
ПРОБА ПЕРА

**ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВ
ПО РЕШЕНИЮ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ**

Силвестр Эмане Нссукюи

Кафедра теории и истории международных отношений
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10а, Москва, Россия, 117198

Статья представляет собой анализ организационных основ взаимодействия государств по решению экологических проблем, а также тех форм взаимодействия, которые сложились к настоящему времени.

Ключевые слова: Всемирная хартия природы, Всемирный фонд дикой природы, охрана окружающей среды, экологические проблемы, ЮНЕП.

Экологические проблемы начинают обсуждаться мировым сообществом в 60-е годы XX века. Так, на первой Конференции ООН по правам человека в 1968 г. международное сообщество признало взаимозависимость мира и прав человека, в том числе право на жизнь. В 1972 г. в Стокгольме состоялась конференция ООН по окружающей среде, которая ознаменовала начало важнейшего этапа в экологической политике государств и международных сообществ. Первый принцип Стокгольмской декларации провозглашает связь между правами человека и окружающей средой. По итогам этой конференции была принята Декларация, в которой определялись стратегические цели и направления действий мирового сообщества в области охраны окружающей среды. Стокгольмская конференция провозгласила 5 июня Всемирным днем охраны окружающей среды. На конференции был образован постоянно действующий орган ООН по окружающей среде (ЮНЕП) со штаб-квартирой в г. Найроби (Кения). Таким образом, на первой конференции 1975 года были определены основные принципы и направления взаимодействия государств в области охраны окружающей среды, была определена первая форма поведения итогов этой деятельности в виде международных конференций.

На конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) встретились главы 114 государств, представители 1600 неправительственных организаций. Это был самый впечатляющий форум по экологии в XX веке. Открывая конференцию, Генеральный секретарь ООН Бутрос Бутрос-Гали отметил: «Никогда ранее в истории так много не зависело для вас самих, для ваших детей, для ваших внуков, для жизни во всем многообразии ее форм от того, что вы делаете или не делаете» [1]. Важнейшими достижениями этой конференции ООН было признание следующих фактов: проблема охраны окружающей среды и экономическое развитие не могут рассматриваться отдельно (принцип 4); государства должны сотрудничать в духе всемирного партнерства с целью сохра-

нить, защищать и восстановить здоровье и целостность экосистемы Земли (принцип 7); мир, развитие и защита окружающей среды взаимосвязаны и неразделимы (принцип 25). Принцип ответственного подхода к окружающей среде, закрепленный в Декларации, гласит: в целях защиты окружающей среды государства в зависимости от своих возможностей широко применяют принцип ответственности за последствия деятельности человека. Государства широко применяют превентивно оберегающий подход к сохранению трансграничных рыбных запасов и далеко мигрирующих рыб, управлению ими и их использованию с тем, чтобы защищать морские ресурсы и сохранять морскую среду [см. также: 4]. Право на развитие тесно связано с охраной окружающей среды. Оно должно соблюдаться таким образом, чтобы адекватно удовлетворялись потребности нынешнего и будущих поколений в развитии и охране окружающей среды. В соответствии с принципом предотвращения вреда все государства должны идентифицировать и оценивать вещества, технологии, производства и категории активности, которые влияют или могут влиять существенным образом на окружающую среду. Они обязаны систематически исследовать, регулировать или управлять ими в целях предотвращения нанесения вреда окружающей среде или его существенного уменьшения. Содержание этого принципа раскрыто во Всемирной хартии природы, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 28 октября 1982 г. [2].

Всемирная хартия природы определила приоритетные направления экологической деятельности международного сообщества, что в значительной мере предопределило формирование экологической политики государств. По мнению многих специалистов, Всемирная хартия природы в сравнении с конференцией в Стокгольме 1972 г. продвинулась дальше по пути генерализации международных юридических принципов охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. В Хартии провозглашались следующие основные принципы:

1. Человечество осознает, что является составной частью природы. Поэтому к природе следует относиться с уважением и не нарушать ее основных принципов.

2. Генетическая основа жизни на земле не должна подвергаться опасности. Популяция каждой формы жизни, дикой или одомашненной, должна сохраняться, необходимую для этого среду обитания следует сохранять.

3. Все регионы Земли, как на суше, так и на морях, должны быть подчинены охране в соответствии с этими требованиями, особая защита должна обеспечиваться уникальным районам — типичным представителям всех видов экосистем и среды обитания редких или исчезающих видов.

4. Природные ресурсы должны не расточаться, а использоваться умеренно, как того требуют принципы, изложенные в настоящей Хартии: биологические ресурсы используются лишь в пределах их природной способности к восстановлению; ресурсы многократного пользования, включая воду, — повторно или рециркулироваться.

Согласно Хартии, деградация природных систем в результате чрезмерного и нерационального использования природных ресурсов, равно как и неспособность установить прочный эколого-экономический порядок между странами и народами,

ведет к подрыву основ цивилизации. Принцип предотвращения вреда закреплен в параграфе «с» статьи 7 и в статье 8 Конвенции о биологическом разнообразии (1992 г.), в статье 7 принципов и правил ЮНЕП по охране окружающей среды (1978 г.). Каждое государство должно принять, индивидуально или коллективно, все меры, необходимые для предотвращения, уменьшения и контроля за загрязнением любых компонентов окружающей среды. Данный принцип закреплен во многих международных договорах и международных конвенциях, например, в Конвенции ООН по морскому праву (1982 г.), Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов (1973 г.), Конвенции по защите морской среды района Балтийского моря (1974 г.), Конвенции по предотвращению загрязнения Средиземного моря (1976 г.), Конвенции по предотвращению загрязнения Рейна химическими веществами (1976 г.) и др.

Согласно принципу ответственности государств любое государство несет политическую или материальную ответственность в рамках своих обязательств, предусмотренных договорными или другими нормами международного права в области охраны окружающей среды. Данный принцип закреплен в принципе 13 Декларации Рио-92, который обязывает государства сотрудничать в целях разработки дополнительных международно-правовых норм, касающихся ответственности за негативные последствия экологического ущерба, причиняемого деятельностью, которая ведется под их юрисдикцией и контролем, районам, находящимся за пределами их юрисдикции. Государства, согласно принципу 13 Декларации Рио-92, должны разрабатывать национальные законы, касающиеся ответственности за негативные последствия экологического ущерба и компенсации за такой ущерб. Любой иммунитет от судебного разбирательства в соответствии с национальным законодательством или международным правом неприменим в отношении обязательств, возникающих в силу положений ряда международных конвенций в области охраны окружающей среды. Ведущая роль в международном экологическом сотрудничестве принадлежит Организации Объединенных Наций, ее специализированным учреждениям. ООН в настоящее время является центром сосредоточения всех форм природоохранительного сотрудничества государств. ООН располагает целой системой органов, которые заняты развитием международной природоохранной деятельности государств:

Генеральная Ассамблея ООН решает следующие вопросы:

- во-первых, она определяет основные направления экологической политики международного сообщества;
- во-вторых, она разрабатывает принципы взаимоотношений государств по охране окружающей среде;
- в-третьих, она принимает решения о проведении международных конференций ООН по важнейшим проблемам окружающей среды;
- в-четвертых, разрабатывает проекты международных конференций, рекомендации по ее охране;
- в-пятых, Генеральная Ассамблея ООН создает новые природоохранные органы и способствует развитию многостороннего и двустороннего сотрудничества государств с целью защиты окружающей среды.

При Генеральной Ассамблее ООН имеется Научный комитет по действию атомной радиации, Комитет по использованию космического пространства в мирных целях (КОСПАР) и др. Другим органом ООН, в работе которого значительное место занимает координация сотрудничества государств в области охраны природы, является Экономический и социальный совет (ЭКОСОС — Economic and Social Council). Он предпринимает исследования и составляет доклады по международным вопросам охраны окружающей среды и дает рекомендации по любым аспектам этой проблемы Генеральной Ассамблее, членам ООН и заинтересованным специализированным учреждениям. Природоохранными проблемами занимаются также региональные экономические комиссии и ряд специализированных учреждений ООН: Всемирная организация здравоохранения (World Health Organization); ФАО (World Food Programme); Международная организация труда (International Labour Organisation); ЮНЕСКО (United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation); Всемирная метеорологическая организация (World Meteorological Organisation); ИКАО (International civil Aviation Organisation) и др.

Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) образована в 1948 г. со штаб-квартирой в Париже. ЮНЕСКО создала международную программу «Человек и биосфера», которую координирует. В ее рамках были разработаны Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (1972 г.), Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитания водоплавающих птиц (1971 г.) и др. Центр всемирного наследия ЮНЕСКО работает над выполнением Конвенции об охране культурного и природного наследия и созданием региональной системы для охраны памятников, включенных в список мирового культурного наследия (в этот список внесено около 300 объектов). Межправительственная океанографическая комиссия ЮНЕСКО проводит исследования по влиянию загрязнителей на морскую среду и разрабатывает соответствующие рекомендации.

Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) создана резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 15 декабря 1972 г. В соответствии с рекомендациями Стокгольмской конференции ООН по окружающей среде (1972 г.), ЮНЕП имеет Совет управляющих, куда входят представители 58 государств, Совет по координации охраны окружающей среды, Фонд окружающей среды. ЮНЕП активно сотрудничает с ЮНЕСКО. Важнейшими направлениями природоохранительной деятельности ЮНЕП являются: а) охрана отдельных природных объектов (защита морской среды, охрана почв и пресных вод); б) борьба с различными видами вредного воздействия (борьба с опустыниванием, загрязнением); в) рациональное использование природных ресурсов; г) создание мировой справочной службы по наблюдению за состоянием окружающей среды (мониторинг); е) разработка международно-правовой основы природоохранительной деятельности. При поддержке ЮНЕП разработаны и приняты Конвенции по охране Средиземного моря от загрязнения (1976 г.), Кувейтская региональная конвенция по охране морской среды от загрязнения (1978 г.); Боннская конвенция о сохранении мигрирующих

видов диких животных (1979 г.), Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (1979 г.) и др.

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) образована в 1948 г. Она занимается вопросами охраны здоровья человека в аспекте взаимодействия его с окружающей средой. Изучает проблемы загрязнения атмосферного воздуха, разрабатывает единые показатели загрязнения воздуха; проводит анализ законодательства отдельных стран по этому вопросу и др. Международная морская организация (ИМО) создана в 1948 г., занимается вопросами охраны морской среды и созывает международные конференции по охране мирового океана. В настоящее время ИМО является одной из представительных международных организаций, в рамках которой разрабатываются и согласовываются основные принципы международной политики по защите морской среды. Сельскохозяйственная и продовольственная организация Объединенных Наций (ФАО) образована в 1945 г. Сфера ее деятельности — сельское хозяйство и мировые продовольственные ресурсы. В связи с этим она занимается экологическими проблемами в сельском хозяйстве: охраной и использованием земель, водных ресурсов, лесов, животного мира, биологических ресурсов Мирового океана, разрабатывает технические проекты охраны земель, лесов, вод, животного и растительного мира и предлагает их государствам-членам для руководства, а также разрабатывает проекты конвенций по охране указанных объектов. ФАО подготовила почвенную карту мира, благодаря инициативе ФАО принята Всемирная почвенная хартия, проведены международные конференции по народонаселению, продовольствию, по борьбе с опустыниванием земель, охране водных ресурсов. ФАО участвует в разработке многих экологических программ, активно сотрудничает с ЮНЕСКО, ЮНЕП, МСОП.

Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) создано в 1957 г. для выполнения программы обеспечения ядерной безопасности и охраны окружающей среды от радиоактивного загрязнения. Начиная с 1958 г., Агентство активно осуществляет программу «Ядерная безопасность и защита окружающей среды», цель которой — обеспечение безопасности использования ядерной энергии и защита человека и окружающей среды от ядерной радиации, радиоактивных отходов и других выбросов с ядерных установок. Международный союз охраны природы (МСОП) образован в 1948 г. со штаб-квартирой в Женеве. Его членами являются свыше 100 государств, он объединяет 800 членов. Работа его сосредоточена в 6 комиссиях, членами которых являются 6 тысяч экспертов. Основная задача деятельности МСОП состоит в развитии международного сотрудничества государств, национальных международных организаций, отдельных граждан: а) сохранение естественных экосистем, растительного и животного мира; б) сохранение редких и исчезающих видов растений и животных, памятников природы; в) организация заповедников, резерватов, национальных природных парков; г) экологическое просвещение. Союз активно участвует в международном нормотворческом процессе. Им подготовлены проекты многих действующих конвенций, он совместно с ЮНЕП и Всемирным фондом по охране природы (1980 г.) разработал Стратегию по поддержке жизненного уровня на должном уровне (1991 г.). По инициативе МСОП ведется Красная книга редких и исчезающих видов растений и животных.

Помимо универсальных организаций проблемами охраны окружающей среды вплотную занимаются многие региональные организации общей и специальной компетенции. Например, Комиссия для стран южной части Тихого океана, образованная в 1947 г., содействует улучшению экономических, социальных и культурных условий, а также охране окружающей среды посредством взаимных консультаций. Полезную работу по кодификации и прогрессивному развитию международного экологического права проводят Всемирный фонд дикой природы (WWF), Международный институт по окружающей среде и развитию, Международный совет по природоохранному праву и др.

Россия участвует в экологическом сотрудничестве по линии международных конвенций (договоров) и соглашений на многосторонней основе. Свыше 50 международных документов, подписанных Российской Федерацией, а также бывшим СССР, и принятых ею к исполнению, регулируют ныне российское экологическое сотрудничество с другими государствами. Говоря о международных договорах, заключенных Россией на многосторонней основе, нельзя не сказать о международном сотрудничестве со странами СНГ — бывшими союзными республиками СССР. Основным документом здесь является межправительственное Соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды, подписанное в Москве в феврале 1992 г. представителями 10 стран. На основе межправительственных соглашений развивается двустороннее сотрудничество со всеми пограничными странами, включая государства СНГ и др. Россия принимала участие в более чем 20 многосторонних конвенциях и соглашениях по широкому кругу актуальных проблем, в частности, по международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения; защите морской среды Балтийского, Черного и других региональных морей; Арктики; по изменению климата; охране животного и растительного мира; поверхностных вод и транспортировке отходов. Правовой основой двустороннего сотрудничества являются 30 базовых межправительственных соглашений с Беларусью, Бельгией, Великобританией, Германией, Данией, Индией, Канадой, Китаем, Республикой Корея, США, Украиной, Финляндией, Францией, Швейцарией, Швецией, Эстонией, Японией и другими странами.

Соглашение между правительствами Российской Федерации и Канады о сотрудничестве по вопросам окружающей среды от 8 мая 1993 г. констатирует, что сотрудничество по вопросам окружающей среды между двумя государствами является взаимовыгодным как на национальном, так и на международном уровнях [3]. В рамках выполнения международных обязательств Российской Федерации по Конвенции об охране озонового слоя и Монреальскому протоколу Правительством России в 1996 г. приняты постановления о регулировании ввоза и вывоза озоноразрушающих веществ, подписано соглашение между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития «О безвозмездном гранте для финансирования проекта поэтапного сокращения потребления озоноразрушающих веществ в Российской Федерации». В декабре 1997 г. Правительство Российской Федерации приняло постановление «Об обеспечении выполнения Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике». Российские фи-

зические и юридические лица осуществляют деятельность в районе действия Договора об Антарктике только на основе надлежаще оформленных разрешений, подтверждающих соответствие этой деятельности требованиям Протокола об охране окружающей среды к Договору об Антарктике, подписанного в Мадриде 4 октября 1991 г. В сентябре 1994 г. Правительство Российской Федерации одобрило постановление № 1051 «О мерах по обеспечению выполнения обязательств Российской стороны, вытекающих из Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения». В августе 1998 г. постановлением № 968 Правительство определило порядок вывоза с территории Российской Федерации осетровых видов рыб и продукции из них, включая икру. Было решено, что это допускается при наличии специальных разрешительных документов, а также лицензий Госкомрыболовства России.

Россия играет значительную роль в решении глобальных и региональных экологических проблем. Будучи правопреемником СССР, Российская Федерация взяла на себя договорные обязательства бывшего СССР по предотвращению экологической катастрофы, сохранению биосферы и обеспечению развития человечества. Россия является членом многих международных природоохранительных организаций или продолжает сотрудничество с такими организациями на взаимовыгодной основе. Например, Всемирный фонд дикой природы создал трастовый фонд «На пути к устройству и развитию России». Осуществлялось финансирование экологических проектов за счет гранта Швейцарского представительства во Всемирном фонде дикой природы. В течение многих лет Российская Федерация продолжает процесс углубленного сотрудничества с Комиссией ООН по устойчивому развитию, с Организацией экономического сотрудничества и развития и с Европейским Союзом. Развиваются также российско-американское сотрудничество (проблема озера Байкал, мероприятия по регулированию качества воды, организация заповедников и др.), российско-германские связи (экологические проблемы в регионах, район озера Байкал, обмен радиологической информацией и др.), сотрудничество со Скандинавскими странами (экологически безопасные технологии, строительство водоочистных сооружений, охраняемые территории на Карельском перешейке). В последние годы, в условиях недостаточного финансового обеспечения решения природоохранных проблем, Россия способствовала реализации нескольких экологических проектов при финансовой поддержке Всемирного банка, Европейского банка реконструкции и развития, Глобального экологического фонда и других организаций. Сегодня Россия занимает очень важное место в системе природоохранных мероприятий.

В итоге можно сделать вывод о том, что создание в рамках ООН специальных органов по охране окружающей среды демонстрирует интерес к развитию и обеспечению экологической безопасности в мире. Позитивным фактом является то, что в последние годы наблюдается активизация сотрудничества государств по линии международных договоров об охране природы. В этом сотрудничестве принимают участие не только государства, но и ряд международных правительственных и неправительственных организаций.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Бутрос-Гали Б.* Выступление на Конференции ООН по охране окружающей среды // Конференция ООН по охране окружающей среды. — Рио-де-Жанейро: UNEP, 2005. — Т. 16. — № 3.
- [2] Всемирная хартия природы. Принята 28.10.1982 г. Резолюцией 37/7 на 48-м пленарном заседании 37-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН // www.lawmix.ru/abro.php?id=11244
- [3] Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Канады о сотрудничестве по вопросам окружающей среды (Москва, 8 мая 1993 г.) // www.regional-forum.ru/about/doc_detail.php?ID=44
- [4] Соглашение об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 года // www.un.org/russian/news/fullstorynews.asp?newsID=5295

INSTITUTIONAL BASIS OF STATES INTERACTION ON ECOLOGICAL PROBLEMS SOLUTION

Sylvestre Emane Nssoukui

Theory and History of International Relations Chair
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198

The article focuses on the problems of institutional basis of states' interaction on ecological problems solutions. The author examines the institutional forms of cooperation, representing in the activities of special organizations and governmental structures.

Key words: The Earth Magna Charta, Worldwide Fund for Nature, environmental protection, ecological problems, United Nations Environmental Programme.