

0716506-/

КАЗАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи

Левик

Левикская Евгения Викторовна

**Международно-правовые нормы по защите
озонового слоя Земли и их осуществление (на
примере РФ и США).**

Специальность 12.00.10 – “Международное право”

**АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Казань – 2000

Диссертация выполнена на кафедре конституционного и международного права юридического факультета Казанского государственного университета.

Научный руководитель:

Заслуженный юрист РФ,
кандидат юридических наук, доцент
Валеев Р. М.

Официальные оппоненты:

Заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук, профессор
Бекашев К. А.

**НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА
КФУ**



0000947878

Заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук, профессор
Романов В.И.

Ведущая организация:

**Уральская государственная
юридическая академия**

Защита диссертации состоится "25" мая 2000 года в 10 часов на заседании диссертационного совета Д 053.29.12 в Казанском государственном университете по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д.18, юридический факультет, ауд. 326.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н. И. Лобачевского Казанского государственного университета.

Автореферат разослан "21" апреля 2000 года.

Учёный секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент:

Валеев Р. М.

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. В процессе поступательного развития современной цивилизации человечество постоянно преобразует окружающую среду с целью повысить качество жизни общества. Однако результатом подобных преобразований подчас становятся непредвиденные пагубные последствия, которые не только влияют на жизнь и здоровье человека, но и являются прямой угрозой существованию всего живого.

В современных условиях достижение целей сиюминутной экономической выгоды всё чаще приводит к резкому обострению экологической ситуации в мире, когда проблемы взаимоотношений человека и окружающей его среды приобретают глобальный характер.

Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан в своём ежегодном докладе справедливо отметил, что изменения в окружающей среде не признают национальных границ и представляют собой одну из самых серьёзных проблем, связанных с глобализацией всех мировых процессов¹.

В качестве одного из проявлений деформации окружающей среды под воздействием активной деятельности человека, способной вызвать смещение глобального экологического равновесия на планете следует рассматривать разрушение озонового слоя Земли.

Существование проблемы истощения озонового слоя Земли под воздействием хозяйственной деятельности человека на сегодняшний день мало у кого вызывает сомнение. Доказано, что от наличия необходимой концентрации озона в стратосфере зависит не только защита поверхности Земли от жесткого ультрафиолетового излучения Солнца, грозящего гибелью всему живому, но и формирование климата планеты. Разрушение озонового

¹ См.: Кофи А. Аннан. Предотвращение войн и бедствий: глобальный вызов растущих масштабов// Доклад о работе ООН за 1999 год. -Нью- Йорк, 1999. -С.93.

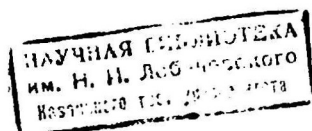
слоя ведет к усилению парникового эффекта и смещению глобального равновесия среднемировых температур. Эти процессы способны вызвать непредсказуемые по своему характеру и масштабу последствия, резко и необратимо изменить весь привычный уклад жизни человека на Земле.

Опыт международно - правового регулирования озонового кризиса явился по сути первым примером эффективного объединения усилий мирового сообщества для решения глобальной экологической проблемы. Этот факт делает необходимым изучение положений международно-правовых соглашений по защите озонового слоя (прежде всего - Венской конвенции по защите озонового слоя 1985 г. и Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой, 1987 г.) и их реализации в международном и национальном праве. Всестороннее исследование данного опыта с выявлением всех позитивных и проблемных моментов делает возможным его дальнейшее использование при решении других экологических проблем.

Дальнейшее развитие и совершенствование международно-правовых и внутригосударственных норм, направленных на обеспечение реализации международных соглашений по защите озонового слоя Земли, являются одним из императивов современного мира.

Исходя из вышеизложенного, избранная тема исследования представляет как теоретический, так и практический интерес, является своевременной и актуальной.

Степень разработанности темы. Проблема международно-правовой защиты озонового слоя Земли является слабо разработанной как в зарубежной, так и в отечественной литературе. В работах отечественных авторов: Виноградова С. В., Кароля И.Л., Мизун Ю. В., Мизун Ю. Г. и др. отдельные аспекты озонового кризиса рассматриваются в основном либо в рамках естественных наук, либо как часть международно-правовой защиты атмосферного воздуха.



Отдельные вопросы, относящиеся к проблематике данного исследования, нашли своё отражение в трудах российских специалистов в области международного и экологического права - И. А. Башмакова, Р. М. Валеева, Б. В. Ерофеева, Г. В. Игнатенко, И. И. Котлярова, Л. А. Лазутина, И. И. Лукашука, С. А. Малинина, Ю. В. Марченко, В. Д. Писарева, В. И. Романова, А. А. Соловьянова, А. Н. Талалаева, Р. М. Тимербаева, А. С. Тимошенко, О.И. Тиунова, Н. А. Ушакова, О.Н. Хлестова и др

Зарубежные учёные проблему защиты озонового слоя разрабатывают преимущественно в общественно-политическом и технологическом разрезе: (Ш. Роун), либо содержит детальный правовой анализ законодательства и национальных программ стран, являющихся лидерами по сокращению озоноразрушающих веществ (прежде всего США): Р. Мартинеу, Д. Новелло. Свой вклад в разработку самых различных аспектов проблемы озонового слоя внесли В. Бир, А. Вуд, И. Гаско, Т. Кин, Д. Макконки. В работе также использовались труды В. Моравецкого, П. Радойнова, и др.

Однако при всем многообразии направлений научной мысли до сих пор в отечественной и зарубежной литературе не было предпринято специального комплексного исследования интересующей нас проблемы. Нет ни одной монографии, рассматривающей международно-правовые нормы по защите озонового слоя Земли.

Таким образом, новизна и актуальность рассматриваемой проблемы, её большая практическая значимость для мирового сообщества определяют необходимость проведения дальнейших исследований в этой области и обуславливают выбор темы диссертационного исследования.

Цель и задачи исследования. Целью настоящего диссертационного исследования является изучение и систематизация имеющегося опыта международно-правового регулирования проблемы защиты озонового слоя на основе анализа международно-правовых соглашений и практики их реализации на международном и национальном уровне, выявление пробелов в

данном вопросе, разработка предложений по дальнейшему совершенствованию правовых норм по защите озонового слоя, а также осмысление наиболее перспективных тенденций в решении глобальных экологических проблем как на международном, так и на внутригосударственном уровне.

Для реализации данной цели в работе поставлены следующие задачи:

- исследование истории развития озонового кризиса и существующих международных механизмов по его разрешению ;
- анализ содержания существующих международных соглашений по защите озонового слоя Земли, а также международной практики их реализации, выявление имеющихся в данной области пробелов;
- раскрытие понятия, форм и методов международного контроля, применяемых в процессе осуществления международно-правовых норм по защите окружающей среды;
- раскрытие взаимосвязи озонового кризиса с проблемой глобального изменения климата планеты, определяющей общность в их решении международно-правовыми и внутригосударственными средствами;
- анализ зарубежного и отечественного законодательства по защите озонового слоя, его соответствие положениям международно-правовых документов, принятых в данной области, а также разработка предложений по дальнейшему совершенствованию нормативно – правовых актов РФ по осуществлению международных норм в данной области;
- выработка единого системного комплексного подхода для решения глобальных экологических проблем на основе имеющегося опыта международно - правового сотрудничества по защите озонового слоя Земли;
- разработка научно-практических рекомендаций по совершенствованию международно-правовых механизмов защиты

озонового слоя Земли, а также отечественного законодательства в данной области.

Объектом диссертационного исследования являются отношения государств, международных организаций по регулированию защиты озонового слоя Земли, определяемые международными соглашениями, принятыми государствами по данному вопросу, – Венской конвенцией 1985 г., Монреальским протоколом по веществам, разрушающим озоновый слой, 1987 г. с последующими поправками к нему. Предметом исследования также выступает практика реализации положений этих документов на международном и внутригосударственном уровнях.

Научная новизна диссертации. Научная новизна работы заключается в том, что она является первым в отечественной науке международного права комплексным монографическим исследованием проблемы международно-правовой и внутригосударственной защиты озонового слоя Земли. В ней выявлены основные направления международного сотрудничества по защите озонового слоя и механизм их реализации на международном и национальном уровнях. В диссертации впервые исследован правовой аспект взаимосвязи двух проблем общепланетарного значения -- озонового кризиса и глобального изменения климата, а также разработаны наиболее перспективные подходы к решению глобальных экологических проблем в целом.

Результатом разработки темы диссертационного исследования являются следующие основные положения, которые выносятся на защиту:

1. Несмотря на прогрессивный характер международно-правовых документов по защите озонового слоя Земли, фактическая их реализация происходит довольно сложно, нередко противоречиво. Это связано с преобладанием экономических и политических интересов некоторых государств, являющихся сторонами Венской конвенции 1985 г. и Монреальского протокола 1987 г., над природоохранными целями данных соглашений. В связи с этим в

диссертации делается вывод о необходимости проведения государствами в международных отношениях, связанных с защитой озонового слоя Земли, взвешенной политики, основанной на создании справедливых и равных условий для всех стран-участниц этих соглашений при выполнении ими взятых на себя обязательств.

2. В работе выявлена общность правовых подходов к международно-правовому регулированию двух взаимосвязанных глобальных проблем – озонового кризиса и изменения климата Земли, которые являются проявлениями одной главной проблемы -- глобальной проблемы вредного антропогенного воздействия на окружающую среду. Необходимо отметить, что в последнее время наметилась тенденция к формированию универсального международно-правового механизма их регулирования. В работе обосновано мнение о возможности создания в будущем единого международно-правового акта, посвященного регулированию этих проблем. В дальнейшем такой международно-правовой механизм может быть использован мировым сообществом для решения иных широкомасштабных задач в области охраны окружающей среды;

3. Исследование защиты озонового слоя Земли показало, что для более эффективного решения данной, а также иных глобальных экологических проблем, необходимо применение комплексного подхода. Такой подход, на наш взгляд, заключается в сочетании межгосударственного и неправительственного сотрудничества в данной области. Для этой цели в работе предложено усилить роль механизма международного контроля путем создания специального контрольного органа в системе ООН, который бы осуществлял контроль за выполнением всех природоохранных международно-правовых соглашений. Вместе с тем предлагается максимально использовать опыт широкого международного сотрудничества-

партнерства на неправительственном уровне, примером которого является деятельность Международной корпорации по защите озонового слоя (ICOLP).

4. Изучение законодательства РФ по защите озонового слоя Земли и законодательства США выявило, что нормы американского внутригосударственного права максимально соответствуют положениям международно-правовых соглашений по данной проблеме и решениям Совещаний Сторон этих документов. Системе американского законодательства присущи такие особенности, как: наличие специального нормативно-правового документа, посвященного проблеме озонового слоя и обладающего высшей юридической силой; детальная регламентация всех сторон хозяйственной жизни общества, так или иначе связанных с применением озоноразрушающих веществ (ОРВ); существование сбалансированной системы льгот и ограничений в данной сфере, позволяющей избежать проблем реализации международно-правовых норм по защите озонового слоя. По сравнению с американским, российскому законодательству не свойственен систематизированный подход к регулированию отношений, связанных с защитой озонового слоя. Действующие нормы имеют скорее общий характер, разбросаны по различным нормативным актам, что затрудняет работу правоприменителя. В диссертации разработаны конкретные предложения по совершенствованию федерального законодательства и практики его применения в данной области.

Методологическая и теоретическая основа диссертации.

Методологическую основу исследования составили сравнительно - правовой метод научного исследования и метод формальной логики, метод сочетания теории международных отношений и международно-правового подхода, а также метод системно-структурного анализа.

При написании настоящей работы диссертантом использовались действующие международно-правовые акты по защите озонового слоя Земли, законодательство РФ и США.

Кроме того, в процессе подготовки диссертации были изучены и использованы труды отечественных и зарубежных специалистов в области международного и экологического права.

Научно-практическая значимость исследования. Предложения и выводы настоящего диссертационного исследования могут быть использованы:

- при совершенствовании международно-правовых норм по защите озонового слоя Земли и механизмов их реализации;
- при разработке федеральных и региональных нормативно-правовых актов;
- в научных публикациях;
- в учебном процессе, при чтении курсов “Международное право”, “Экологическое право РФ”;
- при разработке и чтении специальных курсов, подготовке учебных пособий по международному праву окружающей среды.

Апробация результатов исследования. Положения диссертации отражены в опубликованных научных статьях, а также использовались на проходившей в г. Казани в мае 1997г. конференции “Распространение знаний о международном гуманитарном праве”.

Структура работы. Структура диссертационного исследования обусловлена целью и задачами настоящей работы и состоит из введения, четырех глав, заключения, списка использованной литературы и приложения.

Основное содержание работы

Во *введении* диссертации обосновывается актуальность темы исследования; анализируется степень её разработанности; излагаются цель и

задачи исследования, указываются его объект, предмет, теоретическая база и методологическая основа; формулируются основные положения, выносимые на защиту; излагаются научная новизна, практическая значимость и апробация результатов исследования.

Первая глава – “Общая характеристика международно-правовой защиты озонового слоя Земли” -- состоит из трех параграфов, где рассматриваются история возникновения проблемы защиты озонового слоя Земли, начальный этап её международно-правового регулирования, а также анализируются базовые международно-правовые документы, принятые государствами для решения данной проблемы.

В первом параграфе излагается история развития озонового кризиса, даются общие естественнонаучные представления об озоновом слое, описываются его свойства и функции, которые он выполняет в атмосфере Земли, а также причины и последствия его истощения. Здесь же рассматривается первоначальный этап международного сотрудничества по решению озонового кризиса, предшествующий принятию государствами международно-правовых соглашений по защите озонового слоя Земли.

В работе отмечается, что истощение озонового слоя Земли представляет собой ярчайший пример опасной деформации природной среды под воздействием бездумной хозяйственной деятельности человека. Активное использование в холодильной, аэрозольной и некоторых других областях промышленности дешёвых и, на первый взгляд, безопасных для человека химических веществ – хлорфторуглеродов (ХФУ) без достаточного исследования их воздействия на окружающую среду в целом, привело к развитию кризиса, последствия которого затрагивают самые основы существующего на планете экологического равновесия.

Уменьшение урожайности, ослабление иммунитета, увеличение случаев заболеваний раком кожи и болезнями глаз, изменение сложившейся климатической модели планеты, гибель фитопланктона – вот далеко не

полный перечень потенциальных угроз глобального истощения озонового слоя.

Приведенные факты свидетельствуют о том, что в данном случае человечество столкнулось с постепенно нарастающей угрозой экологической катастрофы, затрагивающей самые основы жизни на планете. А потому защита озонового слоя Земли в целях выживания человечества стала важнейшей задачей не только отдельных государств, но и всего мирового сообщества.

Начальный этап международного сотрудничества по защите озонового слоя характеризовался тем, что государства, международные научные организации, организации системы ООН путем проведения конференций, заключения отдельных соглашений способствовали накоплению знаний об озоновом слое, улучшению научного понимания проблемы, а также поиску путей преодоления озонового кризиса. Однако наиболее значимым этапом в этом процессе стало создание международно-правовых документов, по данной проблеме, открытых для подписания всеми государствами мирового сообщества.

Важную роль в организации широкого, многостороннего международного сотрудничества на данном этапе сыграла Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП).

Второй параграф посвящен истории создания и анализу положений Венской конвенции об охране озонового слоя 1985 года.

В работе рассматриваются причины целого ряда сложностей, которые возникли в процессе создания данной конвенции. Они обусловлены тем, что:

- 1) будущий международно-правовой документ должен был сочетать в себе такие свойства, как универсальность (которая подразумевает максимально широкое участие в соглашении государств и предельно общие формулировки положений конвенции) и эффективность, адекватную остроте и серьезности проблемы;

2) работа над конвенцией происходила в условиях неопределенности научных данных о воздействии промышленной и иной деятельности на состояние озонового слоя;

3) в разработке конвенции принимали участие группы стран с различными интересами – более других ориентированные на природоохранные цели скандинавские страны, высокоразвитые страны, стремящиеся сохранить лидирующее положение на мировом рынке и избежать значительных социально-экономических последствий, и развивающиеся страны, заинтересованные в своем промышленном развитии.

В результате непростого компромисса между участниками договорного процесса была создана универсальная рамочная конвенция, открытая для подписания всеми государствами. Она содержала достаточно общие положения, касающиеся в основном обмена информацией и проведения совместных исследований. Вместе с тем Венской конвенцией было предусмотрено принятие в дальнейшем протоколов, призванных конкретизировать её положения, отражать изменение научных представлений об озоновом слое, создать действительно эффективный инструмент решения проблемы защиты озонового слоя Земли.

Автор показывает значение Венской конвенции по защите озонового слоя 1985 года, которая впервые вывела проблему истощения озонового слоя на высокий уровень государств и правительств, заложила международно-правовую основу защиты озонового слоя. В документе содержится призыв ко всем странам принять на себя ответственность за истощение озона и предпринять совместные усилия по скорейшему разрешению проблемы.

В третьем параграфе раскрывается содержание Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой, 1987 г., а также последующих поправок к нему, принятых на Сессиях сторон данного

документа, отмечаются проблемные моменты, возникающие в процессе его развития и осуществления.

Подчёркивается, что Монреальский протокол 1987 г., принятый для конкретизации положений Венской конвенции, стал первой попыткой реального сокращения веществ, разрушающих озоновый слой, первым шагом по глобальной регламентации и контролю производства и потребления хлорфторуглеродов (ХФУ).

В работе обращается внимание на то, что Монреальский Протокол - это новый инструмент в области охраны окружающей среды в масштабе всей планеты, обладающий такими чертами как направленность на предотвращение вредных воздействий до их наступления, внимательный подход к нуждам развивающихся стран, всемерное содействие расширению научных знаний о природных процессах с целью более эффективного решения проблемы.

В то же время отмечается, что по мнению многих авторов, Монреальский протокол - сложное международное соглашение, последствия реализации которого в ближайшей и отдаленной перспективе не поддаются однозначной оценке. Это связано с тем, что за регулярно принимаемыми поправками и одобряемыми решениями нередко стоят политические амбиции отдельных стран или экономические интересы крупных компаний.

Прежде всего речь идёт об отдельных развитых странах, которые при дальнейшем развитии соглашений по защите озонового слоя под видом заботы о интересах окружающей среды проводят экономически выгодные для себя решения. Всё это отрицательно сказывается на процессе международного сотрудничества по защите озонового слоя Земли.

В работе подчёркивается необходимость контроля за проведением более взвешенной и справедливой политики, основанной на создании равных условий для всех стран при выполнении ими своих обязательств, а также на

неизменном приоритете экологических целей и задач над соображениями экономической выгоды.

Глава вторая “Международный контроль за соблюдением режима защиты озонового слоя Земли” состоит из двух параграфов.

В **первом параграфе** кратко излагаются теоретические основы института международного контроля, исследуются предлагаемые учёными-международниками определения понятия “международный контроль”, который большинством авторов рассматривается как проверка выполнения принятых по договору обязательств. При этом рассматриваются имеющиеся классификации форм и методов международного контроля.

В результате критического анализа существующих мнений и предложенных классификаций, диссертант пришёл к выводу, что в международно-правовой литературе нет единого взгляда не только относительно юридической природы международного контроля, но и на определение его видов и форм. Это во многом обусловлено тем, что контроль, его формы и методы представляет собой постоянно развивающийся процесс, что создает сложности при выработке его сколько-нибудь устойчивого определения. Вместе с тем, обосновывается вывод о возможности создания классификации на основе обобщения форм и методов международного контроля, выработанных в самом процессе международно-правовой политики.

Роль международного контроля в реализации международно-правовых норм по защите окружающей среды раскрывается посредством анализа основных тенденций, складывающихся в этой новой, развивающейся отрасли международного права.

В современных условиях резкого обострения экологических проблем и перерастания их в глобальные международное сообщество, заинтересованное в дальнейшем устойчивом развитии земной цивилизации, вынуждено решать проблему защиты жизни на Земле в тесной взаимосвязи с проблемой сохранения её природных ресурсов. Наиболее перспективным направлением

международного сотрудничества в этой области является отказ государств от абсолютизации своего суверенитета и предоставление больших полномочий международным органам.

Во *втором параграфе* исследуется механизм контроля за выполнением обязательств по защите озонового слоя на основе анализа содержания Венской конвенции по защите озонового слоя Земли 1985 г., Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой 1987 г., а также решений, принятых на Совещаниях сторон этих международно-правовых документов.

Диссертант делает вывод о том, что существующий механизм контроля за выполнением положений международных соглашений по защите озонового слоя Земли отличается эффективностью, обусловленной использованием нескольких форм международного контроля, наличием динамично развивающейся системы, активно взаимодействующих между собой, контрольных органов с разным объёмом полномочий по осуществлению контроля. Наиболее широкой компетенцией по осуществлению контроля и правом окончательного принятия решений обладают два главных контрольных органа – Конференция Сторон Венской конвенции и Совещание Сторон Монреальского протокола.

Вместе с тем, по нашему мнению, существует необходимость и возможность дальнейшего развития контрольного механизма выполнения указанных международно-правовых соглашений, в том числе посредством создания специального контрольного органа.

Глава третья “Осуществление международно-правовых норм по защите озонового слоя Земли во внутригосударственном праве (на примере США и РФ)” состоит из двух параграфов.

Первый параграф посвящен анализу американского законодательства по защите озонового слоя Земли, в частности нами рассматривались положения Правового Титула VI к Закону США о чистом воздухе 1990 г., а также постановления Агентства по охране окружающей среды США (USEPA),

направленные на реализацию национальной программы Соединенных Штатов Америки по защите озонового слоя Земли.

Рассмотрение вопроса реализации положений международно-правовых соглашений по защите озонового слоя Земли на примере законодательства США позволило нам прийти к заключению о том, что нормы американского права максимально соответствуют положениям Венской конвенции 1985 г. и Монреальского протокола 1987 г. с изменениями и дополнениями к нему.

Отмечается, что специальное дополнение к федеральному Закону о чистом воздухе, Правовой Титул VI, по сути представляет собой национальную программу США по защите озонового слоя, возведенную в ранг закона и детально регламентирующую все стороны хозяйственной жизни общества, которые имеют какое-либо отношение к озоноразрушающим веществам (ОРВ). Гарантией эффективности данной программы служит наличие сбалансированной системы льгот и ограничений. Гармоничное сочетание в рамках одного документа норм, устанавливающих определенные правила и ограничения с положениями, которые создают условия для их выполнения, позволяет, по нашему мнению, предотвратить повсеместно возникающие проблемы реализации правовых норм.

В работе признаётся, что наделение Агентства по охране окружающей среды США (USEPA) исключительной компетенцией в отношении реализации мер по защите озонового слоя во многом позволяет решить проблему ответственности за исполнение, избежать излишней бюрократизации и неизбежного затягивания решения проблемы, что нередко можно наблюдать в случае одновременной работы над проблемой нескольких государственных органов.

В *параграфе втором* исследуется процесс осуществления международно-правовых норм по защите озонового слоя Земли в законодательстве и практике Российской Федерации, выявляются проблемные моменты, существующие в данной области, анализируются причины их

возникновения, предлагаются возможные пути улучшения ситуации. С этой целью рассматриваются положения Закона РФ “Об охране окружающей природной среды” 1991 г., Закона РФ “Об охране атмосферного воздуха” 1999 г., Закона РТ “Об охране окружающей природной среды РТ” 1997 г., проекта Закона РТ “Об охране и рациональном использовании атмосферного воздуха” 1999 г., а также целого ряда постановлений Правительства РФ, приказов Государственного комитета экологии РФ и других государственных органов, наделенных компетенцией в области защиты озонового слоя Земли.

Результаты исследования позволяют сделать вывод о том, что подписание без достаточной экспертизы международно-правовых соглашений по охране озонового слоя, и, прежде всего Монреальского протокола, а также последующее бездействие нашего государства в течение почти 10 лет по отношению к принятым на себя обязательствам по этим соглашениям стали причиной того, что к началу 1996 года в РФ отсутствовал реально действующий правовой механизм реализации международно-правовых норм по защите озонового слоя. Существовавшие к этому периоду нормативно-правовые акты практически не применялись из-за сложной экономической ситуации в стране (дезорганизация промышленности, отсутствие даже минимально необходимого финансирования).

Диссертант отмечает, что с 1996 года наметилась тенденция к исправлению сложившегося положения. Правительством и заинтересованными министерствами были приняты нормативные акты, регулирующие ввоз и вывоз озоноразрушающих веществ, с детально регламентированным порядком выдачи лицензий на право осуществления экспортно-импортных операций с этими веществами и содержащей их продукции. Данные нормативные акты отличаются строгим разграничением компетенции между различными государственными органами, участвующими в регулировании ввоза и вывоза ОРВ, и кроме того, наличием контрольного

механизма в виде обязанности предоставления отчётов. Таким образом, были созданы условия для выполнения Россией п.2 ст. 7 Монреальского протокола.

Высказано мнение, что по сравнению с американским законодательством в области защиты озонового слоя, российские федеральные законы отличаются отсутствием конкретных формулировок, содержащиеся в них нормы имеют скорее общий характер. Кроме того, наличие большого числа подзаконных нормативных актов, в которых затрагиваются отдельные аспекты регулирования озонового кризиса, по нашему мнению, затрудняют работу правоприменителя.

В целях дальнейшего совершенствования законодательства и практики в данной области предлагается внести в Закон РФ “Об охране окружающей природной среды” 1991г. (ст.56) изменения, конкретизирующие основные направления деятельности по защите озонового слоя, с учётом национальной программы РФ по защите озонового слоя, а также расширить перечень мер, обеспечивающих его охрану. При этом, по мнению автора, необходимо использовать опыт американского законодательства (например, положения о контроле за оборудованием, содержащем озоноразрушающие вещества).

Поскольку в настоящее время доказана взаимосвязь двух глобальных проблем – истощения озонового слоя и изменения климата, в работе предлагается принять федеральный закон “О предотвращении опасных изменений состава атмосферы”, который бы подробно регламентировал их комплексное решение. Представляется также необходимым повысить уровень информированности граждан о реализации национальной программы по защите озонового слоя, способствовать активному участию в ней общественности.

Все эти меры позволили бы, на наш взгляд, ускорить процесс осуществления положений международных соглашений по охране озонового слоя и поставить его на более прочную основу.

Глава четвертая *“Взаимосвязь защиты озонового слоя Земли с решением иных глобальных экологических проблем”* включает в себя два параграфа.

В **первом параграфе** излагается суть проблемы глобального изменения климата, отмечается её тесная связь с проблемой защиты озонового слоя Земли, даётся сравнительный анализ международно-правовых средств регулирования этих двух проблем, имеющих общепланетарное значение. Выявление общих закономерностей позволило бы применить полученный опыт при решении иных экологических проблем. В связи с этим рассматривается Рамочная конвенция ООН об изменении климата 1992 г. (в сопоставлении с Венской конвенцией по защите озонового слоя Земли) и Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН 1997 г.

В работе отмечается, что общность подходов к международно-правовому регулированию двух глобальных проблем позволяет сделать вывод о постепенном формировании универсального международно-правового механизма их регулирования. Тогда как постановка на Десятом Сессии сторон Монреальского протокола вопроса о необходимости проведения согласованной политики по решению проблемы истощения озонового слоя и проблемы изменения климата создаёт, по нашему мнению, предпосылки для возможности создания в будущем государствами единого международно-правового акта, посвященного комплексному регулированию этих проблем.

Изучение новых механизмов, привносимых в международно-правовую природоохранную практику в связи с принятием в 1997 году Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата, позволяет выявить ряд скрытых моментов, обусловленных несовпадением декларируемых экологических целей с истинными экономическими интересами государств, которые способны существенно снизить реальную значимость принимаемых ими на себя природоохранных обязательств.

На основании исследования в работе делается вывод, что принятие на себя странами обязательств, закрепленных в международно-правовых соглашениях пусть даже самого прогрессивного характера, не всегда гарантирует быстрое и эффективное решения проблемы. Особенно, если речь идёт о глобальных проблемах в области окружающей среды. Неисполнение, отсутствие чётко проработанного института ответственности за неисполнение, наличие у различных категорий стран несовпадающих интересов – всё это создает препятствия на пути реализации такого рода документов.

Для более эффективного решения глобальных проблем необходим комплексный подход, включающий в себя сочетание регулирования на межправительственном уровне с сотрудничеством на неправительственном уровне, а также дальнейшее совершенствование института ответственности за неисполнение и механизмов международного контроля. Необходимо отметить, что проблема ответственности требует специального исследования и в данной работе не рассматривается.

Параграф второй посвящен рассмотрению наиболее перспективных, на наш взгляд, тенденций в решении глобальных экологических проблем: применения новых форм международного неправительственного сотрудничества и усиления международного контроля

В работе изучается положительный опыт деятельности Международной корпорации по защите озонового слоя (ICOLP) – некоммерческой организации, объединившей промышленные компании, государственные органы отдельных государств и широкую общественность с целью удаления озоноразрушающих веществ из производственных процессов, участники которой добились впечатляющего опережения графика сокращения ОРВ, предусмотренного Монреальским протоколом 1987 г. Опыт ICOLP доказывает, что чем шире сотрудничество, чем больше участников добровольно взаимодействуют, проявляя инициативу и лидерство, тем эффективнее решаются экологические проблемы. Однако, несмотря на эту

позитивную тенденцию, необходимо отметить, что далеко не все организации, государственные органы, фирмы вовлечены в этот процесс, основным принципом которого является именно добровольность участия. Поэтому, диссертант отмечает необходимость всемерной поддержки этой тенденции, предлагая одновременно укреплять международный контроль за выполнением международных обязательств, вытекающих из экологических конвенций.

Исходя из того, что проблемы защиты окружающей среды всё более приобретают наднациональный характер, в осуществлении контроля за исполнением экологических конвенций, на наш взгляд, должна повышаться роль международных органов. Эффективной мерой в данной области могло бы стать создание в системе ООН единого контрольного органа по контролю за осуществлением положений многосторонних природоохранных конвенций на основе ЮНЕП. Предложено условно назвать его Контрольным комитетом ООН по окружающей среде (КК).

Обосновано мнение, что подобный орган, обладающий финансовой и организационной независимостью и имеющий широкие полномочия, вплоть до права выносить обязательные для исполнения решения и взимать штрафы за неисполнение, позволил бы поднять осуществление международного контроля в области глобальных экологических проблем на качественно новый уровень, заменив огромное количество контрольных органов отдельных международных природоохранных конвенций. Финансирование КК ООН могло бы складываться из обязательных отчислений фондов универсальных экологических конвенций, из Глобального экологического фонда, а также из сумм, поступивших в качестве штрафов за неисполнение.

В **заключении** сформулированы основные итоги и выводы диссертационного исследования, содержатся рекомендации по совершенствованию международного механизма контроля за реализацией международно-правовых норм по защите озонового слоя Земли и российского

законодательства, а также показаны возможные направления дальнейшей разработки проблемы защиты озонового слоя Земли.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы.

1. Некоторые вопросы осуществления международно-правовых норм по защите озонового слоя Земли // Российский юридический журнал. – 1997. - № 4.
2. Международное гуманитарное право и защита окружающей среды. (Тезисы к международной конференции по международному гуманитарному праву, май 1997 г.) // Учёные записки КГУ, Казань. – 1997.
3. Реализация международно-правовых норм по защите озонового слоя Земли в отечественном законодательстве и практике.// Московский журнал международного права. – 1999. - № 3.

Гевинс -

2-00

Подписано в печать 20.04.2000 г.
Усл. печ. л. 1,2. Тираж 120 экз.
Отпечатано в издательском комплексе
Управления международных связей КГУ