



МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРИНЦИПЫ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Марта ДУДАР,

аспирант кафедры экологического права юридического факультета
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

Summary

The concept and classification of international legal principles of permission system in the area of natural resources are prescribed in the article. The principles of state sovereignty over natural resources, equitable environmental management, impact assessment on the environment, the principle of integrated effects are defined. The features of each principle's international regulation are revealed. The influence and interrelation of all the researched international legal principles are analyzed.

Key words: international legal principles, impact assessment, integrated effects, fair nature use, sovereignty over natural resources.

Аннотация

В статье раскрыты понятие и классификация международно-правовых принципов разрешительной системы в сфере использования природных ресурсов. Охарактеризованы принципы суверенитета государства, справедливого природопользования, оценки воздействия на окружающую среду, принцип интегрированного воздействия. Раскрыты особенности международно-правового регулирования каждого из принципов. Также проанализированы влияние и взаимосвязь всех исследуемых международно-правовых принципов.

Ключевые слова: международно-правовые принципы, оценка воздействия, интегрированное влияние, справедливое природопользование, суверенитет над природными ресурсами.

Постановка проблемы. Обще-признанным среди ученых является то, что любое научное исследование может быть плодотворным только в том случае, если оно осуществляется в определенной системе координат, имеет исходные положения [1, с. 75]. Учитывая норму ст. 19 Закона Украины «О международных договорах Украины» [2], согласно которой действующие международные договоры Украины, согласие на обязательность которых предоставлено Верховной Радой Украины, являются частью национального законодательства, вопросы международно-правовых принципов разрешительной системы в сфере использования и охраны природных ресурсов приобретают важное значение в связи с распространением случаев трансграничного загрязнения, расширением строительства, вводом в эксплуатацию объектов повышенной опасности, осуществляющих выбросы загрязняющих веществ на дальние расстояния, и тому подобное.

Актуальность темы исследования определяется тем, что в связи с глобализационными процессами деятельность по использованию и охране природных ресурсов может охватывать территории нескольких государств, на которые она распространяется. Наряду с этим национальное законодательство сегодня не в состоянии решить вопрос сохранения так называемых трансграничных природных

ресурсов (особенно водотоков), природных ресурсов континентального шельфа и исключительной (морской) экономической зоны. В то же время установление международно-правовых принципов разрешительной системы гарантирует, наряду с реализацией государством полного суверенитета над природными ресурсами, находящимися в собственности его народа, обеспечивать режим предупреждения загрязнения сопредельных территорий других государств.

Состояние исследования. Вопросам международных правил, принципов и норм, принципам национально-правового регулирования разрешительной деятельности в сфере экологии уделяли внимание такие известные ученые-юристы, как В.И. Андрейцев, А.С. Евстигнеев, М.В. Краснова, А.С. Тимошенко, Н.А. Соколова, А.А. Шомпол и др. Однако комплексного исследования по этому вопросу в Украине так и не было представлено, что обуславливает возникновение необходимости научного анализа в этой сфере с целью дальнейшей имплементации международно-правовых норм в национальное законодательство.

Целью и задачей этой статьи является анализ международно-правовых основ (принципов) разрешительной деятельности в сфере использования и охраны природных ресурсов, которые мы предлагаем понимать как общепризнанные нормы и принципы международно-

го экологического права, регулирующие функционирование разрешительной системы в сфере использования и охраны природных ресурсов.

Изложение основного материала.

Отметим, что в юридической литературе не проводилась систематизация принципов разрешительной деятельности в сфере использования природных ресурсов. По этому поводу К.А. Бекашев отмечает, что существуют принципы международного экологического права, действующие и закрепленные на уровне международных договоров (конвенций) – так называемое «твердое» право, и нормы необязательные, которые нуждаются в особом порядке имплементации в национальное законодательство и которые существенно влияют на международные отношения своим авторитетом – так называемое «мягкое право» [3, с. 114].

Соответственно, принципы международного экологического права, а тем более принципы разрешительной системы в сфере использования и охраны природных ресурсов относятся к «твердому праву», ведь они являются руководящими принципами существования международно-правовых отношений и закрепляются на уровне международных договоров эколого-правового направления.

Первые международные соглашения в сфере выдачи разрешений на деятельность с использованием и охраной природных ресурсов были направлены, пре-



жде всего, на охрану видов фауны, которые считались ценными, учитывая интересы потребления и торговли [4, с. 57].

Лондонская конвенция 1933 года о сохранении фауны и флоры в их природном состоянии [5], которая так и не вступила в силу, отнесла виды фауны и флоры, которые требовали жесткой регламентации, к классу А, а те виды, которые не требовали такой защиты, были отнесены к классу Б (охота разрешалась по специальным лицензиям, которые выдавались на время года и на определенной территории). При этом недостатками такого регулирования, очевидно, было то, что государства могли безо всякой международно-правовой ответственности исключать из сферы распространения указанной Конвенции территории, на которых бы существовала потребность в выдаче специальных разрешений.

Указанная и другие подобные ситуации стимулировали международное сообщество к выделению принципов именно разрешительной системы в сфере использования природных ресурсов. Так, А. Кисс и Д. Шелтон определяют такие специальные принципы международного экологического права в этой части: 1) принцип превентивных действий, 2) принцип предосторожности, 3) принцип «загрязнитель платит», 4) принцип справедливости и равенства [6, с. 20–25]. Однако, по нашему мнению, основными международно-правовыми принципами разрешительной системы, возникшими на этапе ее становления в сфере экологии, были три принципа: суверенитета над природными ресурсами [7, с. 43–49], справедливого природопользования и принцип оценки воздействия на окружающую природную среду [8, с. 49–55]. Кроме этих принципов, считаем, что на сегодняшний день также следует говорить о новом международно-правовом принципе разрешительной системы в сфере использования и охраны природных ресурсов – принципе интегрированного воздействия на окружающую среду, объективное существование и важность которого мы обоснуем ниже.

Принцип суверенитета над природными ресурсами как международно-правовой принцип разрешительной системы в сфере использования и охраны природных ресурсов охватывает, на наш взгляд, две составляющие: 1) полный суверенитет государства распоряжаться природными ресурсами, находящимися на его

территории, в национальных интересах; 2) не наносить вреда смежным государствам использованием природных ресурсов и охранительными мерами, которые принимаются уполномоченными представителями государства.

Как указывает Штефан Цорн, особенно этот принцип разрешительной системы развился в 1960-х и 1970-х годах. Его возникновение было обусловлено развитием государств посредством ряда мер по увеличению доходов от добычи нефти и газа. Благоприятный режим налогообложения транснациональных нефтяных компаний в промышленно развитых странах, появление Всемирного банка на международной арене и растущая конкуренция среди развивающихся стран касательно кампании по разведке полезных ископаемых обусловили появление новых, более сложных условий, в которых дальнейшее продвижение в направлении полного суверенитета над природными ресурсами было бы достигнуто за счет собственных усилий государств [9, с. 321].

Наряду с этим, по мнению Дэвида Б. Хантера, суть данного принципа заключается в том, что государственный суверенитет в юридическом смысле означает независимость, то есть право на осуществление в определенной части Земли, за исключением других государств, функций государства, таких как осуществление юрисдикции и приведение в исполнение законодательства по отношению к конкретному кругу лиц [10, с. 130]. При этом существует ограничение этого принципа, которое проявляется в соразмерности удовлетворения интересов государства для решения глобальных и региональных экологических проблем.

В п. 3 раздела I резолюции 1803 (XVII) Генеральной Ассамблеи ООН «Неотъемлемый суверенитет над природными ресурсами» от 14.12.1962 года определено, что разведка и эксплуатация таковых (природных – авт.) ресурсов и распоряжение ими, так же, как и ввоз необходимого для этих целей иностранного капитала, должны проводиться в соответствии с правилами и условиями, которые народы и нации по своему свободно принятому решению считают необходимым или желательными для решения, ограничения или запрета таких видов деятельности.

Из указанного принципа следует,

что компетенция определения порядка предоставления разрешений на использование природных ресурсов разрабатывается на конкретной территории, выражается через внешне воплощенную волю народов и наций. А это, по нашему мнению, является частью права наций и народов на самоопределение.

Принцип справедливого природопользования, как мы считаем, обусловлен диалектической взаимосвязью предметов, явлений и процессов в природе. Он реализуется посредством установления требований по охране других природных объектов и окружающей среды в процессе землепользования, лесопользования, недропользования, водопользования, пользования другими природными богатствами. Также содержание этого принципа заключается в обеспечении, выработке и осуществлении мероприятий по охране окружающей среды и природопользования с учетом взаимозависимости явлений и процессов в экологической системе. По нашему мнению, принцип справедливости природопользования должен коррелировать с обеспечением надлежащего и эффективного правового регулирования экосистемного подхода.

Р.А. Перелет считает, что в рамках экосистемного подхода и комплексного управления необходимо рассматривать виды деятельности человека, экологические процессы и окружающую среду целостно и всесторонне. Ни один из сценариев нельзя рассматривать изолированно. Экосистемный подход требует, чтобы отраслевое управление осуществлялось с целью защитить среду, свести к минимуму воздействие на окружающую среду и интегрировать идеи во всех экологических и социально-экономических сферах. Действия необходимо концентрировать на реалистичных и практических мероприятиях, направленных на минимизацию вреда окружающей среде, на защиту биологического разнообразия, содействие здоровью и благосостоянию местных общин и на управление видами деятельности, связанными с природными ресурсами [11, с. 46]. Мы предлагаем воплотить принцип справедливого природопользования путем обеспечения оптимального правового регулирования в части экосистемного подхода.

Данный принцип тесно связан с принципом оценки воздействия на окружающую среду, который заклю-



чается в том, что государства обязаны осуществлять оценку экологических последствий планируемой деятельности, которые могут оказать значительное негативное влияние на окружающую среду. Принцип оценки воздействия должен гарантировать, чтобы до выдачи разрешения на осуществление определенной деятельности в сфере экологии соответствующие органы государственной власти определили и оценили экологические последствия планируемой деятельности и обеспечили, чтобы граждане, на которых может повлиять такая деятельность, имели возможность понять суть проекта и высказать свое мнение по этому поводу [12, с. 36].

В зарубежной литературе принцип предварительной оценки воздействия на окружающую среду называется «приемом юридической техники», «механизмом управления и соблюдения» [15, с. 799; 8, с. 119]. Однако, судя по значительному количеству международных соглашений, которые закрепляют требование проводить такую оценку, осуществлять обмен информацией и проводить консультации, а также соответствующих решений международных судебных и арбитражных учреждений, мы приходим к выводу о существовании самостоятельного принципа оценки воздействия на окружающую среду как принципа разрешительной системы в сфере экологии.

В то же время в Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением [13] предусмотрены некоторые ограничения на трансграничные перевозки опасных и других отходов. Эти ограничения должны всегда учитываться при оценке и допустимости конкретной трансграничной перевозки отходов. В Базельской конвенции предусмотрено, что Страна не позволяет экспорт опасных отходов, если у нее есть основания полагать, что использование этих отходов не будет осуществляться экологически обоснованным образом. На наш взгляд, именно обоснованность такого использования может подтверждаться соответствующим разрешением, которое может быть получено в установленном законодательством порядке. Перед тем, как выдать такое разрешение, уполномоченный каждым конкретным государством орган должен осуществить предварительную оценку воздействия на окружающую

среду деятельности заинтересованного субъекта.

В Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте от 25.02.1991 [14] в Приложении V определено, что цели предпроектного анализа включают: а) контроль за соблюдением условий, изложенных в разрешении или оговоренных при утверждении этой деятельности, и эффективностью мер по уменьшению воздействия; б) анализ вида деятельности с целью обеспечения соответствующего уровня управления и готовности к действиям в условиях неопределенности; в) проверку предыдущих прогнозов с тем, чтобы использовать приобретенный опыт в будущем при осуществлении аналогичных видов деятельности.

Эта международно-правовая норма означает, что условия, изложенные в разрешении на использование природных ресурсов, являются одновременно международно-правовыми требованиями к осуществляемой субъектом деятельности. Соответственно, соблюдение таких международно-правовых требований должно осуществляться при наличии государственного принуждения.

То есть именно указанный принцип обеспечивает устойчивость, основательность и стабильность разрешительной системы, а также реализацию права на участие в государственных делах, которое предусмотрено ст. 21 Всеобщей декларации прав человека, ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, ст. 7 Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, ст. 29 Конвенции о правах инвалидов, ст. 23 Американской конвенции о правах человека, ст. 13 Африканской хартии прав человека и народов, ст. 1-3 Второго протокола к Африканской хартии прав человека и народов, ст. 24 Арабской хартии прав человека и ст. 3 Протокола № 1 к (Европейской) Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Что касается международно-правового принципа интегрированного влияния, то отметим, что о нем упоминалось в Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния [16], где под загрязнением воздуха рассматривалось введение человеком, прямо или косвенно, веществ или энергии

в воздушную среду, влекущее за собой вредные последствия, такие как угроза здоровью людей, нанесение вреда живым ресурсам, экосистемам и материальным ценностям, а также нанесение вреда ландшафту или помехи другим законным видам использования окружающей среды. То есть с ратификацией Конвенции государства-участники признали, что причинение вреда использованием одного ресурса (в частности, атмосферного воздуха) может нанести существенный вред и другим природным ресурсам, экосистемам в целом. Соответственно, такая ситуация требует немедленной реакции международного сообщества путем установления новых качественных и количественных критериев разрешительной системы в сфере использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности.

Система интегрированного экологического разрешения была введена в Швеции (1969), Дании (1972), Соединенном Королевстве (1990), а затем и в Европейском Союзе (1996) в соответствии с Директивой 96/61/ЕС от 24 сентября 1996 года об интегрированном предупреждении и контроле загрязнения. 7 января 2014 года Директива ЕС об интегрированном предупреждении и контроле загрязнения была изменена Директивой о промышленных выбросах [17, с. 17].

Принцип интегрированного влияния в его современном виде, на наш взгляд, сформировался в мае 2003 года, когда в Киеве проходила пятая конференция министров «Окружающая среда для Европы». Тогда в Киеве и в Праге состоялся Экономический форум Организации Безопасности и Сотрудничества Европы (далее – ОБСЕ) и таким образом была сформирована программа ENVSEC [18]. Именно в указанное время государствами-участниками было инициировано решение проблемы установки на национальном уровне интегрированного экологического разрешения для стационарных загрязнителей окружающей среды на национальном уровне.

Суть этого принципа заключается в том, что суммарное влияние загрязняющих веществ при использовании природных ресурсов (атмосферного воздуха, воды и других) может наносить значительно больший вред, чем отдельно каждый из таких видов использования сам по себе. Этот принцип одновременно применяется к разрешительным орга-



нам в части их обязательства устанавливать требования к охране окружающей природной среды как к целому, а не к ее частям в виде отдельных природных ресурсов.

В Руководящих принципах эффективных разрешительных систем окружающей среды ОЭСР определено, что концепция интегрированного предотвращения вредного воздействия и контроля включает в себя мероприятия и процедуры по предотвращению (где это возможно) или сведения к минимуму влияния на окружающую среду промышленных установок с целью достичь высокого уровня защиты окружающей среды в целом. Для достижения указанной цели (как составляющей более широкого по значению принципа интегрированного воздействия) концепция включает следующие основные принципы: 1) выдача разрешений всем стационарным установкам, которые осуществляют значительное влияние на окружающую среду; 2) дифференциация режимов правового регулирования для крупных и малых стационарных источников загрязнения; 3) существование соответствующего отдельного разрешительного органа; 4) участие общественности и доступ к информации; 5) широкое привлечение заинтересованных сторон; 6) сотрудничество с государствами, которые уже осуществили правовое регулирование в этой части; 7) тесная связь с экологической оценкой [19, с. 10–12].

Перечисленные принципы являются составляющими единого принципа интегрированного влияния, ведь только их комплексное применение в рамках единых программ и мероприятий будет способствовать внедрению целостного интегрированного регулирования вредного воздействия на окружающую природную среду. После ратификации Соглашения об ассоциации [20] с Европейским Союзом Украина также взяла на себя обязательства по введению интегрированного экологического разрешения путем внедрения новой системы экологического управления (ст. 361 Договора), но пока имплементация европейских стандартов в этой части еще не состоялась.

Выводы. Проведенный в данной статье анализ дает базис для вывода, что в настоящее время есть основания констатировать наличие таких отраслевых принципов разрешительной си-

стемы в сфере использования и охраны природных ресурсов, как принцип суверенитета наций и народов над природными ресурсами, принцип справедливого природопользования и принцип оценки воздействия на окружающую природную среду. Для комплексного эффекта эти принципы должны внедряться практически в каждой сфере, связанной с использованием и охраной природных ресурсов.

Список использованной литературы:

1. Манов Г.Н. О понятиях и их определениях в общей теории государства и права / Г.Н. Манов // Актуальные проблемы теории социалистического государства и права. – М.: Ин-т государства и права АН СССР, 1974. – С. 74–75.
2. О международных договорах Украины: Закон от 29.06.2004 № 1906 IV // Ведомости Верховной Рады Украины от 10.12.2004. – № 50. – Ст. 540.
3. Бекашев К.А. Принципы и источники международного экологического права / К.А. Бекашев // Международное публичное право. Издание второе, переработанное и дополненное. – М.: Проспект, 1999. – 287 с.
4. Задорожный А.В. Международное право окружающей среды: [учебник для вузов] / [А.В. Задорожный, М.А. Медведева]. – М.: Издательский дом «Лучи», 2010. – 510 с.
5. Convention Relative To The Preservation Of Fauna And Flora In Their Natural State: International treaty 1933 [Electronic source]. – Available: <http://www.webcitation.org/69hsbtkwR>.
6. Shelton D. Judicial handbook on environmental law / D. Shelton, A. Kiss. – Nairobi: United Nations Environment Programme, 2005. – 131 p.
7. Балащенко С.А. Международно-правовая охрана окружающей среды и права человека / С.А. Балащенко, Т.И. Макарова. – Минск: «World Wide Printing», 1999. – 256 с.
8. Louka E. International environmental law: fairness, effectiveness and world order / E. Louka. – Cambridge, England: Cambridge University Press, 2006. – 536 p.
9. Stephen Zorn. Permanent Sovereignty Over Natural Resources. Recent Developments in the Petroleum Sector. – UN., New York, 1983. – 556 p.
10. Routledge Handbook of Global Environmental Politics. E dited by Poul G. Harris. – Routledge, 2014. – 229 p.
11. Перелет Р.А. Экосистемный подход к управлению природопользованием и природоохранной деятельностью / Р.А. Перелет // Механизм регулирования экономики. – 2006. – № 1. – С. 36–53.
12. Кравченко С.М. Проблемы международного права окружающей среды / С.М. Кравченко, А.А. Андруевич, Дж. Э. Бонайн. – Львов: Издательский центр ЛНУ имени И. Франко, 2002. – 336 с.
13. Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением от 22.03.1989 // Охрана окружающей среды. Международные правовые акты. Справочник. – Санкт-Петербург, 1994 год.
14. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте от 25.02.1991 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_272/print1445341453833978.
15. Sands Ph. Principles of international environmental law. – Cambridge University Press, 2012. – 926 p.
16. Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния от 13.11.1979 // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР. – Вып. XXXIX. – М., 1985 год.
17. Интегрированное экологическое разрешение в Украине: Заключительный отчет / Подготовлен Ulf Bjällås, Mikael Hägglöf и Тарасом Третьяком. – К., 2013. – 138 с.
18. Environment and Security: Transforming risks into cooperation. [Electronic source]. – Available: <http://www.rec.org/envsec.php>.
19. Guiding Principles of Effective Environmental Permitting Systems. [Electronic source]. – Available: <http://www.oecd.org/environment/outreach/37311624.pdf>.
20. Соглашение об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами с другой стороны от 27 июня 2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_UkraineEU_Association_Agreement_%28body%29.pdf.