

СТРАТЕГИЯ ООН ПО ВЫРАБОТКЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Станислав Копылов*

Мохаммад Сарвар Мохаммад Анвар**

В статье доказываемся, что в условиях отсутствия специализированной универсальной межправительственной экологической организации сегодня роль центра по выработке экологических стратегий, программ и норм международного экологического права выполняет ООН как универсальная международная организация, наделенная наиболее широким кругом полномочий, распространяющихся среди прочего и на сферу охраны окружающей среды. Для этого системно исследуются экологические полномочия главных органов ООН и таких вспомогательных органов как ЮНЕП и КУР. Впервые в российской науке международного права указывается на конкретный год, когда ООН получила полномочия выработать стратегии международного экологического управления. Обосновывается, что проведенная на основании решений Конференции ООН по устойчивому развитию в Рио-де-Жанейро в 2012 г. реформа ЮНЕП и КУР, в результате которой на свет появились Ассамблея ООН по окружающей среде ЮНЕП и Политический форум высокого уровня, носит косметический характер и реально нисколько не способствует воплощению в жизнь идей и принципов международной экологической политики.

Тезис о том, что международное экологическое управление, включая его международные режимы, должно основываться на институциональной базе, сегодня является аксиомой. Во-первых, институциональная структура является одним из обязательных элементов любой системы, образующей международные режимы международного экологического управления. Во-вторых, международные организации, как неоднократно подчеркивалось в трудах российских и иностранных юристов-международников, в настоящее время настолько прочно вошли в систему международных экологических отношений, что по существу сделали невозможным существование последней без них [4. С. 223-236].

Из этого следует, что международное экологическое управление может осуществ-

ляться как непосредственно суверенными государствами, так и через объединение усилий суверенных государств в рамках международных межправительственных организаций. Подобные мысли можно встретить и в трудах Ф.Ф. Мартенса, который в 1896 г. отмечал, что международные организации, в которых находят выражение общие интересы государств-членов, также дают возможность создавать элементы международного управления, но роль этих организаций в этом процессе не до конца ясна [7. С. 1, 11].

Говоря так, не следует забывать, что любые международные межправительственные организации создаются суверенными государствами и что именно эти государства наделяют организации тем или иным объемом полномочий. В этом контексте ни

* **Копылов Станислав Михайлович**, кандидат юридических наук доцент кафедры международного права юридического института Российского университета дружбы народов.

** **Мохаммад Сарвар Мохаммад Анвар**, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и практики Института иностранных языков Российского университета дружбы народов.

у кого не вызывает сомнения, что наиболее широкими полномочиями в сфере охраны окружающей среды в настоящее время наделена ООН, которая является самой представительной международной организацией и в соответствии со своим Уставом может прилагать усилия абсолютно в любой сфере.

Ее экологическая компетенция в связи с отсутствием даже упоминания об охране окружающей среды в Уставе ООН в настоящее время уже не просто выводится из толкования отдельных статей Устава, позволяющего отнести экологическую проблематику как к категории проблем гуманитарного, так и экономического характера, если придерживаться предлагаемой Уставом классификации.

Благодаря проведенной в 1949 г. первой Конференции ООН по сохранению и утилизации ресурсов, экологическая компетенция ООН, в том числе и в области международного экологического управления, наконец получила вполне конкретное обоснование [1. С. 302-308]. Эта Конференция по существу заложила основы формирования функции международного экологического управления ООН, определив на достаточно длительную перспективу весь ход дальнейших действий и мероприятий этой организации в области охраны окружающей среды. Центральной темой на Конференции 1949 г. был вопрос о соотношении между сохранением и развитием.

Кроме того, не следует забывать и то, что, как отмечает проф. М.Н. Копылов, ООН имеет возможность обеспечивать международное сотрудничество по всем глобальным проблемам в их целостном единстве, взаимосвязи и взаимообусловленности [3. С. 273].

Неслучайно поэтому именно ООН сегодня, в отсутствии специализированной универсальной экологической межправительственной организации, играет ведущую роль в области международной экологической политики.

В этом контексте вполне понятны слова бывшего Генерального секретаря ООН У Тана о системе международных природоохранных органов: будущая система международных природоохранных органов – это «глобальный орган власти» в рамках системы ООН, «обладающий полномочиями определять правильность согласованных мероприятий, обеспечивать их выполнение... и способный проводить свои решения в жизнь принудительными мерами».

Развивая эти идеи, А.-М. Слотер предлагает разделить в процессе реформирования ООН все государства-члены этой Организации по признаку приверженности праву как в международных, так и во внутренних делах [14. Р. 631]. Сделать это, по нашему мнению, необходимо прежде всего потому, что именно государства несут главную ответственность за воздействие на окружающую среду. Кроме того, именно государства определяют круг экологических вопросов, подлежащих рассмотрению на международном уровне, именно они решают, какие правовые инструменты необходимо выработать в первую очередь, а какие – во вторую. Наконец, именно государства принимают решения относительно того, какими должны быть режимы международного экологического управления.

Для того чтобы эффективно проводить международную экологическую политику, ООН должна не только выработать свою собственную стратегию международного экологического управления, но и разработать контрольные механизмы, без которых осуществление такого управления невозможно.

Для международного экологического управления характерно многообразие организационных форм: собственно международные организации, экспертные группы, функциональные комиссии, научно-технические комитеты, секретариаты конвенций и соглашений и другие органы. Невозможно добиться должной координации и согласованности в деятельности этих органов и организаций. Примером здесь может служить тот факт, что ЮНЕП, КУР, ПРООН, ВМО, Всемирный банк разработали и приняли свои собственные программы борьбы с изменением климата, не дожидаясь, когда будет принята единая стратегия борьбы с изменением климата.

На практике это вылилось в то, что Д. Эсти описал сложившуюся ситуацию следующими словами: «Расположение офисов растянуто от Найроби до Женевы, фокус деятельности рассеян, усилия расщеплены, ответственность разделена, финансы растрачиваются, подотчетность утрачена» [13. Р. 13].

Нынешнее положение дел в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования настойчиво указывает на необходимость налаживания более тесного и эффективного межгосударственного сотрудничества в любых международных организациях, связанных с окружающей

средой в рамках своей профильной деятельности.

А с другой стороны, в сложившейся на сегодняшний день ситуации, когда отсутствует единый глобальный режим международного экологического управления, а функционируют многочисленные международные режимы в отдельных областях международного сотрудничества, требуется более активное включение ООН [11. Р. 355-377] в создание такого глобального режима [9].

Как подчеркивается в Концепции внешней политики Российской Федерации 2013 г., «в условиях глобализации «центром регулирования международных отношений и координации мировой политики в XXI веке должна оставаться ООН, которая доказала свою безальтернативность и наделена уникальной легитимностью».

Процесс глобализации определяет внешние условия деятельности ООН и влияет на процесс ее внутренней структурной адаптации к новым возникающим вызовам и угрозам.

Успешное решение экологических проблем на уровне ООН прежде всего зависит от построения более совершенной системы управления в сфере охраны окружающей среды.

Осуществляемое ООН международное экологическое управление остро ощущает потребность и нехватку более эффективных и подотчетных международных и многосторонних учреждений.

На этом фоне выглядят несколько преувеличенными преимущества ООН с точки зрения международного экологического управления, которые выделяют отдельные ученые на западе [10. Р. 441].

ООН и ее система играют ключевую роль в реализации концепции устойчивого развития и в увязывании воедино экономических и экологических интересов.

Заложенные в Уставе ООН принципы должны послужить основой глобального режима международного экологического управления и сегодня уже служат основой для многочисленных режимов такого управления. Несмотря на это, необходимо продолжать поиски наиболее оптимальных форм реализации этих принципов на практике, постепенно превращая обязательность их исполнения в обязательства *erga omnes*, по крайней мере в отношении окружающей среды.

Первые робкие шаги в направлении создания рамок для международного экологи-

ческого управления были предприняты на Стокгольмской конференции 1972 г. По ее рекомендации в ООН был учрежден вспомогательный орган Генеральной Ассамблеи - Программа ООН по окружающей среде - в составе четырех главных органов: Совета управляющих, Секретариата, Фонда по окружающей среде и Совета по координации в области окружающей среды (в 1977 г. Совет по координации был упразднен). Через вымышленную «каталитическую роль» ЮНЕП даже пытались придать функцию экологического управления [8. С.339].

Механизм международного экологического управления образуют органы ООН с различным статусом. В этой связи исключительно важное значение имеет то, чтобы государства-члены ООН разделяли экологическую стратегию, успешная реализация которой прежде всего зависит от согласования ее содержания, признания и ресурсного обеспечения. И тут выясняется, что в структуре ООН в настоящее время отсутствуют какие-либо компетентные органы, способные к осуществлению международного экологического управления. Сегодня эти органы заняты главным образом такими вопросам как оказание международной помощи, передача технологий, международная торговля, предоставление финансовой помощи и в целом право на развитие.

В результате в ООН сложилась ситуация, когда экологическую компетенцию ее главных органов приходится выводить путем толкования более общих положений [5. С. 173-195].

Обоснованность интереса ООН к проблеме охраны окружающей среды объясняется глобальным характером последней, поиском общих ответов на экологические угрозы, по отношению к которым все государства мира одинаково уязвимы.

Востребованность нормотворческой функции ООН в сфере охраны окружающей среды сегодня ощущается гораздо острее, чем это было лет 40 назад, что объясняется прежде всего незавершенностью процесса кодификации и прогрессивного развития международного экологического права и незавершенностью построения структуры международного экологического управления.

Принимаемые в ООН резолюции, пользующиеся поддержкой большинства государств, облегчают согласование международного/международно-правового режима международного экологического управления.

По нашему мнению, влияние ООН на прогрессивное развитие международного экологического права обеспечивается двумя путями: во-первых, проблемы охраны окружающей среды, как правило, обсуждаются в контексте и во взаимосвязи с другими проблемами; а во-вторых, при обсуждении проблем охраны окружающей среды очень часто вычленяется ключевая проблема, как это, например, было с сохранением биологического разнообразия.

Можно с уверенностью утверждать, что пока ООН не озаботилась обсуждением проблем охраны окружающей среды в контексте происходящих процессов глобализации. Пока в качестве приоритетов при решении вопросов международного экологического управления выступает организация международного сотрудничества по интеграции экологических компонентов и действий для достижения устойчивого развития, включая принятие юридических обязательств, а также обеспечения поддержки и ресурсов, которые предоставляют возможности для эффективного выполнения глобальных и национальных обязательств по охране окружающей среды [12].

При создании различных международных режимов международного экологического управления определенная согласованность могла бы достигаться путем осуществления экспертизы проектов заключаемых договоров, с возможностью установления соответствия обязательств государств по различным договорам, а также «бережного» определения иерархической зависимости международных экологических соглашений. В настоящее время такая координация не проводится, о чем можно судить, в частности, по РКИК 1992 г. и Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г. Обязательства, принимаемые государством по одному из этих двух международных режимов, не просто не совпадают, а противоречат обязательствам по другому международному режиму.

Конечно, частично эта проблема могла бы быть решена путем принятия обязательства не заключать с третьими государствами договоры, противоречащие данному соглашению. Но это лишь частичное решение, не охватывающее всей совокупности проблем международного экологического управления.

Собственно, все шаги, предпринятые ООН, начиная со Стокгольмской конференции 1972 г., в ретроспективе можно расценивать как попытку создать универсальное

соглашение по охране окружающей среды и механизм международного управления.

Как отмечается в докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, особое преимущество ООН в деле устранения экономических и социальных угроз состоит в том, что она обладает беспрецедентной объединяющей способностью, которая позволяет ей вырабатывать общие цели в области развития и сплачивать международное сообщество на основе консенсуса в отношении путей достижения этих целей. Такое положение в современном мире обязывает ООН осуществлять охрану окружающей среды и предупреждение экологических рисков глобализации посредством международного нормативного регулирования и осуществления эффективного международного управления.

К великому сожалению, реализовать до конца такую задачу ООН не в состоянии сегодня в связи с наличием в ее структуре не совсем эффективных вспомогательных органов, призванных обеспечить координацию и согласование международного природоохранного сотрудничества государств и международных организаций на уровне всей системы ООН. Про ЮНЕП мы уже писали. В 1993 г. по рекомендации Конференции ООН по окружающей среде и развитию 1992 г. в Рио-де-Жанейро была учреждена Комиссия ООН по устойчивому развитию в качестве вспомогательного органа ЭКОСОС.

Но если ЮНЕП все-таки смогла добиться определенных успехов за более чем 40 лет своего существования [2. С. 46-52], то КУР просуществовала два десятилетия, была признана неэффективным «дискуссионным клубом» и решением Конференции ООН по устойчивому развитию в Рио-де-Жанейро в 2012 г. была распущена. Вместо нее на основании п. 84 Декларации конференции 2012 г. «Будущее, которого мы хотим» был образован Политический форум высокого уровня.

Подобного рода реформирование не обошло стороной и ЮНЕП. Одновременно с установлением универсального членства в ЮНЕП Генеральная Ассамблея ООН своим решением от 7 марта 2013 г. переименовала Совет управляющих ЮНЕП в Ассамблею ООН по окружающей среде Программы ООН по окружающей среде. Такое переименование не повлекло за собой никакого изменения существующего мандата, целей и задач ЮНЕП или роли и функций ее руководящего органа [6. С. 153-170].

К великому сожалению, приходится констатировать, что проведенное структурное реформирование, равно как и функциональные изменения, носят косметический характер и едва ли способны приблизить нас к искомой цели - созданию международного режима международного экологического управления.

Образумый в рамках реформирования ЮНЕП Комитет постоянных представителей, судя по перечню его функций и полномочий, является по существу еще одним бюрократическим органом, в задачи которого входят осуществление координации между другими органами ЮНЕП.

Той же оценки заслуживает и образованный вместо КУР Политический форум высокого уровня, который должен следить за обеспечением устойчивого развития и

должен избегать дублирования усилий с существующими структурами, органами и учреждениями при обеспечении эффективности с точки зрения затрат. Здесь мы видим по существу повторение функций, ради исполнения которых в 1993 г. создавалась Комиссия по устойчивому развитию: следить за обеспечением устойчивого развития. Если к этому добавить, что КУР создавалась для контроля за выполнением «Повестки дня на XXI век», в которой излагалась суть концепции устойчивого развития, то тождество становится очевидным.

Иными словами, идея создания универсальной специализированной межправительственной экологической организации, с которой с конца 1970-х гг. выступали многие юристы-международники, сегодня по-прежнему актуальна.

Литература:

1. Копылов М.Н, Копылов С.М., Мохаммад С.А. Как формировалась функция управления ООН в области охраны окружающей среды // Вестник РУДН. Сер. Юрид.науки. 2013. № 4.
2. Копылов М.Н., Копылов С.М., Мохаммад С.А. Программа региональных морей ЮНЕП // Международное право – International Law, 2010. № 3 (43).
3. Копылов М.Н. Международные организации и охрана окружающей среды // Международные организации: учебник / под ред. И.П. Блищенко. М., 1994.
4. Копылов М.Н., Мишланова В.А. Вклад международных организаций в решение экологических проблем // Международное право и международные организации / International Law and International Organizations. 2014. № 2.
5. Копылов М.Н. Экологическая компетенция ООН: вчера, сегодня, завтра // Международное право – International Law. 2005. № 3 (23).
6. Копылов М.Н. ЮНЕП – 35 лет. Сколько еще? // Московский журнал международного права, 2007. № 2 (66).
7. Мартенс Ф.Ф. Международное право цивилизованных народов. СПб., 1896. Т. II.
8. Соколова Н.А. Международно-правовые аспекты управления в сфере охраны окружающей среды: Дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.10. М., 2010.
9. Хефлинг Г. Тревога в 2000 году. М., 1990.
10. Chasek P. The UN Commission on Sustainable Development: The first five years // The global environment in the twenty-first century: Prospects for international cooperation. New York: UN University Press, 2000.
11. Downie D., Levy M. The UN Environment Programme at a turning point: Options for change years // The global environment in the twenty-first century: Prospects for international cooperation. New York: UN University Press, 2000.
12. Environment and Human Settlements: Report of the Secretary-General. A/53/463. 6 October 1998. 17 (e) // <http://www.un.org>.
13. Esty D. The Value of Creating a Global Environmental Organization // Environment Matters. 2000. June.
14. Slaughter, A.-M. Security, Solidarity, and Sovereignty: The Grand Themes of UN Reform // AJIL. 2005. Vol. 99. № 3.

THE UN STRATEGY OF DEVELOPING INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL POLITICS

It is proved that in the absence of a specialized universal intergovernmental environmental organization today the UN as a universal

international organization endowed with the widest range of powers covering among other things the sphere of environmental protection

serves as a center for the development of environmental policies, programs and rules of international environmental law. To do that environmental credentials of the principal organs and subsidiary bodies of the United Nations such as the UNEP and the CSD are systematically studied. For the first time in the Russian science of international law the authors point at the concrete year when the United Nations got a mandate to develop a strategy for international environmental governance. It is proved that the reform of the UNEP and the CSD conducted on the basis of the 2012 United Nations Conference on Sustainable Development in Rio de Janeiro, which resulted in establishing the United

Nations Environmental Assembly of the UNEP and the Political high-level forum is cosmetic in nature and does not make real contribution to putting into practice the ideas and principles of international environmental politics.

Stanislav Kopylov,
Candidate of Science (Law), Associate
Professor, Department of International Law,
Law Institute, People's Friendship University
of Russia.

Mokhammad Anvar,
Candidate of Science (Law), Associate
Professor, Department of Theory and Practice,
Institute of Foreign Languages, People's
Friendship University of Russia.

Ключевые слова:

международное экологическое
управление, ООН, ЮНЕП, КУР,
Конференция по устойчивому развитию,
международный режим, Ассамблея
ООН по окружающей среде ЮНЕП,
Политический форум высокого уровня.

Keywords:

international environmental governance,
UN, UNEP, CSD, Conference on sustainable
development, international regime, the
United Nations Environmental Assembly of
UNEP, Political high-level forum.

References:

1. Kopylov M.N., Kopylov S.M., Mohammad S.A. Kak formirovalas' funkcija upravlenija OON v oblasti ohrany okruzhajushhej sredy [How the UN governance function in the field of the environment conservation has been formed] // Vestnik RUDN [PFUR herald]. Ser. Jurid.nauki. 2013. № 4.
2. Kopylov M.N., Kopylov S.M., Mohammad S.A. Programma regional'nyh morej JuNEP [UNEP Programme of regional seas] // Mezhdunarodnoe pravo - International Law. 2010. № 3 (43).
3. Kopylov M.N. Mezhdunarodnye organizacii i ohrana okruzhajushhej sredy [International institutions and the protection of the environment] // Mezhdunarodnye organizacii: uchebnik / pod red. I.P. Blishhenko. M., 1994.
4. Kopylov M.N., Mishlanova V.A. Vklad mezhdunarodnyh organizacij v reshenie jekologicheskikh problem [Contribution of international organizations in the solution of environmental problems] // Mezhdunarodnoe pravo i mezhdunarodnye organizacii / International Law and International Organizations. 2014. № 2.
5. Kopylov M.N. Jekologicheskaja kompetencija OON: vchera, segodnja, zavtra [The UN environmental competence: yesterday, today, tomorrow] // Mezhdunarodnoe pravo – International Law. 2005. № 3 (23).
6. Kopylov M.N. IuNEP – 35 let. Skol'ko eshche? [UNEP – 35 years. How many else?] // Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava [Moscow Journal of International Law]. 2007. № 2 (66).
7. Martens F.F. Mezhdunarodnoe pravo civilizovannyh narodov. [International law of civilized nations]. SPb., 1896. T. II.
8. Sokolova, N.A. Mezhdunarodno-pravovye aspekty upravlenija v sfere ohrany okruzhajushhej sredy [International legal aspects of governance in the field of protection of the environment] Dis. ... d-ra. jurid. Nauk: 12.00.10. M., 2010.
9. Hefling G. Trevoga v 2000 godu [Anxiety in 2000 years]. M., 1990.
10. Chasek P. The UN Commission on Sustainable Development: The first five years // The global environment in the twenty-first century: Prospects for international cooperation. New York: UN University Press, 2000.
11. Downie D., Levy M. The UN Environment Programme at a turning point: Options for change years // The global environment in the twenty-first century: Prospects for international cooperation. New York: UN University Press, 2000.
12. Environment and Human Settlements: Report of the Secretary-General. A/53/463. 6 October 1998. 17 (e) // <http://www.un.org>.
13. Esty D. The Value of Creating a Global Environmental Organization // Environment Matters. 2000.
14. Slaughter A.-M. Security, Solidarity, and Sovereignty: The Grand Themes of UN Reform // AJIL. 2005. Vol. 99. № 3.