

# МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВЫХ МЕХАНИЗМОВ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Дарья Боклан\*

*Статья посвящена анализу международно-правовых основ финансовых механизмов охраны окружающей среды. В последние десятилетия международные финансовые организации активно содействуют охране окружающей среды. Механизмы финансирования охраны окружающей среды, такие как ГЭФ Всемирного банка, МФМП и другие становятся составной частью международной финансовой системы.*

В 2006 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию № 61/36. В приложении к данной резолюции содержится Проект Комиссии международного права ООН (далее КМП) «Распределение убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности» (далее Проект). Проект содержит предпосылки для установления международно-правового финансового механизма предотвращения ущерба окружающей природной среде. При составлении Проекта КМП исходила из того, что даже если государство полностью соблюдает свои обязанности по международному праву, аварии или иные инциденты могут, тем не менее, иметь место и вызывать трансграничные последствия, причиняющие вред окружающей среде и серьезные убытки другим государствам и их гражданам. Среди важнейших задач Проекта - обеспечение возможности получения оперативной и адекватной компенсации ущерба, причиненного окружающей среде. Принцип 4 Проекта КМП предусматривает обязательство государства принимать меры для оперативной и адекватной компенсации жертвам трансграничного ущерба в виде финансового обеспечения, такого как страхование, заложенные обязательства и другие финансовые гарантии, для покрытия требований о компенсации. Предусматривается также созда-

ние отраслевых фондов на национальном уровне [8]. На наш взгляд, идея, заложенная в Проекте КМП, может быть реализована не только в целях предотвращения ущерба окружающей среде, но и в целях охраны окружающей среды в целом. Для того чтобы финансовый механизм охраны окружающей среды действовал эффективно, финансовые гарантии должны быть установлены на достаточно высоком уровне. При определении уровня финансовых гарантий необходимо учитывать масштабы риска, причинения ущерба окружающей среде той или иной деятельностью. В противном случае невиновная жертва ущерба будет вынуждена нести расходы в связи с деятельностью, в результате осуществления которой ее оператор получает доход. Такая ситуация приведет к распространению издержек оператора на невиновных лиц, причем находящихся на территории иного государства, чем государство происхождения деятельности, причиняющей ущерб окружающей среде. Одним из возможных путей решения указанной проблемы может быть привлечение к процедуре предотвращения ущерба окружающей среде международных финансовых организаций.

Необходимо отметить, что последние десятилетия характеризуются активизацией деятельности международных финансовых организаций в области охраны

\* Боклан Дарья Сергеевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Всероссийской академии внешней торговли

окружающей среды. В соответствии со ст. 10 Хартии экономических прав и обязанностей государств 1974 г., все государства юридически равноправны и как равноправные члены международного сообщества имеют право полностью и эффективно участвовать в международном процессе принятия решений для урегулирования мировых экономических, финансовых и валютных проблем, среди прочего, посредством соответствующих международных организаций в соответствии с их существующими и разрабатываемыми правилами, и справедливо пользоваться вытекающими из этого выгодами.

Многие специалисты подчеркивают, что наиболее важную роль в международной финансовой системе играют организации группы Всемирного банка [1. С. 624], [2. С. 598], [4. С. 190], [7. С. 449], [9. Р. 35-45]. Группа Всемирного банка является универсальной институциональной основой международного финансового права. Международные договоры, на основе которых учрежден Всемирный банк, входят в число основных источников международного финансового права как отрасли международного экономического права. Более того, как справедливо указывал И.И. Лукашук, важная роль в регулировании валютно-финансовых отношений принадлежит таким международно-правовым актам, как уставы специализированных международных организаций (к которым указанный автор относит и Всемирный банк) и заключаемые в их рамках соглашения, а также акты мягкого права этих организаций [5. С. 242].

Как известно, Всемирный Банк (World Bank) является международной экономической организацией, специализированным учреждением ООН. В состав Всемирного Банка входят: Международный банк реконструкции и развития (МБРР), Международная ассоциация развития (МАР), Международная финансовая корпорация (МФК) и Многостороннее агентство гарантии инвестиций (МАГИ). Основная цель Всемирного банка заключается в предоставлении кредитов, займов и оказании другой помощи в экономическом развитии стран-членов ООН.

Так, в соответствии со ст. 1 Статьей Соглашения о Международном Банке Реконструкции и Развития, целями Банка, среди прочих, являются: помощь в развитии территорий стран-членов путем содействия инвестированию капитала на продуктивные цели; содействие в привле-

чении частных иностранных инвестиций путем предоставления гарантий по займам и иным капиталовложениям частных инвесторов либо участия в них; в случае невозможности привлечения частного капитала на разумных условиях – дополнение частных инвестиций путем предоставления на подходящих условиях финансирования на продуктивные цели из собственного капитала за счет привлеченных им средств и других имеющихся в его распоряжении ресурсов; организация предоставленных или гарантированных им займов в связи с международными займами из других каналов, таким образом, чтобы обеспечить первоочередность реализации наиболее полезных и неотложных проектов, независимо от их масштабов. Банк руководствуется вышеизложенными целями при принятии всех своих решений.

Сегодня в число «продуктивных целей», в контексте ст. 1 Статьей Соглашения о Международном банке реконструкции и развития вошла охрана окружающей среды, а проекты, направленные на защиту окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, относятся к числу «наиболее полезных и неотложных проектов, независимо от их масштабов». Данное положение подтверждается как с экономической, так и с правовой точки зрения. Экс-президент Всемирного банка Роберт Б. Зеллик указывает: «цели деятельности Всемирного банка - способствовать устойчивой глобализации в интересах всех слоёв населения, сокращению масштабов бедности, ускорению экономического роста без ущерба для окружающей среды, а также создавать для людей новые возможности и вселять в них надежду» [11]. В настоящее время общая сумма портфеля проектов Всемирного банка, в рамках которых установлены задачи охраны окружающей среды, составляет 14 млрд. долл. США [10]. В 2001 г. Всемирный банк завершил разработку документа, который получил название «Экологическая стратегия Всемирного банка. Принимая выполнимые обязательства» (далее Экологическая стратегия). Экологическая стратегия была одобрена Советом директоров Всемирного Банка. В документе определяется подход Всемирного банка к экологическим проблемам развития и предотвращению загрязнения окружающей среды. В соответствии с Экологической стратегией, задача Всемирного банка состоит в разработке и реализации мер, которые «не только обеспечивают не-

прерывное экономическое развитие, но и позволяют не приносить интересы будущих поколений в жертву потребностям поколения нынешнего; способствуют формированию глобального консенсуса относительно того, что природные ресурсы и другие ценные составляющие окружающей среды подлежат охране и должны использоваться рационально». Специалисты Всемирного банка пришли к выводу о том, что «учет экологических аспектов развития бизнеса повышает конкурентоспособность стран-клиентов Банка на международном рынке». Суть Экологической стратегии заключается в следующем. Всемирный банк внедряет новые подходы к кредитованию. В соответствии с Разделом 1. ст. IV Статьей Соглашения о Международном Банке Реконструкции и Развития Банк вправе предоставлять или содействовать предоставлению займов, любым из следующих способов: путем предоставления или участия в предоставлении прямых займов из собственных средств в пределах своего незадействованного оплаченного капитала и прибыли; путем предоставления или участия в предоставлении прямых займов из средств, привлеченных на рынке страны-члена или заимствованных Банком иным способом; путем полного или частичного гарантирования займов, предоставленных частными инвесторами по обычным инвестиционным каналам. Теперь Всемирный банк предоставляет займы и оказывает иную финансовую помощь государствам, учитывая их потенциал в области охраны окружающей среды и рационального использования окружающей среды. Как указывается в Экологической стратегии, «высокие издержки загрязнения окружающей среды оправдывают затраты на мероприятия по предотвращению загрязнения и смягчению его последствий». Всемирный банк предоставляет кредиты для реализации как отдельных экологических проектов, так и «природоохранных компонентов» отраслевых проектов. Причем доля таких природоохранных компонентов постоянно увеличивается во многих отраслях промышленности, например таких, как сельское хозяйство и энергетика. Для эффективной реализации задач по предотвращению загрязнения окружающей среды Всемирным банком в 1991 г. был создан Глобальный экологический фонд (далее ГЭФ). Как указывается в Экологической стратегии, Всемирный банк «со всей решимостью выполняет возложенную на него задачу, которая заключается в оказании

помощи странам в достижении целей международных конвенций по окружающей среде и соответствующих протоколов». Так ст. 21 Конвенции о биологическом разнообразии, называется «Механизм финансирования» и предусматривает, что деятельность механизма финансирования осуществляется с помощью специальной организационной структуры. В соответствии со ст. 39 Конвенции Международный банк реконструкции и развития является организационной структурой, предусмотренной в ст. 21 Конвенции. Этот же финансовый механизм действует и в отношении Картахенского протокола по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии 2000 г. на основании его ст. 28. Кроме того, государства-участники Конвенции «рассматривают вопрос об укреплении существующих финансовых учреждений в целях предоставления финансовых ресурсов для сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия» (ст. 21). Создание ГЭФ можно рассматривать, как реализацию данного положения ст. 21 Конвенции о биологическом разнообразии. В соответствии со ст. 14 Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях Организационная структура Глобального экологического фонда выступает в качестве основной структуры, которой поручено осуществлять функции механизма финансирования. В Части III Конвенции ООН по борьбе с опустыниванием 1994 г. указывается, что ввиду центрального значения финансирования для достижения целей Конвенции Стороны прилагают все усилия для обеспечения программ борьбы с опустыниванием и смягчения последствий засухи адекватными финансовыми ресурсами. В этой связи развитые страны, Стороны Конвенции, обязуются, в частности, содействовать мобилизации необходимых, своевременных и прогнозируемых финансовых ресурсов, включая новые и дополнительные средства Глобального экологического фонда, для покрытия дополнительных издержек по той деятельности, которая связана с опустыниванием и соответствует его четырем центральным областям. В соответствии со ст. 21 Конвенции ООН об изменении климата 1992 г. Глобальный экологический фонд Программы развития Организации Объединенных Наций, Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде и Международного банка реконструкции и развития является международным органом, на который воз-

лагается управление финансовым механизмом Конвенции.

Таким образом, ГЭФ является финансовым механизмом реализации четырех многосторонних экологических договоров: Конвенции ООН по биологическому разнообразию, Рамочной конвенции ООН об изменении климата, Стокгольмской конвенции по стойким органическим загрязнителям и Конвенции ООН по борьбе с опустыниванием в контексте устойчивого развития.

ГЭФ представляет собой особый международно-правовой финансовый механизм, с помощью которого Всемирный банк имеет возможность применять ряд финансовых инструментов в целях охраны окружающей среды в соответствии с указанными четырьмя многосторонними экологическими договорами. Изначально ГЭФ представлял собой пилотный проект Всемирного банка, целью которого было содействие охране глобальной окружающей среды и экологически обоснованному и устойчивому экономическому развитию. ГЭФ был создан на основании решения Совета исполнительных директоров Всемирного банка. На Конференции ООН по окружающей среде и развитию 1992 г. было выдвинуто предложение о реорганизации ГЭФ и образовании самостоятельной финансовой международной организации. Реорганизованный ГЭФ создан в соответствии с Инструментом создания реорганизованного Глобального экологического фонда (далее Инструмент). Инструмент был принят государствами-участниками ГЭФ в 1994 г. В соответствии с Инструментом (параграф 8) создается Трастовый Фонд ГЭФ. Всемирный банк выступает в качестве Доверенного лица Трастового фонда. Выступая в качестве Доверенного лица Трастового фонда, Всемирный банк также выполняет фидуциарную и административную функции, руководствуясь при этом своими Статьями соглашения, уставными нормами, правилами и решениями.

За время своего существования ГЭФ пополнялся 5 раз. Последнее пополнение было решено осуществить в 2010 г. в размере 4,3 млрд. долларов США на период с 2010 по 2014 гг. В частности, с 1991 г. по 2010 г. ГЭФ предоставил России 391,9 млн. долларов США на реализацию внутренних региональных и глобальных проектов. В настоящее время Советом ГЭФ утверждено 15 проектов, общий объем грантов ГЭФ по которым составит 103,4 млн. долларов США

и еще 541 млн. придется на софинансирование [3] (2). Государство может рассчитывать на гранты ГЭФ в том случае, если оно может получать займы Всемирного банка, как МБРР, так и МАР. ГЭФ имеет собственную институциональную структуру. Органами ГЭФ являются Ассамблея, Совет и Секретариат. Ассамблея состоит из представителей всех участников ГЭФ. В соответствии с параграфом 22 Инструмента Всемирный банк наряду с ПРООН и ЮНЕП является учреждением-исполнителем ГЭФ. Как указывалось ранее, Всемирный банк является Доверенным лицом Трастового фонда ГЭФ. В этом качестве Всемирный банк владеет на началах доверительной собственности всеми финансовыми средствами, активами и доходами, которые формируют Трастовый фонд ГЭФ. В обязанности Всемирного банка входит управление финансовыми средствами Трастового Фонда, включая инвестирование его ликвидных активов, перечисление финансовых средств учреждениям-исполнителям и другим организациям, реализующим проекты Трастового фонда ГЭФ, а также подготовка финансовых отчетов об инвестировании и использовании финансовых ресурсов Фонда. В соответствии с параграфом 8 Приложения В к Инструменту, Всемирный банк (до перечисления финансовых средств для непосредственной реализации проекта ГЭФ) может инвестировать средства по своему усмотрению, в том числе объединяя их в пул (в котором средства Фонда размещаются на отдельных счетах) с другими принадлежащими ему или управляемыми им финансовыми средствами. Доходы от этих инвестиций поступают в Трастовый фонд ГЭФ. В соответствии с параграфом 13 Приложения В к Инструменту льготы и иммунитет, предоставленный Всемирному банку распространяются на собственность, активы, доходы, операции и транзакции Трастового фонда ГЭФ МВФ.

Как известно, к отношениям в международной финансовой системе или к международным финансовым отношениям относятся, в частности, международные отношения, связанные с трансграничным движением финансовых потоков, предоставлением кредитов, финансовой помощи и ряд других. Такое трансграничное движение осуществляется в большой степени с помощью финансовых механизмов и инструментов Всемирного банка и МВФ, на основе норм международного финансового права. Вместе с тем финансовые инстру-



менты Всемирного Банка и МВФ: кредиты, займы, гранты, зачастую выделяются в целях охраны окружающей среды, в частности таких, как предотвращение ущерба окружающей среде, устойчивого природопользования и обеспечения экологической безопасности. Более того, в число стандартов, которым должна соответствовать хозяйственно-экономическая деятельность на развитие которой выделяются средства, путем применения того или иного финансового инструмента Всемирный банк включает экологические стандарты. В частности, к таким стандартам относятся: предотвращение и уменьшение загрязнения окружающей среды, сохранение биологического разнообразия и устойчивое управление природными ресурсами. Как указывается в документе МФК, «экологическая оценка предлагаемых проектов является важным фактом при принятии решения о финансировании того или иного проекта и определяет рамки социальных и экологических условий, которые должны быть соблюдены для получения финансирования от МФК» (3). МФК также стремится инвестировать в устойчивые проекты, которые выявляют и учитывают экономические, социальные и экологические риски и готовы снижать их в процессе постоянного улучшения своей деятельности, направленной на содействие устойчивому развитию в рамках собственных ресурсов и стратегий (3). Таким образом, экологическая оценка экономической деятельности становится частью финансовой оценки этой деятельности и входит в комплексную оценку рисков осуществления того или иного проекта. Следовательно, охрана окружающей среды непосредственно оказывает влияние на устойчивость и развитие рынка капитала как внутреннего, так и глобального.

В соответствии с Экологической стратегией, руководствуясь общей стратегической концепцией, каждое Региональное управление Всемирного Банка подготовило региональную экологическую стратегию.

Таким образом, принципы Всемирного банка, направленные на охрану окружающей среды, получили свое региональное продолжение. Кроме того, в реализации проектов ГЭФ принимают участие региональные банки развития, в частности, Межамериканский банк развития, Азиатский банк развития, Африканский банк развития, Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР).

Еще одним примером финансового механизма, созданного для реализации целей одного из многосторонних экологических соглашений, является Многосторонний Фонд Монреальского протокола (далее МФМП). К Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой 1985 г. (далее Монреальский протокол) в 1990 г. была принята т.н. Лондонская поправка. В результате на основании ст. 10 Монреальского протокола был создан МФМП. В соответствии со ст. 10 Монреальского протокола, стороны Монреальского протокола учреждают механизм для обеспечения финансового и технического сотрудничества, включая передачу технологий Сторонам, являющимся развивающимися странами. Созданный механизм включает Многосторонний фонд. Многосторонний фонд на основе предоставления соответственно субсидий или льгот и в соответствии с установленными Сторонами критериями покрывает согласованные дополнительные расходы; финансирует функции механизма посредничества в целях: оказания помощи Сторонам, являющимся развивающимися странами, для определения их потребностей в области сотрудничества за счет проведения исследований по странам и другого технического сотрудничества; содействия техническому сотрудничеству для удовлетворения этих выявленных потребностей и ряд других. Многосторонний фонд финансируется за счет взносов Сторон, не являющихся развивающимися странами, в конвертируемой валюте или, в определенных случаях, услугами и/или в национальной валюте на основе шкалы взносов Организации Объединенных Наций. Поощряются взносы других Сторон. Средства в рамках Многостороннего фонда выделяются по согласованию со Стороной, являющейся бенефициарием. В соответствии со ст. 10А Монреальского протокола, каждая Страна принимает все возможные меры, совместимые с программами, поддерживаемыми механизмом финансирования, для обеспечения того, чтобы: наилучшие имеющиеся в наличии экологически безопасные заменители и связанные с ними технологии незамедлительно передавались Сторонам, являющимся развивающимися странами; передачи технологий осуществлялись при справедливых и наиболее благоприятных условиях. МФМП оказал поддержку в создании девяти региональных и субрегиональных сетей, объединенных в глобальную сеть, в которой участвует 141

национальное подразделение по озону. Начиная с 2000 года МФМП финансирует также Программу ЮНЕП по содействию наблюдению, в рамках которой ЮНЕП имеет возможность выделять сотрудников для работы по регионам и более своевременно предоставлять консультации и помощь отдельным странам и региональным сетям.

Таким образом, сегодня созданы и действуют механизмы финансирования глобальных и региональных экологических программ, нацеленные на охрану окружающей среды. В рамках Всемирного банка и региональных банков развития эти механизмы реализуются с помощью финансовых инструментов, используемых указанными международными финансовыми организациями. Такими инструментами являются, прежде всего, фонды, такие, как Трастовый фонд ГЭФ и Многосторонний фонд Монреальского протокола, кредиты, займы и финансовая помощь.

Создание основных механизмов финансирования является новой формой экономического сотрудничества, осуществляемого в целях охраны окружающей среды, с одной стороны, и экономического развития - с другой. Сегодня необходимо внедрение механизмов финансирования во всех сферах природоохранной деятельности, направленной на предотвращение ущерба окружающей среде, причем, как на глобальном, так и на региональном уровнях. Поддержание устойчивого экологического развития непосредственно оказывает влияние на устойчивость и развитие рынка капитала как внутреннего, так и глобального. При этом эффективное внедрение механизмов финансирования экологически

устойчивого развития возможно на основе международно-правового механизма регулирования международных финансовых отношений. Механизмы финансирования экологически устойчивого развития и охраны окружающей среды, такие как ГЭФ Всемирного банка, МФМП и другие, становятся составной частью институтов международной финансовой системы. Через них оказывается существенное влияние на международные финансовые отношения. Прежде всего, осуществляется трансграничное движение финансовых потоков, предоставляются кредиты, оказывается финансовая помощь.

#### ПРИМЕЧАНИЯ:

(1) Примерами проектов, финансируемых ГЭФ и осуществляемых на территории России, могут служить следующие: Комплексный проект рационального использования и воспроизводства природных ресурсов трансграничной экосистемы озера Байкал; Демонстрация устойчивого сохранения биологического разнообразия на примере четырех охраняемых территорий Камчатской области; Увеличение покрытия и повышение эффективности управления охраняемыми зонами степного биома России; Стойкие токсичные вещества (СТВ), продовольственная безопасность и коренные народы Русского Севера; Стратегическая программа действий по защите окружающей среды в арктической зоне Российской Федерации.

(2) Политика и Стандарты деятельности по социальной и экологической устойчивости. МФК. 2006.

#### Литература:

1. Бирюков П.Н. Международное право. М., 2008.
2. Гетьман-Павлова И.В. Международное право. М., 2006.
3. Интервью с исполнительным директором ГЭФ Моник Барбю // ЮНИДО в России. Вестник центра ЮНИДО. Специальный выпуск. 2011.
4. Ковалев А.А. Международное экономическое право и правовое регулирование международной экономической деятельности. М., 2007.
5. Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть. М., 2008.
6. Политика и Стандарты деятельности по социальной и экологической устойчивости. МФК. 2006.
7. Шумилов В.М. Международное экономическое право. М., 2011.
8. ILC Report on the work of its fifty-eighth session (1 May to 9 June and 3 July to 11 August 2006). General Assembly. Official Records. Sixty-first Session. Supplement No. 10 (A/61/10)
9. Steer A. Mason J. The Role of Multilateral Finance and the Environment// Indiana Journal of Global Legal Studies. 1995. Volume 3. Issue 1
10. <http://www.ereport.ru/articles/organiz/wbank.htm>

11. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTRUSSIANHOME/PROJECTSRUS>

## INTERNATIONAL LEGAL BASIS FOR FINANCIAL MECHANISMS OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

The article is devoted to the analysis of international legal basis for financial mechanisms of environmental protection. Over the last decades international financial organizations have actively contributed to the environmental protection. Mechanisms, financing environmental protection, such as Global Environmental Facility, Multilateral

fund for the Implementation of the Montreal Protocol and others are becoming part of the international financial system.

D. Boklan,  
Candidate of Science (Law), Associate-Professor, Department of international law, Russian Foreign Trade Academy

### Ключевые слова:

финансовые механизмы, охрана окружающей среды, Всемирный Банк, Глобальный экологический фонд, Многосторонний фонд Монреальского протокола.

### Keywords:

financial mechanisms, environmental protection, World Bank, Global Environmental Facility, Multilateral fund for the Implementation of the Montreal Protocol.

### References:

1. Birukov P.N. *Mezhdunarodnoe pravo [International Law]*. Moscow, 2008.
2. Getman-Pavlova I.V. *Mezhdunarodnoe pravo [International Law]*. Moscow, 2006.
3. Interview s ispolnitelnum direktorom GEF Monique Barbut// UNIDO v Rossii. *Vestnik centra UNIDO. Specialnuy vupusk. [Interview with executing director of GEF – Monique Barbut//UNIDO in Russia. Vestnik of UNIDO centre. Special issue]*. 2011.
4. *Politica i Standartu deyatelnosti po socialnoy i ekologicheskoy ustoichivosti. MFK [Politics and Standards of activity in social and environmental sustainability. IFC]*. 2006.
5. Kovalev A.A. *Mezhdunarodnoe pravo i pravovoe regulirovanie mezhdunarodnoy ekonomicheskoy deyatelnosti [International Law and legal regulation of international economic activity]*. Moscow, 2007.
6. Lukashuk I.I. *Mezhdunarodnoe pravo [International Law]*. Moscow, 2006.
7. Shumilov V.M. *Mezhdunarodnoe ekonomicheskoe pravo [International Economic Law]*. Moscow, 2011.
8. ILC Report on the work of its fifty-eighth session (1 May to 9 June and 3 July to 11 August 2006). General Assembly. Official Records. Sixty-first Session. Supplement No. 10 (A/61/10)
9. Steer A. Mason J. *The Role of Multilateral Finance and the Environment// Indiana Journal of Global Legal Studies*. 1995. Volume 3. Issue 1.
10. <http://www.ereport.ru/articles/organiz/wbank.htm>
11. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTRUSSIANHOME/PROJECTSRUS>