

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Под таким общим заголовком предлагаем нашим читателям материалы, подготовленные кандидатом юридических наук, доцентом Белгосуниверситета С. Балашенко и преподавателем Академии МВД Республики Беларусь П. Ермолинским.

Кроме экономических, политических, культурных связей человечество в первую очередь объединяет нахождение в замкнутом пространстве — планета Земля. Природа не признает государственных и административных границ, и усилия только одного или нескольких государств не могут предотвратить экологический кризис и дать ощутимых положительных результатов. Понимание этих процессов и диктует тенденции в области окружающей среды.

На мой взгляд, можно выделить три уровня правовых документов, регулирующих отношения охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологического баланса, которые в свою очередь целесообразно классифицировать на общие нормы, специфические и регулирующие вопросы окружающей среды, природопользования в процессе хозяйственной деятельности.

К первому уровню мы относим международные документы, конвенции, договоры, соглашения и резолюции международных организаций. Подчеркну, что право охраны окружающей среды тесно связано с морским, атомным, космическим и другими отраслями международного права. Важнейшими источниками в этой сфере являются резолюции Генеральной Ассамблеи ООН. Так, 18 декабря 1962 г. принята резолюция “Экономическое развитие и охрана природы”, в которой одобряются инициатива и рекомендации, предложенные ЮНЕСКО. Данная резолюция выделяет три основных положения: целостное рассмотрение совокупности окружающей среды, природных ресурсов, флоры и фауны; интеграция термина “охрана природы” в более широкий термин “охрана окружающей среды”; концепция органического сочетания интересов охраны природы и экономического роста, получившая свое развитие на Стокгольмской конференции ООН по окружающей среде в 1972 году. Генеральная Ассамблея ООН принимает 3 декабря 1968 г. резолюцию, в которой отмечается важнейшая роль благоприятной окружающей среды для соблюдения основных прав человека и надлежащего экономического и социального развития.

Принципы международного экологического сотрудничества впервые были обобщены в Декларации Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей среды. В виде преамбулы сначала приведены рассуждения о сущности и причинах глобальной экологичес-

кой проблемы, которые объясняют необходимость нового направления международного сотрудничества — сотрудничества в охране окружающей среды, а затем сформулированы 26 принципов, начиная с провозглашения основополагающего права человека на жизнь в такой окружающей среде, “качественная сторона которой делает возможным достойный и благополучный образ жизни”.

Особенно большую роль сыграл 21-й принцип, который гласит: “В соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и принципами международного права государства имеют суверенное право использовать собственные ресурсы в соответствии со своей национальной политикой в подходе к проблемам окружающей среды, а именно на них лежит ответственность за то, чтобы деятельность в пределах их юрисдикции или контроля не причиняла ущерба окружающей среде в других государствах или районах, лежащих за пределами национальной юрисдикции”.

Следующим шагом систематизации международно-правовых принципов охраны окружающей среды и регулирования природопользования была Всемирная хартия природы, которая одобрена Генеральной Ассамблеей ООН и провозглашена в резолюции от 28 октября 1982 г. Как и Стокгольмская декларация, Хартия содержит руководящие принципы поведения государств и народов по отношению к окружающей природе, однако с тем особенным качеством, что они обращены не только и даже не столько к сфере межгосударственных отношений, сколько к внутригосударственным правоотношениям, к сфере реального поведения людей, индивидуально или коллективного. Хартия предполагает, что в законодательстве и практике каждого государства, а также на международном уровне должны найти отражение изложенные принципы: “в полной мере учитывая суверенитет государств над своими природными ресурсами, каждое государство должно применять положения Хартии через посредство своих компетентных органов и в сотрудничестве с другими государствами; каждый человек призван действовать в соответствии с положениями настоящей Хартии; каждый человек, действующий индивидуально, должен стремиться обеспечить достижение целей и выполнение положений Хартии”.

Как и другие резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, Всемирная хартия природы не имеет обязательной юридической силы, а но-

сит рекомендательный характер. В этом отношении она сходна со Стокгольмской декларацией об окружающей человека среде. Но ее значение весьма велико, поскольку она принята непосредственно Генеральной Ассамблеей ООН, обладающей самым высоким авторитетом, олицетворяющей волю всего человечества.

Кроме того, в отличие от Стокгольмской декларации Всемирная хартия природы принята и провозглашена путем голосования. Из 130 государств, представители которых участвовали в заседании Генеральной Ассамблеи ООН при рассмотрении данного вопроса, 111 проголосовали за резолюцию, 18 — воздержались и один голос (США) — против.

В сентябре 1980 г. Генеральная Ассамблея ООН принимает резолюцию "Об исторической ответственности государств за сохранение природы Земли для нынешнего и будущих поколений", где все государства и народы призываются предпринять конкретные меры по сокращению вооружений и разработке мероприятий по охране окружающей среды.

Затем принципы международного сотрудничества в области охраны окружающей среды были изложены в Декларации по окружающей среде и развитию, которую единодушно приняли участники конференции ООН, состоявшейся в июне 1992 г. в г. Рио-де-Жанейро. В ней говорится, что Конференция ООН по окружающей среде и развитию, подтверждая Декларацию Конференции ООН по проблемам окружающей среды, принятую в Стокгольме 16 июня 1972 г., и стремясь развить ее, преследуя цель установления нового, справедливого глобального партнерства путем создания новых уровней сотрудничества между государствами, ключевыми секторами общества и людьми, прилагая усилия для заключения международных соглашений, обеспечивающих уважение интересов всех и защиту целостности глобальной системы окружающей среды и развития, признавая комплексный и взаимозависимый характер Земли, нашего дома, провозглашает ряд принципов. В принятой Конференцией ООН "Повестке дня на XXI век" намечена стратегия мирового сообщества на будущее, предусматривающая гармоничное достижение основных целей, — сохранение окружающей среды и здоровая экономика для всех народов мира. Это предполагает охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, сохранение биологического разнообразия, экологически безопасное применение высоких технологий, химических веществ с учетом решения социально-экономических проблем. Суть устойчивого развития общества, по краткому определению, — удовлетворение нужд современного поколения без нанесения ущерба будущим поколениям людей. Эта модель включает комплекс компонентов, отражающих ключевые аспекты функционирования и взаимодействия социальной, экономической и экологической сфер.

Второй уровень норм и принципов образуют правовые документы, регулирующие дея-

тельность Европейского союза. К ним относятся договоры об учреждении Европейских сообществ: Европейского объединения угля и стали (ЕОУС); Европейского экономического сообщества (ЕЭС); Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом); Единый европейский акт (ЕЕА) и Договор о европейском союзе (Маастрихтский договор).

В Договоре об учреждении Европейского экономического сообщества, а в дальнейшем в Едином европейском акте, третья часть Договора о ЕЭС дополнена Разделом VII (Окружающая среда), где положения сформулированы следующим образом.

Деятельность Сообщества в отношении окружающей среды имеет целью:

- сохранять, защищать и улучшать состояние окружающей среды;
- вносить вклад в защиту здоровья людей;
- добиваться разумного и рационального использования природных ресурсов.

Деятельность Сообщества в отношении окружающей среды основывается на принципах превентивных действий, возмещения ущерба, нанесенного окружающей среде, главным образом путем устранения его источников и оплаты ущерба теми, кто его причинил. Задачи по защите окружающей среды являются составной частью политики Сообщества.

При выработке программы действий в области окружающей среды Сообщество учитывает:

- полученные научные и технические данные;
- состояние окружающей среды в различных регионах Сообщества;
- потенциальные выгоды и затраты, которые могут явиться результатом действий или их отсутствия;
- экономическое и социальное развитие Сообщества в целом и сбалансированное развитие его регионов.

Третий уровень — это национальное законодательство, где основой его развития и совершенствования, в том числе и экологического, являются конституционные нормы. Конституция имеет высшую юридическую силу и соответственно основные положения концепции окружающей среды закрепляются в конституционных нормах.

В конституциях большинства европейских государств экологическая концепция сформулирована в самостоятельной главе или отдельной статье, хотя эти конституции и принимались 25—30 лет назад. Стержнем экологической концепции в конституциях стран Европейского союза является закрепление права каждого человека на благоприятную экологически безопасную окружающую среду. Особенно ярко это выражено в конституциях Португалии, Франции, а также других европейских государств.

Единым требованием экологической концепции всех конституций является положение об общегосударственном характере природоохранительных мер. Так, по Конституции Португалии на государство через компетенцию официальных органов и обращение к народной инициативе возлагается: предупреждать и вести борьбу с загрязнением, его последстви-

ями и вредными формами эрозии; обустроить территорию по подобию экологически сбалансированных зон; создавать и развивать заповедники, природные парки с целью классификации ландшафтов и местностей и гарантий защиты природы и охраны исторических и культурных ценностей; повышать рациональное использование природных ресурсов, защищая их способность к самообновлению и экологической стабильности. В Конституции Греции регламентируются формы защиты лесов и лесных массивов, в Конституции Франции закреплено, что государство должно обеспечить гармоничный баланс населения, проживающего в городской и сельской средах.

Таким образом, мы видим, что на государство возлагаются обязанности:

а) осуществлять меры по постепенному сокращению с последующей полной ликвидацией поступления в природную среду опасных для здоровья человека веществ;

б) обеспечивать экологически обоснованное размещение производственных площадей;

в) осуществлять систему слежения за показателями здоровья населения с выявлением негативно влияющих факторов окружающей среды;

г) создавать и развивать заповедники, заказники, памятники природы, национальные

парки с целью обеспечения охраны природной среды и защиты исторических и культурных ценностей;

д) добиваться рационального природопользования, способного обеспечить экологическую стабильность.

Обязанности по защите окружающей среды возлагаются не только на государство, но и на граждан, а также предприятия, пользующиеся природными ресурсами.

Замечу, что в странах Западной Европы в 60-е годы произошло серьезное переосмысление основных положений охраны окружающей среды, обновилось законодательство по использованию и охране земель, вод, лесов, животного мира, принят ряд правовых актов, регулирующих отношения охраны от загрязнения производственными и бытовыми отходами окружающей среды, атмосферного пространства, вод и земель. Так, новые законы, регулирующие вопросы охраны вод и водопользования, были приняты в Бельгии (1963 г.), Великобритании (1963 г.), Франции (1964 г.), ФРГ (1964 г.). В Бельгии, Великобритании, Италии, Нидерландах, Франции, ФРГ были изданы законы об охране воздуха.

Большое число правовых норм, направленных на обеспечение охраны окружающей среды, внесено в законодательные акты, регу-

В международных конвенциях и соглашениях, в которых участвует Республика Беларусь, значительное место занимают вопросы охраны окружающей среды, в том числе и от загрязнения. Это объясняется тем, что загрязнение земель, вод, атмосферного воздуха, других объектов природы значительно обострило экологическую обстановку, а экологическая катастрофа, вызванная аварией на Чернобыльской АЭС, ускорила течение общего экологического кризиса, доведя его до критических пределов.

Упомянутая в предыдущем материале Стокгольмская декларация конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды от 16 июня 1972 г. предостерегает: опасные уровни загрязнения воды, воздуха, земли и живых организмов, серьезные и нежелательные нарушения экологического баланса биосферы, а также разрушение и истощение не-

восполнимых природных ресурсов могут нанести неизмеримый ущерб человечеству и окружающей его среде. Конференция ООН констатировала, что введение в окружающую среду токсичных веществ должно быть прекращено, чтобы не было нанесено серьезного или непоправимого вреда экосистемам. Стокгольмская декларация закрепила положение о том, что в целях дальнейшего развития международного права государства обязаны сотрудничать в вопросах, касающихся ответственности и компенсации жертвам за загрязнение в пределах их юрисдикции или контроля за окружающей средой в районах, находящихся за пределами их юрисдикции.

Декларация ООН по окружающей среде и развитию, принятая в Рио-де-Жанейро 14 июня 1992 г., подтверждая выводы Стокгольмской декларации и стремясь их развить, провозгласила, что государства обязаны сотрудничать в духе глобального партнерства

в целях сохранения, защиты и восстановления чистоты и целостности экосистем Земли, разрабатывать национальные законы, касающиеся ответственности за ущерб, наносимый жертвам загрязнения и других видов экологически вредной деятельности.

Помимо деклараций ООН по вопросам охраны окружающей среды Республика Беларусь ратифицировала целый ряд международных конвенций и соглашений, касающихся охраны конкретных объектов природы от загрязнения, на которые ссылается предыдущий автор. Отмечу, что республика также ратифицировала Протокол Конвенции в Хельсинки о сокращении выбросов серы или их трансграничных потоков от 8 июля 1985 г., Протокол Конвенции в Софии об ограничении выбросов окислов азота или их трансграничных потоков от 31 октября 1988 г., Протокол Конвенции в Осло относительно дальнейшего сокращения выбросов серы от 14 июня 1994 г.

лирующие производственно-хозяйственную деятельность. Так, в ФРГ закон о строительстве (1962 г.) предписывает любым учреждениям, осуществляющим мероприятия, которые могут изменить ландшафт, проводить предварительные консультации с природоохранительными организациями. Федеральный закон о территориальном планировании (1965 г.) также регулирует вопросы охраны природных ландшафтов при территориальном размещении производства.

Совершенствование правовых норм, регулирующих охрану окружающей среды, выходит на новый уровень в 90-х годах. С учетом рекомендаций и принципов, изложенных в документах Конференции ООН по окружающей среде и развитию, решений Комиссии ООН по устойчивому развитию более 20-ю странами мира, в том числе странами Европейского союза, приняты национальные программы по окружающей среде и развитию.

Процессы, происходящие в Беларуси в области охраны окружающей среды, не только не идут вразрез с мировыми тенденциями, но по некоторым позициям занимают лидирующее положение. Республика выступила с инициативой создания в Центральной и Восточной Европе пространства, свободного от ядерного оружия, когда нет необходимости сохра-

нять ядерное оружие в Европе как средство сдерживания, ратифицировала ряд основных международных документов в области охраны окружающей среды. В их числе: Конвенция по международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (3 марта 1973 г.); Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (13 ноября 1979 г.); Венская конвенция об охране озонового слоя (22 марта 1985 г.); Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой (16 сентября 1987 г.); Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (25 февраля 1991 г.); Конвенция о биологическом разнообразии (5 июня 1992 г.); Рамочная конвенция об изменении климата (20 июня 1992 г.). Беларусь вошла в число первых стран, принявших Национальную стратегию устойчивого развития. Кроме того, нашей республикой подписан ряд соглашений в области охраны окружающей среды в рамках Межгосударственного экологического совета стран СНГ и двухсторонние договоры с соседними странами.

*С. БАЛАШЕНКО,
кандидат юридических наук,
доцент Белгосуниверситета*

В них государства-участники обязуются сотрудничать в усовершенствовании модели трансграничного переноса загрязнителей воздуха на большие расстояния, в технологии сокращения выбросов, включая технико-экономические обоснования, а также в экологической, социальной и альтернативных мер для достижения целей в области охраны окружающей среды от загрязнения.

Важное значение для международного сотрудничества по поднятому вопросу имеет Базельская Конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением от 22 марта 1989 г. Сознвая угрозу здоровью человека и окружающей среде в результате роста производства и трансграничной перевозки опасных отходов, отмечая, что государства должны обеспечивать выполнение производителем обязанностей в отношении их транспортировки и удаления способом, совместимым с охраной окружающей среды,

стороны, подписавшие Конвенцию, считают, что трансграничная перевозка таких отходов должна быть сведена к минимуму. При этом незаконный оборот опасных отходов расценивается как преступное деяние.

Существенным вкладом в усиление охраны природных объектов от загрязнения в нашем регионе явились соглашения Правительства Республики Беларусь о сотрудничестве в области охраны окружающей среды 1994 года с правительствами Латвийской Республики, Украины и Российской Федерации.

Так, Соглашение с Правительством Российской Федерации от 19 июля 1994 г. предусматривает совершенствование природоохранного законодательства, совместные меры по охране от загрязнения атмосферного воздуха, окружающей природной среды от загрязнения пестицидами и минеральными удобрениями при их применении, хранении и

транспортировке, по сбору, переработке, утилизации, обезвреживанию, складированию и захоронению токсичных и радиоактивных отходов и контролю за их трансграничным перемещением, а также по охране поверхностных и подземных вод, сохранению почв, восстановлению их плодородия и др.

Действуют также межведомственные международные соглашения в этой области. Всего же Республика Беларусь является участницей 27 многосторонних соглашений (деклараций, конвенций, протоколов и договоров) по вопросам, касающимся охраны окружающей природной среды. Выполнение требований, сформулированных в них, позволит улучшить экологическую обстановку в Республике Беларусь в интересах настоящего и будущих поколений.

*П. ЕРМОЛИНСКИЙ,
преподаватель Академии МВД
Республики Беларусь*