

На правах рукописи

МИННЕКАЕВА ДАНИЯ РАФИКОВНА

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ  
ОХРАНЫ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА

Специальность: 12.00.10 – Международное право.  
Европейское право

АВТОРЕФЕРАТ  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Казань – 2005

Работа выполнена на кафедре конституционного и международного  
права «Академии управления «ТИСБИ»

Научный руководитель:	доктор юридических наук, профессор Курдюков Геннадий Иринархович
Официальные оппоненты:	доктор юридических наук, профессор Малеев Юрий Николаевич
	кандидат юридических наук Гиззатуллин Тагир Ильгизович
Ведущая организация:	Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Воронежский государственный университет»

Защита состоится 1 декабря 2005 года в 10 часов на заседании диссертационного совета Д.212.081.13 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д.18, юридический факультет, ауд. 324.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Казанского государственного университета им. В.И. Ульянова-Ленина.

Автореферат разослан «25» октября 2005 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета Д.212.081.13  
кандидат юридических наук,  
доцент

А.Р. Каюмова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Прошлый век стал веком всеобщего экологического кризиса, когда человечество столкнулось с глобальными экологическими проблемами, в числе которых загрязнение воздуха, воды, почвы, разрушение озонового экрана Земли, сокращение видового разнообразия флоры и фауны, глобальное потепление или изменение климата. Решение этих проблем требует укрепления сотрудничества государств мира, координации усилий международных организаций, общественных объединений и всего населения планеты. Международные межправительственные и неправительственные организации универсального масштаба, такие как Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП), Всемирный союз охраны природы (МСОП) и регионального уровня (Европейская экономическая комиссия (ЕЭК) ООН, Европейский Союз, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Европейское агентство по окружающей среде, Межгосударственный экологический совет) и другие занимаются проблемами комплексной охраны окружающей среды, разработкой основ и методов научного планирования и управления ресурсами биосферы. Происходит «экологизация» современной науки. Ярким свидетельством этого является возникновение новых научных школ и направлений (социальная экология, экология города, техническая экология, экологическая этика и др.), формирование прогрессирующего мировоззрения, новых общественно-политических организаций и движений («Зеленые», «Гринпис», «Римский клуб», «Всемирный фонд дикой природы» и др.) и становление нового эколого-экономического подхода при международно-правовом регулировании проблем охраны окружающей среды.

В начале 70-х годов XX века под эгидой Римского клуба было издано несколько книг, посвященных анализу мировой системы и возможных путей ее развития. Одна из них – «Пределы роста» - содержала модели будущего человечества, выполненные с помощью компьютерных расчетов. Было доказано, что при современных темпах развития в ближайшие десять лет человечество достигнет пределов экологического роста. В 1992 году, в книге «За пределами роста» исследователи отметили, что темпы использования человечеством большинства ресурсов и уровень загрязнения планеты уже превысили допустимые пределы. Так, вследствие огромного негативного антропогенного воздействия постепенно меняются естественный химический состав и экологические характеристики воздуха. Концентрация углекислого газа в воздухе<sup>1</sup> оставалась неизменной практически до конца XIX столетия, и только в начале XX века устойчивость атмосферы была нарушена. Изменяется газовый состав атмосферы. Скорость изменений в сотни и тысячи раз выше, чем за последний миллион лет. Ежегодно сжигается около 1 млрд. тонн топлива, выбрасывается в атмосферу сотни млн. тонн оксидов азота, серы, углерода (часть из них возвращается в виде кислотных дождей), сажи, золы и пыли. Ученые доказали, что изменение климата в XX веке является следствием повышения приземной температуры воздуха. Потепление объясняют тем, что в атмосфере возросли концентрации парниковых газов: углекислого газа, метана, хлорфторуглеводородов, оксидов азота. Опасность неконтролируемого изменения состояния атмосферного воздуха и, вследствие этого, угроза существованию живых организмов, в том числе и человека, потребовали решительных практических мер по его защите и охране, эффективного национального и международного правового регулирования использования и охраны атмосферного воздуха.

---

<sup>1</sup>В данном диссертационном исследовании понятия «воздух» и «атмосферный воздух» рассматриваются в качестве тождественных (прим. автора).

Мировое сообщество должно совместными усилиями бороться с этой проблемой. Задачей первостепенной важности в данной сфере является принятие универсальной общеобязательной Конвенции ООН об охране атмосферного воздуха<sup>1</sup>. На современном этапе развития международного права эффективная международно-правовая охрана атмосферного воздуха осуществляется на региональном уровне в рамках Европейской экономической комиссии ООН. Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена необходимостью выявления пробелов в международном и внутригосударственном правовом регулировании охраны воздуха, потребностью в разработке предложений и рекомендаций по совершенствованию национального законодательства и обеспечении прогрессивного развития международного права в сфере охраны воздуха путем разработки Проекта универсальной Конвенции ООН об охране атмосферного воздуха.

**Степень разработанности проблемы исследования.** Определенное значение при изучении данной темы имеют фундаментальные теоретические исследования ведущих отечественных специалистов в области международного права, таких как Бекашев К.А., Бирюков П.Н., Валеев Р.М., Игнатенко Г.В., Копылов М.Н., Курдюков Г.И., Каламкарян Р.А., Лукашук И.И., Мигачев Ю.И., Мингазов Л.Х., Тиунов О.И. и др.

Вопросы международно-правовой охраны воздуха рассматриваются в монографии С.В. Виноградова «Охрана атмосферы и международное право». Различные аспекты международно-правовой и внутригосударственной правовой охраны, трансграничного загрязнения воздуха, особенностей его правового статуса рассматриваются в трудах следующих ученых: Бринчука М.М., Габитова Р.Х., Гиззатуллина Т.И., Королевой М.В., Колбасова О.С., Левицкой Е.В., Малеева Ю.Н., Петрова

---

<sup>1</sup>Теоретические основы Проекта Конвенции разработаны автором. См.: приложение к диссертации.

В.В., Припутиной И.В., Рубиной Е.А., Стрельникова Ю.А., Сусловой Н.В., Тимошенко А.С., Транина А.А., Трусова А.Г., Чичварина В.А., Шишко А.А.

Вопросы международно-правового и национально-правового регулирования изменения климата исследуются в трудах Бедрицкого М.М., Голуб А.А., Демирчян К. С., Израэль Ю.А., Илларионова А.Н., Кондратьева К.Я., Кокеева М.Е., Кокорина А.О., Кураева С.Н., Лукьянчикова Н.Н., Метальникова А.П., Морозова В.И., Николаева А., Потапова В.В., Потравного И.М., Рогинко С.А., Сафонова Г.В., Симакова Д., Смольяковой Т., Сорокиной Ю.С., Ткаченко Н.Ф., Уткина Е.Ф., Шаповаловой Е.М. и др.

Значителен вклад зарубежных ученых, исследовавших разные аспекты данной проблемы: Allen M. R., Stott P.A., Mitchell J.F. B., Alverson K., Oldfield F., Bradley R.S., Angell J.K., Bengston L., Blackmon M., Boville B., Bryan F., Christianson G. E., Christy J.R., Spencer R.W., Lobl E.S., Crowley T.J., Victor D. G., Weyant J. и др.

**Целью диссертационного исследования** является анализ основных международно-правовых, региональных и внутригосударственных правовых (на примере Российской Федерации) механизмов охраны атмосферного воздуха и разработка на этой основе базовых положений Проекта Конвенции ООН об охране атмосферного воздуха. Для реализации данной цели поставлены следующие **задачи**:

- раскрыть понятие, теории правового статуса воздуха, предложить авторскую теорию правового статуса воздуха, определить основные источники (естественные и искусственные) и последствия загрязнения воздуха;

- провести историко-правовой анализ закономерностей становления национального и международного законодательства об охране воздуха и изменении климата;

- разработать теоретические положения нового акта «План развития мирового сообщества на XXI век», направленного на реализацию рекомендательного акта ООН «Повестка дня на XXI век»;

- проанализировать Рамочную конвенцию ООН об изменении климата 1992 года (РКИК) и Киотский протокол к ней;

- провести комплексный анализ регионально-правовой охраны воздуха в рамках ЕЭК ООН, определить основные элементы деятельности Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Содружества Независимых Государств (СНГ), Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в сфере охраны окружающей среды;

- проанализировать экологическую ответственность по законодательству Германии, Европейского Союза и Совета Европы, рассмотреть практику Международного арбитража, Европейского суда по правам человека по делам об охране воздуха, роль Международного экологического суда при решении экологических споров;

- разработать основные положения Проекта Конвенции ООН об охране атмосферного воздуха;

- предложить пути совершенствования законодательства Российской Федерации об охране атмосферного воздуха.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения межгосударственного и национального масштаба, складывающиеся в сфере правовой охраны атмосферного воздуха.

**Предмет диссертационного исследования** - международно-правовое, региональное и внутригосударственное (российское) законодательство об охране воздуха и практика его применения, современное экологическое состояние воздуха.

**Методологическая основа диссертационного исследования.** В основе диссертационного исследования лежит философский принцип всеобщей связи и взаимообусловленности всех явлений окружающей действительности (детерминизм), метод диалектики. В диссертационном исследовании применена логическая последовательность изложения материала и использованы всеобщие научные методы: метод анализа и синтеза, индукции и дедукции, метод сравнительного анализа и специальные научные методы: историко-правовой, функциональный, статистический, формально-логический метод, метод системно-структурного анализа и другие.

**Теоретическую основу диссертационного исследования** составляют новейшие труды российских и зарубежных правоведов, специалистов-экологов, юристов-международников, экономистов, политологов, социальных работников и ученых других отраслей наук теоретического и прикладного характера.

**Нормативная база диссертационного исследования** состоит из региональных актов о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, национальных актов России и зарубежных государств об охране атмосферного воздуха, универсальной конвенции об изменении климата и документов, принятых в целях ее реализации.

**Эмпирической базой диссертационного исследования** является правоприменительная практика Международного арбитража, Европейского суда по правам человека и российских судов по делам об охране воздуха от загрязнения.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в следующем:

- проведен комплексный анализ международного законодательства об охране воздуха и изменении климата с учетом новейших направлений и перспектив развития. Рассмотрение двух проблем в одном исследовании

стало возможным благодаря тому, что, во-первых, климатология является разделом метеорологии, соответственно, антропогенное воздействие, ухудшающее экологическое состояние воздуха, оказывает, очевидно, определенное воздействие и на климат (единая воздушная среда). Во-вторых, единый предмет правового регулирования (антропогенные выбросы парниковых газов и других загрязняющих веществ в атмосферный воздух) позволил объединить анализ международно-правовых механизмов охраны воздуха и предотвращения изменений климата в одном диссертационном исследовании;

- определены закономерности становления международного и национального законодательства об охране атмосферного воздуха;

- разработана авторская теория правового статуса атмосферного воздуха;

- разработаны теоретические основы и механизм реализации нового универсального международного документа «План развития мирового сообщества на XXI век», направленного на реализацию целей, предусмотренных в рекомендательном акте ООН «Повестка дня на XXI век»;

- разработаны теоретические основы Проекта универсальной Конвенции ООН об охране атмосферного воздуха.

На основании проведенного исследования **на защиту выносятся следующие положения:**

1. Становление законодательства об охране воздуха началось с национально-правового уровня, преимущественно в рамках санитарного законодательства и актов о здравоохранении. Первые акты были приняты во второй половине XIX века в Великобритании и Нидерландах, которые положили начало формированию внутригосударственного регулирования охраны атмосферного воздуха, постепенно переросшему в межгосударственное и региональное сотрудничество.

2. Исторической предпосылкой международно-правового регулирования охраны воздуха, наряду с внутригосударственными актами, являются нормы международного гуманитарного права (права вооруженных конфликтов). Международные акты, касающиеся, хотя и косвенно, охраны атмосферного воздуха, начали формироваться в рамках международного гуманитарного права, первым из которых стал Протокол о запрещении применения на войне удушающих, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств от 17 июня 1925 года к Конвенции о законах и обычаях сухопутной войны 1907 года.

3. Комплексный экологический экономико-правовой подход<sup>1</sup>, использованный на глобальном уровне при попытке решения проблемы изменения климата, следует применять и при международно-правовой охране атмосферного воздуха на уровне ООН. Впервые на международном уровне, при решении экологических проблем (сокращение выбросов парниковых газов в атмосферный воздух), применены рыночные механизмы и метод комплексного решения задачи совместными усилиями специалистов разных отраслей наук (экологов, экономистов, юристов, политиков, социологов и др.).

4. Для достижения цели экономически и экологически сбалансированного устойчивого развития и реализации документа ООН «Повестка дня на XXI век», по мнению автора, необходимо принять общеобязательный документ «План развития мирового сообщества на XXI век». В данном акте следует предусмотреть создание специального финансового органа - Фонда развития для обеспечения практической реализации мероприятий и главного контрольного органа по финансово-экономическим и управленческим вопросам – Центрального органа развития.

---

<sup>1</sup>Автор попыталась применить аналогичный подход при разработке основ Проекта конвенции ООН об охране воздуха (см.: приложение к диссертации).

5. Правовая модель деятельности ЕЭК ООН по охране воздуха, на наш взгляд, может стать фундаментальным образцом при универсальном международно-правовом регулировании охраны воздуха. Региональное сотрудничество в области охраны воздуха эффективно и последовательно осуществляется в рамках Конвенции ЕЭК ООН о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 года и протоколов к ней. Они направлены на снижение выбросов серы и ее соединений, сокращение выбросов оксидов азота, летучих органических соединений, стойких органических загрязнителей, тяжелых металлов, на борьбу с подкислением, эвтрофикацией и концентрацией приземного озона. Сотрудничество государств в рамках вышеназванных актов реализуется по следующим основным направлениям: взаимные консультации и переговоры; мониторинг и оценка состояния окружающей среды; обмен научной, технической, технологической информацией, обмен специалистами; контроль реализации актов в форме периодических докладов, сообщений и совещаний.

6. В силу непредсказуемости последствий загрязнения атмосферного воздуха и широких масштабов трансграничного распространения загрязнителей, на уровне ООН необходимо принять Конвенцию об охране атмосферного воздуха.<sup>1</sup> Данный документ должен включать в виде Приложений нормативы выбросов вредных и загрязняющих веществ (летучих органических соединений (ЛОС), стойких органических загрязнителей (СОЗ), тяжелых металлов, серы, оксидов азота и др.) и установить санкции за нарушения его норм. Нормативы устанавливаются для развитых стран, стран с переходной экономикой и развивающихся стран в соответствии с принципом пропорциональности, справедливости, целесообразности, а также для отдельных источников (например, нормативы для самых крупных заводов и фабрик мирового значения).

---

<sup>1</sup>См.: § 3 главы 2 диссертации, в приложении рис.3 и 4, проект конвенции.

7. Рамочная конвенция ООН об изменении климата и Киотский протокол к ней, как целостный правовой механизм охраны атмосферного воздуха от выбросов парниковых газов, на практике способствуют сокращению выбросов и других загрязняющих веществ, тем самым частично восполняют пробел в универсальном международно-правовом регулировании охраны атмосферного воздуха. Комплексного международно-правового регулирования проблем охраны атмосферного воздуха и изменения климата возможно достичь путем создания международно-правового механизма, который бы включал, наряду с Рамочной конвенцией ООН об изменении климата и Киотским протоколом к ней, также универсальную Конвенцию ООН об охране атмосферного воздуха. Разрабатываемый автором Проект Конвенции ООН об охране атмосферного воздуха призван регулировать охрану воздуха в более широком спектре.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования** состоит в том, что разработки и выводы автора можно использовать в формировании мировой, государственной и межгосударственной экологической, экономической и правовой политики. Выводы исследования направлены на совершенствование и прогрессивное развитие нормотворческой деятельности на универсальном, региональном и внутригосударственном уровнях, повышение экологического правосознания и правовой культуры народов мира. Разработанные автором теоретические основы Проекта Конвенции ООН об охране атмосферного воздуха могут стать основой при разработке универсального документа Комиссией международного права ООН. Диссертационное исследование может быть использовано в качестве учебного материала для курса международного права (к разделу «Международное экологическое право» или «Международное право окружающей среды»), экологического права, экологии, медицинской экологии, экономики природопользования и т.д.

**Апробация результатов диссертационного исследования.**

Основные положения диссертационного исследования освещались в ряде научных статей, отражались в докладах и обсуждались на научно-практических конференциях, а также использовались при чтении лекций по курсу «Международное право» в Академии управления «ТИСБИ» (Казань, Татарстан).

**Структура диссертационного исследования.** Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения, списка литературы и приложений.

**ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** диссертационного исследования раскрыта актуальность и описана степень разработанности темы исследования; обоснована научная новизна диссертационного исследования; определены цель и задачи; объект и предмет исследования; теоретические и методологические основы; выделены нормативная и эмпирическая базы диссертационного исследования; выдвинуты основные положения, выносимые на защиту; изложена теоретическая и практическая значимость; апробация результатов и структура исследования.

**Первая глава** «Общая характеристика воздуха, становление национального и международного законодательства о его охране» состоит из двух параграфов. В первом параграфе определены соотношение понятий «атмосфера», «воздух» и «атмосферный воздух», выдвинуты теории правового статуса атмосферного воздуха. Определены составляющие элементы охраны атмосферного воздуха по объекту правового регулирования, такие экологические и социально-экономические последствия загрязнения воздуха, как «фотохимический смог», наличие «взвесей» или «взвешенных частиц», «кислотные дожди»,

разрушение «озонового слоя»<sup>1</sup>, глобальное потепление или изменение климата, рассмотрено их влияние на здоровье и жизнедеятельность человека.

По мнению автора, правовой статус атмосферного воздуха имеет двойной характер. Во-первых, в международном воздушном праве, под воздушным пространством государства понимается воздушный столб над линией границы и воздух, который находится в пределах данной территории (пространство, на которое, по общему правилу, распространяется юрисдикция данного государства), хотя его состав постоянно меняется. Данный правовой статус определяется государством и межгосударственными соглашениями, применяется при правовом регулировании воздушных сообщений, перевозок. Во-вторых, в рамках международного экологического права воздух, в качестве объекта охраны, рассматривается как единое целое (неразделяемый ресурс). Любой крупный источник загрязнения способствует распространению вредных веществ не только на местный или локальный уровень, но и за пределы государства, то есть носит трансграничный характер и поэтому требует консолидации усилий мирового сообщества для борьбы с его загрязнением.

Во втором параграфе проведен историко-правовой анализ возникновения и становления национально-правовых (на примере законодательства Великобритании, Германии, Франции, Швейцарии, Канады, Италии, Норвегии, Нидерландов, США, бывшего СССР) и международных норм охраны воздуха, изменения климата, выявлены закономерности данного процесса. Становление национально-правового регулирования охраны воздуха началось со второй половины XIX века. Примером может служить Закон Великобритании о щелочном и других

---

<sup>1</sup> В данном диссертационном исследовании международно-правовое регулирование проблемы озонового слоя затронуто лишь частично, вследствие наличия в доктрине международного права комплексного исследования Левицкой Е.В.

видах производства (1863 г.), который регулировал охрану воздуха от загрязнения химическими предприятиями. В 1875 году в Нидерландах был принят первый Закон о злобредности. Впоследствии был принят германский закон от 26 июня 1900 года и законодательство других зарубежных государств в данной сфере. После принятия универсальной Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 года и Киотского протокола, в Германии, Франции, России и ряде других государств были приняты законы, акты о присоединении и другие документы, удостоверяющие принятие юридических обязательств государствами, а также национальные программы в целях реализации вышеназванных актов, направленных на сокращение выбросов парниковых газов в воздух. Разработка и принятие Конвенции ЕЭК ООН о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 года явилось началом последовательной региональной стратегии охраны воздуха.

Особое значение в становлении международных норм об охране воздуха имеют акты международного гуманитарного права. Исторически начало внутригосударственного правового регулирования охраны воздуха предшествовало возникновению норм международного гуманитарного права, касающихся вопросов защиты воздуха от химического, бактериологического, радиационного и других видов загрязнения.

В данном параграфе также рассмотрены вопросы формирования и становления международного экологического права (международного права окружающей среды), которое было образовано под влиянием обычных норм (“*sic utere tuo ut alienum non laedas*” - так используй свое, чтобы не причинять ущерб другому) с последующим переходом к договорному регулированию.

**Вторая глава** «Международно-правовая охрана воздуха от загрязнения» состоит из трех параграфов.

Первый параграф посвящен теоретическому анализу акта ООН «Повестка дня на XXI век». Положения вышеназванного документа носят лишь программный и рекомендательный характер и являются нормами так называемого «мягкого права». Цель акта направлена на улучшение благосостояния населения, на оздоровление экономики стран, на гармоничное, сбалансированное, стабильное и устойчивое (и с экологической точки зрения) развитие цивилизации. В документе уделяется особое внимание экологическим проблемам, в числе которых загрязнение воздуха, и предлагаются возможные пути их решения. По мнению автора, в рамках нового универсального общеобязательного акта «План развития мирового сообщества на XXI век» следует принять Программу социально-экономического развития для групп беднейших стран мира на основе принципов срочности, оперативности, стабильного финансирования, регулярного контроля, периодического анализа положения. Требуется разработать четкий механизм последовательной долгосрочной плановой ее реализации с конкретными задачами, с указанием финансовых источников обеспечения на каждый год (квартал) и конкретных должностных лиц, ответственных за реализацию тех или иных положений. Должен публиковаться ежегодный (ежеквартальный) отчет по мерам, проведенным в целях реализации положений акта с необходимыми разъяснениями.

Во втором параграфе проведен правовой, технический, экономический, экологический анализ Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 года и Киотского протокола к ней, рассмотрены особенности Марракешских соглашений и Делийской рабочей программы. Проанализирована роль России при разработке РКИК, участие в данном акте таких международных организаций, как Европейский Союз, Содружество Независимых Государств, стран Центральной и Восточной Европы. Согласно ст. 2 РКИК, конечная цель документа – «стабилизация

концентраций парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему». В соответствии с РКИК учреждаются следующие органы для реализации ее целей: Конференция Сторон, Секретариат, Вспомогательный орган для консультирования по научным и техническим аспектам, Вспомогательный орган по осуществлению. Конференция Сторон – главный координирующий и контролирующий орган РКИК.

Отметим особенности международно-правового регулирования изменения климата. Впервые на универсальном уровне, на примере Киотского протокола, сделана попытка применения рыночных механизмов при регулировании вопросов охраны окружающей среды (торговля квотами на выбросы парниковых газов, проекты совместного осуществления, механизм чистого развития). В вышеназванных актах применена сложнейшая система учета выбросов парниковых газов, основанная на экономических знаниях.

Применение рыночных механизмов Киотского протокола на международном уровне приведет к следующим положительным последствиям:

- приостановит дальнейшее загрязнение воздуха выбросами парниковых газов и других выбросов загрязняющих веществ антропогенного происхождения;

- привлечет инвестиции, финансовые вложения в экономику отдельных стран и международных организаций, реально способствующих улучшению экологической ситуации;

- приведет, при наличии экономических предпосылок, к внедрению и использованию государствами энергосберегающих и ресурсосберегающих технологий, источников возобновляемой энергии;

- будет способствовать повышению эколого-экономического сознания и культуры управленческого аппарата государств,

международных организаций правительственного и неправительственного характера;

- мировое сообщество установит баланс и координацию действий в отношениях «право-экология-экономика», так как раздельное регулирование мировых экологических проблем не дает должного эффекта.

В третьем параграфе проанализирована в правовом и техническом аспекте Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 года. В настоящее время приняты восемь протоколов к ней: Протокол о долгосрочном финансировании совместной программы по мониторингу и оценке трансграничного переноса атмосферных загрязнителей (ЕМЕП) от 28 января 1984 года; Протокол о снижении эмиссии и трансграничных потоков на 30 % от 2 сентября 1987 года; Протокол о контроле окислов азота и их трансграничного переноса от 14 февраля 1991 года; Протокол о контроле стойких органических загрязнителей (СОЗ) и их трансграничного переноса от 29 сентября 1997 года; Протокол о дальнейшем снижении эмиссии серы от 5 августа 1998 года; Протокол по тяжелым металлам от 29 декабря 2003 года; Протокол по СОЗ от 23 октября 2003 года; Протокол о снижении подкисления, эвтрофирования и концентрации приземного озона (не вступил в силу). Российская Федерация является наблюдателем в Протоколе по СОЗ и Протоколе по тяжелым металлам. Причина невступления России в Протокол по СОЗ - невозможность выполнения обязательств по ряду причин (в частности, в электротехническом оборудовании страны находится около 35 000 тонн полихлорбифенила (ПХБ), для замены и ликвидации которого нужно длительное время и, главное, материально-техническое обеспечение).

Автором рассмотрены и другие региональные акты, среди которых определенное значение имеют принятая 25 февраля 1991 года Конвенция

ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо, Финляндия) и Протокол по стратегической экологической оценке к ней от 21 мая 2003 года, Конвенция ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решения и доступе к правосудию 1998 года<sup>1</sup> (Орхус, Дания) и Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей к ней от 21 мая 2003 года.

В данном параграфе предложены теоретические основы разрабатываемого автором Проекта Конвенции ООН об охране атмосферного воздуха, определена роль ОБСЕ, СНГ, ОЭСР при урегулировании вопросов охраны окружающей среды (в частности, охраны воздуха), проанализированы вопросы ответственности за причиненный экологический ущерб на национальном (на примере Германии) и международном (по законодательству Европейского Союза и Совета Европы) уровнях. Определена роль Международного экологического суда при решении экологических споров, рассмотрена практика Международного арбитража и Европейского суда по правам человека по делам, касающимся загрязнения воздуха.

Автор считает, что в целях эффективной реализации Российской Федерацией протоколов к Конвенции ЕЭК ООН о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 года (о стойких органических загрязнителях, о тяжелых металлах) необходимо создать правовые, финансово-экономические и организационно-технические условия. Следовало бы включить в содержание нормативно-правовых актов о реализации международных документов положений об объеме, статьях расходования, сроках, формах финансирования и контроля расходования средств, отчетности и ответственности за нецелевое расходование.

---

<sup>1</sup>Россия является наблюдателем в данной конвенции (прим. автора).

**Третья глава** «Внутригосударственная правовая охрана воздуха (на примере Российской Федерации)» состоит из трех параграфов.

Первый параграф посвящен анализу экологического состояния воздуха в отдельных городах Российской Федерации и в целом по стране, нарушений норм законодательства России о праве на благоприятную окружающую среду, о негативном влиянии загрязнения воздуха на здоровье людей.

Во втором параграфе проведен анализ правовых актов и мероприятий органов государственной власти, направленных на реализацию в России положений Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 года и Киотского протокола к ней; определены экономические, политические, экологические, социальные, правовые аспекты участия Российской Федерации в Киотском протоколе и роль России в мировом экологическом процессе по урегулированию проблем изменения климата.

Россия ратифицировала РКИК Федеральным законом от 4 ноября 1994 года №34 - ФЗ «О ратификации рамочной Конвенции ООН об изменении климата». Киотский протокол был ратифицирован Россией Федеральным законом «О ратификации Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата» от 4 ноября 2005 года №128-ФЗ с заявлением о том, что решение о ратификации было принято с учетом значения Протокола для развития международного сотрудничества, а также с учетом того, что Протокол вступит в силу только при условии участия в нем Российской Федерации. 16 февраля 2005 года, по истечении трех месяцев после ратификации, Киотский протокол вступил в силу. Для того, чтобы Протокол Киото «заработал», требовалась ратификация данного акта странами, совокупный выброс парниковых газов которых составляет 55 % от общего количества выбросов. Доля США в мировой «корзине» выбросов составляет 35%, а доля России – 17,4 %. США не

ратифицировала Протокол Киото, мотивируя отказ экономическими причинами (повышение цен на топливо, безработица).

Вопрос о ратификации Киотского протокола Россией вызвал дискуссии, основные аспекты которых сводятся к следующим: Киотские ограничения – препятствие для экономического развития; недостаточная изученность причин изменения климата; возможное участие Российской Федерации на новом рынке экологических услуг; изменение взаимоотношений ЕС и России; присоединение России к Всемирной торговой организации (ВТО); политическое давление стран Европейского Союза (ЕС) на Россию; отсутствие покупателей российских квот на выбросы парниковых газов; низкая цена на воздух; отказ США ратифицировать Киотский протокол; отсутствие учета климатических и природных особенностей стран по поглощению парниковых газов; возможный приток инвестиций в страну (доводы стран ЕС).

Количество двусторонних соглашений, заключенных Российской Федерацией (ранее – СССР) со Швейцарией, Польшей, Литвой, Германией, Данией, США и другими государствами по вопросам охраны окружающей среды (в том числе и охраны воздуха), ядерного (радиационного) загрязнения, уничтожения химического оружия и других видов оружия массового поражения и объем финансовой, материально-технической помощи, предоставленной России, свидетельствуют об эффективности и прогрессирующем правовом развитии межгосударственного сотрудничества стран. Рассмотрена правоприменительная практика российских судов по делам о загрязнении воздуха и предложены пути совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере охраны воздуха. Положительным моментом в национально-правовом регулировании охраны воздуха является комплексный подход к охране атмосферного воздуха и охране окружающей среды в целом (ст.3 ФЗ РФ «Об охране атмосферного

воздуха»). Вред, причиненный здоровью, имуществу граждан, юридических лиц и окружающей природной среде загрязнением атмосферного воздуха возмещается в полном объеме в соответствии с установленными платами, а при их отсутствии исходя из фактических затрат на восстановление здоровья, имущества граждан, окружающей среды. По мнению автора, законодательство Российской Федерации в сфере охраны воздуха следует совершенствовать по следующим направлениям:

1. Необходимо разработать практически эффективный экономический механизм охраны атмосферного воздуха. Следует включить, наряду с нормой о взимании платы за загрязнение воздуха, и нормы о государственных мерах (целевые бюджетные ассигнования в очистку особо загрязненных территорий, специальные мероприятия по снижению налогов для экологонаправленных предприятий, государственная поддержка внедрения энергоэффективных современных технологий и т.д.).

2. На наш взгляд, необходимо конкретизировать положения статьи 33 ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», касающейся международного сотрудничества России, определив, например, конкретные акты и объемы обязательств, взятых Россией по международным договорам в области охраны воздуха (возможно, в форме приложений).

В третьем параграфе анализируются основные направления государственной экологической политики России на современном этапе развития. Распоряжением Правительства № 1225-р от 31 августа 2002 года была одобрена Экологическая доктрина Российской Федерации, которая в качестве стратегической цели государственной экологической политики рассматривает 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. Этот документ, хотя и не является нормативно-правовым актом, но закрепляет научные основы правового регулирования эколого-экономической политики страны. В целях принятия разносторонне проработанного, социально направленного и перспективного закона с эффективным и поэтапным механизмом реализации, необходимо совершенствовать нормотворческий процесс на национальном и международном уровнях путем привлечения для разработки экологических законов компетентных специалистов теоретического и практического профилей: юристов, экологов, экономистов, политиков, социальных работников и обеспечить координацию и слаженность действий по разработке нормативно-правовых документов.

**В заключении** подведены итоги и сформулированы выводы проведенного исследования. В **приложении** представлены таблицы, схемы, а также извлечение из Проекта универсальной Конвенции ООН об охране атмосферного воздуха, разрабатываемого автором.

#### **Статьи, опубликованные по теме диссертации:**

1. Миннекаева Д.Р. Повестка дня на XXI век - путь к устойчивому развитию. Теоретические основы перспективной программы Организации Объединенных Наций // Вестник ТИСБИ. - 2003. - № 4. - С. 168-172.
2. Миннекаева Д.Р. Экологическое состояние воздуха в Российской Федерации и последствия его загрязнения: Сборник трудов молодых ученых ТИСБИ. Казань: Академия управления «ТИСБИ», 2004. - С. 156-163.
3. Миннекаева Д.Р. Изменение климата и международное право // Вестник ТИСБИ. - 2004. - № 2. - С. 114-122.

4. Миннекаева Д.Р. Участие Российской Федерации в некоторых международных конвенциях об охране окружающей среды: проблемы и перспективы // Вестник ТИСБИ. - 2004. - № 2. - С. 122-126.
5. Миннекаева Д.Р. Проблема кислотных дождей и ее международно-правовое регулирование // Региональные аспекты экономики, управления и права в современном обществе: межвузовский региональный сборник статей. Выпуск 2 / Под общей ред. проф. А.Д. Арзамасцева. – Йошкар-Ола: МарГТУ. - 2004. – С. 221-225.
6. Миннекаева Д.Р. Россия и Киотский протокол // Вестник ТИСБИ. - 2004. - № 4. - С. 175-181.
7. Миннекаева Д.Р. Рамочная конвенция ООН об изменении климата и Киотский протокол: некоторые аспекты реализации // Общество, государство, личность: проблемы взаимодействия в условиях рыночной экономики. Материалы V межвузовской научно-практической конференции (21-23 апреля 2004 г.). В 2 частях. - Казань: Академия управления «ТИСБИ». - 2004. - С. 63-66.
8. Миннекаева Д.Р. основополагающие международно-правовые акты об охране атмосферного воздуха от негативного антропогенного воздействия // Вестник ТИСБИ. - 2004. - № 4. - С. 181-194.
9. Миннекаева Д.Р. Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 года и протоколы: некоторые аспекты реализации / Д.Р. Миннекаева; Казань: Академия управления «ТИСБИ». 2005. - 13 с. - Деп. в ИНИОН Рос. акад. наук 08.02.05, № 59116.
10. Миннекаева Д. Р. Протокол Киото: «за» и «против» / Д.Р. Миннекаева; Казань: Академия управления «ТИСБИ». 2005. - 15 с. - Деп. в ИНИОН Рос. акад. наук 08. 04. 05, № 59211.

11. Миннекаева Д.Р. К вопросу о Киотском протоколе // Сборник аспирантских научных работ. Выпуск 6 / Под. ред. Р.М. Валеева. – Казань: КГУ. 2005. – С. 293-297.
12. Миннекаева Д.Р. Международная политика и Киотский протокол // Общество, государство, личность: проблемы взаимодействия в условиях рыночной экономики. Материалы VI межвузовской научно-практической конференции (20-21 апреля 2005 г.). В 2 частях. – Казань: Академия управления «ТИСБИ», 2005. - Ч. 2. - С. 21-26.
13. Миннекаева Д.Р. Рыночные механизмы Киотского протокола // Вестник ТИСБИ. - 2005. - № 2. - С.84-89.
14. Миннекаева Д.Р. Международно-правовое регулирование изменения климата: роль Киотского протокола // Вестник Татарстанского отделения Российской Экологической Академии. - 2005. - № 3 (25). - С. 16-19.