. Вытекая из фундаментального принципа уважения государственного суверенитета, этот специальный принцип международного права окружающей среды налагает определенные ограничения на действия государств на своей территории, а также подразумевает ответственность государств за нанесение экологического

ущерба системам окружающей среды других государств и районов общего пользования. Впервые этот принцип был сформулирован в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 3016/XXVII/ от 18.12.1972 г. о «Неотъемлемом суверенитете развивающихся стран над своими природными ресурсами» (1972 г.), далее в Стокгольмской декларации ООН по проблемам окружающей среды (1972 г.).

Принцип устойчивого развитияполучил легальное определение в российском законодательстве через его понимание как социальной модели, представляющей собой систему интегрированных компонентов, их существенных отношений и связей, отражающих основное содержание процессов сбалансированного социально-экономического и экологическою развития.

Данный принцип, постулируемый в соответствующих международных договорах в качестве одной из основных идей - удовлетворение нужд современного поколения без нанесения ущерба будущим поколениям людей, включая комплекс компонентов, отражающих ключевые аспекты функционирования и взаимодействия социальной, экономической и экологической сфер, рассматривается в национально-правовых актах Российской Федерации в качестве главного принципа государственного регулирования в области использования и охраны природной среды и определяет основы для согласованного развития национального законодательства в рамках международного сообщества

Согласно ст.9 Конституции РФ «земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности»[[13]](#footnote-13). Подчеркнем, что в Законе РФ «Об охране окружающей природной среды» от 1991 года закреплено, что «природа и ее богатства являются национальным достоянием народа России, естественной основой их устойчивого социально-экономическою развития и благосостояния человека». Однако, в ФЗ «Об охране окружающей природной среды» от 2002 года этот вопрос опущен. Следуя общему принципу, в данном случае должна действовать правовая норма Конституции РФ. Мы солидарны с мнением М.М. Бринчука полагающего, что «учитывая особую общественную ценность природных богатств, закрепить в Конституции РФ положение о том, что природные ресурсы, находящиеся в пределах территории России, являются объектами права собственности народа России. От имени народа право собственности осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления, в рамках компетенции, определенной Конституцией»[[14]](#footnote-14).

Недопустимость радиоактивного зараженияокружающей среды охватывает как военную, так и мирную область использования радиоактивных веществ (ядерной энергии). Угроза указанного заражения, в подавляющем большинстве, исходит от промышленных, военных, научных и других объектов. На сегодняшний день актуальной встала проблема нераспространения (запрет на ввоз-вывоз) средств потенциального радиоактивного заражения на территорию государств без принятия надежных средств радиоактивной безопасности. Имеется в виду недопущение размещения на своей территории ядерных источников, не обеспеченных должной экологической защитой, и аналогичный подход к захоронениям ядерных отходов на своей территории.

Международно-правовое запрещение испытаний, военного использования и уничтожения неядерного оружиявыражает обязанность государств принимать все необходимые меры по эффективному запрещению такого использования средств воздействия на природную среду, которые имеют широкие, долгосрочные или серьезные последствия в качестве способов разрушения, нанесения ущерба или причинения вреда любому государству.

Несмотря на уже достигнутый уровень кодификации принципа запрета военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду, сегодня большинство ученых сходится во мнении, что многие из названных выше международно-правовых актов нуждаются в дальнейшем совершенствовании.

Обеспечение экологической безопасностив качестве принципа выделяет главное: недопущение экоспазма как условие выживаемости человечества, устанавливает прямую связь между охраной окружающей среды и международной безопасностью, отражает глобальный и чрезвычайно острый характер международных проблем в области защиты окружающей среды. При этом защита и улучшение охраны окружающей среды, рациональное использование всех природных ресурсов тесно увязываются с обеспечением всех аспектов международной безопасности, в том числе с разоружением.

Международная экологическая безопасность предполагает такое состояние международных отношений, при котором обеспечивается сохранение, рациональное использование, воспроизводство и повышение качества окружающей среды. Сказанное означаем что «экологическая безопасность» является объектом правовой (международно-правовой) охраны.

Правовые нормы, содержащиеся в международно-правовых актах, оказывают все большее влияние на обеспечение экологической безопасности России, так как Конституция РФ в ст. 15 определяет, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Российская Федерация, даже не являясь участницей международного соглашения, при создании своего закона, тем не менее, должна учитывать принципы и нормы, сформулированные в таких соглашениях. Подобная заинтересованность, по мнению М.М.Бринчука, «обусловлена перспективами вхождения России в европейское и глобальное правовое пространство по вопросам технической и экологической безопасности».[[15]](#footnote-15)

Принцип защиты экологических систем Мирового Океанаобязывает государства: принимать все необходимые меры по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды из всех возможных источников; не переносить, прямо или косвенно, ущерб или опасность загрязнения из одного района в другой и не превращать один вид загрязнения в другой; обеспечивать, чтобы деятельность государств и лиц, находящихся под их юрисдикцией или контролем, не наносила ущерба другим государствам и их морской среде путем загрязнения, а также загрязнение, являющееся результатом инцидентов или деятельности под юрисдикцией или контролем государств, не распространялось за пределы районов, где эти государства осуществляют свои суверенные права.

В настоящее время регулирование предотвращения загрязнений морской среды в национальном законодательстве приарктических государств идет по двум направлениям. Во-первых, принимаются нормы, ограничивающие или запрещающие преднамеренный сброс загрязняющих веществ, а также обязывающие капитана судна сообщать береговым властям обо всех разливах загрязняющих веществ. Во-вторых, вводятся стандарты, соответствующие международным в отношении конструкций и оборудования судов и др., произвольное отступление от которых запрещается.

Среди целого ряда принципов, характерных для межгосударственно-правовой охраны окружающей среды, принцип международной ответственностиза ее сохранение занимает одно из ведущих 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 среди прочих условий и обязанность государства - правонарушителя возместить причиненный ущерб другим субъектам международного права, а в отдельных случаях и их юридическим и физическим лицам.

Ответственность по международному экологическому праву является ответственностью за экологические правонарушения в международном масштабе. Представляется, что она в целом соответствует внутригосударственной ответственности (ее основным структурным элементам), хотя, безусловно, имеет свои особенности. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Таким образом, существуют два вида международно-правовой ответственности государств: политическая и материальная. Наиболее распространенной формой политической ответственности являются санкции (принудительные меры к государству-нарушителю; они применяются только в случае совершения тяжкого международного преступления). Материальная ответственность наступает в случае нарушения государством своих международных обязательств, связанного с причинением материального ущерба. Она может выражаться в форме репарации (возмещение ущерба в денежном выражении), реституции (возврат в натуре неправомерно изъятого имущества) и субституции (замена неправомерно уничтоженного или поврежденного).

За международное эколого-правовое нарушение к субъекту международного права в числе других может быть применена и такая форма ответственности, как ресторация (восстановление государством).

Принцип контроля за соблюдением международных договоровпо охране окружающей среды предусматривает создание не только национальной, но и разветвленной системы международного контроля и мониторинга качества окружающей среды. Они должны осуществляться на глобальном, региональном и национальном уровнях на основе международно-признанных критериев

Большинство международных договоров предусматривает создание специальных органов, чья деятельность будет направлена именно на достижение целей соответствующего договора. Иногда в них устанавливается существенный срок для создания специального органа, что свидетельствует о долгосрочном характере проблемы и необходимости ее постоянного регулирования. В противном случае, создание такого органа вряд ли может быть признано необходимым

И хотя то законодательство по окружающей среде, которое существует ныне в России, в большей степени соответствует международным стандартам в этой области, однако, есть области, которые совершенно не развиты (например, нужен новый закон об охране атмосферного воздуха, не принято федерального закона об экологической информации, который быопределял виды такой информации, порядок ее предоставления, форму учета и обобщения, вопросы ответственности за её сокрытие, искажение). Специального законодательства об обращении с опасными веществами в России также практически не существует. Есть лишь отдельные статьи в некоторых законах по окружающей среде. Вместе с тем предлагается разработать целую систему правовых актов, регулирующих вопросы об ответственности за ущерб от радиационного воздействия, о государственной политике в области радиоактивных отходов. Последний должен обеспечивать безопасность для человека и охраны окружающей среды.

Принципы международного экологического права, которые осуществляются во внутригосударственной сфере, испытывают воздействие российского права. Адаптируясь к внутреннему законодательству, принципы служат основой правового регулирования общественных отношений в области охраны окружающей среды в самом государстве и одновременно находят свое отражение в конкретных правовых нормах.

## ГЛАВА 2. РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ

2.1 ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В российском праве отсутствует единый термин, обозначающий нормативную сферу регулирования отношений между окружающей средой, человеком и обществом. Используются термины и обороты: «законодательство об охране окружающей среды», «природоохранительное законодательство», «природоохранное законодательство, «природоресурсное (природоресурсовое) законодательство», «законодательство водное, лесное, земельное, горное (о недрах)», «законодательство об охране природы», «экологизированное законодательство», «законодательство об охране окружающей природной среды», «экологическое законодательство». Все эти термины возникали в разные периоды и, фактически являясь иногда синонимами или чаще смежными понятиями, отражают постепенное формирование новой отрасли законодательства — экологического, понятие которого укоренилось сегодня в правотворчестве и науке.

В литературе предлагается различать экологическое законодательство в узком и широком смысле (А. К. Голиченков). В узком смысле оно представляет собой совокупность законодательных и иных нормативно-правовых актов, содержащих правовые нормы, регулирующие только охрану окружающей среды. В широком — добавляется регламентация и использования природных ресурсов, и обеспечения экологической безопасности населения и территорий, и экологического правопорядка.

Основываясь на критерии объекта правового регулирования, совокупность таких законодательных и иных нормативно-правовых актов можно подразделить на три группы: законодательство об охране окружающей среде, о природных комплексах и природоресурсное законодательство. Объектом экологических отношений, регулируемых законами первой группы, является окружающая среда в целом, второй – природные комплексы, третьей – отдельные природные объекты.

Законодательство об окружающей среде в собственном смысле – новое явление для России. Оно стало развиваться лишь с 90-х гг. прошлого века, но его систему можно строить по нескольким критериям: а) по юридической силеобразующих ее актов (конституции, законы, указы Президента и акты губернаторов, мэров, акты Правительства, ведомственные нормативные акты); б) по территориальному действиюактов (распространяющиеся на все страны, группу стран, территорию Российской Федерации в целом и действующие на территории отдельного субъекта РФ или нескольких субъектов РФ, локальные); в) по предметурегулирования - общие экологические, специальные экологические и акты, содержащие экологические нормы, но относящиеся к другим отраслям законодательства (примеры: Закон об охране окружающей природной среды, Закон о животном мире, УК РФ); г) по объектурегулирования - устанавливающие правила охраны и использования средообразующих элементов (вод, воздуха, животного мира и т. п.), либо осуществления отдельных видов деятельности (например, генной инженерии, ксенотрансплантологии, мелиорации), либо функционирования отдельных групп объектов или отраслей народного хозяйства (примеры: федеральные законы «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», «О безопасности гидротехнических сооружений»), либо требования к обороту отдельных видов материалов, веществ (федеральные законы «Об отходах производства и потребления», «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»), а также обеспечивающие нормы (УК РФ) и т.д.

Так как в систему экологического законодательства входят различные нормативно-правовые акты Президента РФ, федеральных министерств и ведомств, федеральные законы и иные документы необходимо компетентное, профессиональное упорядочивание законов, то есть их совершенствование.

Однако обеспечение экологического правопорядка зависит не столько от изменений законодательства, сколько от его надлежащего применения.

Основные изменения законодательства видятся в следующем:

усиление экологических прав граждан с расширением возможностей контроля за экологической обстановкой и экологической деятельностью государственных органов и должностных лиц;

расширение сферы свободы экологической и иной, связанной с состоянием окружающей среды информации;

создание стройной федеральной системы государственного управления качеством окружающей среды во главе с координирующим органом;

усиление экономических механизмов воздействия на загрязнителей среды, стимулирование экологически чистых технологий и выпуска экологически чистой продукции;

введение в содержание законов сравнительно нового для России явления и правового института в виде оценки воздействия на окружающую среду — ОВОС.

По аналогичному пути должны развиваться и остальные акты собственно экологического законодательства — законы, указы Президента, постановления Правительства, акты министерств и ведомств.

Наряду с продолжением экологизации природоресурсного законодательства специфика природопользования должна сочетаться с установлениями Гражданского кодекса РФ. Согласно ст. 129 ГК РФ природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается законами о природных ресурсах.

В соответствии со ст. 209 ГК РФ владение, пользование и распоряжение природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается законом, осуществляются их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц.

Переход к признанию равенства участников регулируемых отношений, неприкосновенности собственности и свободе договора, обеспечению восстановления нарушенных прав и их судебной защите означает коренной пересмотр устоявшихся взглядов на экологическое благополучие общества и методы его обеспечения, что обусловливает необходимость внесения дополнений в природоресурсное законодательство при сохранении исторических традиций и менталитета российского природопользователя.

Совершенствуются в данном направлении и другие отрасли законодательства. В частности, Кодекс РФ об административных правонарушениях дополнен:

рядом новых составов экологических проступков;

усилением административных, прежде всего, штрафных санкций, способных воздействовать на загрязнителя среды;

установлением порядка взыскания штрафа с физических и юридических лиц.

Совершенствование эколого-правовой системы находится в сфере органов местного самоуправления. Активизируется правотворческая деятельность субъектов Федерации, которые принимают уставы и иные основополагающие законы о своей деятельности и призваны восполнять пробелы в федеративном экологическом законодательстве по вопросам совместной компетенции, конкретизировать федеральные и собственные акты по вопросам охраны окружающей среды, развивать собственную правовую экологическую систему в соответствии с законодательством РФ.

Подходы к совершенствованию природоресурсного законодательства видятся в следующем:

уравнение в правах различных форм собственности на природные ресурсы - в соответствии с Конституцией РФ;

придание природоресурсным отношениям характера гражданско-правовых при сохранении специфики публичности, природопользо­вания и ресурсопотребления;

открытие или раскрытие природоресурсных отношений, т.е. вовлечение в их обсуждение, контроль, охрану, использование граждан, органов местного самоуправления, средств массовой информации;

устранение монополизма в эксплуатации природоохранных сооружений, привлечение антимонопольных средств воздействия;

повышение роли судов в рассмотрении споров в связи с природными ресурсами;

учет и использование регионального, экосистемного принципа в экологическом управлении и контроле;

первоочередность использования природных ресурсов в рекреационных и иных гуманитарных целях.

Важно изучение опыта других стран, его творческое осмысление, применение с учетом национальной специфики. Можно констатировать, что и в других странах, например в США, весьма дифференцированно используются природные ресурсы в зависимости от времени освоения, заселенности, обводненности, засушливости территорий.

В природоресурсном законодательстве, может быть, как ни в каком другом, важна роль субъектов РФ, обладающих широкими правотворческими функциями как самостоятельно, так и вместе с Российской Федерацией. Все проекты законодательных актов РФ до принятия направляются в субъекты РФ, проходят там экспертизу, получают оценку, учитываемую при обсуждении и принятии акта. Кроме того, представители субъектов РФ участвуют в работе Совета Федерации — верхней палате российского Парламента и имеют решающее слово при определении судьбы того или иного проекта.

Главными в налаживании эффективного, рационального и цивилизованного использования природных ресурсов являются не только совершенствование федерального, масштабного регулирования природопользования, хотя и это с учетом сказанного необходимо, но и организация надлежащего применения законодательства, реализация возможностей субъекта РФ, органа местного самоуправления. Перенос центра тяжести в подобном ракурсе составляет суть правового регулирования в России вообще и в экологии, в частности.

Общие принципы совершенствования экологических норм российского законодательства сводятся к следующему:

признание приоритетности экологии перед экономикой, хотя это и трудно в период экономического кризиса;

полное открытие экологической информации, причем не только формальное: необходим комплекс мер по ее доведению до граждан, обучению их обращению с ней;

создание и функционирование полноценного экономического механизма охраны окружающей среды; сохранение в то же время государственных мер воздействия на загрязнителей среды, как это практикуется в достаточной степени в других странах;

комплектование системы государственных органов, уполномоченных на охрану окружающей среды, во главе с координирующим органом;

соединение всех звеньев системы организации, контроля и наложения взысканий без каких-либо пробелов в этом механизме охраны окружающей среды;

публичность осуществления основных властных и контрольных полномочий;

признание реалий, например, разных видов собственности на природные ресурсы, что порождает известные правовые последствия в управлении и контроле в области охраны окружающей среды;

размежевание законодательной, исполнительной и судебной властей, обеспечение их самостоятельности и независимости.

Немаловажны проблемы организации законодательного процесса, которые имеют довольно общий, не только экологический характер. Имеются в виду отсутствие, как правило, квалифицированных правовых экспертиз законопроектов, иных способов получения компетентных заключений; погоня за принятием множественности законов в ущерб их качеству, что влечет появление противоречий, пробелов, нестыковок в законодательстве.

**2.2 ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И РОССИЙСКОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ**

Применение норм международного права в пределах территориального и политического верховенства каждого из государств, в данном случае Российской Федерации, представляет собой один и важнейших теоретических аспектов соотношения двух различных систем: международного и внутригосударственного права. Одновременно является и ключевым вопросом сугубо практического толка, в ходе решения которого различные внутригосударственные органы сталкиваются с необходимостью применения международных договоров. И хотя предписания Конституции РФ (ч.4 ст.15)[[16]](#footnote-16) исходят из того, что не только международные договоры, заключенные РФ, но и общепризнанные принципы и нормы международного права составляют часть ее правовой системы, в нынешних условиях в России обсуждение рассматриваемых проблем идет по пути обращения к положениям международных договоров, а не к международно-правовым обычаям или актам международных организаций.

Международное право как таковое не располагает инструментарием, с помощью которого можно было бы определить, как должны применяться в национально-правовой сфере обязывающие государства многосторонние и двусторонние договоры, а также особая категория норм международного права - его общепризнанные принципы и нормы. Это - область внутренней компетенции участников договора, а в более широком плане - субъектов международного права. Практика государств в этом отношении разнообразна и подтверждает действительность тезиса о том, что международный договор требует от участвующих в нем государств выполнения заключенных обязательств, но определение методов, форм и способов лежит на них самих. В силу этою, Российская Федерация как суверенное государство, будучи участником многих международно-правовых актов, сама вправе установить внутригосударственные процедуры, в соответствии с которыми ее органы законодательной, исполнительной или судебной власти будут применять в РФ нормы международного права.

Являясь составной частью правовой системы, общепризнанные принципы и нормы, а также международные договоры РФ помогают, во-первых, обнаружить и тем самым поставить задачу необходимости восполнить пробелы в правовом регулировании отношений по использованию и охране окружающей среды. Во-вторых, осуществление таких международных норм во внутригосударственной сфере обеспечивает возможность защиты государством своей окружающей среды с помощью норм международного права окружающей среды. Ведь международно-правовые нормы и, прежде всего отраслевые принципы международного права окружающей среды, - это не только специальные обременения государства, но и значительные возможности для защиты своих интересов.

Большое число созданных международно-правовых норм вовсе не гарантирует действительного разрешения проблемы или эффективного регулирования соответствующих отношений. Отличительная черта международных договоров в области окружающей среды, особенно связанных с решением не концептуальных, а более конкретных вопросов заключается в том, что их реализация предполагает больше, чем где бы то ни было, просчетов и предвидение последствий. Поскольку дисбаланс, который может возникнуть или усугубиться в окружающей природной среде, гораздо труднее устранить последующим принятием другого международного договора.

На эффективность реализации норм международных договоров, регулирующих вопросы охраны окружающей среды, могут оказывать влияние и особенности их создания. Включение с помощью Конституции РФ (п.4 ст. 15) общепризнанных принципов и норм международного права в правовую систему России недостаточно для надлежащей и эффективной реализации в сфере внутригосударственных отношений международно-правовых положений, предусматриваемых в данной категории правовых норм. Можно, конечно, исходить из предположения, что включение общепризнанных принципов и норм международного права обязывает все государственные органы Российской Федерации в своей деятельности руководствоваться предположениями, содержащимися в вышеупомянутых нормах. Однако данное предположение может свидетельствовать о наличии «правовой неопределенности» в отношении того, какой конкретный орган государства является стороной в правоотношении, регулируемом комплексной нормой, образующейся вследствие включения в правовую систему России общепризнанных принципов и норм международного права. Соответственно, какой конкретный орган государства наделяется правами и обязанностями, предусматриваемыми в соответствующей комплексной норме.

В связи с этим представляется целесообразным и необходимым при осуществлении внутригосударственной правотворческой деятельности определять (уточнять) конкретные государственные органы, обязанные уже в силу национального права соблюдать общепризнанные принципы и нормы международного права. Такая детализация субъекта реализации общепризнанной нормы будет способствовать эффективному исполнению Российской Федерации соответствующих норм международного права.

Определяя место международного договора РФ в правовой системе России, необходимо обратить внимание на критерии, которым должен отвечать международный договор, формирующий правовую систему России, а также на условия реализации положений, содержащихся в таком договоре. Критериями международного договора РФ являются: вступление договора в силу, а также заключение договора в письменной форме. В свою очередь, условиями реализации международною договора в сфере охраны окружающей среды являются: официальная публикация международного договора РФ, наличие в национальном праве отсылочной нормы к международным договорам, а также наличие самоисполнимых договорных положений.

Сложным и пока слабо развивающимся направлением является устранение противоречий между актами универсального и регионального уровней, актами ООН и актами иных международных организаций. Как замечает А.А.Ковалев, «несбалансированная система ВТО входит в серьезный диссонанс со стандартами и принципами ООН».[[17]](#footnote-17) В этом аспекте следует поддержать мысль о том, что Россия должна более глобально изучить соответствие соглашения ВТО международному праву и, заручившись поддержкой других государств, поставить вопрос о реформе системы ВТО. Это помогло бы России присоединиться к реформированному ВТО в качестве страны-участницы переговоров уже на стадии подготовки текстов соответствующих соглашений.

Поэтому принципиальное значение приобретает проблема качественной способности международно-правового акта служит регулятором правоотношений в Российской Федерации.

На первом этапе - начальной стадии гармонизации - следует ответить на вопрос о том, насколько безупречно в технико-юридическом смысле произведено включение международно-правовых положений в российскую правовую систему, насколько гармонично произведено первое соприкосновение (слияние) элементов международного и российского права. Нельзя забывать о существовании (либо потенциальной возможности возникновения, в том числе при участии Российской Федерации) в международном праве норм, несовместимых с природой и самобытностью российского права, норм, которые способны внести регрессные начала в российское законодательство, понизить регулятивные свойства конкретных законодательных актов. Тем самым многие перспективные направления законотворческой деятельности получают весомый «тормоз» для своего развития.

Устранение дисгармонии (противоречий, расхождений) российского законодательства и международного права процесс сложный как по содержанию, так и по процедуре. Внимание палат Федерального Собрания РФ к данной теме, равно как и интерес к ней со стороны других ветвей государственной власти необходимо для совершенствования механизма, обеспечивающего адаптацию внутреннего российского законодательства к требованиям, вытекающим из наших международных договоров, а также общепризнанных принципов и норм международного права.

В настоящее время согласие Российской Федерации на обязательность международного договора может быть выражено посредством принятия федерального закона либо иных нормативно-правовых актов, принимаемых Президентом РФ, Правительством РФ или федеральными министерствами и ведомствами. Поэтому, при разрешении коллизий, возникающих между положениями, содержащимися в международных договорах, и положениями, зафиксированными в источниках национального права, основное внимание необходимо уделять иерархическому положению органа государства, выразившего согласие от имени Российской Федерации на обязательность международного договора. В связи с этим, при разрешении в рамках правовой системы России противоречий, возникающих между положениями, содержащимися в международном договоре РФ, и положениями, закрепляемыми в источниках национального права, либо непосредственно между положениями, содержащимися в международных договорах РФ, необходимо определить правовой источник (форму) закрепления соответствующих коллидирующих положений.

Роль высшего правового акта страны определяется тем, что законы и иные правовые акты, в том числе и международные договоры РФ, не должны противоречить Конституции РФ, а должностные лица обязаны соблюдать ее (ст. 15 Конституции РФ). Поэтому обоснованно считать применение не соответствующих Конституции России правил международных договоров как конституционное нарушение. Подобные нарушения Конституции - явные либо скрытые - в дальнейшем порождают юридические коллизии, которые ведут к обострению противоречий в государственной сфере, в экономике, в социальных отношениях. Как справедливо отмечает Ю.А.Тихомиров, «отступления от Конституции, ее игнорирование, произвольные толкования усугубляют конституционные противоречия».[[18]](#footnote-18)

Конституция России закрепляет несколько областей, в которых заключение международного договора способно дестабилизировать национальную правовую систему.

Во-первых, недопустимо заключение международных договоров, которые предусматривают внесение изменений в Конституцию России. Порядок внесения изменений жестко регламентирован в гл.9 Конституции. Это нашло отражение и в Федеральном законе РФ «О международных договорах РФ», в котором ст.22 установила: «....если международный договор содержит правила, требующие изменения отдельных положений Конституции Российской Федерации, решение о согласии на ею обязательность для Российской Федерации возможно в форме федерального закона только после внесения соответствующих поправок в Конституцию Российской Федерации или пересмотра ее положений в усыновленном порядке»[[19]](#footnote-19).

Во-вторых, запрещается заключение международных договоров, имеющих целью изменение основ конституционного строя России. Статья 16 Конституции РФ устанавливает, что положения гл.1 «Основы конституционного строя» не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном настоящей Конституцией. Аналогичное требование закреплено в ст. З Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ», согласно ко юрой процедура конституционного контроля осуществляется в «целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации»[[20]](#footnote-20).

В-третьих, недопустимо заключение международных договоров, направленных на отмену либо умаление прав и свобод человека и гражданина. В ч.2 ст.55 Конституции РФ закреплено: «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина».[[21]](#footnote-21)

В-четвертых, в процессе планирования законопроектной деятельности требуется строго учитывать международные договоры России, но при этом не забывать, что принятие государством международных обязательств будет оказывать значительное влияние на внутригосударственную правовую систему. П.1 ст.7 ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г., предусмотрено, что Министерство иностранных дел информирует Совет Федерации и Государственную Думу о заключенных международных договорах Российской Федерации. Этот же закон (п.2 ст.7) обязывает правительство РФ предоставлять по запросам Федерального собрания информацию о готовящихся к подписанию международных договорах. Однако данное положение не получило на практике должного применения, несмотря на то, что это имеет огромные потенциальные возможности для участия законодателей и экспертов обеих палат на начальной стадии заключения международного договора.

Рассмотрим еще одно направление, указывающее на прямое включение акта международного права в систему российского экологического законодательства в кодифицированном законодательном акте данной отрасли.

Такое направление характерно для водного и лесного законодательства. Например, ст.4 ч.2 Водного кодекса РФ гласит: «Международные договоры РФ применяются к водным отношениям *непосредственно,* кроме случаев, когда из международного договора РФ следует, что для его применения требуется принятие внутригосударственного акта».[[22]](#footnote-22)

Но, тем не менее, на практике формулировки о непосредственном действии или применении удобны и могут означать, что правила международного договора конкретны и могут применяться и как нормы внутреннего права без дальнейших комментариев.

В настоящее время к экологическому законодательству России относятся более 550 нормативных правовых документов, в том числе 16 основополагающих конвенций в области охраны окружающей среды. Учитывая все возрастающую роль международного права в общественной и политической жизни, необходимо произвести инвентаризацию всех международных договоров Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды. Это даст импульс к инвентаризации и национального законодательства, что облегчит задачу планирования законодательной деятельности в последующем.

**ГЛАВА 3. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА ПРИ РЕГУЛИРОВАНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ**

**3.1. МЕХАНИЗМ ВЫПОЛНЕНИЯ РОССИЙСКИМ ГОСУДАРСТВОМ ПРИНЯТЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

В последнее время взаимодействие международного права и российского законодательства при регулировании экологических отношений становится все более взаимопроникающим. И наличие общих предметных проблем как для международного сообщества, так и нашей страны, хотя и вызывающих различные по природе отношения, способно усилить такую тенденцию. По справедливому мнению в своей статье А.М.Васильев писал: «...в сопряженных сферах международного и национального права происходит наиболее интенсивный обмен юридических идей и нормативных формул, вплоть до взаимопереходов»[[23]](#footnote-23)

Если говорить о непосредственном применении норм международного права, то в ч.4 ст. 15 Конституции РФ содержится положение о том, что «общепризнанные нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Иными словами, норма Конституции - часть того механизма, посредством которого нормы международного права вводятся в правовую систему государства.

Согласование внутригосударственного права с международным правом - не только право, но и обязанность государства. Ведь согласно Уставу ООН государства приняли на себя обязательство «создать условия, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к обязательствам, вытекающим из договоров и других источников международного права» (преамбула).[[24]](#footnote-24) Далее ст.27 Венской конвенции о праве международных договоров гласит: участник соглашения не может ссылаться на положение своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора[[25]](#footnote-25). Само наличие норм национального законодательства, нарушающих международные обязательства, представляет серьезную угрозу мировому правопорядку.

Эффективность международных соглашений по охране природы во многом зависит от того, в какой степени национальные законодательства отдельных государств поддерживают их положения. При этом реализация международных соглашений в рассматриваемой сфере не ограничивается только областью права, поскольку государству необходимо создать условия для соблюдения взятых на себя международно-правовых обязательств всеми субъектами права, как физическими, так и юридическими лицами. С этой целью государства создают соответствующую институциональную основу и организационные структуры, выбирая инструменты их регулирования и постоянно контролируя соблюдение взятых на себя международных соглашений, к примеру, на уровне субъектов федерации и отдельных предприятий. В свою очередь, эффективность выполнения соглашений также находится в зависимости от того, насколько полно государства-участники выполняют взятые на себя обязательства. Поэтому недостаточная степень развития национальных законодательств препятствует этому. Однако и полное, но не «работающее» в данном направлении национальное законодательство, призванное подкрепить международные обязательства, вряд ли даст удовлетворительный результат.

Следует отметить, что Российская Федерация в настоящее время испытывает серьезные затруднения с соблюдением международных природоохранных обязательств. Имеющие место трудности переходного периода развития накладывают ограничения как на решение экологических проблем внутри страны, так и на эффективность ее участия в международном сотрудничестве.

Отметим при этом, что сейчас российское государство столкнулось со своеобразной проблемой, которую можно было бы определить как «выполнение обязательств без их воплощения в жизнь»В научной литературе данное выражение обозначает ситуацию, когда государство выполняет обязательства, взятые ею на себя по многим международным соглашениям (а по некоторым соглашениям Россия их даже перевыполняет), не предпринимая при этом никаких реальных мер для того, чтобы претворить их в жизнь. К сожалению, следует признать, *те* некоторые сдвиги к лучшему происходят просто-напросто из-за падения производства, промышленной депрессии и, соответственно, сокращения эмиссий загрязняющих веществ, а не потому, что предприятия начинают совершенствовать деятельность природоохранных органов. Именно названной выше причиной объясняется «перевыполнение» нашей страной обязательств, налагаемых Конвенцией по трансграничному загрязнению воздуха на большие расстояния (1979 г.), против требуемых (международный протокол предписывает снизить выбросы двуокиси серы на 30 %, Россия же их снизила на 52 %). То же можно сказать и о сокращении нагрузки на водные ресурсы Балтийского бассейна: в 90-е г.г. XX века Россия уменьшила ее почти наполовину, что соответствует ее обязательствам в рамках Хельсинкской конвенции по защите морской среды Балтийского моря (ХЕЛКОМ) 1974 года.

Так же наиболее актуальными вопросами становятся соблюдение Россией норм международного права и последствия нарушения международных соглашений. Международно-правовые нормы, включенные в межгосударственные соглашения, предполагают применение механизма экономических санкций против нарушителей. Однако по утверждению исследователей режима санкций их применение не только связано с высокими затратами для участников международных соглашений, но и не ведет к желаемому результату - изменению поведения государств-нарушителей. Применение санкций чаще всего негативно отражается на населении данных стран, способно привести и к еще большей дестабилизации и бесконтрольности ситуации, стать причиной гуманитарного кризиса.

Экономические санкциив системе международных отношений государств с переходной экономикой превращены в сырьевой придаток национальных экономик ведущих развитых стран. Инструментом воздействия со стороны развитых стран служит при этом, среди прочего, и «долговая петля», в которой находятся многие государства переходной экономики. При этом важно отделить одни случаи применения силы от других, правильно квалифицировать имеющиеся юридические факты.

Итак, угроза причинения экономического ущерба и непосредственно экономические санкции уже давно являются инструментом внешней политики государств, которые используются для того, чтобы убедить государства изменить свое поведение.

Еще одной важной проблемой, возникающей при использовании санкций - соблюдение законности. Часто обсуждается вопрос о том, что используемые методы считаются незаконными, особенно торговые санкции, поскольку они могут иметь обратный эффект. Государства могут

воспротивиться оказываемому давлению и даже отвечать тем же. Кроме того, существует мнение, что использование санкций, особенно если это не отражено в договоре, может подорвать само соглашение.

Помощь в области охраны окружающей среды (экологическая помощь)является следующим инструментом, который используют государства-«доноры» с целью убедить государства-получатели предпринять желаемые действия. Такая помощь может быть оказана в качестве платы, привязанной к решению какой-либо проблемы. Использование выплат является одной из наиболее известных стратегий воздействия на международное сотрудничество. При этом экономическая помощь - это, в принципе, такой же тип воздействия, что и санкция: оба изменяют представление государства о своей возможной выгоде при совершении определенных действий. Естественно, любое государство всегда предпочтёт, чтобы его выгода изменялась через сотрудничество и оказание ему помощи, чем через угрозу устранения выгоды, которую оно уже имеет.

Таким образом, представляется, что процесс предоставления финансирования с целью подтолкнуть государство к определенным действиям имеет некоторые преимущества, поскольку руководителям страны проще доказать населению необходимость участия в международном договоре перспективой получения компенсации, нежели, чем раздающимися угрозами применения санкций при решении экологических проблем.

Действительно, согласно выводам исследователей, обмен финансовой помощи на политические реформы часто не оправдывает ожиданий. Однако в любом случае при решении экологических проблем помощь используется часто. При этом она может быть прямо отнесена к целям договора или же может быть определена каким-либо иным образом, который заинтересует государства. К примеру, предоставление финансовой или технической помощи. Так, некоторые международные соглашения об охране окружающей среды содержат положения о помощи тем странам, которые согласятся взять на себя обязательства по договору. Другие соглашения включают намерения обеспечить финансирование, реже определяется сама процедура предоставления денежных средств государству.

Как видим, оказание международной помощи является важной частью международных договоров в области охраны окружающей среды. Тем самым в такие договоры было вовлечено много государств. В случаях, когда экологическая проблема не является первостепенной для конкретного государства, а процесс ее решения слишком дорог, такая помощь может оказать влияние на принятие решения о присоединении к международному договору. Так, Монреальский протокол, безусловно, не стал бы почти универсальным соглашением без применения механизма оказания международной помощи. Для того, чтобы облегчить России переход на озонобезопасные технологии, в рамках Монреальского протокола международным сообществом на безвозмездной основе была оказана помощь Российской Федерации на общую сумму более 80 миллионов долларов США. То же самое можно сказать о Конвенции по изменению климата и о Конвенции по биологическому разнообразию.

Государства не могут одинаково воспринимать проблемы в области окружающей среды и равно понимать, каким должно быть принятое справедливое решение по этим проблемам. Сами государства по-разному готовы к восприятию мер, направленных на охрану окружающей среды.

Поэтому не случайно в последнее время в международно-правовых актах по вопросам охраны окружающей среды все чаще встречается положение о дифференцированных обязательствах государств при решении той или иной проблемы. Развитые страны должны принимать на себя более строгие обязательства. Развивающиеся страны, как правило, нуждаются в помощи, и не только интеллектуальной, для решения проблем охраны окружающей среды «необходимо предоставить специальные финансовые ресурсы развивающимся странам, обладающим, например, значительным лесным покровом, которые создают программы сохранения лесных ресурсов. Эти ресурсы должны направляться, главным образом в экономические секторы, которые стимулировали бы мероприятия по замещению в экономической и социальной областях»[[26]](#footnote-26).

Итак, дифференцированные обязательства*,* являются следующим способом, которым государство оказывает воздействие с целью привлечения других государств к заключению договоров в области окружающей среды.

С правовой точки зрения все государства равны в международной системе. Многие международные договоры начинаются с провозглашения того, что все государства-участники будут нести одинаковые финансовые расходы и получать одинаковую финансовую выгоду от участия. Для договоров в области окружающей среды характерно включение положения о том, что все государства будут предпринимать одинаковые действия для достижения целей соглашения. Однако в реальности государства действительно не равны ни с точки зрения способностей, возможностей, ни с точки зрения интересов и желаний брать на себя обязательства по договору. Поэтому, когда какие-то государства не желают брать на себя обязательства по защите окружающей среды, единственным способом, который приведет их к соглашению, может оказаться создание различных видов регулирования для государств с различными позициями.

Дифференциация на основе возможностей государств становится достаточно распространенной в рамках договора в области окружающей среды. Один из примеров - разные обязательства государств-членов Европейского союза по Директиве по ограничению выбросов определенных веществ в воздух. Согласно данной Директиве государства-члены имеют различные обязательства в зависимости от их экономических и технических возможностей.

При изучении вопроса о механизмах выполнения международных обязательств в области охраны окружающей среды сложно сделать вывод о том, какой из них наиболее эффективен, какой механизм работает лучше и при каких обстоятельствах. Ведь они используются далеко не в аналогичных ситуациях. Например, в Монреальском протоколе используются в той или иной степени все рассмотренные механизмы. В других договорах используется один или два из них, но в абсолютно противоположных ситуациях.

Таким образом, вовлечение государств в международные соглашения в области охраны окружающей среды приводит в движение целый ряд механизмов выполнения обязательств. Их своевременное применение, а со временем, возможно, создание и каких-либо новых механизмов выполнения обязательств, в большинстве случаев оправдано достижением одной из главных целей международного сотрудничества - обеспечения международной безопасности путем достижения экологической безопасности.

**3.2. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО РФ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

Универсальной правовой формой сотрудничества и основным источником международного экологического права выступает международное соглашение (договор).

Глобализация ведет к более тесной взаимосвязанности государств, усиливается влияние международных отношений на жизнь национальных обществ, активизируются международные связи разных уровней. Все более широкий круг государственных органов вовлекается в процесс заключения международных договоров. В результате появляется немало новых моментов в правовом регулировании полномочий на заключение договоров, что делает актуальным исследование этой проблемы, которая имеет значение, как для международного права, так и для внутреннего права государств.

Проблемы в области охраны окружающей среды должны решаться через международные соглашения, так как еще Мартене Ф.Ф. писал о том, что «взаимное соглашение между государем вами не представляется наилучшим средством для выяснения цели, прав и обязанностей членов международного сообщества»[[27]](#footnote-27).

Каково же место договора в механизме правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды? Механизм правового регулирования представляет собой самостоятельный институт экологического права и находит свое проявление в системе эколого-правовых норм и экологических правоотношений, направленных на выполнение закрепленного в законе экологического императива. Статика механизма правового регулирования закладывается в нормативно-правовом акте, динамика - в процессе применения акта под воздействием факторов, определяющих эффективность эколого-правового предписания.

Цель названного правового механизма состоит в обеспечении материализации эколого-правовой нормы. Это достигается при помощи работы всех частей названного механизма. Экологическое право выделяет четыре звена в реализации эколого-правовых норм.

Первое звено - это природоохранные нормы. Их главная задача состоит в закреплении базовых императивных экологических норм. Второе звено механизма правового регулирования в области охраны окружающей среды включает в себя экологизированные правовые нормы и нормативы. Главная функция этого звена заключается в том, чтобы конкретизировать экологические императивные нормы и адаптировать их к определенной хозяйственной деятельности или к иной деятельности, воздействующей на природную среду. Третье звено механизма составляет гарантии, обеспечивающие выполнение как базовых, так и экологизированных норм и нормативов. Четвертое звено - это движение нормы, реализующей себя в правоотношении.

Для решения ряда локальных экологических проблем нередко заключаются двусторонние международные договоры, которые помимо прямых своих целей, несут еще и политическую нагрузку: укрепление партнерских отношений между государствами, формирование инициативных групп государств для разработки более масштабных международных договоров и др.

Договор, являясь соглашением между различными субъектами в области охраны окружающей среды, может содержать регулятивные нормы для сторон, устанавливать для них не только права и обязанности, но и правила поведения, которым должны подчиняться участники данных отношений. Основное назначение договора сводится к регулированию в рамках закона поведения людей путем указания на пределы их возможного поведения, а равно последствия нарушения соответствующих требовании.

Для наиболее полного понимания сущности договора и его роли в регулировании общественных отношений в области охраны окружающей среды необходимо определить, какое место занимает договор в механизме их регулирования и какова его взаимосвязь с другими средствами правового регулирования.

Рассмотрим соотношение договора с каждым из основных элементов механизма правового регулирования в области охраны окружающей среды. Договор - это письменный документ, в котором содержатся положения, устанавливаемые диспозитивными нормами, а также условия, включенные в него по инициативе сторон. Договор имеет срок действия, не зависящий от воли государства. Он устанавливает права и обязанности, порядок регулирования, основания возникновения и прекращения, обеспечение исполнения характерны и для режима правовых актов. Договор в этом смысле представляет собой правовой акт, оформляющий согласованные сторонами обязательства, исполнение которых опирается на государственно-властное принуждение. При этом правовой акт - это надлежащим образом оформленное внешнее выражение воли государства и отдельных лиц, выступающий носителем элементов правовой системы юридических норм, правоположений практики, индивидуальных предписаний, автономных решений лиц. Договор является разновидностью правового акта в силу его государственно-властного принуждения, без которого он остается фактическим, т.е. его исполнение зависит только от воли сторон.

Следовательно, на содержание договора оказывают влияние императивные нормы права и положения экологического характера, которые стороны самостоятельно включают в договор. Исходя из того, насколько стороны договора будут экологически образованны и воспитаны, настолько его условия будут не только регулировать надлежащее использование природных ресурсов, но и способствовать сохранению благоприятной окружающей среды.

На основании сказанного можно проследить следующую закономерность. Характерная черта договоров в области охраны окружающей среды - отход от чисто потребительского соизмерения ценностей природы у субъектов договора. Происходит так называемая экологизация сознания: она выражается в понимании сложности и взаимосвязанности явлений и предметов природы, их совокупного влияния на здоровье человека, необходимости всесторонней, комплексной охраны всех ее компонентов. Именно эта тенденция, связанная с экологизацией содержания договора, может стать одной из составляющих динамики механизма правового регулирования охраны окружающей среды.

Двусторонние экологические международные договоры заключаются как с соседними государствами, как, например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о сотрудничестве в области охраны окружающей среды от 22.12.2004 г.,[[28]](#footnote-28) так и странами, не имеющими совместных границ. Примером может быть Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Перу о сотрудничестве и взаимной помощи в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций №133 от 17.02.2000.[[29]](#footnote-29)

Существуют сферы, где двусторонние соглашения в равной мере эффективны, независимо от того, заключены они между пограничными государствами или нет (например, в обмене информацией по проблемам окружающей среды, способам решения тех или иных проблем, возникающих в области обеспечения экологической безопасности). При заключении двусторонних договоров государства, естественно, должны соблюдать принципы и нормы международного права. Ведь специальные принципы международного экологического права регулирую международные отношения в области охраны окружающей среды, учитывая специфику ее проблемы. Например, в зависимости от географического расположения договаривающихся государств принцип не причинения вреда территории таких государств будет более или менее актуален, но именно для этих государств, продолжая при этом сохранять свое универсальное значение.

Двусторонние договоры чаще всего регламентируют совместное использование международных пресноводных бассейнов, морских акваторий, флоры, фауны (соглашения о ветеринарии, карантине и защите животных и растений) и т.д. Эти документы определяют согласованные принципы деятельности и правила поведения государств в отношении окружающей среды в целом или ее конкретных объектов (например, договоры о сотрудничестве по охране окружающей среды, подписанные Россией в 1992 г. с Финляндией, Германией, Норвегией, Данией, Соглашение между правительством России и правительством Канады о сотрудничестве в Арктике и на Севере 1992 г., Соглашение о пограничных реках между Финляндией и Швецией 1971 г. и др.).

Рассматривая сотрудничество государств по вопросам обеспечения правового регулирования в сфере охраны окружающей среды, необходимо остановиться на следующем вопросе: каждая проблема обеспечения правового регулирования в области охраны окружающей среды, возникающая внутри одного государства, способна требовать для своего решения принятия мер на межгосударственном уровне. Фактически, экологические проблемы, возникающие перед одной страной, встают также и перед другими. Например, все страны имеют серьезные проблемы с излишними выбросами биохимического кислорода в их территориальных водах от промышленного загрязнения. Это не означает, что необходимо принятие международной конвенции по этим вопросам. И в тех случаях, когда эти выбросы вызывают проблему пересечения государственных границ, двусторонние соглашения являются подходящим средством решения данной проблемы. Общий же характер причины подобных проблем может стать условием для обмена опытом между различными государствами, например, относительно технологий для удаления подобных выбросов.

В двустороннем сотрудничестве стран-участниц СНГ в области обеспечения правового регулирования в области охраны окружающей среды отмечаются позитивные примеры глобального системного подхода. Так, например, целью соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Белоруссии о совместных действиях в 1994 г. по минимизации и преодолению последствий Чернобыльской катастрофы от 03.07.1994 г. является участие в международных мероприятиях по проблемам радиационной защиты и безопасности.

Следует еще раз отметить, что, хотя проблемы окружающей среды решаются комплексно, при взаимодействии всех уровней международного сотрудничества, тем не менее, в практической области экологические проблемы требуют решения первоначально на двустороннем уровне. Иначе остальные уровни (региональный и универсальный) становятся недейственными. Свой приоритет есть в двустороннем сотрудничестве по вопросам обеспечения экологической безопасности. Речь идет о пограничном сотрудничестве.

В этом отношении представляется возможным выделение в качестве наглядных примеров некоторые нормы договоров в исследуемой области.

В соглашении между Правительством Российской Федерации и правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в области охраны окружающей природной среды от 19.07.1994 г.[[30]](#footnote-30) определены следующие принципиальные направления сотрудничества:

совершенствование природоохранного законодательства;

совместная деятельность в области нормирования, стандартизации;

охрана атмосферы от загрязнений;

охрана лесов от пожаров, вредных насекомых и болезней леса;

охрана окружающей природной среды от загрязнения пестицидами и минеральными удобрениями при их применении, хранении, складировании, захоронении токсичных и радиоактивных отходов, особо опасных веществ и контроль за их трансграничным перемещением;

сохранение почв и восстановление их плодородия, рациональное использование земельных, лесных и минеральных ресурсов;

охрана недр и рациональное недропользование;

заповедное дело и охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений;

предотвращение экологических аварий;

экологический мониторинг состояния окружающей природной среды и ведение кадастров природных ресурсов;

сокращение трансграничных потоков, загрязняющих окружающую среду веществ;

совершенствование экономического механизма природопользования;

реализация экологических программ;

государственная экологическая экспертиза проектов хозяйственной деятельности;

научные исследования в области охраны окружающей природной среды;

технические средства, оборудование и технологии в области охраны окружающей природной среды;

При заключении данного соглашения стороны стремились расширять сотрудничество в области охраны окружающей природной среды, решение экологических проблем и рационального природопользования в соответствии с принципом экологически обоснованного и устойчивого развития. При этом стороны осознавали ответственность за экологическую безопасность своих народов, признавали взаимовыгодным сотрудничество в области охраны окружающей природной среды.

Стороны соглашения принимали во внимание опыт международного природоохранного сотрудничества и руководствовались как внутренним законодательством своих стран, так и общепризнанными нормами и принципами международного права.

Поэтому заключение двусторонних соглашений способствуют более эффективному решению региональных вопросов, а также и глобальных экологических проблем. И на лицо их взаимосвязь. Процесс же решения проблем обеспечения правового регулирования охраны окружающей среды на любом из уровней международного сотрудничества в этой области должен находить поддержку и на других. Только в этом случае будет достигнуто то состояние защищенности, которое называется экологической безопасностью.

Заключение Россией двусторонних договоров, переход на общепризнанные мировые экологические стандарты - требует доброй воли самого государства, совершенствования норм как национального, так и международного права, а также разработки эффективных механизмов осуществления единой экологической политики в масштабах региона и всего земного шара.

Таким образом, приведение экологического права суверенных государств, в том числе Российской Федерации, в соответствие с международными нормами и стандартами заключает в себе не только собственно юридический, но и политический и экономический аспекты, которые решаются комплексно, путем долгосрочных и достаточно затратных внутригосударственных и межгосударственных программ. Экологические проблемы в масштабах региона и всего мира решаются в результате согласования воль и совместного долевого финансирования экологических проектов субъектами международного права.

**3.3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ УЧАСТИЯ РОССИИ В МНОГОСТОРОННИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ СОГЛАШЕНИЯХ, КОНВЕНЦИЯХ**

Расширение предмета правового регулирования международного

права окружающей среды во многом происходит также за счет объективного интегрирования экологических интересов в комплекс проблем социального и экономического характера. Это проявляется в повышении внимания к экологическим аспектам при решении экономических, продовольственных и иных проблем, когда государства содействуют проведению политики в названных областях таким образом, чтобы она соответствовала устойчивому развитию. Так, государства учитывают экологические интересы в ходе выработки и осуществления их энергетической политики, уделяя особое внимание повышению энергоэффективности, освоению и использованию возобновляемых источников энергии, поощрению применения более чистых видов топлива и использованию технологий и технологических средств, снижающих загрязнение. Координация политики в сфере торговли и охраны окружающей среды находит отражение в положениях многосторонних торговых договоров, требующих установления налогов для достижения экологических целей, и определяющих экологические требования, относящиеся к продуктам, включая стандарты и технические условия, упаковку, возможности переработки. В программе Европейского Союза (ЕС) 2002 г. по окружающей среде подчеркивается, что чистая и здоровая окружающая среда необходима для благополучия и процветания общества, а непрерывный рост производства и потребления будет приводить к продолжающемуся давлению на окружающую среду. Поэтому потребление ресурсов и сопутствующие ему воздействия не должны превышать текущих возможностей окружающей среды и в то же время негативно влиять на зависимость между экономическим ростом и использованием ресурсов.

Следовательно, обеспечение охраны окружающей среды, в свою очередь, требует, чтобы сами задачи такой охраны рассматривались на более широком фоне проблем в области торговли, финансов, а также социальной сферы. Иными словами, нельзя механически применять экологические критерии, не проводя одновременно корреляции с иными общественными интересами. При данном подходе экологические критерии учитываются не идеально и не изолированно, а таким образом, когда их применение координируется с реализацией экономических, а также других интересов. Таким образом, речь идет о согласованности в преодолении проблем окружающей среды с другими проблемами, что неизбежно должно вести к комплексному правовому регулированию.

Принимая во внимание изложенное, необходимо заметить, что предпочтительной итоговой формой установления режима использования и охраны тех или иных природных объектов и ресурсов с точки зрения международного права, является международный договор. Обеспечение взаимосвязи действующих конвенций по охране окружающей среды, прямо и косвенно регулирующих вопросы в данной области, может быть осуществлено при помощи принятия универсального соглашения о принципах и общих обязательствах в указанной сфере. Вместе с тем комплексный характер экологических проблем свидетельствует о том, что предпосылки для заключения такого договора окончательно еще не сложились. Однако его концепция настоятельно требует обсуждения. В какой бы степени не разнились конкретные обязательства на уровне отдельных государств и в отношении тех или иных природных объектов, общее обязательство по охране окружающей среды должно признаваться всеми государствами. Исключительно техническое решение задач в сфере охраны окружающей среды в итоге окажется неэффективным, если не будет адекватной стратегии, которую обозначит соответствующее соглашение, устанавливающее общие положения и предмет будущих переговоров по отдельным вопросам. Причем, заключение такого договора имеет смысл, даже если он будет носить рамочный характер, поскольку он уже будет юридически осязательным и очертит, пусть и весьма широкие, пределы дозволенного международным правом.

Именно с обозначенным выше направлением тесно связано продолжающееся интенсивное развитие международного права окружающей среды, о чем свидетельствуют экологические «обременения» норм, входящих в состав других отраслей международного права. Это, например, находит свое отражение в усилении защиты природной среды в период вооруженных конфликтов. Природная среда рассматривается как специальный гражданский объект, который находится под защитой норм международного гуманитарного права. В случае международного вооруженного конфликта окружающая среда защищается непосредственно, а в ситуации вооруженного конфликта немеждународного характера косвенно при помощи выдвижения требования о защите объектов, необходимых для выживания населения. Аналогичную ситуацию можно наблюдать и в отношении других отраслей международного права, когда создаются международно-правовые нормы, направленные на защиту морской среды, космического пространства, на противодействие загрязнению атмосферного воздуха.

Следует подчеркнуть, что особое значение в качестве направления развития международного права окружающей среды имеет формирование отраслевых (специальных) принципов, чья система приобретает все более завершенный характер. Так, многие международные соглашения и документы настаивают на имплементации принципа предосторожности при развитии подходов к защите здоровья людей и окружающей среды.

Вместе с развитием специальных принципов международного права окружающей среды, указывается на становление принципа охраны окружающей среды в качестве одного из основных принципов международного права. Известно, что основные принципы - это идейные начала, которые являются базой международного правопорядка и определяют ключевые обязательства субъектов международного права, в том числе и новых государств; на них «настраиваются» остальные международно-правовые нормы, их нарушение влечет особый режим ответственности, они регулируют различные международные отношения, являющиеся предметом той или иной отрасли международного права.

Формой существования основных принципов являются международные договоры и обычаи. Устав ООН 1945 г. и Заключительный акт СБСЕ 1975 г. рассматриваются как международные соглашения, закрепляющие систему основных принципов. Это общепризнанно. Однако разумно предположить, что идейная основа международного правопорядка неизбежно будет усиливаться в контексте появления новых глобальных угроз и проблем, решение которых затрагивает интересы всего международного сообщества.

Рассмотрим еще одно направление развития международного права окружающей среды, заключающееся в принятии рамочных конвенций и соглашений, устанавливающих правовые и политические основы дальнейших действий субъектов международного права, которые конкретизируются в протоколах, посвященных специальным вопросам в русле более общей проблемы.

В настоящее время в сфере международной охраны окружающей среды действует более 900 нормативно-правовых актов.

В число основных международно-правовых документов, составляющих основу правового регулирования обеспечения экологической безопасности Российской Федерации входят:

* Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (Базель, Швейцария. 23.03.1990 г.);
* Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации (Вена, 26.09.1986 г.);
* Конвенция о предотвращении крупных промышленных аварий (Женева, 22.06.1993 г.);
* Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (Хельсинки, 17.03.1992 г.);

Общий эффект, в случае осуществления положений таких международно-правовых документов направленных на оптимальную реализацию общих норм по охране окружающей среды, приводит также к дополнительным положительным результатам, таким как:

* сокращение загрязнения окружающей среды;
* уменьшение опасности заболеваемости населения;
* снижение риска деградации экосистем;
* внедрение достижений научно-технического прогресса.

Рассмотрим еще одно явно выраженное направление - активное региональное развитие международного права окружающей среды. Определяющими факторами регионального сотрудничества становятся не только объекты, вокруг использования и охраны которых объединяются государства, осуществляя международно-правовое регулирование, но и усиливающееся интеграционное взаимодействие, которое требует синхронизации усилий при проведении политики государств в различных областях. На региональном уровне взаимодействие государств все более четко ориентируется на скорейшую ратификацию, эффективную согласованность и обеспечение принудительной силой международных конвенций и соглашений в сфере окружающей среды.

Региональные конвенции и соглашения по охране окружающей среды играют важную роль в качестве своеобразного переходного этапа между национальным и глобальным уровнями вследствие:

* взаимодополняемости, существующей между универсальными и региональными организациями в международном сообществе;
* лучшего понимания ответственности, которую несут региональные и субрегиональные учреждения за обеспечение соответствующей экологической обстановки в регионе, поскольку именно региональные организации могут в наибольшей мере учитывать специфику экологического развития, особенно в плане общности региональных экосистем;
* того, что рамки реальной самостоятельности, в том числе и принятия экологических решений в определенном объеме, сместились с национального уровня на региональный.

Обязательства государств по охране природных экосистем от загрязнения закреплены в ряде действующих многосторонних договоров как в области сохранения мира и международной безопасности и разоружения, так и в других областях межгосударственного сотрудничества. В связи с этим возникает вопрос об обязательности норм международного права, имеющих основополагающее значение для сохранения мира (в том числе и в области экологической безопасности), в отношении развивающихся стран.

Запретительные нормы общих многосторонних договоров, направленных на обеспечение мира, международной безопасности, охрану природных экосистем от радиоактивного заражения, загрязнения нашей планеты другими особо опасными вредными веществами, должны быть обязательны для всех без исключения государств. Иначе теряют смысл все усилия международного сообщества по созданию такого правового режима, который обеспечивал бы надежную охрану нашей планеты.

Международное сообщество не может мириться с тем, что несколько государств не выполняет общепризнанные нормы международного права. Такими как раз и являются нормы запрещающие радиоактивное и иное заражение окружающей среды. Радиоактивное загрязнение окружающей среды, например, представляет опасность для человечества и общепризнанно. Можно утверждать, что эти нормы направлены на экологическую безопасность всего человечества.

Избавление мира от наиболее опасных видов оружия массового уничтожения и, в частности, химического, является приоритетным направлением российской внешней политики. Поэтому Российская Федерация приняла активное участие в разработке конвенции о применении химического оружия (КЗХО), вступившей в силу 29.04.1997 г., и стала одним из первых государств, подписавших ее.

В Российской Федерации расценивают Химконвенцию в качестве важнейшего многостороннего международно-правового документа, который не только запрещает производство, приобретение и передачу целого вида оружия массового уничтожения, но и обязывает все присоединившиеся к нему государства ликвидировать свои запасы химического оружия. Большое значение придается эффективному контролю за соблюдением положений Конвенции, осуществляемому Организацией по запрещению химического оружия. Согласно Конвенции по запрещению химического оружия, ее участники обязались ликвидировать свои запасы не позднее апреля 2007 года, однако предусмотрена возможность продления срока уничтожения на пять лет - до 2012 года.

Также современная экологическая ситуация, в том числе продолжающееся опасное загрязнение морских экосистем поставили международное сообщество перед необходимостью предпринять радикальные меры по охране экосистем Мирового Океана. Этой цели наилучшим образом служат указанные нормы общих многосторонних договоров.

Международная практика в настоящее время также идет по пути ужесточения требований международно-правовых норм, регламентирующих охрану морских экосистем от загрязнения. Так, в Парижском «Меморандуме о договоренности относительно государственного контроля в портах в целях имплементации целого ряда соглашений но вопросам морского права» от 26.01.1982 г., установившем систему контроля за соответствием всех иностранных торговых судов нормам, содержащимся в международных договорах, закреплено положение о распространении его на морские суда не участвующих государств. Однако подобный контроль не должен быть инструментом вмешательства во внутренние дела государств, нарушать основополагающие принципы современного международного права.

Таким образом, государства, не участвующие в общем многостороннем договоре, представляющем общечеловеческую ценность и направленном на защиту природных экосистем от загрязнения радиоактивными и другими особо опасными вредными веществами, не должны своими действиями разрушать целостность экосистемы как объекта договора и подрывать достижение его целей.

Как свидетельствует практика межгосударственных отошений, экологические соображения наряду с другими факторами сыграли большую роль в разработке и заключении общих многосторонних договоров, направленных на обуздание гонки вооружений и разоружение, что в немалой степени способствует решению глобальных проблем современности - сохранения мира и защиты экологической среды.

Угроза распространения ядерного оружия - один из наиболее серьезных вызовов международной безопасности и стабильности. Угроза тем более серьезная в условиях, когда к обладанию средствами массового уничтожения могут тянуться террористы. Работа по предотвращению распространения оружия массового уничтожения, в первую очередь ядерного, - один из центральных приоритетов Российской Федерации в области безопасности.

Международный Договор о нераспространении ядерного оружия (ДШЮ) является самым крупным по числу участников (188 государств). Ратифицирован СССР 24.11.1969 г. (Российская Федерация правопреемник по выполнению Договора). В рамках режима нераспространения сложилась система экспортного контроля, в которую входят т.н. Комитет Цангера и Группа ядерных поставщиков (ГЯП), регулирующие поставки чувствительных с точки зрения ядерного распространения материалов, оборудования и т.п. Участниками ГЯП являются 40 государств.

Россия стала инициатором принятой в апреле 2004 года резолюции СБ ООН №1540 по нераспространению оружия массового уничтожения (ОМУ)." Главный лейтмотив резолюции - укрепление международного сотрудничества всех государств - членов ООН в борьбе с незаконным оборотом ОМУ, средств его доставки и связанных с их производством материалов и технологий, а также призыв к введению на национальном уровне жестких законодательных мер, ставящих надежный заслон на пути попадания смертоносных товаров в руки негосударственных субъектов, т.е. прежде всего террористических и экстремистских организаций. Российская Федерация совместно с США осуществляет проект по решению проблем безопасности радиоактивных источников повышенного риска (прежде всего в странах-участницах СНГ) в рамках Плана действий МАГА'13 по борьбе с ядерным терроризмом. Кроме того, Россия внесла в ООН проект конвенции о борьбе с ядерным терроризмом.

Важным региональным дополнением к международному режиму ядерного нераспространения является создание зон, свободных от ядерного оружия (ЗСЯО). Россия вносит свой весомый вклад и в этот процесс. На сегодняшний день сформировалось четыре таких зоны: в Латинской Америке (договор Тлателолко); в Южной части Тихого океана (Договор Papa юнга); в Юго-восточной Азии (Бангкокский договор); в Африке (Договор Пелиндаба). После вступления в силу Договора Пелиндаба число государств, охваченных режимом ЗСЯО, превысит 110.

Но цель международного экологического права состоит не только в регулировании отношений между государствами как субъектами международного права, но и в объединении их усилий, стимулировании сотрудничества между ними в интересах всеобщего международного сотрудничества. Согласие всех государств с необходимостью сотрудничества в области охраны окружающей среды связано с тем, что пришло осознание недостаточности односторонних мер (например, в связи с глобальным загрязнением морской среды) или разрозненных действий индивидуальных государств, и что сами проблемы окружающей среды постепенно приобрели транснациональное значение, требующее совместного и многостороннего регулирования, о чем говорится в международных договорах и документах. «Государства будут прилагать усилия для заключения международных соглашений, обеспечивающих уважение интересов всех государств и защиту целостности глобальной системы охраны окружающей среды и развития», - говорится в принятой в июне 1992 г. в Рио-де-Жанейро Декларации по окружающей среде и развитию.

Актуальность темы исследования также обусловлена необходимостью приведения национального законодательства стран Содружества независимых государств в единое правовое поле, в соответствие с международными нормами. Если исходить из того, что экологическая безопасность - задача общая для всех государств, то решать проблемы лучше всего с помощью унифицированных правил и законов.

Круг вопросов, неурегулированных законодательством стран СНГ, без которых невозможно реализовать экономические и социальные программы, выдвигаемые жизнью, широк. Сложилось трудноразрешимое противоречие между суверенностью республик и острой потребностью в тесных экономических, политических и гуманитарных связях между ними, противоречие между необходимостью той или иной степени реинтеграции и отсутствием необходимых механизмов, способных обеспечить увязку интересов стран, интеграции правовых систем государств с международным и внутринациональным законодательством.

Несмотря на ряд негативных тенденций функционирования стран в рамках СНГ, имеется ряд объективных обстоятельств, побуждающих Россию развивать активное экономическое сотрудничество с Содружеством.

Это связано с тем, что:

* Россия заинтересована в уникальных сырьевых ресурсах Казахстана, Украины, Узбекистана, Кыргызстана и Таджикистана, которые были открыты и освоены преимущественно российскими специалистами;
* оборонно-промышленный комплекс России заинтересован в сохранении кооперационных связей с заводами стран ближнего зарубежья.
* без взаимодействия с государствами ближнего зарубежья невозможно обеспечить перевозки российских внешнеторговых грузов в страны дальнего зарубежья; создание новых портов и коммуникаций взамен тех, что отошли к странам ближнего зарубежья, пока не под силу экономике России;

Учитывая развитие общемировых тенденций, с одной стороны, положение в странах СНГ и состояние самой этой организации, с другой, В.В.Путин в своем выступлении на Совете безопасности РФ от 19.06.2004 г. охарактеризовал дальнейший ход событий весьма жестко: «Мы находимся перед альтернативой: либо мы добиваемся качественного укрепления СНГ, создадим на его базе реально работающую структуру, либо нас неизбежно ждет размывание этого геополитического пространства»[[31]](#footnote-31).

Впервые российский президент открыто заявил о том, что наша страна сталкивается в зоне СНГ с растущей политической и экономической конкуренцией. Укрепить здесь свои позиции, по его мнению, Россия может только предложив коллегам по Содружеству «эффективные и привлекательные варианты решения общих задач». По сути, речь идет не просто об экономическом сотрудничестве, а о взаимопроникновении и сращивании экономик стран-партнеров, что должно послужить мощным толчком к их ускоренной модернизации и развитию.

В рамках Содружества Независимых Государств Россия проводит политику разносторонней интеграции, что нашло отражение в организации различных региональных экономических объединений с ее участием. Наиболее высок уровень экономической интеграции у России с Беларусью. Этот процесс интеграционного взаимодействия двух государств был начат 02.04.1996 г., когда президенты Республики Беларусь и Российской Федерации подписали Договор об образовании Сообщества. Следующими шагами явились подписания Договора о Союзе двух стран (02.04.1997 г.), 23.05.1997 г. - Устава Союза, 25.12.1998 г. - Декларации о дальнейшем единении Беларуси и России и, наконец, 08.12.1999 г. - Договора о создании Союзного государства. После ратификации парламентами России и Беларуси Договора о создании Союзного государства в январе 2000 г. он вступил в силу и является теперь законодательным обеспечением для создания общего объединения.

Другой региональной экономической группировкой стран СНГ с участием России является Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС). Формированию данного экономического объединения предшествовал ряд подготовленных этапов. В начале было подписано Соглашение о Таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь (06.01.1995 г.); далее - 20.01 1995 г. - Соглашение о Таможенном союзе между Российской Федерацией, Республикой Беларусь и Республикой Казахстан; Кыргызская Республика присоединилась к этим соглашениям 29.03.1996 г. Тогда же Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика и Российская Федерация подписали Договор об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях. 26.02.1999 г. к соглашениям о Таможенном союзе и к названному договору присоединилась Республика Таджикистан.

В соответствии с Договором об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях были учреждены совместные органы управления интеграцией: Межгосударственный Coюз, Интеграционный Комитет (постоянно действующий исполнительный орган), Межпарламентская Ассамблея. В декабре 1996 г. Интеграционный Комитет был наделен также функциями исполнительного органа Таможенного союза.

В мае 2000 г. на заседании Межгосударственного совета Российская Федерация предложила создать на базе «пятерки» полноценную межгосударственную экономическую организацию с четкой структурой и эффективно действующими интеграционными механизмами.

10 октября 2000 года был подписан Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества. Одно из главных направлений деятельности ЕвраАзЭС - обеспечение динамичного развития стран-участниц путем согласования политики социально-экономических преобразований для повышения уровня жизни народов.

Учитывая необходимость вовлечения Украины в более активный процесс интеграционного сотрудничества с Россией, направленный на экономический и социальный прогресс своих народов, повышения уровня жизни 19.09.2003 г. президенты Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации и Украины подписали Оглашения о формировании единого экономического пространства (ЕЭП).

Одним из основополагающих условий формирования Единого экономического пространства четырех государств является учет принципов и правил ВТО. Это связано с тем, что 01.01.2004 г. из стран-участников СНГ Киргизия, Молдова, Грузия и Армения являются членами ВТО. Вступление отдельных стран в ВТО предполагает либерализацию международной торговли путем устранения нетарифных ограничений доступа товаров на рынок при последовательном сокращении уровня импортных пошлин. Для государств с неустановившейся рыночной экономикой, низкой конкурентоспособностью собственных товаров и услуг вступление в ВТО должно быть достаточно взвешенным и продуманным мероприятием и, особенно, в условиях участия в международной организации - СНГ.

Наиболее обоснованной является концепция, признающая СНГ именно международной организацией. Действительно, СНГ обладает теми основными чертами, которые современное международное право признает за международными организациями" так, как оно создано в соответствии с международным правом - при создании СНГ основные принципы и нормы международного права нарушены не были:

* учреждено на основе международного договора - основополагающими документами Содружества являются несколько международных договоров - Соглашение о создании СНГ от 08.12.1991 г., Алма-атинская декларация и Протокол к Соглашению о создании СНГ от 21.12.1991 г.;
* осуществляет сотрудничество в конкретных областях деятельности -сферы деятельности, предельно широкие, достаточно полно определены в его основополагающих документах, кроме упомянутых в п.2 - Уставе СНГ;

располагает соответствующей организационной структурой -иерархия органов СНГ;

- имеет права и обязанности, зафиксированные в основополагающих
документах Содружества;

- самостоятельно осуществляет права и обязанности международной
организации.

Поэтому страны-участницы СНГ осуществляют широкое сотрудничество в области обеспечения экологической безопасности на различных уровнях международных отношений.

Таким образом, в целях повышения эффективности международно-правового регулирования охраны окружающей среды необходим универсальный международно-правовой акт - Договор о принципах экологической безопасности человечества, в котором должны быть зафиксированы нормы, направленные на охрану среды обитания людей в процессе любой деятельности государств. Фундаментом этого договора должны стать основные принципы современного международного права и принцип экологической безопасности.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Принимая во внимание рассмотрение в настоящей работе достоинств и недостатков взаимодействия международного права и российского законодательства, необходимо заметить, что потребность в учете экологических аспектов при правовом регулировании различных проблем будет неуклонно возрастать и интегрироваться в более общую систему общественных отношений, в рамках которой данные проблемы также находятся во взаимозависимости.

Определение направлений международно-правового регулирования в сфере охраны окружающей среды позволяет оптимально использовать ресурсы международного права в качестве одного из средств предотвращения или разрешения различного рода конфликтов, источником которых становится нехватка природных ресурсов, нерациональное их использование, истощение, неравный доступ к таким ресурсам. В настоящее время все чаще происходит исключительно быстрое нарастание того или иного негативного процесса в окружающей среде, то есть некое увеличение негативных эффектов в геометрической прогрессии, которое все равно обладает эффектом неожиданности. При этом, естественно, речь не идет о стохастических (вероятностных) явлениях, которые для природы могут оказаться даже полезными. Поэтому, в рамках развития международного права окружающей среды должны ставиться задачи такого преобразования, которое возникает в качестве некой идеи, как намерение соответствующих действий международного сообщества, способствующее созданию или непосредственно переходящее в плоскость международно-правовых норм. Последние должны быть направлены не только на обслуживание текущих международных отношений в их определенном объеме, но и на регулирование ситуации, которая может возникнуть в будущем (в чём и состоит особая сложность задачи). Это необходимо, для того чтобы если не предотвратить негативное развитие событий, то минимизировать отрицательные эффекты, и обладать правовым механизмом, при помощи которого будет возможно осуществлять управление ситуацией.

В соответствии с поставленными задачами в ходе проведённой работы были сделаны следующие основные выводы:

1. Развитие экологических процессов российского общества
позволяет подчеркнуть заинтересованность России в обеспечении
глобальной экологической безопасности:

- создание действенного механизма государства, характеризующегося
дальнейшим совершенствованием экологического законодательства,
которое в настоящем его виде не соответствует современным требованиям;

- формирование нормативно-правовой базы в целях повышения
эффективности мер юридического и политического регулирования в сфере
охраны окружающей среды;

- анализ различных экологических проблем являющийся следствием
обобщающей концепции правового регулирования в отношении
природопользования, ее фундаментальной основы, результатом которой
должна стать совершенная экологическая доктрина Российской Федерации.

2. Существенным доказательством структурирования отрасли
международного экологического права является наличие принципов:

- определены тенденции развития общепризнанных (основных) и
специальных принципов международного экологического права, которые в
силу особой значимости исходных нормативно-руководящих начал
формулируются в нормах законодательных актов России;

* несмотря на характер и динамику действия принципов они остаются главным системообразующим фактором международно-правовой системы;

кодификация основных принципов международного экологического права имеет важнейшее значение в рассматриваемой проблематике и этому аспекту сегодня следует уделять наибольшее внимание.

3. Решение проблем охраны окружающей среды в мировом
масштабе зависит от реализации норм международного права. Здесь
следует выделить два способа помощи внутригосударственного права при
исполнении положений международного права:

исполнение положений, направленных на регулирование межгосударственных отношений, когда начинает действовать определенная часть механизма государства;

- исполнение положений, имеющих целью достижение определенного урегулирования отношений с участием субъектов внутригосударственного права (индивидов и юридических лиц).

4. Применение норм международного права в пределах национально-
правовой сферы страны требует не только конституционного закрепления
тех или иных положений, но и проведения соответствующих
организационных мероприятий. При этом принципиально обеспечение не
только «сосуществования» международного права с национальным, но и
реального исполнения основными субъектами международного права -
государствами - принятых на себя международных обязательств.

В связи с этим представляется целесообразным и необходимым при осуществлении внутригосударственной правотворческой деятельности определять (уточнять) конкретные государственные органы, обязанные уже в силу национального права соблюдать общепризнанные принципы и нормы международного права. Такая детализация субъект реализации общепризнанной нормы будет способствовать эффективному исполнению Российской Федерации соответствующих норм международного права.

5. Выполнение международных обязательств, обеспечивает
реализацию нормы международного права с тем, чтобы данную норму
можно было исполнять, соблюдать, использовать и, в итоге, применять.

6. Согласование внутригосударственного права с международным - не
только право, но и обязанность государства (согласно Уставу ООН).

Конвенции, полностью или в определенной степени, посвященные вопросам использования и охраны окружающей среды, прямо или косвенно направленные на решение таких вопросов определяют обязанности государств относительного национального правового регулирования.

7.Эффективность выполнения соглашений также находится в зависимости от того, насколько полно государства-участники выполняют взятые на себя обязательства. Если все возможные международные механизмы с целью вовлечения государств в Соглашение в области окружающей среды использованы, можно использовать и санкции. Международно-правовые нормы, включенные в межгосударственные соглашения, предполагают применение механизма экономических санкций против нарушителей.

1. Применение механизма оказания международной экологической помощи оказывает влияние на принятие решения о присоединении к международному договору.

9. Дифференцированные обязательства, также являются способом, которым государство оказывает воздействие с целью привлечения других государств к заключению договоров в области окружающей среды.

10. Договор в области природопользования и охраны окружающей
среды - это самостоятельный правовой инструмент входящий в сложную
систему правового регулирования договорных отношений в области
охраны окружающей среды. Данное положение исходит из определения
места договора в механизме правового регулирования договорных
отношений в области охраны окружающей среды, а также из соотношения
основных элементов механизма правового регулирования элементами
договора.

На экологическое содержание договора, оказывают влияние императивные нормы права, а также положения экологического характера, которые стороны самостоятельно включают в договор. Исходя из того насколько стороны договора будут экологически образованы и экологически воспитаны настолько условия договора в области охраны окружающей среды будут не только регулировать надлежащее использование природных ресурсов, но и способствовать сохранению благоприятной окружающей среды.

11. Заключение двусторонних соглашений способствует более
эффективному решению региональных вопросов, а также и глобальных
экологических проблем. Процесс же решения проблем правового
регулирования охраны окружающей среды на любом из уровней
международного сотрудничества в этой области должен находить
поддержку и на других. Только в этом случае будет достигнуто то
состояние защищенности, которое называется экологической
безопасностью.

12. Особое значение в качестве направления развития международного
права окружающей среды имеет формирование отраслевых (специальных)
принципов. Вместе с развитием специальных принципов международного права окружающей среды, указывается на становление принципа охраны окружающей среды в качестве одного из основных принципов международного права. Формой существования основных принципов являются международные соглашения и конвенции, закрепляющие систему основных принципов.

13. Реализация норм международных конвенций (договоров) требует последовательной работы по совершенствованию национального законодательства России, особенно в области обеспечения экологической безопасности населения и созданию надежного механизма выполнения принятых на себя обязательств.

14. Региональные конвенции и соглашения по охране окружающей среды играют важную роль в качестве своеобразного переходного этапа между национальным и глобальным уровнями.

15. Запретительные нормы общих многосторонних договоров,
направленных на обеспечение мира, международной безопасности, охрану
природных экосистем от радиоактивного заражения, загрязнения нашей
планеты другими особо опасными вредными веществами, должны быть
обязательны для всех без исключения государств.

16. Целью экономических механизмов, внедряемых в национальное
законодательство и практику стран-участниц СНГ является создание
экономической заинтересованности и ответственности за нарушение
правил природопользования. Для реализации этой цели необходимо
повысить в странах-участницах СНГ эффективность функционирования и
использования экологических фондов, а также расширить льготы в
налогообложении для предприятий, перешедших на производство
экологически чистой продукции, использование экологически безвредных
и энергосберегающих технологий.

Рекомендательных актов, принимаемых в рамках СНГ и играющих важную роль в преодолении «нестыковки законов» и проведении единой региональной экологической политики, в настоящее время явно недостаточно. Назрела необходимость в принятии региональных стандартов экологической безопасности, которые по своим параметрам не занижали бы требования универсальных документов такого рода и подкреплялись бысоответствующим институционным механизмом, как это, например, имеет место в Европейском Союзе.

Но, следует отметить, что Российская Федерация в настоящее время испытывает серьезные затруднения с соблюдением международных природоохранных обязательств. Имеющие место трудности переходного периода развития накладывают ограничения как на решение экологических проблем внутри страны, так и на эффективность ее участия в международном сотрудничестве.

В настоящее время к экологическому законодательству России относятся более 550 нормативных правовых документов, в том числе 16 основополагающих конвенций в области охраны окружающей среды. Учитывая все возрастающую роль международного права в общественной и политической жизни, необходимо произвести инвентаризацию всех международных договоров Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды. Это даст импульс к инвентаризации и национального законодательства, что облегчит задачу планирования законодательной деятельности в последующем.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

*Нормативно-правовые акты:*

1. Конституция Российской Федерации. // «Российская газета» № 237

2. Арбитражный процессуальный кодекс РФ (по сост. на 05.04.2006 г.).

3. Водный кодекс РФ (с изменениями от 23.12.2003 г.).

4. Воздушный кодекс РФ (по сост. на 13.07.2004 г.).

5. Гражданский кодекс РФ (с изменениями и дополнениями на 01.10.2005 г.).

 6. Земельный кодекс РФ (по сост. на 01.01.2006 г.).

7. Гражданский процессуальный кодекс РФ (по сост. на 20.02.2006 г.).

8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в редакции от 22.04.2005 г. №38-Ф3)

9. Лесной кодекс РФ от 29 января 1997 (в редакции от 31.12.2005 №199-Ф3),

10. Закон РФ «Об охране окружающей среды» (с изм. на 31.12.2005 г. №199-ФЗ // Российская газета, №297, 31.12.2005.

11. 3акон РФ «О недрах» (в редакции от 22.08.2004 г. №122-ФЗ).

12. Закон РФ «О животном мире» от 24.04.1995 №52-ФЗ (в редакции от 29.12.2004 г.).

13. Закон РФ *«*Обособо охраняемых природных территориях» от 14.03.1995г. №33-Ф3 (с изменениями от 30.12.2001).

14. Закон РФ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (в редакции от 09.05.2005 г. №45-ФЗ).

15. Бюллетень международных договоров РФ. 1995. № 5.

16. Бюллетень международных договоров, 1992. .№ 6, 10

17. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2000 года «О мерах по совершенствованию природоохранной деятельности в Российской Федерации».

18. Конвенция Совета Европы 1993 г. / Справочная система «ГАРАНТ».

19. Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г. / В кн.: Международное право в документах М., Юридическая литература. 1982. с.609-613

20. Принципы декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию. Международное публичное право, сост. Бекяшев К.А., Ходаков А.Г. М., 1996. Т.2

*Учебная литература:*

21. Алексеев С.С. «Общая теория права». М.: Наука, Т.2, 2000.

22. Анисимов Л.Н. «Имплементация норм международного права в национальное законодательство»// Международное право в современном

мире, сб. статей М.: Международные отношения, 1984.

23.Бекяшев К.А. «Принципы и источники международного экологического права». М.: Юрист, 2005.

24.Бринчук М.М., Боголюбов С.А. «Проблемы развития системы российского экологического законодательства» // Государство и право. 2005.

25. Бринчук М.М. «Охранять окружающую среду или обеспечивать экологическую безопасность» // Государство и право, 2004. - № 8/9.

26.Бринчук М.М. «Экологическое право». Учебник для вузов. М.: Юрист, 2005

Боголюбов С.А. Экологическое право: Учебник-М: Юристъ, 2004 – 430с.

27.Буткевич В.Г. «Соотношение внутригосударственного и международного права». Киев, 1981.

28.Васильев A.M. «О системах советского и международного права Советское государство и право». 1985.

29. Голиченков А.К. и Петрова Т.В. «Экологическое право России на рубеже 21 века: Учеб.пособие /М., 2000

30. Гусев Р.К. «Экологическое право»;Учебное пособие-М:Юридическая фирма «КОНТРАКТ» «ИНФРА-М», 2006.

31. Дубовик О.Л. «Экологическое право в вопросах и ответах»: Учеб. Пособие – М.: ТК Велби, Издательство Проспект, 2004

32.Игнатенко Г.В. Международное право. Учебник для вузов. М.: Юридическая литература, 2000.

33.Колбасов О.С «Международно-правовая охрана окружающей среды.»

М.: Международные отношения, 2005.

34.Ковалёв А.А., Черниченко СВ. Учеб. Международное право.

М.: «Омега-Л», 2006.

35.Лукашук И.И. «Нормы международного права в правовой системе России.» М.: Изд-во НИМП, 1998.

36.Марочкин С.Ю. «Техника введения норм международного права в российскую правовую систему. Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование»: Сборник статей: в 2 т./ Под ред. В.М. Баранова. Нижний Новгород, 2004.

37.Тихомиров Ю.А. Право: национальное, международное, сравнительное // Государство и право. 1999.

38.Тимошенко А.С. «Формирование и развитие международного права окружающей среды в системе ООН: организационно-правовые вопросы.» М.: Наука, 1986.

39.Тимошенко А.С. «Международное сотрудничество по охране окружающей среды в системе ООН.» - М.: Наука, 2006 г.

40.Черниченко СВ. «Теория международного права» в 2-х томах. М.: Изд.

«НИМП», 1999.

1. Колбасов О.С Международное экологическое право на пороге XXI века. Первая Конференция Всемирной Ассоциации международного права России Москва, 17-19 октября 1997 г АЛ. Колодкиин Новороссийск: НГМА, 1999. С.9. [↑](#footnote-ref-1)
2. См. Доклад Конференции ООН по проблемам окружающей среды Нью-Йорк 1972. Раздел «Развитие и окружающая человека среда». [↑](#footnote-ref-2)
3. Римский клуб был создан в 1968 году по инициативе итальянского экономиста, общественного деятеля и бизнесмена А.Паччеи. Эго международная неправительственная организация //Большой энциклопедический словарь в 2 II гл. ред. А М Прохоров М Сов энциклопедия, 1991. С 567. [↑](#footnote-ref-3)
4. 13См.: Марченко Ю .С. о роли и месте ООН в системе международною природоохранного сотрудничества // Белорусский журнал международного права и международных отношений 1999 №2 с 10 [↑](#footnote-ref-4)
5. Государственный доклад «О состоянии окружающей природной среды РФ в 1995 году» М Министерство окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации ЭКОС-информ. 1996 с 351 [↑](#footnote-ref-5)
6. Энциклопедия российского права Электронный бюллетень Сентябрь 1999 г. выпуск

№13(43), АРЫ, Российская газета, М ООО Равновесие-Медиа [↑](#footnote-ref-6)
7. Лукашук И. И. Hopмы международного права в правовой системе России. М , 1998, С 43 [↑](#footnote-ref-7)
8. Марочкин С..Ю. Техника введения норм международного права в российскую правовую систему//Сборник статей Под ред. В М Баранова Нижний Наш город 2001,1 2. С.7 [↑](#footnote-ref-8)
9. Алексеев С.С. Общая теория права. М. Г.2, 1989 г С 149. [↑](#footnote-ref-9)
10. Игнатенко Г В Международное право Учебник для вузов М , 2000 с 116 [↑](#footnote-ref-10)
11. Бринчук М М. Экологическое право Учебник для высших юридических учебных
заведений М,1998 с 88-89. [↑](#footnote-ref-11)
12. Устав ООН. Гл. 1 ст2. // Основные факты об Организации Объединенных Нации. Пер. с

анг. публикации ООН М «Международные отношения». [↑](#footnote-ref-12)
13. Конституция Российской Федерации (на русском и английском языках) М Юридическая литература, 1994, С 7. [↑](#footnote-ref-13)
14. Бринчук М М Экологическое право М , 1998 с. 167 [↑](#footnote-ref-14)
15. Бринчук М Н. Перспективы формирования в России системы правовых мер по обеспечению технической безопасности // Обеспечение безопасности населения и территорий (организационно-правовые вопросы) / Ред. О Л Дубовик, Н Г Жаворонкова М , 1994. С 54 [↑](#footnote-ref-15)
16. Конституция Российской Федерации М/ «Эксмо», 2005 [↑](#footnote-ref-16)
17. Ковалев А. А. Выступление на научно-практической конференции «Россия и система

Всемирной торговой организации (В 10) Правовые аспекты» // Государство и право

2000 №7.С121 [↑](#footnote-ref-17)
18. Тихомиров Ю. А. Юридическая коллизия М., 1994 С 42. [↑](#footnote-ref-18)
19. См: Собрание законодательства РФ 1995 №29 Ст2757 [↑](#footnote-ref-19)
20. См Собрание законодательства РФ 1994 № 13. Ст. 1447 [↑](#footnote-ref-20)
21. См • Конституция Российской Федерации М «Эксмо», 2005 [↑](#footnote-ref-21)
22. См Водный кодекс РФ (с изменениями от 23.12.2003 г.) М.: «Зона-Х», 2003 [↑](#footnote-ref-22)
23. Васильев AM «О системах советского и международного права // Советское государство и право 1985 №1 С.70 [↑](#footnote-ref-23)
24. См Устав ООН Основные факты об Организации Объединенных Наций. Пер с англ. публикации ООН, М «Международные отношения» [↑](#footnote-ref-24)
25. Гардина Ф. Я Добрынина Н Г, Орлов В.А. Охрана природы Международные организации, конвенции и программы Московский офис МСОП М Международные отношения, 1995 С 132 [↑](#footnote-ref-25)
26. См. Принципы для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и освоения всех видов лесов 1992 г // Московский журнал международного права 1992 №4 [↑](#footnote-ref-26)
27. Map гене Ф Ф. Современное международное право цивилизованных народов 1.1. CI16, 1904. С. 19 [↑](#footnote-ref-27)
28. См Бюллетень международных договоров и соглашений РК, 1994, №12 [↑](#footnote-ref-28)
29. См. Собрание Законодательства РФ -2000 №8 –Ст. 976 [↑](#footnote-ref-29)
30. См • Бюллетень международных договоров РФ. 1995 № 5 с. 24-27 [↑](#footnote-ref-30)
31. См Российская газета 22 06 2004 [↑](#footnote-ref-31)