

Е.А. Высторобец. ГЛОССАРИЙ И КОММЕНТАРИЙ К НЕКОТОРЫМ ТЕРМИНАМ И ПОНЯТИЯМ, ИСПОЛЬЗУЕМЫМ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРИРОДООХРАННОМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ. М.: Московская инициатива в развитие международного права окружающей среды, 2011. 245 с.

Международное экологическое право не снижает темпа своего развития. Монография Е.А. Высторобца, вышедшая в свет усилиями общественной группы – Московской инициативы в развитие международного права окружающей среды в 2011 г., является заметным признаком этого процесса.

45 лет тому назад появилась работа “Международные соглашения по охране природы” со вступительной статьей, написанной ее составителем, научным сотрудником Центральной лаборатории охраны природы Министерства сельского хозяйства СССР, членом Комиссии по законодательству Международного союза охраны природы и природных ресурсов В.А. Чичвариним. Начиная с 1966 г., когда издательство “Юридическая литература” опубликовало краткий анализ, вышло не так много проблемных изданий, связанных с международной охраной природы.

29 ноября 2011 г. на заседании секции международного права XII Международной конференции “Юридическая наука как основа правового обеспечения инновационного развития России” юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова совместно с Кутафинскими чтениями МГЮА им. О.Е. Кутафина и другими мероприятиями проф. Р.М. Валеев сообщил о подготовке издательством Казанского университета востребованного и ожидаемого учебника международного экологического права. Рецензируемая работа тем более представляет интерес, что является научно-практическим изданием, направленным на решение задач практики и основанным на праве.

Монография содержит структурные части: предисловие Ю.Е. Винокурова, вступление, перечень использованных сокращений и аббревиатур на восьми страницах, указатель и группировку терминов, перечень использованных источников из 271 пункта в 19 разделах, практические и теоретические приложения, а также рекомендации по решению задач международного природоохранного сотрудничества на основе права. Работа содержит 20 иллюстраций и таблиц. Главная часть представляет собой толкование 52 терминов и устойчивых понятий, по отношению к которым автор обобщает и анализирует литературу и нормативные акты международного и государственного уровней. Основываясь на них, он выдвигает новые решения, способствующие развитию науки. Текст сопровождается обширными примечаниями, пояснениями и постраничными сносками. Эпиграфы из работ В.И. Вернадского предваряют отдельные разделы текста.

Издание в целом способствует правопониманию, служит комплексному подходу к юридическому толкованию на основе целостного восприятия международно-правовых норм и норм российского экологического права. Многие термины в научно-практическом аспекте и данном объеме рассматрива-

ются впервые. Но особенный интерес вызывает ряд разделов книги, отличающихся новизной и имеющих международно-правовое значение.

Во-первых, это термины, справедливо относимые самим автором к элементам понятийного аппарата международного экологического права (“экосистемный подход”; “большие морские экосистемы”; “трансграничные реки”); во-вторых, это группа терминов экологического права; в-третьих, автор вводит в научный оборот новое наименование отрасли международного публичного права – “интерэкоправо” – сокращенную форму от названия “международное экологическое право”. Возникло новое слово, а это – признак реального осмысления и развития науки.

Отмечая юридически рекомендательный характер дефиниции экосистемного подхода, сформулированной в п. 1 Решения VII/11 7-й Конференции сторон Конвенции о биологическом разнообразии “Экосистемный подход”, автор логично считает квазиправовым применение толкований понятия экосистемного подхода в отрыве от данных строк в правовой системе Конвенции. Опираясь на тезис о том, что “нормам, касающимся экосистемного подхода и его правового значения, силу закона придает российский законодатель в форме принятия общеобязательных законодательных актов прямого действия”, автор скрупулезно учитывает наиболее важные релевантные положения Федерального закона от “Об охране окружающей среды” от 10 января 2002 г. По его мнению, с которым трудно не согласиться, положения российского Федерального закона должны “работать” для имплементации экосистемного подхода на практике. Причем мера, в которой экосистемный подход будет правовым, зависит от учета конвенционного понятия и от полноты реализации применимых положений российского законодательства, в первую очередь из числа названных.

Новизну данному разделу придаст сформулированное на основе описанного понимания операциональное определение не биологического, управленческого или иного, но правового понятия “экосистемный подход”. Операциональное определение автор рассматривает как инструмент, позволяющий удостоверять, отвечают ли деятельность или объект проверки условиям экосистемного подхода. В этом – практическое значение данного системного толкования. Минимальным набором критериев соответствия деятельности условиям экосистемного подхода предлагается считать соблюдение большей части применимых условий.

В заключение делается вывод о том, что если деятельность не направлена на соблюдение ни одного из требований экологической доктрины, то она не соответствует целям, направлениям, задачам и принципам проведения в Российской Федерации единой государственной политики

в области экологии на долгосрочный период, определенный экологической доктриной. Напомним документ, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г., который гласит: “*Стратегической целью государственной политики в области экологии является сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны. Для этого необходимы: сохранение и восстановление природных систем, их биологического разнообразия и способности к саморегуляции как необходимого условия существования человеческого общества; обеспечение рационального природопользования и равноправного доступа к природным ресурсам ныне живущих и будущих поколений людей; обеспечение благоприятного состояния окружающей среды как необходимого условия улучшения качества жизни и здоровья населения.*” (абз. 1–5 разд. 2)¹.

Разделы, посвященные большому морскому экосистемам и трансграничным рекам, содержат выводы о целесообразности использования индивидуальных нормализованных географических названий и систематизации специальных международных договоров, нанесении на картографическую основу специального эколого-правового (интерэкоправового) содержания. Такая карта может использоваться для принятия экологически обоснованных решений. Соглашения о совместной охране от загрязнения и использовании трансграничных водных объектов считаются одной из многочисленных категорий договоров международного экологического права, и развитие данного специального направления исследований следует признать перспективным.

Другой примечательный раздел также связан с вопросами территории в международном праве. Понятие “проблемы управления совместными природными ресурсами”. Отмечая существование особенностей правовых режимов для обособленных объектов и отдельных компонентов природной среды, автор признает важность международно-правового регулирования пространств *communis omnium* – общего достояния, исходя из их площади. Это – значительная часть экосистемы Земли. Площадь *communis omnium* убедительно определена до 46% поверхности нашей планеты. Приводятся расчеты.

Понятие экологической безопасности по сложности правового толкования не уступает толкованию устойчивого развития. Оно начинает использоваться в трудах юристов-международников², но пока не получило массового отражения в юридически обязывающих международных договорах. Выдвигался и тезис о формировании “права экологической безопасности” в качестве подотрасли права международной безопасности (А.Ю. Галяметдинова). И в этом случае формальный юридический, но комплексный подход автора позволяет выработать правовые инструменты правомерного использования понятия, предотвратить обесценивание его действительного правового содержания в контексте внутригосударственного применения. Формально-юридически автор дает полный ответ на вопрос, каковы основные условия обеспечения экологической безопасности в контексте Федерального закона от 10 января 2002 г.

Смысл подхода и возможности выработанного операционального определения демонстрируются на трех международно-правовых актах³. В частности, автор приходит к обоснованному выводу: «юридически неправомерность не зависит от того, результатом чего она является, итогом действия или бездействия. А для того, чтобы находиться в режиме “Rule of Law” (режиме господства права – соблюдения договора, не вступившего в силу), стороны, заключившие договор, призваны осуществлять по меньшей мере подготовительные действия для его последующего выполнения. Подготовительные действия здесь означают принятие мер, например создание специализированных информационных подборок для реализации относимых условий экологической безопасности». Пример из судебной практики подтверждает понимание судом нарушения требований экологической безопасности в качестве реальной угрозы благоприятной окружающей среде. Вывод о необходимости законодательного обоснования толкования понятий дополняется дополнительным заключением: С учетом востребованности повышения эффективности института государственной экологической экспертизы “мечом” в руках экологов может и должен быть правовой институт обеспечения экологической безопасности, а его “остриём” является вышеприведенное (в тексте книги. – *Прим. ред.*) операциональное определение.

Следующий раздел, по мнению Е.А. Выстороба, исключительно важен для правового толкования понятий “окружающая среда”, “в области охраны окружающей среды”. Следует отметить, что не все юристы, в том числе специализирующиеся на природоохранных вопросах, воспринимают эти и родственные им понятия во всей полноте и в точном соответствии с правом. Это положение связано с объективной сложностью данных категорий и тем, что термин “окружающая среда” принадлежит многим наукам. В отличие от человека, отдельные свойства которого являются объектом изучения философии, социологии, психологии, медицины, остающегося тем же человеком, независимо от специального взгляда отдельной науки, изучающей его на предмет интересных ей свойств, окружающая среда в разных науках – явление не тождественное. Это обстоятельство также осложняет понимание. В международном экологическом праве и экологическом праве окружающая среда глобальна. Наглядно это иллюстрирует авторское схематичное изображение понятия, построенное в соответствии с Федеральным законом от 10 января 2002 г.

Практическое значение теоретического обобщения очевидно из поднимаемого автором вопроса целевого расходования фондов, отнесенных на охрану окружающей среды. Угроза, предотвращаемая мероприятием, или решаемая проблема, пишет Е.А. Высторобец, должна относиться к объектам охраны окружающей среды – быть прямо направ-

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

² См.: Копылов М.Н. Право на развитие и экологическая безопасность развивающихся государств (Международно-правовые вопросы). Дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2001; работы других авторов.

³ См.: Модельный закон СНГ об экологической ответственности в отношении предупреждения и ликвидации вреда окружающей среде от 3 декабря 2009 г.; Договор между Российской Федерацией и Финляндской Республикой об аренде Финляндской Республикой Российской части Сайменского канала и прилегающей к нему территории и об осуществлении судоходства через Сайменский канал, г. Лаппеенранта, 27 мая 2010 г. (не вступил в силу на 27 мая 2010 г.); Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии о создании совместной компании с ограниченной ответственностью “Дорнод уран”, г. Улан-Батор, 25 августа 2009 г. (не вступило в силу на 25 августа 2009 г.).

ленной на них⁴. Автор делит объекты охраны на обладающие таким статусом непосредственно и опосредованно. Кроме того, выделены признаки нецелевого использования средств по статье “Охрана окружающей среды” и сделан вывод о необходимости выделения природоохранной деятельности “отдельной строчкой” от других. Ф. Сэндз признает принцип принятия предупредительных мер определяющим независимо от того, будут ли международные природоохранные обязательства играть маргинальную или центральную роль в международных отношениях⁵. Без целевого финансирования, основанного на верном толковании понятия окружающей среды, реализация этого принципа и целенаправленное регулятивное действие международного экологического права невозможны.

Заметным моментом работы, который позволяет рекомендовать ее к использованию, является авторское обоснование словоформы “интерэкоправо”. Названия отрасли права передают нечасто. И особенно ценно, когда они полностью передают понятие и по закону краткости языка удобны в использовании. Международное экологическое право с этого момента звучит кратко – интерэкоправо.

Из приложений, содержащихся в конце книги, обращают внимание рекомендации об основных направлениях усиления

правовой защиты права на благоприятную окружающую среду в мире и в России, а также конкретные меры по правовому решению задач международного сотрудничества.

При этом следует отметить некоторую степень категоричности отдельных положений работы, которая, однако, компенсируется весьма развернутым списком источников, использованных при подготовке рукописи. То обстоятельство, что, как представляется, работа готовилась от замысла до издания оперативно, позволило собрать и применить немалую часть материалов и соображений, имевшихся в тот момент у автора. Такой недостаток, как малый тираж, что весьма типично для современных узкоспециализированных научных изданий, компенсирует свободный доступ к полному тексту монографии через Интернет. Указатель, развернутая аннотация, выходные данные и оглавление переведены на английский язык.

Текст монографии сконцентрирован на международно-правовом и эколого-правовом толковании. Основу эмпирической базы формируют действующие международно-правовые, законодательные и подзаконные акты. Как правило, рассмотрение термина начинается с обзора основных нормативных положений, в которых он применен. Для удобства ознакомления с книгой наиболее важные выводы выделены с использованием графических средств.

Привлекательными представляются идея и форма правоприменительного издания. Книга вызывает известный интерес не только у юристов-международников, но и у широких кругов читателей, а также у лиц, занимающихся вопросами охраны природы. Хочется верить, что в рамках Центра интерэкоправа Евразийского научно-исследовательского института проблем права одноименное направление исследований получит дальнейшее развитие и принесет новые результаты, а настоящая работа явится достойным вкладом в развитие науки международного экологического права.

Рубен Амаякович Каламкярян, ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН, доктор юрид. наук, проф. (E-mail: igpran@igpran.ru)

⁴ Земли, недра, почвы; поверхностные и подземные воды; леса и иная растительность, животные и другие организмы и места их обитания и их генетический фонд; атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство; объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия и Список всемирного природного наследия; иные природные комплексы, исконная среда обитания, места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, континентальный шельф и исключительная экономическая зона Российской Федерации и другие нормативно определенные.

⁵ См.: Sands P. Principles of International Environmental Law. 2nd edition. Cambridge, 1995. 2003. P. 290.