

ЭКОЛОГИЗАЦИЯ ПРАВА – ОДНА ИЗ ОСНОВНЫХ ТЕНДЕНЦИЙ РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА В УСЛОВИЯХ ТЕХНОГЕННОЙ ЦИВИЛИЗАЦИИ*

В.Г. ТИХИНЯ, доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент НАН Беларуси, заведующий кафедрой гражданского и государственного права Минского института управления

В статье в аналитическом плане исследуются актуальные проблемы имплементации – правового закрепления на уровне национального законодательства норм международного права окружающей среды, содержащихся в двухсторонних и многосторонних договорах, стороной которых является Республика Беларусь.

На основе рассмотрения основных теоретических подходов (монистического и дуалистического) на взаимодействие систем международного права и внутригосударственного права, взглядов юристов-экологов на роль и место источников международного права в системе национального законодательства, анализа действующего законодательства Республики Беларусь делается вывод о том, что в системе экологического законодательства источники международного права окружающей среды составляют самостоятельный уровень, внешний для национального законодательства. Формулируются предложения по включению в установленном законом порядке норм международного права окружающей среды в экологическое законодательство Республики Беларусь.

Нарушение равновесия между обществом и природой ведет к загрязнению и деградации окружающей среды (озоновая дыра, глобальное потепление, гибель тропических лесов и т.п.). В этих условиях возрастает роль экологического фактора в жизни нашего общества, наблюдается процесс *экологизации права*.

Современное белорусское экологическое законодательство включает в себя, во-первых, природоохранительное законодательство (законы: «Об охране окружающей среды», «О государственной экологической экспертизе», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и др.) и, во-вторых, природоресурсное законодательство (лесное, водное, земельное, законодательство о недрах, животном мире и т.д.). Кроме того, «экологизированные» нормы содержатся в других отраслях права (например, в Уголовном кодексе Республики Беларусь, Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях). Необходимо признать, что от эффективности действующего экологического законодательства во многом зависит качество жизни и судьба будущих поколений.

Природа нашей планеты как объективная реальность существует вне государственных границ. Однако ее охрана, а точнее охрана окружающей среды, осуществляется в первую очередь на основе программ и мер, разрабатываемых в рамках различных государственно-правовых систем. Таким образом, взаимодействие стран

с целью обеспечения эффективной охраны окружающей среды на глобальном уровне является настоятельной необходимостью современности. Подобное взаимодействие осуществляется в рамках норм международного экологического права [1; 2]. Эта отрасль международного публичного права развивается на основе как общепризнанных принципов [3; 4], на которых строятся все международно-правовые системы, так и на своих собственных началах, заложенных в ряде международных документов, в том числе в Декларации Стокгольмской конференции ООН 1972 года по окружающей человека среде [5] и Декларации Рио-де-Жанейрской конференции ООН 1992 года по окружающей среде и развитию [6].

В настоящее время массив норм международного права в области охраны окружающей среды весьма значителен, но индивидуален для каждого государства – участника международных экологических правоотношений. Наиболее существенную часть международных документов об охране окружающей среды составляют общие многосторонние договоры, которые в теории и практике международного права рассматриваются как соглашения, посвященные вопросу, представляющему интерес для международного сообщества государств в целом; направлены на создание общепризнанных норм международного права; предназначены для участия всех государств [1, с.17]. Среди них особенно выделяются так называемые рамочные соглашения, поскольку они,

* Статья поступила в редакцию 12 июля 2006 года.

как правило, имеют глобальный характер, фиксируют общие для всех государств-участников обязательства, не ограничивая при этом договаривающиеся стороны перечислением запрещенных действий. Рамочными соглашениями являются, например, Венская конвенция об охране озонового слоя [7], Конвенция о биологическом разнообразии [8], Рамочная конвенция об изменении климата [9] и другие.

Республика Беларусь является стороной и двухсторонних, и многосторонних соглашений в области охраны окружающей среды. В период с 1994 года по настоящее время были заключены двухсторонние межправительственные договоры в этой сфере с Российской Федерацией, Латвией, Украиной, Польшей, Данией, Молдовой, Литвой, Болгарией [10]. Как участник Содружества Независимых Государств, Беларусь подписала Соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды [11].

Экологическое законодательство Республики Беларусь с самого начала развивается в русле принципов и норм международного права окружающей среды и использует базовые правовые идеи, лежащие в основе международного эколого-правового регулирования. Сказанное подтверждается на примере ключевых понятий «окружающая среда», «право на благоприятную окружающую среду», «устойчивое развитие» и другие, которые были позаимствованы из международных документов. Многие правовые институты (правовая охрана озонового слоя, климата, биологического разнообразия, экологическая безопасность генетически измененных организмов) появились в белорусском экологическом законодательстве после подписания и признания Республикой Беларусь соответствующих международных документов.

Особенностью источников международного экологического права как отрасли международного права, на наш взгляд, является то, что несмотря на международный характер содержащихся в них норм, их практическая реализация в подавляющем большинстве случаев осуществляется на национальном уровне (исключение составляют так называемые объекты общего наследия человечества, к которым относятся международный район морского дна, регион Антарктики и космическое пространство). Это в свою очередь требует соответствующего внутригосударственного правового закрепления и основанных на этих нормах правоприменительных решений. Например, Рамочная конвенция об изменении климата обязывает ее участников сократить выбросы парниковых газов (углекислый газ, метан и др.), воздействующих на климат [9]. Киотский протокол к названной конвенции устанавливает реальные сроки и показатели выбросов парниковых газов для стран-участниц, определяет рыночные

механизмы (купля-продажа квот на выбросы парниковых газов), применяемые с целью сокращения выбросов [12]. Для реализации положений названных международных документов Республикой Беларусь в Законе «Об охране окружающей среды» [13, ст. 57] установлены нормы, определяющие порядок регулирования воздействия на климат. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь утвержден план мероприятий по реализации положений Киотского протокола к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата на 2005–2012 годы [14].

Требование о разработке на национальном уровне полноценных правовых механизмов с целью обеспечения эффективной международной охраны окружающей среды особенно отчетливо можно продемонстрировать на примере Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды [15]. По мнению европейских специалистов, Орхусская конвенция представляет собой новый вид международного соглашения. Ее предмет – взаимоотношение между обществом и государством по поводу состояния окружающей среды. Данная Конвенция на международном уровне наделяет граждан правами в области охраны окружающей среды, которые подлежат осуществлению на национальном уровне. Она налагает на государства обязательства по обеспечению этих прав [16, с.5]. И хотя общие механизмы обеспечения доступа к информации, участия граждан в решении государственных дел, защиты прав и свобод, в том числе и в сфере окружающей среды, к моменту подписания и утверждения Конвенции [17; 18] в белорусском законодательстве имелись, тем не менее, признание Орхусской конвенции потребовало значительных усилий по совершенствованию национального правового регулирования отношений, закрепленных в этом международном документе. Более того, в процессе совершенствования законодательства в направлениях, предлагаемых Конвенцией, отчетливо обозначился комплексный характер как указанного международного документа, так и экологического законодательства в целом. Дополнений и изменений потребовали не только эколого-правовые акты (например, Закон «Об охране окружающей среды»), но и акты иных отраслей законодательства, в первую очередь конституционного права.

Все сказанное демонстрирует сложную связь, которая существует между нормами об охране окружающей среды, находящимися в рамках международного права, и теми, на основе которых обеспечивается национальная экологическая безопасность. Для Республики Беларусь эта связь основана на Конституции, в соответствии

с которой Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства [19, ст. 8], норм Законов «О международных договорах Республики Беларусь» [20], «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» [21], «Об охране окружающей среды» [13].

Согласно требованиям статей 104–105 Закона «Об охране окружающей среды» Беларусь осуществляет международное сотрудничество в регулируемой им области в соответствии с нормами международного права и международными договорами Республики Беларусь в области охраны окружающей среды. При этом, если вступившим в силу международным договором Республики Беларусь установлены иные нормы охраны окружающей среды, чем те, которые предусмотрены настоящим Законом, то применяются нормы международного договора.

В юридической литературе отмечается особое место и роль источников международного права в системе национального экологического законодательства. Так, Т.И. Макарова справедливо считает, что в системе экологического законодательства источники международного права окружающей среды составляют самостоятельный уровень, внешний для национального законодательства, устанавливающего правила охраны окружающей среды и использования природных ресурсов [22, с.62–63]. Основой для подобного взгляда является принцип 21 Стокгольмской декларации по окружающей человеку среде, в соответствии с которым государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции или контроля [6].

Как отмечалось ранее, место международных договоров Республики Беларусь в системе национального законодательства определено Законами «О международных договорах Республики Беларусь» и «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», в соответствии с которыми нормы права, содержащиеся в международных договорах Республики Беларусь, вступивших в силу, являются частью действующего на территории Республики Беларусь законодательства, подлежат непосредственному применению, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для применения таких норм требуется издание внутригосударственного нормативного правового акта, и имеют силу того нормативного правового акта, которым выражено согласие Республики Беларусь на обязательность для нее соответствующего международного договора [20, ст. 27; 21, ст. 29].

В международно-правовой доктрине выработаны два подхода (монистический и дуалистический) относительно места норм международного права в правовых системах государств. При этом признается, что значение источников международного права для национального законодательства определяется их типом и различно для международных обычаев и международных договоров [23, с.5].

Указанные выше нормы законов «О международных договорах Республики Беларусь» и «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» демонстрируют на первый взгляд, что белорусская правовая система исповедует так называемый монистический подход, согласно которому международные документы, признанные тем или иным государством, и внутригосударственное право рассматриваются как единая система. Из этого следует, что международные принципы и нормы являются частью национального законодательства с соответствующей юридической силой внутринационального нормативного правового акта, которым выражено согласие Республики Беларусь на обязательность для нее соответствующего международного договора.

Однако дополнение, содержащееся в статье 27 Закона «О международных договорах Республики Беларусь» и статье 29 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», уточняет: «...кроме случаев, когда из международного договора следует, что для применения таких норм требуется издание внутригосударственного нормативного правового акта...» [20, ст. 27; 21, ст. 29]. Это дополнение показывает, что международное и внутригосударственное право все же составляют две самостоятельные системы, взаимодействие которых обусловлено соответствующими правилами (как международными, так и внутренними). Приведенное выше исключение из статей указанных ранее законов на теоретическом уровне подтверждается позицией, согласно которой ни одна норма международного права в иерархическом отношении не стоит выше какой-либо нормы внутригосударственного права и наоборот, поскольку они действуют в разных плоскостях, реализуются в разных сферах, обусловленных природой регулируемых отношений [24, с.124].

Для охраны окружающей среды это проявляется в том, что сформированные в международном праве подходы на внутригосударственном уровне воспринимаются как доктринальная основа для разработки национального законодательства и как руководство к действию в определенном направлении. С учетом изложенного можно утверждать, что обязательства Республики Беларусь по сокращению выбросов парниковых газов и ее право на реализацию своих «излишков» этих газов на внешнем рынке – это внешнеполитические отношения, а требования, которые

устанавливаются государством в отношении субъектов хозяйственной деятельности с целью сокращения выбросов таких газов, – внутригосударственный организационно-правовой механизм реализации внешнеполитического решения.

Другими словами, «путь от правовой идеи, закрепленной в международном документе, зачастую не имеющем обязательной юридической силы, до полноценного правового института на уровне национального законодательства долг и многотруден» [22, с.63]. Процедуры признания норм международного права белорусским государством, закрепленные в Законе «О международных договорах Республики Беларусь», определяют, что согласие Беларуси на обязательность для нее международного договора может быть выражено подписанием международного договора, путем обмена нотами, письмами или иными документами, образующими международный договор, ратификацией международного договора, утверждением (принятием) международного договора, присоединением к международному договору, путем правопреемства в отношении международного договора. Решения о согласии на обязательность для Республики Беларусь международных договоров принимаются Президентом Республики Беларусь, Национальным собранием Республики Беларусь или Советом Министров Республики Беларусь в соответствии с их компетенцией. Ратификации подлежат межгосударственные и межправительственные договоры, в которых предусмотрена их ратификация, а также устанавливающие иные правила, чем те, которые содержатся в декретах и указах Президента Республики Беларусь, законах Республики Беларусь, предметом которых являются вопросы, относящиеся только к сфере законодательного регулирования, но не урегулированные декретами и указами Президента Республики Беларусь, законами Республики Беларусь, о территориальном разграничении Республики Беларусь с другими государствами, об участии Республики Беларусь в международных организациях и межгосударственных образованиях. Международные договоры, не подлежащие ратификации и не вступающие в силу со дня подписания, обмена нотами, письмами или иными документами, образующими международный договор, подлежат утверждению (принятию). Присоединение Республики Беларусь к международным договорам осуществляется исходя из условий международного договора, а также в других случаях, предусмотренных международным правом [20, ст. 14–19].

Взгляд на нормы об охране окружающей среды, содержащиеся в международных договорах Республики Беларусь и национальном законодательстве, как на две взаимодействующие

системы, диктует особый подход к учету положений международного экологического права в проводимой в настоящее время кодификации законодательства Республики Беларусь об охране окружающей среды.

В утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 16 декабря 2005 года №1460 [25] Концепции проекта Экологического кодекса в разделе «Анализ законодательства, в том числе международных договоров, относящегося к предмету правового регулирования проекта кодекса, и практики его применения» приведены далеко не все международные соглашения Республики Беларусь в этой области. Даже не все общие многосторонние договоры вошли в предложенный перечень. За рамками анализа остались Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния от 13 ноября 1979 года [26], Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер от 17 марта 1992 года [27]; Конвенция о сохранении мигрирующих видов диких животных от 23 июня 1979 года [28]; Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке от 17 июня 1994 года [29] и другие.

В основу примерной структуры проекта Экологического кодекса положен действующий Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» [13]. Исходя из этого глава 20 «Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды» содержит две весьма типичные статьи: «Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды» и «Международные договоры» [25]. Согласно им «если вступившим в силу международным договором Республики Беларусь установлены иные нормы охраны окружающей среды, чем те, которые предусмотрены настоящим Законом, то применяются нормы международного договора» [13, ст. 104–105]. Такой подход в целом может быть принят, если при разработке норм материального права в самом Экологическом кодексе положения международных договоров Республики Беларусь в области охраны окружающей среды будут должным образом учтены.

Необходимо признать, что появляющиеся новые экологические угрозы и проблемы вследствие постоянно интенсифицирующегося воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в глобальном масштабе будут постоянно побуждать мировое сообщество к международно-правовому закреплению мер охраны окружающей среды. Это в свою очередь повлечет принятие соответствующих норм на национальном уровне.

ЛИТЕРАТУРА

1. Тимошенко, А.С. Формирование и развитие международного права окружающей среды / А.С. Тимошенко. М.: Наука, 1986. 190 с.
2. Сперанская, Л.В., Третьякова, К.В. Международное право окружающей среды (Международное экологическое право) / Л.В. Сперанская, К.В. Третьякова. М.: Изд-во МНЭПУ, 1996. 44 с.
3. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами // Международное право в документах: Учебное пособие / Сост. Н.Т. Блатова. М.: Юридическая литература, 1982. С. 595–599.
4. Устав Организации Объединенных Наций: Устав от 26 июня 1945 г. Вступил в силу для Республики Беларусь 24 октября 1945 г. // Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь «Эталон. Международные договоры». i04500001.
5. Декларация Стокгольмской конференции ООН по окружающей человека среде от 17 июня 1972 г. // Действующее международное право: В 3 т. / Сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М.: Изд-во Моск. Независимого ин-та международного права, 1997. Т. 3. С. 682–687.
6. Декларация Рио-де-Жанейрской конференции ООН по окружающей среде и развитию от 14 июня 1992 г. // Действующее международное право: В 3 т. / Сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М.: Изд-во Моск. Независимого ин-та международного права, 1997. Т. 3. С. 721–723.
7. Венская конвенция об охране озонового слоя: Конвенция от 22 марта 1985 г. // Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь «Эталон». i08500005.
8. Конвенция о биологическом разнообразии: Конвенция от 5 июня 1992 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1993. №27. Ст. 347.
9. Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата: Конвенция от 9 мая 1992 г. // Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь «Эталон». i09200070.
10. Сборник нормативных документов по вопросам охраны окружающей среды. Вып. 16. Ч. 2. Мн.: Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, 1997. 180 с.
11. Соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды: Соглашение от 8 февраля 1992 г. // Эталонный банк данных правовой информации «Эталон. Международные договоры». p09200004.
12. Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата: Протокол от 11 декабря 1997 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. №7, 3/1873.
13. Об охране окружающей среды: Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. В ред. Закона от 17 июля 2002 г. (с изм. и доп.) // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1993. №1. Ст. 1; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. №85, 2/875; 2004. №174, 2/1068; 2005. №121, 2/1139; 2006. №6, 2/1177.
14. О реализации положений Киотского протокола к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30 декабря 2005 г. №1582 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. №6, 5/17072.
15. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды: Конвенция от 25 июня 1998 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. №95, №3/866.
16. Орхусская конвенция: Руководство по осуществлению / С. Стек, С. Кэйси-Лефковиц; Под ред. Е. Андроска. Нью-Йорк и Женева: ООН, ЕЭК, 2000. 297 с.
17. О подписании Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды: Указ Президента Республики Беларусь от 28 октября 1998 г. №515 // Советская Белоруссия. 1998. 30 октября. №287.
18. Об утверждении Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды: Указ Президента Республики Беларусь от 14 декабря 1999 г. №726 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. №1, 1/837.
19. Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. (с изм. и доп., принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. №1. 1/0; 2004. №188, 1/6032.
20. О международных договорах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 23 октября 1991 г. В ред. Закона от 15 ноября 2004 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2004. №180. 2/1080.

21. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. (с изм. и доп.) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. №7, 2/136; 2002. №7, 2/830; 2004. №175, 2/1070; 2005. №179, 2/1152.

22. Макарова, Т.И. Эколого-правовой статус граждан Республики Беларусь / Т.И. Макарова. Мн.: БГУ, 2004. 231 с.

23. Павлова, Л.В. Международное право в правовой системе государств / Л.В. Павлова // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1999. №3. С. 3–9.

24. Черниченко, С.В. Теория международного права. Старые и новые теоретические проблемы / С.В. Черниченко. В 2-х т. М.: Изд-во «НИМП», 1999. Т. 1. 531 с.

25. Об утверждении Концепции проекта Экологического кодекса Республики Беларусь: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 16 декабря 2005 г. №1460 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. №2, 5/16973.

26. Конвенции 1979 года о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 18 августа 1986 г. №253 // Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь «Эталон». с28600253.

27. Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер от 17 марта 1992 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. №49, 1/4544.

28. Конвенция о сохранении мигрирующих видов диких животных от 23 июня 1979 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. №32, 1/4443.

29. Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке от 17 июня 1994 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2001. №68, 1/2855.

SUMMARY

The problems of implementation (i.e. when the norms of the international law on environment that exist in international agreements with the Republic of Belarus as one of the parties are legally introduced at the national legislation level) are researched analytically.

Based on the examination of the main theoretical approaches (monistic and dualistic) towards the interaction of the international law systems and the interstate legislation as well as the points of view of lawyers-ecologists on the role and the place of the sources of international law in the national legislation system and the analysis of the legislation of the Republic of Belarus, the following conclusion is made: the sources of environmental international law comprise a self-independent level which is external in relation to the national legislation in the ecological legislation system. Suggestions on including the norms of international environmental law into the ecological legislation of the Republic of Belarus due to its codification are made.