

Павлов И.Е., Павлова С.А., Чупров К.А.

УДК 349.6

**МЕЖДУНАРОДНЫЕ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРАВОВЫЕ
МЕХАНИЗМЫ РОССИИ И УКРАИНЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ В ЧЕРНОМОРСКОМ РЕГИОНЕ**

*Нельзя сказать часовому: у тебя старое кремнёвое ружьё; употребляя его, ты можешь ранить себя и
посторонних; брось ружьё. На это честный часовой ответит: покуда я на посту, покуда мне не дали нового ружья, я
буду стараться умело действовать старым
Столыпин Пётр Аркадьевич*

Экологическое право – инструмент, позволяющий урегулировать вопросы взаимоотношения общества и окружающей природной среды. Это отрасль права включает в себя систему правовых норм, регулирующих отношения в сфере охраны окружающей природной среды (экологические отношения) в целях предотвращения и устранения вредных воздействий факторов и отношения, обеспечивающие правовой режим особо охраняемых природных территорий и охраны животного мира. Цель экологического права – формирование правовой базы для обеспечения качества окружающей природной среды в условиях развития цивилизации и усиления антропогенной нагрузки на окружающую среду средствами правового урегулирования. Задачи экологического права рассматривают варианты принятия и применения норм права с целью сохранения экологических закономерностей во взаимодействии общества и природы, выделения и обоснования нормативов на хозяйственно-потребительскую деятельность и поддержание структуры и функции природных систем. Эколого-правовые нормы – это нормы права как средства реализации экологических взаимоотношений систем «природа – общество». Они в соответствии с временными потребностями общества должны отражать социальные нормы, закономерности общественного развития и экологические закономерности [1; 2; 3; 4].

На Конференции ООН по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД-92), где были приняты основополагающие документы в области устойчивого развития, Россия совместно со 179 государствами подписала ряд программных документов, определяющих согласованную политику всех стран мира по обеспечению устойчивого развития и сохранению экосистемы Земли.

До настоящего времени во всех странах мира, в том числе и в России, реализовывалась модель неустойчивого развития, что привело к причинению значительного вреда природной среде техногенной деятельностью. Ряд районов планеты находится в состоянии экологического бедствия. Увеличиваются зоны напряженной экологической ситуации. На значительных территориях регистрируются чрезвычайные экологические ситуации природного и техногенного характера.

В регионах, находящихся в зоне совместного ресурсного использования нескольких государств, обостряются отношения, в том числе из-за схожести геополитических интересов, экономических и политических особенностей развития государств и политизации природоохранной деятельности. Решение региональных экологических проблем возможно только в рамках норм международного права.

Черное море – важный геополитический и ресурсный регион для России и Украины. К числу современных проблем международного сотрудничества между Россией и Украиной относится проблема Черноморского флота во взаимосвязи с местом его базирования – Севастополем и Крымом. Черное море остается крупным международным перекрестком традиционных путей Восток-Запад и Север-Юг. Для Российской Федерации особую актуальность имеет реализация крупномасштабных экономических проектов в Черноморском бассейне, связанных с доставкой энергоносителей на мировые рынки через территорию России. Черное море через систему внутренних рек и каналов связывает север и юг России, что благоприятствует ее выходу на рынки Средиземноморья.

Устойчивое экобезопасное развитие цивилизации сегодня должно базироваться, прежде всего, на системе управления и экологической законности. Формирование системы управления и системы международного экологического права – актуальные направления социального развития человечества, предпосылка для перехода цивилизации к устойчивому безопасному развитию. Это будущее развитие любой страны, и России в частности. Устойчивое развитие – это широкомасштабная экологизация всех отраслей естествознания и практической деятельности, реформирования управленческих структур и законодательства, по пути осознания понятий: «Экологическая опасность → Экологическая безопасность → Устойчивое развитие». Это выбор новых государственных приоритетов, особенно на высших уровнях законодательной и исполнительной власти. Эффективное движение по звеньям модели означает использование регулирующих и управляющих механизмов правового воздействия.

Государственная политика Украины и ее отношение к экологической безопасности свидетельствует, что формирование социально-государственных основ безопасного устойчивого развития общества должны охватывать все сферы науки и человеческой деятельности и развиваться на общей нормативно-правовой базе международного эколого-правового сотрудничества.

Позиция Украины по обеспечению устойчивого экобезопасного развития отражена в основных направлениях государственной политики в сфере охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечении экологической безопасности. Закон Украины от 05.03.1998 г. содержит:

- описание нынешней экологической ситуации в Украине по отдельным отраслям; указывает на то, что сложившаяся кризисная ситуация формировалась на протяжении длительного периода времени, вследствие пренебрежения объективными законами развития и воссоздания природно-ресурсного комплекса Украины;

- в настоящее время произошли структурные деформации народного хозяйства, при которых преимущество предоставлялось развитию в Украине наиболее экологически опасных отраслей промышленности, связанных с добычей сырья.

Украинская сторона после подписания в 1997 году «пакетных» соглашений по флоту и общеполитического Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Россией и Украиной, который нивелировал спорный вопрос о территориальной принадлежности Крыма и Севастополя, а также привел к ежегодному до 2017 года погашению суммы в 97, 75 млн. дол. США из долга Украины России за несанкционированно отобранные теплоносители в счет аренды, в которую входит и компенсация экологического ущерба, стала предъявлять жесткие требования по исполнению российской стороной взятых на себя обязательств, в том числе и вопросов обеспечения экологической безопасности. При этом украинская сторона, требуя от России соблюдения взятых на себя Соглашением обязательств, неоднократно меняла свое законодательство в сторону усложнения положения Черноморского флота РФ, применяя к нему в нарушение Международного права и двусторонних Соглашений нормы национального права. Это мешало разработке совместных практических мероприятий по стабилизации геоэкологической ситуации и Программ устойчивого экобезопасного развития территории.

В Законе Украины «О порядке допуска и условиях нахождения подразделений вооруженных сил других государств на территории Украины» (февраль 2000 г.) была создана правовая основа для всеобъемлющего контроля деятельности Черноморского флота РФ на территории Украины. Закон запрещает допуск и нахождение на территории Украины «потенциальных» носителей ядерного оружия без соответствующего «реконструирования», что можно применить к боевым кораблям и самолетам флота, что привело к блокированию обновления их состава. Закон предусматривает возможность денонсации международного договора о нахождении на территории Украины подразделений вооруженных сил другого государства при «угрозе» их использования против третьих государств. Кроме того, закон декларирует право органов власти Украины осуществлять контроль, включая проведение «внезапных проверок». Так, Распоряжение Правительства Украины от 3.12.2001 г. «Об осуществлении контроля за деятельностью Черноморского флота РФ, которые временно находятся на территории Украины», предусматривало контрольные мероприятия по 41 вопросу со стороны 16 ведомств Украины. Кроме того, в Программе устойчивого развития г. Севастополя на 2001-2005 годы, утвержденной Кабинетом министров Украины, предусматривалось принятие законодательного акта о делегировании государственной администрации Севастополя полномочий центральных исполнительных органов власти Украины по вопросам базирования Черноморского флота РФ. Попытки контроля деятельности Черноморского флота РФ в местах его дислокации идут вразрез со ст.6, п.3 Соглашения о статусе флота, согласно которому органы власти Украины не вмешиваются во внутреннюю жизнь военных формирований и поэтому неприемлемы для российской стороны. Положения Закона направлены на установление всеобъемлющего контроля со стороны Украины за деятельностью российского флота, значительный рост расходов на его содержание и минимизации его присутствия в Севастополе и в Крыму. Это приводило к реализации украинской стороной политики мягкого выдавливания Черноморского флота РФ с территории Украины и не решало проблем экобезопасного устойчивого развития территории.

В территориальных административных границах Севастополя сложился исторический прецедент, когда геополитические и экологические реалии требовали решения проблем устойчивого развития. Впервые в территориальных пределах региона Севастополя формируются принципиально новые типы отношений «Военно-промышленный комплекс России» – «Природная среда» – «Военно-промышленный комплекс Украины». Ресурсная база региона характеризуется многообразием природных ландшафтных комплексов и богатым видовым разнообразием. Климатические факторы региона относятся к группе климатотерапевтических. В области экологического права учитываются требования Украины по охране окружающей среды. Для плодотворного двухстороннего сотрудничества необходимо урегулировать спорные вопросы. Это осуществимо только на правовой базе.

До недавнего времени в практике международного сотрудничества рассматривались вопросы совместного использования природных ресурсов с экономическими целями. Впервые два военно-промышленных комплекса с едиными геополитическими интересами используют одну территорию. Практики урегулирования вопросов их экобезопасного развития нет. Работа по разрешению этой ситуации проходила в рамках созданной на межправительственном уровне Подкомиссии по Черноморскому флоту Смешанной российско-украинской Комиссии по сотрудничеству.

В настоящее время в рамках решения экологических проблем, на уровне государственной системы управления России – Украины, осуществляется взаимодействие. Оно позволило наметить перспективные пути сотрудничества в области защиты окружающей среды, что является предпосылкой для формирования основ эколого-правовой базы сотрудничества. Нормы экологического права позволяют урегулировать ряд важных вопросов по реализации программы устойчивого экобезопасного развития территории.

История правового развития идет по пути консолидации отдельных отраслей права и одновременного вычленения его отдельных отраслей. Этот процесс характерен и для экологического права. Развитие экологического права и процесс экологизации других отраслей права связан с возникновением и развитием противоречий между природой и обществом, с экологическими кризисами, демографическими показателями, осознанием потребностей и необходимости расширения внедрения экологических норм и

**МЕЖДУНАРОДНЫЕ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ РОССИИ И УКРАИНЫ
ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ЧЕРНОМОРСКОМ РЕГИОНЕ**

одновременного расширения юридического вмешательства в урегулирование отношений по охране природы субъектов (отношения объект ↔ субъект) или управление природопользованием. Возникновение и развитие относительно самостоятельных правовых норм по охране окружающей среды имеет ряд особенностей.

1. Природные объекты являются природными компонентами и ресурсами биосферы и элементами среды жизни человека (социума) – экологические факторы играют экономическую (в соответствии с потребительской функцией) роль. В связи с этим их можно отнести и в отрасль экономического, вернее, эколого-экономического права.

2. Природно-ресурсные отрасли права могут регулировать отношения по использованию природных ресурсов.

3. Усиление антропогенной деятельности в настоящее время усилило развитие природоохранного законодательства. Самостоятельная группа норм в настоящее время объединяется в правовую охрану природы и может быть выделена в отдельную правовую отрасль.

4. Параллельное развитие отдельных правовых норм и отраслей права способствуют их консолидации и одновременному выделению специфических правовых норм.

5. Развитие получили регулятивные и охранные нормы, которые объединяются в настоящее время в природно-ресурсное право и правовую охрану природы.

6. Идет процесс интегрирования природно-ресурсного права и норм по охране окружающей среды в комплексную отрасль права - экологическое право. Выделяются две группы правовых норм: 1 - охранительные нормы; 2 - регулятивные.

В документах Конференции ООН (ЮНСЕД) предлагается правительству каждой страны утвердить свою национальную стратегию устойчивого развития. В апреле 1996 г. Правительством РФ была принята "Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию", утвержденная Указом Президента РФ № 440 от 1 апреля 1996 г. В Концепции сказано, что, «следуя рекомендациям и принципам, изложенным в документах Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992), руководствуясь ими, представляется необходимым и возможным осуществить в Российской Федерации последовательный переход к устойчивому развитию, обеспечивающему сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений людей».

В России две концепции - "Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию" и "Концепция национальной безопасности РФ" - практически не взаимосвязаны. Связь между ними может быть осуществлена на основе законодательной базы экологического права с учетом специфики экобезопасного развития района. Она должна быть согласована и с международным экологическим правом в соответствии с основными принципами международного и экологическими права.

В апреле 2001 г. подписано Соглашение о создании военно-морской группы черноморских государств БЛЭКСИФОР при участии России. Среди ее задач – спасательные операции, оказание гуманитарной помощи, экологический мониторинг и т.д. Допускается участие в миротворческих операциях под эгидой ООН и ОБСЕ. Выбор Россией стратегии экобезопасного развития означает совершенствование экологической нормативно-правовой базы и в области международного экологического права. В сложившейся ситуации регион Севастополя может быть «полигоном» для исследования в области разработки и практического внедрения новых правовых механизмов и моделей межгосударственных взаимоотношений.

Источники и литература:

1. Мировой океан и международное право. Защита и сохранение морской среды / рук. авт. колл. О. Н. Садиков. – М. : Юридическая фирма «Контракт»; ИНФРА-М-НОРМА, 1996. – 800 с.
2. Копылов М. Н. Введение в международное экологическое право / М. Н. Копылов. – М. : РУДН, 2007. – 267 с.
3. Копылов М. Н. Экологическое районирование в международном и внутригосударственном праве / М. Н. Копылов, С. А. Мохаммад. – М. : РУДН, 2003. – 115 с.
4. Копылов М. Н. Международное экологическое право: Кодификация и прогрессивное развитие / М. Н. Копылов, Э. Ю. Кузьменко. – М. : РУДН, 2005. – 250 с.