

О. Н. Водополова*

Региональные принципы международно-правовой охраны природной среды Каспийского моря

Всестороннее изучение существующих принципов права, а также их полноценное включение в процессы правотворчества и правоприменения представляется важным для достижения высокого уровня правовой культуры российского общества и государства¹.

* Преподаватель кафедры административно-правовых и уголовно-правовых дисциплин Саратовского юридического института МВД России.

¹ См.: *Байтин М. И.* О принципах и функциях права: новые моменты // Правоведение. 2000. № 3. С. 4; *Реуф В. М.* Специально-юридические принципы права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2004. С. 12; *Скурко Е. В.* Правовые принципы в правовой системе,

В сфере охраны природной среды Каспийского моря применимы международно-правовые принципы, общие для всего международного права, специальные (отраслевые) принципы международного права окружающей среды, а также принципы региональных соглашений прикаспийских государств.

Региональные принципы охраны природной среды Каспийского моря основываются на следующих соглашениях:

- 1) Договор между РСФСР и Ираном (Персией) от 26 февраля 1921 г.;
- 2) Договор о торговле и мореплавании между СССР и Ираном от 25 марта 1940 г.;
- 3) Рамочная конвенция о защите морской среды Каспийского моря от 4 ноября 2003 г.¹;
- 4) Итоговая Декларация саммита прикаспийских государств от 16 октября 2007 г.²

Согласно договорам 1921 г. и 1940 г. основополагающим принципом, определяющим использование моря и его ресурсов, является исключительность прав прибрежных государств, свободы торговли и судоходства для прибрежных государств, а также свободное рыболовство граждан прикаспийских стран по всей акватории, за исключением 10-мильной прибрежной зоны (где промысел по договору 1940 г. резервируется за судами прибрежного государства)³. Это море является закрытым для тех государств, которые не имеют естественного доступа в его бассейн; государства же, обладающие побережьем, пользуются равным правом на все виды пользования природными ресурсами моря⁴.

Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря, вступившая в законную силу в августе 2006 г., в ст. 5 «Принципы» установила, что «в своих действиях для достижения цели настоящей Конвенции и выполнения ее положений Договаривающиеся Стороны руководствуются, в том числе:

(а) принципом **принятия мер предосторожности**, согласно которому при наличии угрозы серьезного или необратимого ущерба для морской среды Каспийского моря ссылки на отсутствие полной научной уверенности не используются в качестве причины для отсрочки экономически эффективных мер по предупреждению подобного ущерба;

(b) принципом **«загрязняющий платит»**, согласно которому загрязняющий несет расходы по осуществлению мер предотвращения, контроля и снижения загрязнения морской среды Каспийского моря;

(с) принципом **доступности информации о загрязнении морской среды** Каспийского моря, согласно которому Договаривающиеся Стороны предоставляют друг другу соответствующую информацию в максимально полном объеме».

системе права и системе законодательства: теория и практика // Правоведение. 2006. № 2. С. 55–56.

¹ Справочно-правовая система «Гарант»: [Электронный ресурс] (дата обращения: 12.02.2010).

² См.: Итоговая Декларация саммита прикаспийских государств в Тегеране [Электронный ресурс]. URL: http://www.rambler.ru/news/politics/putin/11398988.html?t_detail=1 (дата обращения: 12.02.2010).

³ См.: Кукушкина А. В. Становление принципа международной безопасности в современном международном праве // Московский журнал международного права. 1994. № 4. С. 91; Рубан Л. С. Каспий — море проблем. М., 2003. С. 30–37.

⁴ См.: Киреева С. А. Некоторые аспекты установления правового статуса Каспийского моря // Правоведение. 1999. № 1. С. 267–268.

Названные принципы являются конкретизацией применительно к Каспийскому морю признанных большинством государств принципов международной правовой охраны окружающей среды. Они были разработаны на двух конференциях, проведенных под эгидой ООН: Стокгольмской Конференции ООН по окружающей среде 1972 г. и Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро 1992 г.¹ Специальное закрепление в Рамочной конвенции придало перечисленным принципам силу международного договора.

Рассмотрим особенности каждого из указанных принципов.

1. Принцип предосторожности. Декларация Международной конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) определяет его так (принцип 15): *в тех случаях, когда существует угроза серьезного или необратимого ущерба, отсутствие полной научной уверенности не может служить причиной для отсрочки принятия экономически эффективных мер по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды.*

Отметим, что к настоящему моменту в мировом сообществе сложилось несколько подходов к пониманию принципа предосторожности.

Так, в Европейском Союзе *принцип предосторожности* по отношению, например, к генетически модифицированным продуктам трактуется экспертами по-разному. Одними — в узком смысле: заинтересованные лица должны представить свои доводы безопасности продукции. Другими — в более широком: необходимо установить вопросы, на которые нельзя ответить с помощью имеющихся научных данных, обсудить предположения и экстраполяции об опасности нового продукта и получить новые сведения, опровергающие сделанные предположения. Различие весьма существенно и порой делает экспертов оппонентами².

Австрийские авторы отмечают, что в их стране различные понимания «предосторожности» создали вокруг этой проблемы политический процесс, смешав расхождения между точками зрения различных экспертов и противоречия между наукой и политикой в целом. Согласно так называемому «научному» взгляду на принцип предосторожности сомнения в безопасности рассматриваемых процессов или продуктов должны быть устранены преимущественно путем получения новых научных знаний (вопросы о возможных рисках ставятся исходя из достигнутого уровня науки); этические оценки субъективны и в научном решении проблемы неуместны; вопросы «выгод» также не имеют существенного значения, так как главное возможное преимущество — это получение новых научных знаний. С точки зрения политико-экономического подхода критерии разрешения сомнений в соответствии с принципом предосторожности основываются не столько на получении новых естественно-научных сведений, сколько на соотношении возможных экономических выгод и потерь от внедрения продукта или процесса³.

¹ См., например: *Петров В. В.* Экологическое право России : учебник для вузов. М., 1995. С. 504–505; *Benedick Richard E.*: Behind the Diplomatic Curtain. Inner Workings of the New Global Negotiations // *Columbia Journal of World Business*, Fall & Winter. 1992; *Колбасов О. С.* Конференция ООН по окружающей среде и развитию // *Государство и право*. 1992. № 11. С. 85–91; и др.

² См.: *Levidow L., Carr S., Wiold D.* European Union regulation of agri-biotechnology: precautionary links between science, expertise and policy // *Science and Public Policy*, volume 32, number 4. 2005. August. P. 261–276.

³ См.: *Torgersen H., Bogner A.* Austria's agri-, biotechnology regulation: political consensus despite divergent concepts of precaution // *Science and Public Policy*, volume 32, number 4. 2005. August. P. 277–284.

В Германии принцип предосторожности — это надежно упрочившийся нормативный принцип в экологическом праве, особенно в сфере регулирования агро-, биотехнологий, где с начала 2000-х гг. предосторожность стала ведущим принципом¹.

Принцип предосторожности — первый принцип, который Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря называет в ст. 5. Конвенция использовала общую формулировку принципа: *«при наличии угрозы серьезного или необратимого ущерба для морской среды Каспийского моря ссылки на отсутствие полной научной уверенности не используются в качестве причины для отсрочки экономически эффективных мер по предупреждению подобного ущерба»*.

Это оправдано тем, что в замкнутых водоемах экологические риски особенно велики². Уникальная экосистема Каспия больше, чем какие-либо иные морские пространства, нуждается в данном принципе защиты³. Его реализация будет во многом зависеть от того, что именно стороны сочтут «угрозой серьезного или необратимого ущерба» и каковы будут критерии экономической эффективности принимаемых мер.

В качестве механизма превентивного контроля в различных странах мира широко применяется нормирование воздействий на окружающую среду⁴. Согласно ст. 18 Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря Договаривающиеся Стороны осуществляют сотрудничество в формулировании, разработке и гармонизации правил, стандартов, рекомендуемых методов и процедур, направленных на предотвращение, сокращение и контроль загрязнения морской среды Каспийского моря, а также ее защиту, сохранение и восстановление. В частности, стороны самостоятельно или совместно проводят работы по разработке нормативов качества воды, сбросов, выбросов и удаления отходов.

Большей эффективности в практике применения принципа предосторожности, на наш взгляд, можно было бы добиться, дополнив его **принципом учета особенностей** Каспийского моря и отдельных районов деятельности *на основе наиболее полной научно обоснованной информации*.

Думается, что недопустимо автоматически переносить на Каспий технологии и средства, апробированные при хозяйственной деятельности в других регионах. Так, процесс бурения на морском дне сопровождается применением специальных материалов и химических реагентов различной степени токсичности. М. А. Салманов пишет, что «большинство представителей различных компаний настаивают на применении своих, якобы совсем безвредных для Каспия препаратов», ссылаясь на результаты исследований, например, в северных морях. В частности, с полной уверенностью утверждается безвредность барита. В то же время

¹ См.: *Boschert K., Gill B.* Germany's agri-, biotechnology policy: precaution for choice and alternatives // *Science and Public Policy*, volume 32, number 4. 2005. August. P. 285–292.

² См.: *Ковалев Ф. Н.* Нефть, Каспий и Россия // *Международная жизнь*. 1997. № 4. С. 34.

³ См.: *Карпюк М. И.* Современное состояние и факторы, определяющие биологическое разнообразие Волго-Каспийского региона России : дис. ... д-ра биол. наук. Махачкала, 2003. С. 351.

⁴ См.: *Курапов А. А., Островская Е. В., Попова Н. В.* Экологическая безопасность нефтяных операций на мелководном шельфе. *Международная практика и опыт российских компаний на Северном Каспии*. Астрахань, 2006. С. 6–39.

установлено, что баритовый утяжелитель является одним из наиболее токсичных средств для молоди каспийских рыб¹.

Гармонизация подходов государств к экспертизе и регламентации применяемых материалов-реагентов имеет исключительно важное значение. В связи с этим в ст. 20 Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря стороны договорились прикладывать усилия по разработке или интенсификации по мере необходимости специальных научных программ, направленных на разработку методов оценки токсичности вредных веществ и изучения процесса их воздействия на экосистему Каспийского моря, а также на разработку и применение наилучших существующих технологий.

Не менее важны и индивидуальные черты отдельных природно-территориальных комплексов (отличающихся как природно-зональными свойствами и состоянием природы, так и характером освоения и современной хозяйственной деятельностью). На наш взгляд, хорошим примером реализации принципа предосторожности на основе учета местных особенностей могут послужить Федеральные Правила Службы Управления минеральными ресурсами США (Minerals Management Service). Правила устанавливают требования на сооружение и эксплуатацию платформ, искусственных островов и других сооружений на шельфе с учетом особенностей природных условий района работ. Такие сооружения должны быть рассчитаны на возможность работы в *самых неблагоприятных (катастрофических)* природных условиях, к которым относятся максимальное волнение, минимальные температуры воздуха и воды, максимальный уровень моря в связи со штормом или приливами (последнее явление отсутствует на Каспии), максимальный ветер и течение, максимальная ледовая нагрузка. Кроме того, необходимо иметь статистически достоверные данные о природных явлениях для *обычного (эксплуатационного)* режима работы: о волнении моря, ветрах, течениях, температурах и химическом составе воды и воздуха, условиях снего-и льдообразования, цунами, землетрясениях, динамике уровня моря. В Правилах особо подчеркивается необходимость исследования и учета рисков и опасностей, связанных с геодинамическими явлениями на лицензионном участке морского дна, которые могут спровоцировать аварии на платформах и скважинах².

Каспий – уникальный водоем, и его особенности обязательно должны учитываться. Принцип предосторожности целесообразно применять в совокупности с принципом *учета особенностей* Каспийского моря в целом и отдельных районов деятельности *на основе наиболее полной научно обоснованной информации*.

2. Принцип «загрязняющий платит». Данный принцип ориентирован на регулирование не столько собственно международных, сколько внутригосударственных отношений в сфере охраны окружающей среды. В Декларации Международной конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) он сформулирован так: *«Национальные власти должны стремиться содействовать интернализации экологических издержек и использованию экологических средств, принимая во внимание подход, согласно которому загрязнитель обязан покрывать издержки, связанные с загрязнением, должным образом учитывая общественные интересы и не нарушая*

¹ См.: Салманов М. А. Экология и биологическая продуктивность Каспийского моря. Баку, 1999. С. 331.

² См.: Курапов А. А., Островская Е. В., Попова Н. В. Указ. соч. С. 16.

*международную торговлю и инвестирование»*¹. Интернализация затрат — это понятие, используемое в экономической теории. Оно означает, что так называемые внешние (или экстерналиные) затраты, возникающие у юридических или физических лиц, муниципальных органов, государств в результате загрязнения окружающей среды, истощения, ухудшения природных ресурсов, должны быть трансформированы во внутренние (интерналиные) затраты *непосредственно виновника загрязнения*².

Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря в ст. 5 так формулирует принцип «загрязнитель платит» (принцип 16): «*Загрязняющий несет расходы по осуществлению мер предотвращения, контроля и снижения загрязнения морской среды Каспийского моря*».

Принцип «загрязнитель платит» не следует смешивать с гражданско-правовой ответственностью как санкцией за экологическое правонарушение. Он связан с санкционируемой государствами общественно полезной деятельностью, при которой загрязнение окружающей среды признается технологически неизбежным на данном этапе, и призван возместить ущерб окружающей среде. Данный принцип может реализовываться посредством различных правовых форм, таких как обязательные платежи в бюджет, внебюджетные фонды за различные виды вредного воздействия на окружающую среду, аккумулируемые и используемые в дальнейшем на природоохранные цели; косвенные налоги на продукцию, производство, использование или утилизация которой сопряжены с причинением значительного вреда окружающей среде; компенсационные выплаты населению, проживающему в зоне воздействия загрязнителя; страховые платежи в рамках добровольного или обязательного страхования рисков причинения вреда окружающей среде и здоровью населения; природоохранные инвестиции организаций, призванные снизить негативное воздействие на окружающую среду, и другие³.

В то же время отсутствие пятистороннего договора, устанавливающего статус Каспийского моря, и как следствие отсутствие на нем формально определенных, согласованных государственных границ создают ряд специфических трудностей в реализации принципа «загрязнитель платит».

Так, согласно Конституции РФ суверенитет России распространяется на всю ее территорию (ст. 4), т. е. на территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. На континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права (ст. 67). До согласования статуса с участием всех прикаспийских государств участки Каспия невозможно причислить ни к «внутренним водам», ни к «территориальному морю», ни к «континентальному шельфу» (в связи с физическим отсутствием у этого внутриконтинентального водоема континентального шельфа, т. е. «подводной окраины материка»)⁴.

¹ Цит. по: Балащенко С. А., Макарова Т. И. Международно-правовая охрана окружающей среды и права человека. Мн, 1999. С. 77.

² См.: Петрова Т. В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М., 2000. С. 91–98.

³ Там же. С. 91–98.

⁴ См.: Водополова О. Н. Некоторые вопросы суверенитета и юрисдикции государств в сфере международно-правовой охраны морской среды // Вестник Саратовской государственной академии права. 2005. № 3. С. 248–256.

Если следовать букве закона, участки Каспийского моря исключены из сферы действия федеральных законов от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹, от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»², от 30 ноября 1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»³, от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»⁴ и ряда других. Соответственно применение природоохранных норм указанных законов, в том числе связанных с платой за ущерб, причиненный окружающей среде, является юридически спорным.

Налоговое законодательство Российской Федерации в указанной сфере также содержит пробелы. Например, согласно п. 1.1 ст. 148 Налогового кодекса Российской Федерации территория России не признается местом реализации работ или услуг, если они непосредственно связаны с имуществом (например, буровой установкой, скважиной, морским судном), находящимся за пределами государственной территории. Таким образом, если считать, что Каспийское море расположено за пределами государственной территории России (а до согласования государственных границ мы не можем утверждать обратного), то реализация услуг и работ, непосредственно связанных с находящимся на нем движимым и недвижимым имуществом, не должна облагаться налогом на добавленную стоимость в соответствии с российским законодательством. Вопрос уплаты налога на добавленную стоимость в связи с перемещением товаров через таможенную границу России и иных таможенных платежей также остается открытым⁵.

Более корректно, на наш взгляд, сформулированы главы Налогового кодекса РФ, регулирующие взимание сборов за пользование объектами водных биологических ресурсов и водного налога. Так, в п. 2 ст. 333.1 законодатель пошел по пути перечисления: *«Плательщиками сбора... признаются организации и физические лица, получающие... разрешение на добычу (вылов) водных биологических ресурсов во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе Российской Федерации и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также в Азовском, Каспийском, Баренцевом морях и в районе архипелага Шпицберген»*. В статьях 333.3 и 333.12 установлены ставки сборов за пользование объектами водных биологических ресурсов Каспийского бассейна и налоговые ставки водного налога (при заборе воды и при использовании акватории Каспийского моря).

Таким образом, принцип «загрязнитель платит» является одним из наиболее эффективных инструментов экономического механизма охраны окружающей среды.

3. Принцип доступности информации о загрязнении морской среды Каспийского моря. Содержание принципа доступности информации толкуется неоднозначно. С одной стороны, нормы, обязывающие государства уведомлять друг друга и проводить консультации относительно потенциально опасной для

¹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133. Преамбула.

² Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 18. Преамбула.

³ Собрание законодательства РФ. 1995. № 49. Ст. 4694. Преамбула.

⁴ Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823. Преамбула.

⁵ См.: Золоева Я., Соколов В., Клубничкин М. Каспий и право: риски недропользователей // Нефтегазовая вертикаль. 2006. № 16. С. 30–32.

окружающей среды деятельности, складываются в ряде отраслей международного права — космическом¹, морском² и др.

Однако возникает вопрос: каковы могут быть юридические последствия таких консультаций, вправе ли государство осуществлять запланированную деятельность, несмотря на отсутствие единого мнения между заинтересованными сторонами, или обязательным условием для этого должно стать международное соглашение? Ни практика, ни доктрина международного права не дают однозначного ответа. Например, в международном космическом праве пока нет нормы, которая обязывала бы государства во всех случаях достигать соглашения, прежде чем приступить к потенциально опасной деятельности³.

25 июня 1998 г. на 4-й Конференции министров окружающей среды европейских стран в рамках процесса «Окружающая среда для Европы» в г. Орхус в Дании 38 стран подписали Конвенцию Европейской экономической Комиссии ООН «О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды»⁴.

Конвенция, вступившая в законную силу 3 октября 2001 г., предложила следующее определение экологической информации: «Экологическая информация означает любую информацию в письменной, аудиовизуальной, электронной или любой иной материальной форме о:

а) состоянии элементов окружающей среды, таких, как воздух и атмосфера, вода, почва, земля, ландшафт и природные объекты, биологическое разнообразие и его компоненты, включая генетически измененные организмы и взаимодействие между этими элементами;

б) факторах, таких, как вещества, энергия, шум и излучение, а также деятельность или меры, включая административные меры, соглашения в области окружающей среды, политику, законодательство, планы и программы, оказывающие или способные оказать воздействие на элементы окружающей среды, охватываемые в подпункте “а” выше, и анализ затрат и результатов и другой экономический анализ и допущения, использованные при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды;

с) состоянии здоровья и безопасности людей, условиях жизни людей, состоянии объектов культуры и зданий, сооружений в той степени, в какой на них воздействует или может воздействовать состояние элементов окружающей среды или, через посредство этих элементов, факторы, деятельность или меры, упомянутые в подпункте “б” выше» (п. 3 ст. 2).

Конвенция устанавливает, что государственные органы стран-участниц должны в максимально сжатый срок (не превышающий одного месяца, если только этого

¹ Так, согласно ст. 9 Договора по космосу 1967 г., если какое-либо государство имеет основания полагать, что запланированные этим государством деятельность или эксперимент создадут потенциально вредные помехи деятельности других государств, то оно должно провести соответствующие международные консультации, прежде чем приступить к такой деятельности или эксперименту. (См.: Договор о космосе от 27 января 1967 // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. 25. М., 1972. С. 41–45).

² Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. // Бюллетень международных договоров. 1998. № 1. С. 3–168.

³ См.: *Виноградов С. В.* Международное право и охрана атмосферы. М., 1987. С. 94–102.

⁴ См.: Орхусская конвенция // Международный социально-экологический союз ЭкоПраво [Электронный ресурс]. URL: <http://ecopravo.seu.ru/arhus/> (дата обращения 12.02.2010).

не требует объем и сложность информации) предоставлять общественности в ответ на просьбу и в рамках национального законодательства такую информацию, включая при наличии запроса копии фактической документации. При этом не требуется, чтобы заявитель формулировал свою заинтересованность. Информация должна быть предоставлена в запрошенной форме, если только государственный орган не имеет оснований предоставить ее в другой форме (при этом должны быть указаны причины, оправдывающие предоставление информации в данной форме), или информация уже была предоставлена общественности в другой форме (пп. 1, 2 ст. 4).

В то же время Орхусской конвенцией предусмотрены и условия, при которых возможен отказ от предоставления экологической информации. Это возможно, например, если разглашение такой информации отрицательно повлияет на конфиденциальность работы государственных органов (в тех случаях, когда такая конфиденциальность предусматривается национальным законодательством); международные отношения, национальную оборону или государственную безопасность; отправленные правосудия, возможность для лиц подвергаться справедливому судебному разбирательству или способность государственных органов проводить расследование уголовного или дисциплинарного характера; конфиденциальность коммерческой и промышленной информации в тех случаях, когда такая конфиденциальность охраняется законом в целях защиты законных экономических интересов (в этих рамках информация о выбросах, относящаяся к охране окружающей среды, подлежит раскрытию) и в некоторых других случаях (п. 4 ст. 4).

На сегодняшний день из прикаспийских государств участниками Конвенции являются Туркменистан, Азербайджанская Республика и Республика Казахстан¹.

Российская Федерация пока не присоединилась к Орхусской конвенции. Внутреннее российское законодательство также не содержит специального определения понятия экологической информации. В связи с этим, несмотря на конституционное закрепление права на достоверную информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42 Конституции РФ), реализация его на практике в определенной степени затруднена.

Согласно Закону РФ «О государственной тайне» под государственной тайной понимаются «защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации» (ст. 2).

Статья 5 Закона закрепляет перечень сведений, составляющих государственную тайну, некоторые из которых могут прямо или косвенно содержать информацию экологического характера:

- о разработке, технологии, производстве, об объемах производства, хранении, утилизации ядерных боеприпасов, их составных частей, делящихся ядерных материалов;
- о свойствах, рецептурах или технологиях производства новых видов ракетного топлива или взрывчатых веществ военного назначения;
- о проектировании, строительстве и эксплуатации режимных и особо важных объектов, а также об отводе земель, недр и акваторий для этих объектов;

¹ См.: Захарченко Т. Р. Присоединение к Орхусской конвенции: заметки к аргументам «за» // Экология и право. 2005. 19 июля [Электронный ресурс]. URL: http://www.bellona.ru/russian_import_area/international/ecopravo/39099 (дата обращения: 12.02.2010).

- о проектных работах и технологиях, имеющих важное оборонное или экономическое значение, влияющих на безопасность государства;
- об объемах стратегических видов полезных ископаемых и другие.

Таким образом, существует правовая коллизия: сведения, имеющие экологическое значение, отнесены к категории секретных. В связи с этим складывается практика юридического преследования граждан за сбор и публикацию информации, касающейся, например, загрязнения окружающей среды военно-промышленным комплексом¹. Думается, что было бы целесообразным ввести в российское законодательство точное и полное понятие экологической информации.

Согласно пункту 2 ст. 13 Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря в целях принятия превентивных мер и мер по обеспечению готовности Договаривающиеся Стороны *выявляют в пределах своей юрисдикции* опасные виды деятельности, которые могут вызвать чрезвычайные экологические ситуации, и *обеспечивают уведомление других Договаривающихся Сторон* о любой такой планируемой или осуществляемой деятельности.

Указанный пункт также устанавливает, что Договаривающиеся Стороны *соглашаются проводить оценку воздействия* на морскую среду опасных видов деятельности и *реализовывать меры по снижению рисков*. Однако должны ли такая оценка и меры реализовываться прибрежными государствами совместно или же самостоятельно — из смысла статьи неясно.

Таким образом, только соглашения между заинтересованными сторонами являются достаточно эффективным средством предупреждения².

Закрепив три рассмотренных выше принципа, Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря обошла вниманием еще один универсальный принцип, без которого иные теряли большую часть своей реальной силы.

4. Принцип международной ответственности и компенсации ущерба окружающей среде, вызванного действиями на территории государства, находящейся под его юрисдикцией (контролем), которые привели к ущербу за пределами данной территории. Международная юридическая ответственность в области охраны окружающей среды и регулирования использования природных ресурсов является частью общей системы ответственности международного публичного права, т. е. представляет собой всю совокупность негативных «юридических последствий, наступающих для субъектов международных отношений в результате совершения международного правонарушения»³. Основанием для международно-правовой ответственности государства здесь будет являться совершение экологического правонарушения, выразившееся в невыполнении государством своих обязательств либо в причинении трансграничного ущерба.

Как норма универсального действия данный принцип сформулирован в принципе 22 Стокгольмской декларации по проблемам окружающей человека среды: *«Государства сотрудничают в целях дальнейшего развития международ-*

¹ См.: Кособродов В. М., Попов О. В. Проблемы административно-правового регулирования в сфере предоставления гражданам экологической информации // Административное право и процесс. 2007. № 3. С. 27–30.

² Таким актом стал, например, в свое время Договор о нераспространении ядерного оружия от 1 июля 1968 г. См.: Валеев Р. М. Международный контроль в международном ядерном праве (к Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний от 10.09.1996 г.) // Московский журнал международного права. 2000. № 2. С. 178–179.

³ Балашенко С. А., Макарова Т. И. Указ. соч. С. 77.

ного права, касающегося ответственности и компенсации жертвам за загрязнения и другие виды ущерба, причиненные деятельностью в пределах их юрисдикции, и для контроля окружающей среды в районах, находящихся за пределами их юрисдикции».

Санкции принимают международные организации, прежде всего Совет Безопасности ООН, а реализация ответственности возлагается, как правило, на международные организации, в том числе коллективные вооруженные силы¹.

Стоит отметить, что хотя формулировка ст. 22 Стокгольмской декларации и не исключает ответственности за причинение вреда без нарушения норм материального права (например, источником повышенной опасности), все же в случае безвиновного причинения серьезного ущерба собственной окружающей среде, на наш взгляд, должны вступить в действие принципы гуманизма и сотрудничества при чрезвычайных ситуациях. Думается, что такой стране в первую очередь потребуется международная помощь, а не международные иски.

Справедливости ради нужно отметить, что, хотя Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря и не установила принцип ответственности в качестве одного из основных, но, говоря о применении международно-правовой ответственности, она отсылает прибрежные государства к соответствующим «принципам и нормам международного права». Ст. 29 Конвенции устанавливает, что именно в соответствии с указанными принципами и нормами стороны разрабатывают правила и процедуры, касающиеся материальной ответственности и компенсации за ущерб, причиненный морской среде Каспийского моря в результате нарушения положений Конвенции и протоколов к ней. Правда, сроки разработки соответствующих компенсационных правил и процедур не установлены.

Пробел в основном пятистороннем договоре, касающемся охраны природной среды Каспийского моря, восполнился в ст. 12 Итоговой Декларации саммита прикаспийских государств от 16 октября 2007 г. Стороны подтвердили принцип своей *ответственности* за ущерб, причиненный природной среде Каспия и друг другу в результате деятельности по использованию Каспийского моря и освоению его ресурсов, причем вопрос о том, должна ли такая деятельность быть *неправомерной*, не поднимается².

Таким образом, в рассматриваемой ситуации можно констатировать оформление своеобразной региональной системы принципов международно-правовой охраны природной среды Каспийского моря. Данная система включает в себя принципы международных соглашений прикаспийских государств и в целом учитывает принципы и средства обеспечения экологических прав, существующие в международно-правовой практике.

¹ См.: Рассказов Л. П., Упоров И. В. Понятие и принципы ответственности в международном праве // Московский журнал международного права. 2000. № 2. С. 44.

² См.: Итоговая Декларация саммита прикаспийских государств в Тегеране [Электронный ресурс]. URL: http://www.rambler.ru/news/politics/putin/11398988.html?t_detail=1 (дата обращения: 12.02.2010).