

# ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

DOI: 10.17803/1994-1471.2021.128.7.192-203

Е. В. Лунева\*

## Международное сотрудничество в области рационального природопользования

**Аннотация.** В статье рассмотрены международные документы (конвенции и иные договоры, декларации, резолюции Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций и другие акты), которые показывают переходные моменты, когда и как в области международного сотрудничества по окружающей среде стали появляться организационно-правовые меры по улучшению состояния окружающей среды. На основе их анализа автор приходит к выводу о том, что по ходу становления и развития международного сотрудничества в области окружающей среды мероприятия по улучшению ее состояния и рациональное использование природных ресурсов получают всё большее признание в качестве одного из основных способов сохранения экологического баланса. Сформулировано понятие международного сотрудничества в области рационального природопользования. Под ним предложено понимать систему организационно-правовых мер, принимаемых мировым сообществом и его членами для улучшения состояния окружающей среды, которая включает в том числе рациональное использование природных ресурсов, оздоровление, восстановление окружающей среды и иные мероприятия по повышению устойчивости экологических систем в целом.

**Ключевые слова:** международно-правовая охрана окружающей среды; международное сотрудничество; Организация Объединенных Наций; рациональное природопользование; повышение устойчивости экологических систем; улучшение состояния окружающей среды; оздоровление окружающей среды; восстановление окружающей среды; рациональное использование природных ресурсов; организационно-правовые меры.

**Для цитирования:** Лунева Е. В. Международное сотрудничество в области рационального природопользования // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — Т. 16. — № 7. — С. 192–203. — DOI: 10.17803/1994-1471.2021.128.7.192-203.

---

© Лунева Е. В., 2021

\* Лунева Елена Викторовна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса юридического факультета Казанского (Приволжского) федерального университета, ведущий научный сотрудник Научно-образовательного центра прав человека, международного права и проблем интеграции юридического факультета Казанского (Приволжского) федерального университета  
Кремлевская ул., д. 18, г. Казань, Республика Татарстан, Россия, 420008  
vilisa\_vilisa@mail.ru

## International Cooperation in Environmental Management

**Elena V. Luneva**, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Associate Professor, Department of Environmental, Labor Law and Civil Procedure, Law Faculty, Kazan (Volga Region) Federal University; Leading Researcher of the Scientific and Educational Center for Human Rights, International Law and Integration Problems, Law Faculty, Kazan (Volga Region) Federal University  
ul. Kremlevskaya, d. 18, Kazan, Republic of Tatarstan, Russia, 420008  
vilisa\_vilisa@mail.ru

**Abstract.** The paper examines international documents (conventions and other treaties, declarations, resolutions of the United Nations General Assembly and other acts), which show transitional moments when and how organizational and legal measures to improve the state of the environment began to appear in the field of international cooperation on the environment. Based on their analysis, the author concludes that in the course of the formation and development of international cooperation in the field of the environment, measures to improve its condition and rational use of natural resources are increasingly recognized as one of the main ways to maintain the ecological balance. The concept of international cooperation in the field of rational environmental management has been formulated. It is proposed to understand it as a system of organizational and legal measures taken by the world community and its members to improve the state of the environment, which, among other things, includes the rational use of natural resources, improvement, restoration of the environment and other measures to enhance the sustainability of ecological systems as a whole.

**Keywords:** international legal protection of the environment; international cooperation; United Nations; rational nature management; strengthening the sustainability of ecological systems; improving the state of the environment; improvement of the environment; restoration of the environment; rational use of natural resources; organizational and legal measures.

**Cite as:** Luneva EV. Mezhdunarodnoe sotrudnichestvo v oblasti ratsionalnogo prirodoopolzovaniya [International Cooperation in Environmental Management]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2021;16(7):192-203. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.128.7.192-203 (In Russ., abstract in Eng.).

### Введение

Одна из функций международного сотрудничества — международно-правовая охрана окружающей среды<sup>1</sup>. Национальные усилия любого государства по решению экологических задач не дадут должного результата без совместных действий всего международного сообщества, ибо окружающая природная среда характеризуется целостностью, неделимостью и не знает государственных и административных границ. В условиях возрастания риска повсеместного истощения природных ресурсов исследование международного сотрудничества в области рационального природопользования является актуальным и востребованным с позиций как национального, так и международного законодательства.

### 1. Понятие рационального природопользования в международном праве

В источниках международно-правовой охраны окружающей среды не применяется термин «рациональное природопользование». Однако указанное обстоятельство вовсе не означает отсутствия международного сотрудничества в области рационального природопользования.

В науке экологического, международного права подтверждается наличие международного взаимодействия и его существенной роли в обеспечении рационального использования природных благ. Так, помимо международного сотрудничества в области охраны природы и экологической безопасности В. В. Петров выделял международное сотрудничество в

---

<sup>1</sup> См.: Петров В. В. Экологическое право России : учебник для вузов. М. : Бек, 1995. С. 489.

области рационального природопользования<sup>2</sup>. Л. Д. Прокофьева указывает на естественность процесса развития международных отношений в области обеспечения рационального природопользования<sup>3</sup>. В решении проблем на межгосударственном уровне Е. А. Галиновская признает особое значение совместной деятельности государств в обеспечении эффективного природопользования<sup>4</sup>.

Полагаем, что рациональное природопользование как оптимальный вариант взаимодействия общества и природы отличается от неистощительного и деградационного природопользования. Только рациональное природопользование приводит к повышению устойчивости экологических систем, улучшению природной среды<sup>5</sup>.

В международном экологическом законодательстве наряду с охраной окружающей среды часто используются словосочетания: улучшение состояния окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов, повышение стойкости экосистем, восстановление окружающей среды<sup>6</sup> и т.д. В науке обращается внимание на применение международным сообществом организационно-правовых мер не только по сохранению, но и по улучшению качества окружающей среды. Например, О. С. Колбасов указывал, что в деле развития и наращивания международного природоохранительного сотрудничества региональные экономические комиссии Организации Объединенных Наций

активно включались в разработку и осуществление мероприятий как по сохранению, так и по восстановлению, улучшению природных условий<sup>7</sup>. Международно-правовые акты по вопросам охраны природной среды, по мнению В. В. Петрова, выражают согласованную волю государств-участников не только по сохранению, но и по улучшению природной среды, ее отдельных компонентов<sup>8</sup>. Е. В. Василенко признает, что бережное отношение к природным ресурсам и их рациональное использование обеспечиваются в том числе посредством создания международно-правовых норм<sup>9</sup>. Перечисленные формулировки, закрепленные в международно-правовых актах, признанные в правовой доктрине, характеризуют межгосударственные общественные отношения по улучшению экологических систем, повышению их устойчивости как элементы концепции устойчивого социального развития. Следовательно, в международном праве рациональному природопользованию соответствует деятельность по улучшению состояния окружающей среды, рациональному использованию природных ресурсов, оздоровлению окружающей среды, восстановлению окружающей среды и иным взаимодействиям общества и природы, связанным с повышением устойчивости экологических систем в целом.

<sup>2</sup> См.: *Петров В. В.* Экологическое право России. С. 497.

<sup>3</sup> См.: *Прокофьева Л. Д.* Становление и развитие международного экологического права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 3, 7, 8, 10.

<sup>4</sup> Правовой механизм обеспечения рационального использования природных ресурсов : монография / Е. А. Галиновская, В. Б. Агафонов, С. А. Боголюбов [и др.] ; отв. ред. Е. А. Галиновская. М. : ИЗИСП при Правительстве РФ: Инфра-М, 2019. С. 13 (автор предисловия — Е. А. Галиновская).

<sup>5</sup> Например, см.: *Лулева Е. В.* Правовое обеспечение рационального природопользования и права на природные ресурсы // Экологическое право. 2019. № 3. С. 13.

<sup>6</sup> Ссылки на применение этих терминов в конкретных международно-правовых актах и иных документах приведены ниже по тексту статьи.

<sup>7</sup> См.: *Колбасов О. С.* Международно-правовая охрана окружающей среды : монография // Избранное. М. : РГУП, 2017. С. 453, 544.

<sup>8</sup> См.: *Петров В. В.* Правовая охрана природы в СССР : учебник. М. : Юрид. лит., 1984. С. 67.

<sup>9</sup> См.: *Василенко Е. В.* Совершенствование международно-правового механизма освоения и использования природных ресурсов // Юридический мир. 2009. № 10. С. 37.

## 2. Становление и развитие международного сотрудничества в области рационального природопользования

К применению организационно-правовых мер по повышению устойчивости экологических систем в качестве одного из основных способов сохранения экологического баланса международное сообщество пришло не сразу. Рассмотрим в хронологическом порядке международные документы (конвенции и иные договоры, декларации, резолюции Генеральной Ассамблеи ООН и другие акты), которые показывают переходные моменты, когда и как в области международного сотрудничества по окружающей среде стали появляться организационно-правовые меры по повышению устойчивости экологических систем.

Первая международная экологическая конференция — Конференция по международной охране природы — состоялась в г. Берне 17–19 ноября 1913 г. Несмотря на то что она не стала важной вехой в кодификации международного экологического права (не было заключено соответствующего документа)<sup>10</sup>, главным ее итогом стала идея необходимости международного сотрудничества для защиты окружающей среды, впервые прозвучавшая на межгосударственном уровне при широком представительстве государств<sup>11</sup>. Разумеется, ни о каких интернациональных действиях по улучшению окружающей среды тогда еще не могло идти и речи.

В последующем неправительственные международные организации поднимали преимущественно вопросы о том, как остановить ухудшение окружающей среды, практически без привязки к мероприятиям по обеспечению устойчивости экологических систем. Здесь

следует обратить внимание на две резолюции Генеральной Ассамблеи ООН — № 1831 (XVII) от 18.12.1962 и № 2398 (XXIII) от 03.12.1968.

В *Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 1831 (XVII) от 18.12.1962 «Экономическое развитие и охрана природы»*<sup>12</sup> из семи рекомендуемых подпунктов в области охраны природы шесть (пп. «b» — «g») сосредоточены исключительно на сохранении природы, и только подпункт «a» посвящен одновременно и мерам по сохранению природы, и мерам по восстановлению, обогащению и рациональному использованию природных ресурсов, увеличению их продуктивности. В данном случае организационно-правовые меры по повышению устойчивости экологических систем, улучшению природной среды просматриваются, однако они сформулированы размыто.

В *Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 2398 (XXIII) от 03.12.1968 «Проблемы окружающей человека среды»*<sup>13</sup> констатируется существенное ухудшение качества окружающей среды и освещаются негативные последствия для человека. Принимается решение о созыве в 1972 г. Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что в указанном документе не упоминается ни рациональное использование природных ресурсов, ни деятельность по улучшению экологической обстановки.

Следующий год становится переходным для признания организационно-правовых мер по повышению устойчивости экологических систем в рамках международного природоохранного сотрудничества. *Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 2581 (XXIV) от 15.12.1969 «Конференция ООН по проблемам окружающей человека среды»*<sup>14</sup> связала главную цель

<sup>10</sup> См.: Копылов М. Н., Кузьменко Э. Ю. Кодификация международного экологического права: некоторые вопросы теории // Вестник РУДН. Серия : Юридические науки. 2005. № 1. С. 104.

<sup>11</sup> См.: Абашидзе А. Х., Солнцев А. М. Первая международная экологическая конференция — Конференция по международной охране природы (Берн, 1913 г.) // Экологическое право. 2006. № 4. С. 4.

<sup>12</sup> Сайт ООН: резолюции Генеральной Ассамблеи, 17-я сессия. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/1831%28XVII%29> (дата обращения: 11.08.2020).

<sup>13</sup> Сайт ООН: резолюции Генеральной Ассамблеи, 23-я сессия. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/2398%28XXIII%29> (дата обращения: 11.08.2020).

<sup>14</sup> Сайт ООН: резолюции Генеральной Ассамблеи, 24-я сессия. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/2581%28XXIV%29> (дата обращения: 11.08.2020).

конференции не просто с охраной окружающей среды, а уже с защитой, улучшением, восстановлением и предотвращением ее загрязнения. После провозглашения улучшения окружающей среды в качестве основного направления ее охраны в последующих резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН важное значение стало придаваться именно мерам по улучшению окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов. Так, в *Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 2657 (XXV) от 07.12.1970 «Конференция ООН по проблемам окружающей человека среды»*<sup>15</sup> говорится о необходимости применения мер для улучшения окружающей среды человека. В документе отдельное место отведено поощрению деятельности, способствующей сохранению экологического баланса.

Важность рационального использования окружающей среды для будущего человечества признана в *Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 2849 (XXVI) от 20.12.1971 «Развитие и окружающая среда»*<sup>16</sup>. Там же высказана убежденность в том, что «рациональные процедуры планирования... являются важным средством достижения нужного равновесия между потребностями развития и потребностями сохранения и улучшения окружающей среды», а проблемы окружающей среды представляют собой результат недостаточного развития рационального использования природных ресурсов. В документе обращено внимание на дополнительную техническую помощь и финансирование развивающихся стран, с тем чтобы они «смогли провести такие новые и дополнительные мероприятия, которые можно предусмотреть в качестве средств защиты и улучшения окружающей среды». Подчеркнуто, что план действий и предложений о мероприятиях по проблемам

окружающей среды должен включать меры и по сохранению, и по улучшению условий окружающей среды. Генеральная Ассамблея призывает укреплять международное сотрудничество в области рационального использования природных ресурсов и сохранения экологического баланса (п. 1). Отдельное внимание уделяется мерам по улучшению условий окружающей среды во всемирных масштабах (п. 6), а также мерам по улучшению экологических условий в сельских и городских районах развивающихся стран (п. 7).

Генеральная Ассамблея ООН в *Резолюции № 2850 (XXVI) от 20.12.1971 «Конференция ООН по проблемам окружающей человека среды»*<sup>17</sup> просит Генерального секретаря завершить подготовку конференции и распространить до ее начала проект плана действий, представляющего собой программу международного сотрудничества по охране и улучшению настоящего и будущего качества окружающей среды (п. 6). Как видим, меры по улучшению состояния окружающей среды продолжают наращивать обороты в рамках международного сотрудничества.

Поворотным моментом в экологической политике международного сообщества признана Стокгольмская конференция ООН по окружающей среде<sup>18</sup>. В ее декларации, принятой 16 июня 1972 г.<sup>19</sup> (далее — *Стокгольмская декларация*), также провозглашается возможность не только сохранения окружающей среды, но и улучшения ее состояния, поскольку с «каждым днем... повышается способность человека улучшать качество окружающей среды» (п. 5). Констатируется наличие достаточных возможностей для улучшения качества окружающей среды (п. 6).

Принципы Стокгольмской декларации, направленные на восстановление и улучшение

<sup>15</sup> Сайт ООН: резолюции Генеральной Ассамблеи, 25-я сессия. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/2657%28XXV%29> (дата обращения: 11.08.2020).

<sup>16</sup> Сайт ООН: резолюции Генеральной Ассамблеи, 26-я сессия. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/2849%28XXVI%29> (дата обращения: 11.08.2020).

<sup>17</sup> Сайт ООН: резолюции Генеральной Ассамблеи, 26-я сессия. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/2850%28XXVI%29> (дата обращения: 11.08.2020).

<sup>18</sup> См.: Петров В. В. Экологическое право России. С. 504.

<sup>19</sup> Сайт ООН: декларации. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/riodecl.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml) (дата обращения: 11.08.2020).

природных ресурсов, в той или иной степени связываются с их рациональным использованием. Так, в принципе 3 закреплено, что «способность земли производить жизненно важные восполняемые ресурсы должна поддерживаться, а там, где это практически желательно и осуществимо, восстанавливаться или улучшаться». В принципе 13 сказано, что «в целях обеспечения более рационального управления ресурсами и улучшения таким образом окружающей среды государства должны выработать единый и скоординированный подход к планированию своего развития...». В принципе 14 рациональное планирование признано «важным средством урегулирования любого несоответствия между потребностями развития и потребностями охраны и улучшения окружающей среды».

Продолжила курс закрепления организационно-правовых мер по повышению устойчивости экологических систем в качестве одного из основных способов сохранения экологического баланса и *Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 2995 (XXVII) от 15.12.1972 «Сотрудничество между государствами в области окружающей среды»*<sup>20</sup>. В ней отмечено, что при осуществлении суверенитета над своими природными ресурсами государства должны стремиться к сохранению и улучшению окружающей среды.

В *Резолюции № 2997 (XXVII) от 15.12.1972 «Организационные и финансовые мероприятия по международному сотрудничеству в области окружающей среды»*<sup>21</sup> отражена убежденность Генеральной Ассамблеи ООН в необходимости осознания и скорейшего осуществления международным сообществом постоянных организационных мероприятий и мер, направленных на защиту и улучшение окружающей среды. Признана ответственность за принятие мер по защите и улучшению окружающей среды, которая возлагается на правительства государств. В рассматриваемом документе были

определены функции и организационная структура Программы ООН по окружающей среде.

В *Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 01.08.1975* (г. Хельсинки, международный договор)<sup>22</sup> защита и улучшение окружающей среды, а также охрана природы и рациональное использование ее ресурсов признаны одной из задач, имеющих большое значение для благосостояния народов и экономического развития всех стран. Улучшение состояния окружающей среды в населенных районах обозначено в качестве одного из направлений сотрудничества по вопросам окружающей среды. Признано, что избежать нанесения ущерба окружающей среде лучше всего с помощью предупредительных мер. Отмечена целесообразность поощрения разработки, производства и совершенствования оборудования, предназначенного для защиты и улучшения окружающей среды. Государства-участники констатируют, что проблемы, касающиеся охраны и улучшения окружающей среды, будут решаться как на двусторонней, так и на многосторонней основе. Они смогут содействовать прогрессивному развитию, кодификации и применению международного права как одного из средств сохранения и улучшения окружающей человека среды. Важнейшее значение Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе состоит в том, что это был первый международный договор, содержащий общепризнанные принципы международного права, в котором задача по улучшению окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов была закреплена среди задач сотрудничества, обеспечивающего реализацию целей и принципов ООН, в том числе принципов взаимных отношений между государствами, а также прав человека и основных свобод.

Вновь о значимости международного сотрудничества, направленного на защиту и охрану

<sup>20</sup> Сайт ООН: резолюции Генеральной Ассамблеи, 27-я сессия. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/2995%28XXVII%29> (дата обращения: 11.08.2020).

<sup>21</sup> Сайт ООН: резолюции Генеральной Ассамблеи, 27-я сессия. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/2997%28XXVII%29> (дата обращения: 11.08.2020).

<sup>22</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1975. № 33.

качества природы, но, к сожалению, без привязки к улучшению ее состояния, было заявлено в *Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 36/6 от 27.10.1981 «Проект всемирной хартии природы»*<sup>23</sup>. В документе указывается на необходимость препроводить государствам-членам текст пересмотренного проекта всемирной хартии природы, а также любые их дополнительные замечания.

На гонку вооружений, отрицательно сказывающуюся на окружающей среде, обращено внимание в *Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 36/7 от 27.10.1981 «Об исторической ответственности государств за сохранение природы Земли для нынешнего и будущих поколений»*<sup>24</sup>. В документе подтверждается губительность военных действий для растительного и животного мира, признается востребованность расширения международного сотрудничества в решении проблемы сохранения природной среды. В Резолюции ничего не говорится об улучшении окружающей среды, поскольку Генеральная Ассамблея ООН на 36-й сессии была сосредоточена на решении проблемы пагубного влияния гонки вооружений на природную среду и на необходимости разоружения. О. С. Колбасов признавал самым серьезным сдерживающим фактором в развитии международного природоохранного сотрудничества угрозу термоядерной войны, гонку вооружений и подчеркивал взаимосвязь проблем предотвращения войны и охраны окружающей среды<sup>25</sup>.

Ценность поддержания качества природы и природных ресурсов признается во *Всемирной хартии природы* от 28.10.1982<sup>26</sup> (относится к резолюциям Генеральной Ассамблеи ООН). Несмотря на то что по юридической силе Все-

мирная хартия природы является международно-правовым документом рекомендательного значения, она, безусловно, влияет на международный правопорядок и на политическую атмосферу в мире. Всемирная хартия природы в основном сконцентрирована на мерах по охране природной среды: это охрана природы (п. 7, 15–17, 19, пп. «а», «е» п. 21), сохранение природы (п. 2–4), сохранение и защита природы (пп. «с», «е» п. 21). В документе много говорится о «сохранении естественных процессов, экологических процессов и систем»; «сохранении природы и природных ресурсов»; «защите и охране качества природы»; «сохранении качества природы и природных ресурсов». Несмотря на то что Всемирная хартия природы преимущественно декларирует меры по сохранению природы и ее отдельных элементов, в ней всё же имеются некоторые «оговорки» об улучшении природных ресурсов. Например, востребованным названо *улучшение* производительности почв (пп. «в» п. 10).

В *Итоговом документе Венской встречи 1986 г. представителей государств — участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 15.01.1989*<sup>27</sup> (относится к международным договорам) проблематика рационального природопользования затрагивается сразу в двух разделах. В разделе «Наука и техника» указано на содействие сотрудничеству в области *рационального* использования природных ресурсов и использования альтернативных источников энергии (п. 17). Раздел «Окружающая среда» говорит о сотрудничестве и активизации усилий по защите и улучшению окружающей среды, имея в виду необходимость поддержания и восстановления эколо-

<sup>23</sup> Сайт ООН: резолюции Генеральной Ассамблеи, 36-я сессия. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/36/6> (дата обращения: 11.08.2020).

<sup>24</sup> Сайт ООН: резолюции Генеральной Ассамблеи, 36-я сессия. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/36/7> (дата обращения: 11.08.2020).

<sup>25</sup> См.: Колбасов О. С. Указ. соч. С. 455.

<sup>26</sup> Сайт ООН: резолюции Генеральной Ассамблеи, 37-я сессия. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/37/7> (дата обращения: 11.08.2020).

<sup>27</sup> Итоговый документ Венской встречи 1986 года представителей государств — участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшейся на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после Совещания. М. : Издательство политической литературы, 1989.

гического равновесия (п. 24). С целью защиты и улучшения качества ресурсов пресной воды государства-участники будут интенсифицировать национальные усилия, а также двустороннее и многостороннее сотрудничество (п. 31). Они будут активизировать обмен мнениями и опытом по достижению более рационального использования природных ресурсов (п. 34). Обращает на себя внимание признание важности вклада отдельных лиц и организаций, занимающихся защитой и улучшением окружающей среды (п. 35).

Следующим ключевым документом является *Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию от 14.06.1992*<sup>28</sup> (далее — Декларация Рио). Совершенствуя положения предыдущих международных документов, Декларация Рио не обходит сферу рационального использования и улучшения окружающей среды. Она отражается в принципах 20 и 22 Декларации Рио. Женщины играют жизненно важную роль в рациональном использовании окружающей среды (принцип 20). Коренное население призвано играть важную роль в рациональном использовании и улучшении окружающей среды в силу его знаний и традиционной практики (принцип 22).

В *Принципах лесоводства*<sup>29</sup> (не имеют обязательной силы), принятых Конференцией ООН по окружающей среде и развитию 14 июня 1992 г. совместно с Декларацией Рио, закреплены основные начала глобального консенсуса, в том числе в отношении рационального использования всех видов лесов. В документе многократно используются формулировки «рациональное землепользование», «рациональное использование лесных ресурсов», «облесение», «лесовозобновление», «развивать лесные ресурсы», «рациональные структуры производства и потребления».

Более подробно проблематика повышения устойчивости природы проработана в *Повест-*

*ке дня на XXI век*<sup>30</sup>, принятой также 14 июня 1992 г. Анализ этого международно-правового документа позволяет прийти к выводу о том, что проблемы в области окружающей среды должны решаться с использованием двух групп мер: 1) мер по предотвращению ухудшения состояния окружающей среды; 2) мер по улучшению ее качества. Показательным является пункт 10.1 Повестки дня на XXI век, где дается характеристика комплексного подхода к планированию и рациональному использованию земельных ресурсов: «Комплексный подход к изучению всех видов землепользования позволяет свести к минимуму конфликты, выработать наиболее эффективные варианты и увязать социально-экономическое развитие с охраной и улучшением состояния окружающей среды...». В пункте 4.4 Повестки дня на XXI век говорится о мерах, которые должны быть приняты на международном уровне в целях не только охраны, но и улучшения состояния окружающей среды. Признано, что рациональное использование природных ресурсов будет вести к улучшению состояния окружающей среды (п. 5.43).

Таким образом, первая группа мер по решению проблем окружающей среды противостоит ухудшению окружающей среды путем ее охраны. Вторая группа мер направлена на улучшение качества окружающей среды, ее санитарного состояния (п. 6.4, пп. «i» п. 6.5, п. 6.32, 6.33, 6.37, пп. «g», «i» п. 6.41), что связывается с рациональным использованием экологических систем (п. 1.1), рациональным использованием окружающей среды (пп. «c» п. 3.4), рациональным использованием природных ресурсов (пп. «d» п. 3.7, п. 5.28), восстановлением истощенных ресурсов (пп. «g» п. 3.8). В смысле повышения устойчивости окружающей природной среды вторая группа мер охватывается понятием «рациональное природопользование».

В *Конвенции о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия*

---

<sup>28</sup> Действующее международное право : в 3 т. М. : МНИМП, 1996. Т. 3.

<sup>29</sup> Сайт ООН: конвенции и соглашения. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/forest.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/forest.shtml) (дата обращения: 11.08.2020).

<sup>30</sup> Сайт ООН: конвенции и соглашения: 1990–1999 годы. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pdf/agenda21.pdf](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/agenda21.pdf) (дата обращения: 11.08.2020).

решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, от 25.06.1998<sup>31</sup> (Орхусская конвенция, действует с 30 октября 2001 г., Россия не участвует) подтверждается необходимость улучшения состояния окружающей среды. Более того, улучшение окружающей среды возведено в ранг обязанностей человека — как индивидуальных, так и совместных с другими людьми.

Приверженность ранее высказанным мерам по решению проблем деградации окружающей среды и признанию значимости охраны окружающей среды для устойчивого развития подтвердила *Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию от 04.09.2002*<sup>32</sup> (Доклад Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию). В декларации среди главнейших целей и основных потребностей устойчивого развития, помимо охраны окружающей среды, названо и рациональное использование природной ресурсной базы (п. 11).

В Декларации «*Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года*» от 25.09.2015<sup>33</sup> (итоговый документ саммита ООН по принятию повестки дня в области развития на период после 2015 г.) признается, что социально-экономическое развитие зависит от рационального использования природных ресурсов нашей планеты (п. 33), подчеркивается необходимость перехода к рациональному характеру моделей потребления, производства и использования всех природных ресурсов (п. 9). Во многих формулировках декларации содержится мысль о том, что рациональное использование природных ресурсов — использование, которое содержит любые элементы улучшения качества окружающей среды.

В документе не проводится разделение мер по охране окружающей среды и ее улучшению. Они просто перечислены в целях 6, 12, 14 и 15 в области устойчивого развития: (сохранение, защита, восстановление, рациональное использование, рациональное управление окружающей средой, экосистемами, биологическим разнообразием и природными ресурсами в целом и их конкретными видами, а также рациональное освоение и эффективное использование природных ресурсов, повышение стойкости экосистем, повышение эффективности использования природных ресурсов, повышение эффективности водопользования путем применения технологий рециркуляции, повышение энергоэффективности. Тем не менее меры по улучшению окружающей среды занимают сравнительно большой объем документа.

В ожидаемой перспективе (ориентировочно в 2022 г., на следующем Саммите Земли) — решение судьбы *проекта Глобального пакта по окружающей среде*, представляющего собой международный договор, охватывающий всю экологическую политику<sup>34</sup>. Отличительной особенностью Глобального пакта по окружающей среде является предполагаемое его наделение юридической силой, в результате которого государства-участники примут международное обязательство по имплементации соответствующих требований в национальное законодательство и внутригосударственную природоохранную политику. Н. В. Кичигин справедливо указывает на сложность оценки шансов на признание Глобального пакта по окружающей среде большинством государств ООН, а также возможного участия в нем Российской Федерации<sup>35</sup>. В настоящее время проект Глобального пакта по окружающей среде обсуждается в ООН, по поводу него

<sup>31</sup> Сайт ООН: конвенции и соглашения: 1990–1999 годы. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/orhus.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml) (дата обращения: 11.08.2020).

<sup>32</sup> Сайт ООН: декларации. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/decl\\_wssd.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/decl_wssd.shtml) (дата обращения: 11.08.2020).

<sup>33</sup> URL: <http://docs.cntd.ru/document/420355765> (дата обращения: 11.08.2020).

<sup>34</sup> URL: <https://globalpactenvironment.org> (дата обращения: 11.08.2020).

<sup>35</sup> См.: Кичигин Н. В. Глобальный пакт по окружающей среде: от амбициозной идеи к проекту международного соглашения // Экологическое право. 2018. № 5. С. 47.

проводятся многочисленные конференции<sup>36</sup>. В проекте отчетливо выделяются меры по улучшению природной среды: признается необходимость восстановления целостности экосистемы Земли (ст. 2, 18), улучшения окружающей среды (ст. 12), восстановления разнообразия и способности экосистем сопротивляться нарушениям и восстанавливаться (принцип сопротивляемости/устойчивости) (ст. 16)<sup>37</sup>.

Таким образом, на протяжении всей истории международно-правового сотрудничества в сфере окружающей среды подходы к решению экологических проблем были неодинаковы. В одних случаях международное сообщество предлагало решать проблемы окружающей среды исключительно с помощью мероприятий по ее сохранению (без выделения мер по различным видам улучшения окружающей среды), а в других случаях — комплексно, используя мероприятия и по сохранению, и по улучшению окружающей среды. По ходу становления и развития международного сотрудничества в области окружающей среды мероприятия по ее улучшению и рациональное использование природных ресурсов получают всё большее признание в качестве одного из основных способов сохранения экологического баланса.

В международных документах улучшение окружающей среды связывается с рациональным природопользованием, т.е. рациональным использованием природных ресурсов, экологических систем, с воспроизводством и восстановлением природных ресурсов и др. Получается, что та часть законодательства Российской Федерации, которая закрепляет нормы о рациональном использовании природных ресурсов, об их воспроизводстве, восстановлении, соответствует международно-правовым предписаниям по улучшению окружающей природной среды (рациональному природопользованию).

### 3. Понятие международного сотрудничества в области рационального природопользования

В науке экологического права признано, что международно-правовая охрана проявляется «в системе организационно-правовых мер, предпринимаемых членами мирового сообщества, по охране природы Земли, рациональному использованию ее ресурсов, оздоровлению окружающей человека среды»<sup>38</sup>. Из приведенной цитаты следует, что международно-правовая охрана окружающей среды включает и международное сотрудничество в области рационального природопользования (рациональное использование природных ресурсов, оздоровление окружающей среды и т.д.).

Эффективность мер по улучшению окружающей среды выше, чем мер по ее сохранению. В современных условиях, когда имеется беспрецедентно большое количество нарушенных экологических систем, сохранение окружающей среды — это обеспечение минимума, который необходим для выживания. С целью восстановления и поддержания экологического благополучия на планете требуются согласованные действия всех государств по реализации обеих групп мер: и по сохранению, и по улучшению окружающей среды. Поэтому отдельного внимания международного сообщества заслуживает система организационно-правовых мер по повышению устойчивости природы.

Опираясь на рассмотренные в статье международно-правовые документы, а также на научные разработки представителей экологического и международного права, приходим к выводу о том, что международное сотрудничество в области рационального природопользования представляет собой систему организационно-правовых мер, принимаемых мировым сообществом и его членами для улучшения состояния

<sup>36</sup> Например, вебинар от 17.06.2020, посвященный истокам Глобального пакта по окружающей среде и состоянию переговоров в ООН, см.: URL: <https://globalpactenvironment.org/event/webinar-vers-un-pacte-mondial-pour-lenvironnement-origines-de-linitiative-et-etat-des-negotiations-a-lonu> (дата обращения: 11.08.2020).

<sup>37</sup> Предварительный проект глобального пакта об окружающей среде // URL: <https://globalpactenvironment.org/uploads/RU.pdf> (дата обращения: 11.08.2020).

<sup>38</sup> См.: Петров В. В. Экологическое право России. С. 489.

окружающей среды, которая включает в том числе рациональное использование природных ресурсов, оздоровление, восстановление окружающей среды и иные мероприятия по повышению устойчивости экологических систем в целом.

В межгосударственном сотрудничестве продолжается движение в сторону признания не только утилитарной, но и всесторонней ценности природы для человека<sup>39</sup>. Рациональное природопользование, соответствующие организационно-правовые меры мирового сообщества позволяют сохранить и приумножить всестороннюю ценность природы.

### Выводы

1. Первоначально международное сообщество предлагало решать проблемы окружающей среды исключительно с помощью мероприятий по ее сохранению (без выделения мер по улучшению окружающей среды). В последующем постепенно стал признаваться комплексный подход, когда следует разрабатывать, внедрять и использовать мероприятия и по сохранению, и по улучшению окружающей среды. По ходу становления и развития международного сотрудничества в области окружающей среды меро-

приятия по ее улучшению получают всё большее признание в качестве одного из основных способов сохранения экологического баланса.

2. В международных документах улучшение окружающей среды связывается с рациональным природопользованием — рациональным использованием природных ресурсов, рациональным использованием экологических систем, повышением устойчивости экологических систем, воспроизводством и восстановлением природных ресурсов и др. Получается, что та часть законодательства Российской Федерации, которая содержит нормы по рациональному использованию природных ресурсов, их дополнительному воспроизводству, восстановлению и т.д., соответствует международно-правовым предписаниям по улучшению окружающей природной среды (рациональному природопользованию).

3. Международное сотрудничество в области рационального природопользования представляет собой систему организационно-правовых мер, принимаемых мировым сообществом и его членами для улучшения состояния окружающей среды, которая включает в том числе рациональное использование природных ресурсов, оздоровление, восстановление окружающей среды и иные мероприятия по повышению устойчивости экологических систем в целом.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Абашидзе А. Х., Солнцев А. М.* Первая международная экологическая конференция — Конференция по международной охране природы (Берн, 1913 г.) // Экологическое право. — 2006. — № 4. — С. 2–4.
2. *Василенко Е. В.* Совершенствование международно-правового механизма освоения и использования природных ресурсов // Юридический мир. — 2009. — № 10. — С. 37–39.
3. *Кичигин Н. В.* Глобальный пакт по окружающей среде: от амбициозной идеи к проекту международного соглашения // Экологическое право. — 2018. — № 5. — С. 42–48.
4. *Колбасов О. С.* Международно-правовая охрана окружающей среды : монография // Избранное. — М. : РГУП, 2017. — С. 445–601.
5. *Копылов М. Н., Кузьменко Э. Ю.* Кодификация международного экологического права: некоторые вопросы теории // Вестник РУДН. Серия : Юридические науки. — 2005. — № 1. — С. 99–107.
6. *Краснова И. О.* Современные тенденции развития международного экологического права // Экологическое право. — 2018. — № 2. — С. 20–27.

<sup>39</sup> См.: *Краснова И. О.* Современные тенденции развития международного экологического права // Экологическое право. 2018. № 2. С. 20–27. С. 27.

7. Лулева Е. В. Правовое обеспечение рационального природопользования и права на природные ресурсы // Экологическое право. — 2019. — № 3. — С. 12–17.
8. Петров В. В. Правовая охрана природы в СССР : учебник. — М. : Юрид. лит., 1984. — 384 с.
9. Петров В. В. Экологическое право России : учебник для вузов. — М. : Бек, 1995. — 557 с.
10. Правовой механизм обеспечения рационального использования природных ресурсов : монография / Е. А. Галиновская, В. Б. Агафонов, С. А. Боголюбов [и др.] ; отв. ред. Е. А. Галиновская. — М. : ИЗиСП при Правительстве РФ: Инфра-М, 2019. — 312 с.
11. Прокофьева Л. Д. Становление и развитие международного экологического права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2009. — 22 с.

*Материал поступил в редакцию 11 августа 2020 г.*

### REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Abashidze A. H., Solncev A. M. Pervaya mezhdunarodnaya ekologicheskaya konferenciya — Konferenciya po mezhdunarodnoj ohrane prirody (Bern, 1913 g.) // Ekologicheskoe pravo. — 2006. — № 4. — S. 2–4.
2. Vasilenko E. V. Sovershenstvovanie mezhdunarodno-pravovogo mekhanizma osvoeniya i ispol'zovaniya prirodnyh resursov // Yuridicheskij mir. — 2009. — № 10. — S. 37–39.
3. Kichigin N. V. Global'nyj pakt po okruzhayushchej srede: ot ambicioznoj idei k proektu mezhdunarodnogo soglashiya // Ekologicheskoe pravo. — 2018. — № 5. — S. 42–48.
4. Kolbasov O. S. Mezhdunarodno-pravovaya ohrana okruzhayushchej sredy : monografiya // Izbrannoe. — М. : RGUP, 2017. — S. 445–601.
5. Kopylov M. N., Kuz'menko E. Yu. Kodifikaciya mezhdunarodnogo ekologicheskogo prava: nekotorye voprosy teorii // Vestnik RUDN. Seriya : Yuridicheskie nauki. — 2005. — № 1. — S. 99–107.
6. Krasnova I. O. Sovremennye tendencii razvitiya mezhdunarodnogo ekologicheskogo prava // Ekologicheskoe pravo. — 2018. — № 2. — S. 20–27.
7. Luneva E. V. Pravovoe obespechenie racional'nogo prirodopol'zovaniya i prava na prirodnye resursy // Ekologicheskoe pravo. — 2019. — № 3. — S. 12–17.
8. Petrov V. V. Pravovaya ohrana prirody v SSSR : uchebnik. — М. : Yuridicheskaya literatura, 1984. — 384 s.
9. Petrov V. V. Ekologicheskoe pravo Rossii : uchebnik dlya vuzov. — М. : Bek, 1995. — 557 s.
10. Pravovoj mekhanizm obespecheniya racional'nogo ispol'zovaniya prirodnyh resursov : monografiya / E. A. Galinovskaya, V. B. Agafonov, S. A. Bogolyubov [i dr.] ; отв. ред. Е. А. Галиновская. — М. : ИЗиСП при Правител'стве РФ: Инфра-М, 2019. — 312 с.
11. Prokof'eva L. D. Stanovlenie i razvitie mezhdunarodnogo ekologicheskogo prava : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — М., 2009. — 22 s.