

*Рыженков Анатолий Яковлевич,
профессор кафедры гражданского права и процесса
ФГБОУ ВО «Калмыцкий государственный
университет им. Б.Б. Городовикова»,
доктор юридических наук, профессор,
г. Элиста, Россия*

ПРИНЦИП ЭКОСИСТЕМНОГО ПОДХОДА В МЕЖДУНАРОДНОМ ЭКОЛОГИЧЕСКОМ ПРАВЕ И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА РОССИЙСКОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Аннотация. Принцип экосистемного подхода является сегодня одним из основополагающих принципов международного экологического права. Он закреплен в ряде международных конвенций, договоров, деклараций и резолюций, а также интегрирован в практику международных арбитражей. Применение экосистемного подхода направлено на комплексную охрану природы с установлением баланса интересов человека и природы. Внедрение в российское законодательство экосистемного подхода сможет повысить эффективность охраны окружающей среды, обеспечить устойчивость экосистем, будет способствовать экологической безопасности. Такие меры позволят России сблизить свою национальную политику с международными стандартами и противостоять экологическим вызовам будущего, включая изменение климата. Нормативное содержание этого принципа состоит в том, что государство при принятии решений по управлению природными ресурсами (например, рыболовством) должно руководствоваться требованиями, основанными на предупреждении и недопущении причинения вреда другим живым ресурсам и истощению окружающей среды. Включение данного принципа в экологическое законодательство требует дополнительного обсуждения вопроса о том, какой государственный орган должен внедрять этот подход, как его следует сформулировать и в каких законодательных актах. Кроме того, необходимо определить единые подходы и методы сбора и учета показателей экосистемных услуг.

Ключевые слова: окружающая среда; принцип; вред; территория; рыболовство; водно-болотные угодья; суд; соглашение; природные ресурсы; климат; экосистема; политика.

Ryzhenkov A.Ja.,

*Professor of the Department of Civil Law and Procedure
of the Kalmyk State University named after B.B. Gorodovikov,
Doctor of Law, Professor,
Elista, Russia*

THE PRINCIPLE OF THE ECOSYSTEM APPROACH IN INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW AND ITS IMPACT ON RUSSIAN ENVIRONMENTAL LEGISLATION

Abstract. The principle of the ecosystem approach is today one of the fundamental principles of international environmental law. It is enshrined in a number of international conventions, treaties, declarations and resolutions, as well as integrated into the practice of international arbitration. The application of an eco-system approach is aimed at comprehensive nature protection with the establishment of a balance of human and nature interests. The introduction of an ecosystem approach into Russian legislation will improve the effectiveness of environmental protection, ensure ecosystem sustainability, and promote environmental safety. Such measures will allow Russia to align its national policy with international standards and face future environmental challenges, including climate change. The normative content of this principle is that the State, when making decisions on the management of natural resources (for example, fishing), should be guided by requirements based on the prevention and prevention of harm to other living resources and the depletion of the environment. The inclusion of this principle in environmental legislation requires additional discussion on which government agency should implement this approach, how it should be formulated and in which legislative acts. In addition, it is necessary to identify common approaches and methods for collecting and recording indicators of ecosystem services.

Key words: Environment; principle; harm; territory; fisheries; wetlands; court; agreement; natural resources; climate; ecosystem; policy.

ВВЕДЕНИЕ

Ухудшение состояния окружающей среды в мировом масштабе требует улучшения работы не только национальных правительств, но и изменения подходов к международному экологическому сотрудничеству. В основе последнего лежат принципы международного экологического права, включенные как в конвенции и договоры, так и в акты «мягкого» права (декларации, резолюции). Ценность принципов международного экологического права (далее МЭП) заключается в том, что они являются основными идеями и векторами развития нормотворчества в сфере обеспечения рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды нашей планеты от загрязнения. Принципы МЭП помогают поддерживать необходимый уровень экологической безопасности на Земле для сохранения здоровья человека и иных живых существ. В числе принципов МЭП принцип экосистемного подхода занимает особое место и требует отдельного исследования, поскольку он связан с необходимостью перехода к новому формату правового регулирования международных отношений в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Исследование принципа экосистемного подхода важно и потому, что он отображает взаимосвязь и взаимообусловленность всех процессов и явлений в природе: загрязнение любого природного ресурса может оказать негативное воздействие и на все остальные (почвы, воды, леса, атмосферный воздух и др.).

Экосистемный подход – это стратегия комплексного управления природными ресурсами как единым целым, направленная на недопущение причинения вреда окружающей среде, поддержание целостности экосистем и устойчивого использования их компонентов. В центре данного подхода находится понятие «экосистема», которое впервые было введено в научный оборот А. Тенсли для обозначения относительно устойчивой системы, включающей сообщество живых организмов и среду их обитания (Копылов и Нгуен, 2012: 83). В настоящий момент под экосистемой ученые предлагают понимать динамичный комплекс сообществ растений, животных и микроорганизмов, а также их неживой окружающей среды, взаимодействующих как единое функциональное целое. Для экосистемы характерны три признака: она «обязательно представляет собой совокупность живых и неживых компонентов; в рамках экосистемы осуществляется полный цикл круговорота веществ, начиная с создания органического вещества и заканчивая его разложением на неорганические составляющие; экосистема сохраняет устойчивость в течение определенного времени» (Шайдуллина, 2013:15).

Экосистемный подход отличается от других концепций тем, что он фокусирует свое внимание на биологическом взаимодействии между всеми видами природных ресурсов, а также на экологических условиях их существования. Именно в этом заключается стратегия комплексного управления земельными, водными и иными ресурсами, обеспечивающая их сохранение и устойчивое использование.

Достижение такой цели предполагает обеспечение баланса трех групп интересов (экономических, экологических и социальных) в рамках концепции устойчивого развития, что будет содействовать и переходу к «зеленой» экономике.

Ключевые характеристики принципа экосистемного подхода в международном экологическом праве состоят в следующем. При его реализации управление охраной окружающей среды должно производиться не по отдельным биологическим видам (водам, лесам или иным компонентам природной среды) или территориям, а с учетом существующих экосистем, а также взаимосвязей между ними (растениями, животными, водой и т.д.). Учитывая сложность экосистем, должен применяться интерактивный научно-поисковый метод, когда меры управленческого воздействия будут корректироваться по ходу экологического мониторинга и появления новых данных. Отдельной особенностью данного

подхода является включение в него человека (Копылов и Пок, 2016: 83): признается, что люди и их культура являются частью многих экосистем, что означает отход от философии антропоцентризма и переход к стратегии экоцентризма. Существуют определенные сложности по использованию экосистемного подхода в мировом масштабе.

Это связано с тем, что в большинстве случаев границы экосистем не совпадают с границами национальных государств. Вместе с тем, данная проблема является преодолимой в случае дальнейшего развития международного сотрудничества как одного из принципов международного экологического права (Пермиловский, 2022: 159). Представляется, что целью экосистемного подхода является обеспечение устойчивости функционирования экосистем при удовлетворении основных потребностей человека и сохранение других живых существ, выполняющих уникальную роль в экосистеме. Экосистемный подход стремится сохранить природные функции (экологические связи, биологические процессы), обеспечить равновесие, возобновляемость всех природных ресурсов, сбалансировать экологические, экономические и социальные интересы государства и общества.

Экосистемный подход закреплен в ряде ключевых международных экологических договоров и документов, по большей части ратифицированных Россией.

1) Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом, в качестве местообитаний водоплавающих птиц (Рамсарская конвенция, 1971 г.) признает водно-болотные угодья экосистемами, которые имеют важное значение для сохранения биологического разнообразия и благосостояния человека. Определение экосистемного подхода было принято на 9-й Конференции Договаривающихся Сторон (2005): разумное использование водно-болотных угодий – это поддержание их экологического характера, достигаемое путем применения экосистемного подхода в контексте устойчивого развития. Как отмечалось в научной литературе, Конвенция нацелена не только на сохранение водоплавающих птиц (отдельно), и признание водно-болотных угодий ценными природными объектами (отдельно), а на их охрану в целом, как имеющих важное значение для сохранения биоразнообразия (Анисимов и Иванова, 2024: 121).

2) Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 г. – это еще один международный договор, закрепивший экосистемный подход к сохранению живых природных ресурсов. В ст. 1 (пункт 3) Конвенции морская экосистема Антарктики определена как комплекс взаимоотношений морских живых ресурсов Антарктики друг с другом и с окружающей их физической средой, она распространяется на все популяции плавниковых рыб, моллюсков, ракообразных и на все другие виды живых организмов, включая птиц, тюленей и китов. При этом ее положения не умаляют прав и обязательств договаривающихся сторон по Международной конвенции о регулировании китобойного промысла 1946 года и Конвенции о сохранении тюленей Антарктики 1972 года (Егоров, 2016: 225-226).

3) Конвенция ООН о биологическом разнообразии (1992) – это центральный международный инструмент экосистемного подхода. Конвенция охватывает все возможные области, связанные с биоразнообразием: от науки до сельского хозяйства. Конвенция прямо не упоминает экосистемы, но все ее задачи строятся на идее комплексного управления биоразнообразием. Решения Конференции сторон конвенции (COP 7, решение VII/11 и др.) уточнили и развили указанный подход.

4) Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке (1994 г.) напрямую термин «экосистемный подход» не использует, однако Конвенция ориентируется на комплексный подход к физическим, биологическим и социально-экономическим аспектам процессов опустынивания и засухи. В контексте экосистемных услуг, Конвенция подчеркивает

важность сохранения и восстановления природных экосистем и их функций, так как они способствуют удержанию влаги в почве, регулированию климата, обеспечению плодородия и иным процессам, которые могут смягчить последствия опустынивания (Самцова, 2024: 54).

5) Соглашение ООН по рыбным запасам (1995) дополняет нормы Конвенции ООН по морскому праву, и вводит требования по устойчивому рыболовству. В ст. 5 Соглашения содержится ряд общих принципов управления рыбными запасами, означающих, что государства должны принимать меры по обеспечению долгосрочной устойчивости трансграничных рыбных запасов на основе наиболее достоверных научных данных в целях поддержания или восстановления рыбных запасов на уровнях (или до уровней), при которых может быть обеспечен максимально устойчивый вылов, определяемый соответствующими экологическими и экономическими факторами. Они должны оценивать воздействие рыболовства, прочих видов человеческой деятельности и экологических факторов на запасы и виды, являющиеся объектом специализированного промысла, а также на запасы и виды, принадлежащие к той же экосистеме либо ассоциированные с запасами, являющимися объектом специализированного промысла, или зависимые от них.

Это означает, что в Мировом океане при управлении промыслом рыб необходимо учитывать влияние на всю морскую экосистему, а не только на один вид, что должно способствовать сохранению структуры и устойчивости рыболовства.

6) Конвенция ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков (Нью-Йорк, 21 мая 1997 г.) вводит специальную норму о защите экосистем: ст. 20 Конвенции требует, чтобы государства водотока индивидуально и при необходимости совместно обеспечивали защиту и сохранение экосистемы международных водотоков. Такая обязанность является конкретизацией общего принципа недопущения ущерба и основана на понимании экосистемы как элемента природной среды, требующего специальной охраны при водопользовании.

7) В Парижском соглашении по климату 2015 года (в рамках Рамочной конвенции ООН об изменении климата) декларируется важность экосистемного подхода в рамках мероприятий по предотвращению изменения климата и адаптации к изменениям климата. Это связано с тем, что экосистемы действуют и как поглотители, и как источники парниковых газов, а разрушение экосистем приводит к высвобождению CO_2 в атмосферу и изменению климата. Поэтому реализация экосистемных решений для снижения выбросов парниковых газов (замедление деградации экосистем для увеличения их поглощающей способности) является критически необходимой мерой в целях борьбы с изменением климата.

8) Другие соглашения и резолюции ООН. Принцип экосистемного подхода встречается в документах конференций ООН (например, в Рио-де-Жанейро 1992 г., когда была принята Повестка дня на XXI век или Рио-де-Жанейро 2012 г. «Будущее, которого мы хотим»), резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН и программных документах ЮНЕП. В частности, среднесрочные планы ЮНЕП содержат упоминания о необходимости «целостных» подходов к водным и иным экосистемам. Типичным примером этого была Среднесрочная стратегия ЮНЕП на 2018-2021 гг., в которой содержался призыв к странам, правительствам и международным организациям осуществлять экосистемный подход. Это означало, что «каждая страна, омываемая морями, должна стремиться сохранить здоровье морских экосистем, исходя из общих принципов, при этом внося в них корректировки с учетом собственных особенностей: природных, состояния научного потенциала и организационно-экономических условий» (Колмаков и Титова, 2024: 23). Несмотря на то, что эти и многие другие документы не являются юридически обязательными, они учитывают в национальных юрисдикциях как акты ООН.

Наличие значительного числа международных актов, в той или иной степени упоминающих важность экосистемного подхода к природопользованию и охране окружающей среды, повлияло как на международную судебную практику, так и на развитие национального экологического законодательства многих стран мира, включая и Россию. Так, Международный Суд ООН в деле Габчиково-Надьмарош (Венгрия против Словакии, 1997) подчеркнул необходимость превентивных мер в защите окружающей среды, указав, что в области охраны окружающей среды требуются бдительность и предупредительность из-за часто необратимого характера ущерба. Такой вывод тесно связан с экосистемным подходом, так как защита экосистем требует предупредительных мер. Аналогичным образом, Международный трибунал по морскому праву в 2024 г. дал консультативное заключение по вопросу изменения климата, где указал, что государства обязаны принимать во внимание релевантные экологические и экономические факторы, включая воздействие изменения климата и закисления океана, что подразумевает применение принципа предосторожности и экосистемного подхода. Тем самым Трибунал юридически увязал идею «экосистемного подхода» с обязательствами по Конвенции ООН по морскому праву. Аналогичный вывод можно встретить и в других решениях международных судов, указывающих, что при защите морских экосистем (коралловых рифов, Мирового океана) следует применять комплексный подход. В рамках процедур трансграничного арбитража (например, спорах по водно-болотным и лесным ресурсам между странами) стороны все чаще ссылаются на необходимость «интегрированного» или «экосистемного» управления.

Применительно к влиянию исследуемого принципа МЭП на национальное право, следует заметить, что ЕС принял еще в 2009 году Резолюцию о политике в области рыболовства и экосистемном подходе в управлении рыболовством, где было подчеркнуто, что названный подход к рыболовству сегодня обеспечивает наилучшую основу для глобальной системы управления и принятия решений. Этот подход нашел отражение в экологических правовых актах Канады, США, Норвегии и многих других стран мира (Бекяшев, 2016: 186-187).

В России принцип экосистемного подхода пока не закреплен в экологическом законодательстве. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в ст. 1 дает определение «естественных экологических систем», однако не указывает правовые последствия и порядок их возникновения. Кроме того, в данном определении речь идет только об «естественных экосистемах», однако еще существуют (как это принято считать в теории экологического права) модифицированные и трансформированные экосистемы (Петров, 1995: 100), которые в данном законе никак не упоминаются, однако они тоже требуют охраны. На это обстоятельство обращает внимание и М.М. Бринчук, когда пишет о том, что наряду с естественными экосистемами существуют искусственные экосистемы. В качестве примера они приводят агроэкосистему, основные функции которой поддерживают агрономические мероприятия: вспашка, селекция, внесением удобрений и ядохимикатов и т.д. (Бринчук, 2008: 9-10). По сути, экосистемный подход сегодня «прямо применяется по отношению только к ценным экосистемам, оставляя вне правового регулирования разнообразие всех других экосистем на обширной территории страны» (Краснова, 2021: 243).

Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» также прямо не упоминает экосистемный подход, однако фактически применяет его при установлении общего допустимого улова, принятии решений о закрытии районов промысла в целях восстановления сокращающихся запасов или при установлении запрета на добычу отдельных видов водных биологических ресурсов. Вместе с тем, следует заметить, что исследуемый принцип не получил должного

развития в двусторонних договорах Российской Федерации. Одним из исключений из этой тенденции является Соглашение между Правительством РФ и Европейским Сообществом о сотрудничестве в области рыболовства и сохранения живых морских ресурсов в Балтийском море 2009 г., где экосистемный подход упомянут (Бекяшев, 2017: 31).

Несмотря на отсутствие прямого упоминания экосистемного подхода в российском экологическом праве, мы можем встретить много косвенных признаков учета в РФ этого важнейшего принципа международного экологического права.

Во-первых, несмотря на выход России в 2025 году из Рамсарской конвенции, сами водно-болотные угодья никуда не делись, и режим их охраны не изменился.

Во-вторых, глава XIV.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусматривает механизм ликвидации накопленного вреда окружающей среде, и требует проведения восстановительных работ, нередко, над большими экосистемами, включая оценку полноты их восстановления, что косвенно отсылает к идеи комплексного (экосистемного) подхода. В-третьих, действует принцип бассейнового подхода к регулированию водных отношений (ст.3 Водного кодекса РФ), который предусматривает учет состояния крупных водных экосистем.

В-четвертых, в России действуют не только нормативы качества окружающей среды (воздуха, вод), которые не учитывают возможность перемещения (воздействия) одной среды на другую, но и нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду (ст. 27 Федерального закона «Об охране окружающей среды»), которые обладают потенциалом учета особенностей охраны целых экосистем (Краснова, 2015: 9-16). И хотя такие нормативы разработаны пока только применительно к озеру Байкал, их экосистемный потенциал сохраняется.

В-пятых, экосистемный подход учитывается при создании особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения. Развитием данного подхода может стать создание «экологических сетей», когда происходит учет экологической ситуации на прилегающих к ООПТ территориях, а также в соседних странах, так как экосистемы не связаны с наличием государственных границ, как это сделано в Беларуси и Молдове (Анисимов и Воронина, 2022: 36-39). Отдельного упоминания заслуживает вопрос о целесообразности включения в экологическое законодательство России категории «экосистемные услуги».

В самом общем виде под экосистемными услугами можно понимать имеющиеся в экосистеме условия и происходящие в ней процессы, с помощью которых в ней поддерживается и сохраняется жизнь. Следует согласиться с распространенным доктринальным выводом о том, что услуги, предоставляемые экосистемами, обычно относятся к одной из четырех категорий: обеспечивающие (ресурсы и продукты, получаемые от экосистем); регулирующие (выгоды, получаемые от регулирования экосистемных процессов); культурные услуги (нематериальные выгоды, которые люди получают от экосистем путем духовного обогащения, развития познавательной деятельности, рекреации, эстетического опыта или рефлексии); поддерживающие услуги, то есть необходимые для сохранения всех других услуг (Бобылев, 2019: 65). Юридически данная категория хорошо проработана в ст.1 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2023 г. № 294-З «Об охране окружающей среды», согласно которому экосистемные услуги – это «обеспечивающие, регулирующие, поддерживающие, культурные и иные услуги, которые позволяют получать обществу выгоды в экологической, экономической и социальной сферах в результате сохранения, восстановления и устойчивого функционирования естественных экологических систем». Законом предусматривается экономическая оценка экосистемных

услуг и ее учет при принятии управленческих решений. Еще более подробно экосистемные услуги регулируются ст. 242-243 Экологического кодекса Республики Казахстан от 2 января 2021 г. Данный опыт представляет интерес для реформирования российского законодательства.

В идеале в России следует принять Экологический кодекс, который сформулировал бы специальный принцип «экосистемного подхода и учета экосистемных услуг», а также определил бы конкретные правовые формы их проявления. Однако, поскольку принятие такого акта пока не планируется, данный подход может быть учтен в случае разработки Федерального закона «Об охране окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации». И хотя единая концепция проекта такого федерального закона ни в доктрине, ни в законодательной практике не проработана до конца, в основу такого закона может быть положена концепция Федерального закона от 2 апреля 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал», нормы которого построены с учетом особого аксиологического (ценностного) значения экосистемы озера Байкал (Пермиловский, 2022: 159-160).

Таким образом, экосистемный подход закреплен как основополагающий принцип международного экологического права в ряде международных конвенций, договоров, деклараций и резолюций, а также интегрирован в практику международных арбитражей. Применение экосистемного подхода нацелено на комплексную охрану природы и установление баланса интересов человека с природой. Внедрение в российское законодательство экосистемного подхода позволит повысить эффективность охраны окружающей среды, обеспечит устойчивость экосистем и создаст дополнительные гарантии экологической безопасности. Эти меры позволят России сблизить ее национальную политику с международными стандартами и эффективно противостоять экологическим вызовам будущего. Нормативное содержание экосистемного подхода состоит в том, что государства при принятии решений в сфере управления природными ресурсами (например, рыболовством) обязаны руководствоваться требованиями, основанными на предупреждении и недопущении причинения вреда другим живым ресурсам и окружающей среде в целом. В связи с этим представляется целесообразным закрепить принцип экосистемного подхода в ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды», регламентирующей основные принципы российского экологического законодательства, а также внести изменения и дополнения в другие экологические и природоресурсные правовые акты, определив категорию «экосистемные услуги», орган власти, который будет контролировать внедрение экосистемного подхода, и ряд других экономико-правовых аспектов этой проблемы.

Литература

Анисимов А.П., Воронина Н.П. Национальная экологическая сеть как правовая категория: опыт зарубежных стран и его приемлемость для России // Экологическое право. 2022. № 6. С. 36-39.

Анисимов А.П., Иванова С.В. Правовая охрана экологических систем в России: вопросы теории // Вестник Томского государственного университета. Право. 2024. № 52. С.104-126.

Бекяшев Д.К. Международно-правовой принцип экосистемного подхода в управлении рыболовством // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 8. С. 182-189.

Бекяшев Д.К. Современные международно-правовые проблемы рыболовства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2017. 66 с.

Бобылев С.Н. Экологическая устойчивость городов: оценивая экосистемные услуги и климатические изменения // Устойчивое развитие городов: коллективная монография / под ред. К.В. Папенова, С.М. Никонорова, К.С. Ситкиной. М.: Экономический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова, 2019. 63-74.

Бринчук М.М. Экосистемный подход в праве // Экологическое право. 2008. № 1. С. 6-14.

Колмаков А.Н., Титова Г.Д. Принципы реализации экосистемного подхода в морском планировании // Рыбное хозяйство. 2024. № 4. С. 22-30.

Копылов М.Н., Нгуен К.Т. Современные подходы к экосистемному управлению // Евразийский юридический журнал. 2012. № 4. С. 82-86.

Копылов М.Н., Пок М.В. Экосистемный подход к лесопользованию в международном праве // Образование и право. 2016. № 2. С. 78-86.

Краснова И.О. Дифференциация и интеграция в экологическом праве: на пути к сближению // Экологическое право. 2015. № 4. С. 9-16.

Краснова И.О. Экосистемный подход в правовом обеспечении биобезопасности // Вестник Российской университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2021. Том 25. № 1. С. 232-247.

Международное право: учебник / отв. ред. С.А. Егоров. М., 2016. 848 с.

Петров В.В. Экологическое право России: учебник. М.: Бек, 1995. 557 с.

Самцова Д.В. Зарубежный опыт развития и применения концепции экосистемных услуг // Веснік Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Янкі Купалы. Серыя 5. Эканоміка. Сацыялогія. Біялогія. 2024. Том 14. № 1. С. 52-64.

Шайдулина А.А. Международно-правовое регулирование устойчивого использования биологического разнообразия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2013. 30 с.