
РОЛЬ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ООН СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ХАРАКТЕРА В ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ (МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)

Э.А. Абдуллаев

Кафедра международного права
Московский государственный институт международных отношений (университет)
просп. Вернадского, 76, Москва, Россия, 119454

Статья посвящена деятельности международных организаций в области защиты окружающей среды, в том числе ведущей роли ООН и деятельности ее спецучреждений в этой области: ЮНЕСКО, ВОЗ, МОТ и Программе ООН по окружающей среде (ЮНЕП). Вносятся предложения о преобразовании ЮНЕП в международную организацию ООН, которая занималась бы вопросами окружающей среды.

Цель охраны окружающей среды — отвести от людей угрозу массовой гибели и гарантировать им благоприятные физические условия. Охрана окружающей среды стала одной из важнейших международных проблем современности. Ее эффективное решение является условием существования и развития человеческой цивилизации.

На сегодняшний день не существует международной межправительственной организации, которая занималась бы организацией межгосударственного сотрудничества по всему комплексу проблем охраны окружающей среды. Такая организация потребовала бы концентрации огромных материальных и финансовых средств, сосредоточения координационных и оперативных функций, она неизбежно повлекла бы создание организационной структуры, сравнимой с ООН.

В силу этих обстоятельств международное природоохранительное сотрудничество развивается, прежде всего, в рамках Организации Объединенных Наций — организации, универсальной как по числу представленных в ней государств-членов, так и по широте и многообразию областей и направлений деятельности; организации, цели и принципы которой отвечают демократическим требованиям прогрессивного развития международного сообщества. Объединяющая более 190 государств, Организация Объединенных Наций способна предложить такие международные механизмы для обеспечения охраны окружающей среды, которые соответствуют глобальному характеру самой проблемы.

Проблемы рационального отношения человечества к естественным богатствам мира привлекают растущее внимание главных органов ООН, а также специализированных учреждений ООН: ЮНЕСКО, ФАО, ВОЗ, МОТ, ИМО и др. Среди документов, касающихся охраны окружающей среды, важное место занимают резолюции ООН и ее специализированных учреждений, особенно таких, как ЮНЕСКО, МОТ, ФАО, ВОЗ [6, с. 141].

Анализ положений Устава ООН (главы IV «Генеральная Ассамблея», главы IX «Международное экономическое и социальное сотрудничество», главы X «Экономический и Социальный Совет») приводит к выводу, что в системе главных органов ООН основная ответственность за организацию международного природоохранительного сотрудничества возложена на Генеральную Ассамблею и Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС). Наряду с общими полномочиями «обсуждать любые вопросы или дела в пределах настоящего Устава» (ст. 10 Устава) в функции и полномочия Генеральной Ассамблеи входят организация исследований и подготовка рекомендаций в целях «содействия международному сотрудничеству в области экономической, социальной, культуры, образования, здравоохранения и содействия осуществлению прав человека» (ст. 13). При этом главная ответственность за осуществление деятельности ООН в области международного экономического и социального сотрудничества (сюда относится международное природоохранительное сотрудничество), как отвечающее требованию ст. 1 Устава ООН, возлагается на Генеральную Ассамблею ООН (ст. 60 Устава ООН).

Ответственность в данной области Устав возлагает и на Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС), которому для этой цели предоставляются специальные полномочия. Однако, как предусмотрено ст. 60 Устава ООН, в этом качестве ЭКОСОС действует исключительно под руководством Генеральной Ассамблеи ООН. На приоритет Генеральной Ассамблеи по сравнению с ЭКОСОС указывает и п. 2 ст. 15 Устава ООН, предусматривающий право Генеральной Ассамблеи получать и рассматривать доклады других органов ООН.

Действуя под руководством Генеральной Ассамблеи, ЭКОСОС обладает целым рядом специальных полномочий, предоставленных ему Уставом ООН. Как указывает ст. 62 Устава, Совет предпринимает исследования и составляет доклады «по международным вопросам в области экономической, социальной, культуры, образования, здравоохранения и подобным вопросам». ЭКОСОС координирует выполнение программ специализированных учреждений ООН, относящихся к сохранению и развитию природных ресурсов, руководит деятельностью в области охраны природы входящих в его структуру органов и предпринимает самостоятельные исследования. Совет уполномочен подготавливать проекты конвенций и созывать международные конференции по вопросам, входящим в его компетенцию [4, с. 277].

Для выполнения своих функций по организации международного природоохранительного сотрудничества ЭКОСОС может использовать механизм взаимодействия со специализированными учреждениями ООН, предусмотренный ст. ст. 63, 64 Устава ООН, а также создавать комиссии в отдельных областях своей деятельности (ст. 68 Устава ООН) [8, с. 63, 64, 68].

Принципиальное отношение ООН к вопросам охраны природы мира выражено в резолюции XVII сессии Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1962 г. «Экономическое развитие и охрана природы», принятой в поддержку почти идентичной по содержанию резолюции XII сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО «Экономическое развитие и охрана природных ресурсов, флоры и фауны» от 12 декабря 1962 г. Данной резолюцией признано, что охрана природы — «сохранение, восстановление, обогащение и рациональное использование природных ресурсов и увеличение их производительности» — является непосредственным долгом государств. Генеральная Ассамблея ООН рекомендовала расширить обмен информацией, усилить пропаганду идей разумного отношения к природе.

Первая конференция ООН по проблемам окружающей человека среды, проходившая в Стокгольме в июне 1972 г., сыграла особую роль в развитии международ-

ного сотрудничества по охране окружающей среды. Она стала мощным импульсом для осознания и решения возникающих природоохранных проблем.

На Стокгольмской конференции международное сообщество впервые предприняло попытку рассмотреть взаимосвязи между окружающей средой и развитием на глобальном уровне. Принятый конференцией Стокгольмский план мероприятий стал первым глобальным планом действий в области окружающей среды.

На основании решений конференции была учреждена Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП), предназначенная дополнять, координировать и стимулировать экологическую деятельность специализированных организаций системы ООН [4, с. 703].

Через десять лет после Стокгольмской конференции в ряде промышленно развитых стран был зафиксирован прогресс, достигнутый в улучшении качества воздуха и воды, в ужесточении контроля за химическими веществами и в сохранении компонентов природы. Одновременно в большинстве развивающихся стран наблюдались беспрецедентная по темпам и масштабам деградация окружающей среды.

19 декабря 1983 г. Генеральная Ассамблея ООН учредила «Всемирную комиссию по окружающей среде и развитию», поручив ей предлагать долгосрочные стратегии в области окружающей среды в целях достижения устойчивого развития. Комиссия сформулировала основную организационную задачу следующим образом: «Способность выбирать направления политики, обеспечивающие устойчивость, требует того, чтобы экологические аспекты политики рассматривались вместе с экономическими, торговыми, энергетическими, сельскохозяйственными, промышленными и прочими аспектами, причем в рамках одних и тех же повесток дня и одних и тех же национальных и международных учреждений».

В июне 1992 г., спустя 20 лет после Стокгольмской конференции, руководители стран мира собрались в Рио-де-Жанейро на Конференцию Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию [4, с. 695]. Итоговые документы Конференции — Повестка дня на XXI век и Рио-де-Жанейрские принципы международного сотрудничества сыграли конструктивную роль в содействии развитию и укреплению организационного механизма деятельности в целях охраны окружающей среды и обеспечения устойчивого развития на национальном и международном уровнях.

В Резолюции Генеральной Ассамблеи 47/121 от 22 декабря 1992 г. были одобрены новые международные организационные механизмы, включая учреждение Комиссии по устойчивому развитию. Была ускорена разработка международно-правовых основ решения глобальных экологических проблем, таких, как изменение климата, биологическое разнообразие и опустынивание.

В 1997 г. на своей девятнадцатой специальной сессии Генеральная Ассамблея провела пятилетний обзор деятельности по итогам Всемирной встречи на высшем уровне «Планета Земля» и приняла Программу действий по дальнейшему осуществлению Повестки дня на XXI век. Было отмечено, что осуществление Повестки дня на XXI век на комплексной основе остается исключительно важной и насущной задачей.

В ст. 57 Устава ООН предусмотрено: «Различные специализированные учреждения, созданные межправительственными соглашениями и широко облеченные международной, определенной в их учредительных актах, ответственностью в области экономической, социальной, культуры, образования, здравоохранения и подобных областях, будут поставлены в связь с Организацией. ЭКОСОС уполномочен вступать с любым из специализированных учреждений ООН в соглашения, определяющие условия, на которых соответствующие учреждения будут поставлены

в связь с Организацией. Такие соглашения подлежат утверждению Генеральной Ассамблеей. Совет уполномочивается согласовывать деятельность специализированных учреждений посредством консультаций с ними и рекомендаций таким учреждениям и посредством рекомендаций Генеральной Ассамблее и Членам Организации» [4, с. 277].

Следовательно, специализированные учреждения ООН — это самостоятельные международные организации по экономическим, социальным и гуманитарным вопросам, связанные с ООН (через Экономический и Социальный Совет ООН) международными соглашениями. Большинство членов ООН — участники специализированных учреждений ООН. Специализированные учреждения созданы на основе межправительственных соглашений.

Специализированные учреждения ООН представляют собой особую категорию межправительственных международных организаций. Далеко не все специализированные учреждения ООН участвуют в международном правоохранительном сотрудничестве. Такое участие определяется, прежде всего, профилирующей деятельностью специализированного учреждения, тем, в какой степени она может быть связана с проблемой охраны окружающей среды. Особенно важную роль в области охраны окружающей среды играют ЮНЕСКО, ФАО, ВОЗ, ВМО, ИМО, а также МАГАТЭ. Несмотря на то, что данные организации созданы для решения задач, не относящихся прямо к проблемам окружающей среды, они давно включились в природоохранительную деятельность.

Осуществление специализированными учреждениями ООН деятельности в области охраны окружающей среды предполагает наличие правовых оснований такой деятельности. В связи с отсутствием прямых указаний на природоохранительную компетенцию специализированных учреждений ООН таковая может быть определена только на основе анализа соответствующих положений Устава ООН, учредительных актов самих специализированных учреждений и ряда других международных документов. О стремлении конкретизировать «правовой мандат» в области охраны окружающей среды свидетельствует позиция специализированных учреждений ООН в процессе подготовки проекта Декларации по окружающей человека среде, принятой в 1972 г. Стокгольмской конференцией [2, с. 58]. Так, например, представители ФАО выразили пожелание, чтобы в Декларации устанавливалось право человека на чистые продукты питания. Представители ВОЗ настаивали на включении права на «окружающую среду, обеспечивающую здоровье нынешних и будущих поколений людей».

Отдельные указания (прямые или косвенные) на компетенцию в области охраны окружающей среды содержатся в положениях учредительных актов специализированных учреждений ООН.

Так, Устав Всемирной Организации Здравоохранения (Нью-Йорк, 22 июля 1946 г.) предусматривает, что целью организации является «достижение всеми народами возможно высшего уровня здоровья». Из преамбулы Устава ВОЗ следует, что термин «здоровье» означает состояние полного физического, душевного и социального благополучия, а не только отсутствие болезней или физических дефектов [7, с. 1].

Современные представления о человеке предполагают в качестве одного из необходимых условий достижения «полного физического, душевного и социального благополучия» наличие благоприятной окружающей среды, которая, с одной стороны, не подвергала бы серьезной опасности физическое здоровье отдельных лиц, а с другой — не влекла бы необратимых неблагоприятных изменений генетических

характеристик человечества как популяции живых организмов. ВОЗ осуществляет сбор и распространение экологической информации, связанной с охраной здоровья людей, производит мероприятия по международному контролю за загрязнением окружающей среды (преимущественно атмосферного воздуха и водных ресурсов), по защите от радиационных и химических источников загрязнения, по уничтожению опасных отходов, санитарно-гигиенические мероприятия, участвует в исследовательской работе, оказывает техническую помощь [4, с. 289]. Сфера технической помощи ВОЗ охватывает вопросы обеспеченности питьевой водой и выполнения санитарно-гигиенических требований. ВОЗ обладает определенными полномочиями в области права [5, с. 58]. Она собирает, обобщает и анализирует национальное законодательство о здравоохранении и соответствующие международно-правовые акты, тексты которых опубликовываются полностью или в изложении либо в форме сравнительных обзоров в ежеквартальном издании «Международный комpendиум законодательства о здравоохранении».

Устав Международной Организации Труда (измененный на конференции МОТ в Монреале в октябре 1946 г., с изменениями и дополнениями от 22 июня 1962 г., 4 июня 1986 г.) определяет, что в число целей МОТ входит обеспечение лучших условий труда работающих мужчин, женщин, подростков и детей, иначе говоря, обеспечение благоприятной производственной среды. За время своего существования МОТ осуществило целый ряд мероприятий по оздоровлению окружающей производственной среды, что убедительно продемонстрировало наличие в его деятельности экологических аспектов. Характерно также, что в период подготовки Стокгольмской конференции представители МОТ предлагали ввести в проект Декларации по окружающей человека среде новый термин — «окружающая производственная среда».

В составе МОТ в 1974 г. был учрежден департамент по производственным условиям и окружающей среде.

Природоохранные аспекты постоянно фигурируют в повестке дня органов МОТ, включены в различные сферы деятельности Организации. Так, в 1970 г. на 54-й сессии Генеральной конференции МОТ была принята резолюция, в которой подчеркивалась необходимость защиты трудящихся от неблагоприятных физических воздействий рабочей среды (тепловое излучение, радиация, загрязнение воздуха, шум, вибрация).

Аналогичные резолюции были приняты также на 57-й и 59-й сессиях Генеральной конференции. В 1975 г. Генеральный директор МОТ представил доклад «Сделать труд более гуманным», посвященный вопросам улучшения условий труда и качества производственной среды. МОТ принята Конвенция № 170 о безопасности при использовании химических веществ на производстве (Женева, 25 июня 1990 г.).

В ст. 1 Устава Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (Лондон, 16 ноября 1945 г.) сказано, что организация должна «содействовать укреплению мира и безопасности, способствуя сотрудничеству народов путем образования, науки и культуры». Отсюда видно, что ЮНЕСКО является прежде всего политической организацией [1, с. 6]. Вместе с тем Устав ЮНЕСКО (п. 2 ст. 1) возлагает на нее обязанности помогать «сохранению, прогрессу и распространению знаний», а также поощрять «сотрудничество народов во всех областях умственной деятельности». Та же статья Устава возлагает на организацию обязанность заботиться «о сохранении и об охране всеобщего наследия человечества». В этом положении Устава нетрудно усмотреть прямую связь с основополагающим принципом современного международного природоохранительного сотрудничества — принципом

охраны и улучшения окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений людей (принцип 1 Стокгольмской Декларации ООН от 16 июня 1972 г.).

В период подготовки к Стокгольмской конференции ЮНЕСКО учредила Комитет по вопросам окружающей среды для разработки вопросов более активного участия в международном природоохранительном сотрудничестве. Расширение такого сотрудничества обусловило необходимость создания в структуре ЮНЕСКО координационного органа. В 1975 г. Был учрежден Межсекторальный комитет по координации деятельности в области окружающей среды. Междисциплинарная (комплексная) Программа ЮНЕСКО «Человек и биосфера» (UNESCO Programme «MAN and Biosphere» MAB) была принята в 1970 г. на XVI сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО. MAB является в некотором отношении продолжением бывшей Международной биологической программы и выражает новый, интегрированный подход к исследованиям, подготовке специалистов и деятельности, имеющей целью получить наиболее верные представления о состоянии взаимодействия человека и окружающей среды.

ЮНЕСКО активно участвует в правотворческой деятельности и в контроле за выполнением международно-правовых обязательств государств и организаций по всем вопросам образования, науки и культуры, включая вопросы охраны окружающей среды. В частности, она была основным автором, инициатором и организатором подготовки проектов Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц (подписана 2 февраля 1971 г. В Рамсаре, Иран), и Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия, подписанной в Париже 23 ноября 1972 г. [3, с. 157].

Наличие у того или иного специализированного учреждения ООН компетенции в сфере охраны окружающей среды, ее объем и характер могут быть выявлены и уточнены также в решениях самих специализированных учреждений, связанных с их участием в международном сотрудничестве в области окружающей среды. Так, на своей XII сессии (1962 г.) Генеральная конференция ЮНЕСКО приняла рекомендацию о сохранении красоты и характера ландшафта и его достопримечательностей. Разработка и принятие ЮНЕСКО подобной рекомендации свидетельствует о природоохранительной компетенции этого специализированного учреждения. Из самого текста рекомендации вытекает, что эта компетенция включает такие важные вопросы международной охраны окружающей среды, как предупреждение и возмещение ущерба вследствие экологических нарушений, борьба с шумовым загрязнением, экологически рациональное планирование и застройка населенных пунктов, создание природных резерватов, совершенствование и координация природоохранительного законодательства, просвещение в области окружающей среды, и др. XII сессия Генеральной конференции ЮНЕСКО приняла также резолюцию 12с/2.2213, которая содержит указание на интерес ЮНЕСКО к проблемам охраны природных ресурсов, флоры и фауны в связи с экономическим развитием и об «имеющемся у нее опыте в этой области».

Резолюция 13с/2.2271 XIII сессии Генеральной конференции свидетельствует о компетенции ЮНЕСКО в таком важном вопросе, как организация экологических исследований в целях сохранения природных богатств. На той же сессии была принята резолюция 13с/2.2272, подчеркивающая ведущую роль ЮНЕСКО в развитии «изысканий, исследований и подготовки кадров в области экологических наук и сохранения природных ресурсов».

Следовательно, природоохранительная деятельность ЮНЕСКО развивается в рамках той компетенции, которая следует из положений Устава этой организации и

конкретизирована в соответствующих решениях Генеральной конференции ЮНЕСКО.

Согласно Уставу Продовольственной и сельскохозяйственной организации (ФАО) в ее цели входит улучшение питания и подъем жизненного хозяйства. Сельскохозяйственное производство основано, прежде всего, на использовании такого природного объекта, как земля. Оно также зависит от наличия и состояния водных и лесных ресурсов, тесно связано с применением удобрений и ядохимикатов.

Поэтому Устав ФАО призван содействовать международным и национальным мероприятиям в области «сохранения естественных ресурсов» [9, с. 1]. Этим объясняется тот факт, что значительное место в деятельности организации занимают программы, носящие природоохранный характер. Они включают меры по охране и рациональному использованию почв, лесов, водоемов, животных.

Существенная деятельность проводится ФАО в области сохранения экосистем. Организационно она оформлена в виде полевых проектов ФАО и сконцентрирована на проблемах рационального землепользования, охраны животного мира и создания природных резерватов.

Так, на основании п. 1 ст. VI Устава ФАО в рамках этого специализированного учреждения ООН создан целый ряд комиссий и комитетов, занимающихся вопросами охраны и рационального использования живых ресурсов Мирового океана. К их числу можно отнести Комитет ФАО по рыболовству в Центрально-Восточной Атлантике, Комиссию по рыболовству в Центрально-Западной Атлантике, Постоянную Комиссию Конференции по использованию и охране морских ресурсов южной части Тихого океана. Кроме того, непосредственно в Департаменте по рыболовству ФАО учреждены Отдел рыбных ресурсов и охраны окружающей среды и Служба по воспроизводству рыбных ресурсов и охране окружающей среды. Расширение природоохранительной деятельности различных подразделений ФАО потребовало ее координации на междепартаментском уровне. С этой целью в 1974 г. был учрежден специальный отдел по координации программ в области окружающей среды.

На компетенцию ФАО в области охраны и рационального использования природных ресурсов указывают рекомендации 21, 22, 47, 48 Плана мероприятий. При этом подчеркивается особая роль ФАО в организации контроля за экологическими последствиями применения агрохимических средств, в развитии вторичного использования отходов сельскохозяйственного производства, в охране морской среды и биоресурсов Мирового океана и пресноводных водоемов.

Представление об объеме природоохранительной компетенции специализированных учреждений ООН дают и документы Стокгольмской конференции по проблемам окружающей человека среды, которая наметила долгосрочную программу взаимодействия государств и международных организаций в целях охраны окружающей среды [10, с. 119]. При этом важная роль отведена целому ряду специализированных учреждений ООН.

Самостоятельные программы специализированных учреждений ООН в области окружающей среды, как правило, были разработаны до создания в системе ООН специального механизма по координации природоохранительной деятельности и редко выходят за рамки профилирующей деятельности соответствующего специализированного учреждения. После 1972 г. в результате вовлечения специализированных учреждений в деятельность ЮНЕП появилось значительное число двусторонних программ (специализированное учреждение ООН — ЮНЕП). Все более широко применяются межучрежденческие программы, которые разрабатываются

для комплексного решения какого-либо аспекта охраны окружающей среды либо нацелены на совокупное решение региональных природоохранных проблем.

Таким образом, мы приходим к выводу о необходимости дальнейшего расширения и углубления деятельности спецучреждений в области охраны окружающей среды. Также можно было бы предложить преобразовать Совет по опеке в орган, который занимался бы вопросами охраны окружающей среды и экологической безопасности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Драч В. ЮНЕСКО и современный мир // *Международная жизнь*. — 1975. — № 6.
2. Ерофеев Б.В. Экологическое право России. — М., 2002.
3. Колбасов О.Н. Международно-правовая охрана окружающей среды. — М., 1982.
4. *Международное право: Учебник* // Отв. ред. Ю.М.Колосов, Э.С. Кривчикова. — М., 2000.
5. Сперанская Л.В., Третьякова К.В. *Международное право окружающей среды*. — М., 1995.
6. Тимошенко А.С. *Формирование и развитие международного права окружающей среды*. — М., 1986.
7. Устав Всемирной Организации Здравоохранения (Нью-Йорк, 22 июля 1946 г.).
8. Устав Организации Объединенных Наций (Сан-Франциско, 26 июня 1945 г.).
9. Устав Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО, 1945 г.).
10. Хромов С.С. *Проблема окружающей среды в деятельности ООН*. — М., 1984.

THE ROLE OF SPECIALIZED ORGANIZATIONS OF THE UNITED NATIONS OF SOCIALLY ECONOMIC CHARACTER IN PROTECTION OF THE ENVIRONMENT (INTERNATIONAL LAW ASPECT)

E.A. Abdullaev

The Department of International Law
Moscow State Institute of International Relations (University)
Vernadsky prospect, 76, Moscow, Russia, 119454

The article deals with the activity of international organizations directed on environmental protection including leading role of the United Nations and its special organizations in this sphere: UNESCO, WHO, ILO and United Nations Environmental Program (UNEP). The author submits a proposal concerning reorganization of the UNEP into special organization of UN which would deal with the environment.