
КОНЦЕПЦИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ В ФОРМАТЕ ЭКОВАС

Михаил Копылов*
Менса Коку Мариус**

В статье анализируются положения Лагосского договора 1975 г. и Котонского договора 1993 г., являющихся учредительными документами Экономического сообщества стран Западной Африки (ЭКОВАС), с целью выяснения экологической компетенции как самой этой Организации, так и ее руководящих органов. Если в начале своего существования с точки зрения общей теории права международных организаций ЭКОВАС обладала экологической компетенцией, которую можно квалифицировать как подразумеваемую и специальную, то начиная с 1993 г. эта компетенция стала прямой и основной. Отдельное внимание в статье уделено раскрытию юридического содержания понятия «устойчивое использование», которое все чаще и чаще употребляется в действующих международных договорах и в разного рода проектах для характеристики обращения с природными ресурсами. Такая необходимость возникла в связи с тем, что даже в VI Разделе Котонского договора, специально посвященном охране окружающей среды и природным ресурсам, это понятие ни разу не используется.

Прежде всего, попытаемся определиться с такими понятиями, как «экологическая компетенция», «ЭКОВАС» и «устойчивое развитие».

Экономическое сообщество стран Западной Африки (ЭКОВАС) - субрегиональное торгово-экономическое объединение 15 бывших колоний, расположенных в Западной Африке. Учредителями ЭКОВАС являлись 16 государств Западной Африки: Бенин, Буркина-Фасо, Кот-д'Ивуар, Кабо Верде, Гамбия, Гана, Гвинея, Гвинея-Бисау, Либерия, Мали, Мавритания, Нигер, Нигерия, Сенегал, Сьерра-Леоне и Того. В 2000 г. из состава ЭКОВАС вышла Мавритания.

Сообщество было учреждено Лагосским договором об ЭКОВАС от 28 мая 1975 г. Его создание явилось результатом слияния Сообщества стран Западной Африки («СЕАО» - Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest) и Союза стран

реки Мано («MRU» - Mano River Union). 24 июля 1993 г. Договор об ЭКОВАС был пересмотрен.

Говоря об экологической компетенции любой международной организации, следует иметь в виду, что компетенция международной организации — это юридическая категория, которая имеет два аспекта. С одной стороны — это совокупность вопросов, подлежащих ведению организации, что принято называть предметной компетенцией. С другой стороны — способность организации оказывать воздействие на решение вопросов предметной компетенции, что выражается в наделении международной организации соответствующими правами, полномочиями и обязанностями. Одни ученые, как, например, проф. А.Я. Капустин, называют этот аспект компетенции «регулирующим», другие, такие как П. Ожеховски и Г.С. Саттарова — «юридическим».

* Копылов Михаил Николаевич, профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры международного права юридического факультета Российского университета дружбы народов

** Менса Коку Мариус, аспирант кафедры международного права Российского Университета Дружбы Народов

Понятие компетенции международной организации тесно связано с определением ее целей и принципов. Формулируя в учредительных актах цели международной организации, государства-участники вынуждены вырабатывать необходимые для их достижения средства, к которым следует отнести права и обязанности организации, т.е. ее компетенцию. Кроме того, имеется и другое средство достижения международной организацией ее целей - ее функции. Определяя функции международной организации, государства-члены придают им юридическое значение путем наделения полномочиями ее органов.

Компетенция международной организации не может быть правильно понята, без сопоставления ее с правоспособностью международной организации. Мы выступаем категорически против отождествления понятий «компетенция» и «правоспособность». Это взаимодополняющие друг друга категории, вместе составляющие понятие «правосубъектность» международной организации.

Правоспособностью международная организация обладает как единое целое, компетенция же международной организации обычно распределяется между ее органами, деятельность которых является формой ее реализации.

Компетенция международной организации носит специальный, функциональный, целевой характер, так как она ограничена необходимостью обеспечить выполнение закрепленных за организацией функций, направлена на содействие осуществлению стоящих перед организацией задач.

Принято различать общую (или основную), специальную и дополнительную (или вспомогательную) компетенцию международных организаций. Общая компетенция — это совокупность тех полномочий, от выполнения которых непосредственно зависит достижение основных целей международной организации. Специальная компетенция охватывает те полномочия, осуществление которых способствует выполнению указанных выше основных задач организации. Наконец, дополнительная компетенция состоит в том, что органы международной организации обладают полномочиями по решению различных вопросов технического или административного характера, которые не имеют непосредственного отношения к выполнению основных целей международной организации.

В зависимости от формы закрепления в учредительном документе полномочий

международной организации или ее органов различаются прямая и подразумеваемая компетенция.

Наконец, что касается концепции устойчивого развития, то большинство ученых связывают ее возникновения с итогами работы с итогами Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды 1972 г., в которых впервые была подчеркнута взаимосвязь между развитием и охраной окружающей среды. Но только в докладе Международной комиссии по окружающей среде и развитию под председательством Г.Х. Брундтланд «Наше общее будущее» 1987 г. эта воображаемая связь приобрела реальные очертания.

В Докладе Комиссии Г.Х. Брундтланд устойчивое развитие определялось как «такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности» [4. 50].

Интерпретируя данное определение, проф. М.М. Бринчук понимает устойчивое развитие как экологически обоснованное экономическое и социальное развитие [1].

Оценивая степень определенности содержания концепции устойчивого развития, М. Якобс особо подчеркивает, что «отсутствие четко сформулированного определения устойчивого развития приводит к тому, что остро конфликтующие между собой группы и интересы используют один и тот же язык и вкладывают в нее одни и те же цели» [6. 22].

В настоящей статье мы не ставим перед собой задачу выработать наиболее полное и адекватное определение устойчивого развития либо столкнуть «лбами» уже имеющиеся порой диаметрально противоположные определения. Мы здесь лишь отметим такую важную деталь, как включение «долгосрочного будущего» в концепцию устойчивого развития в документах Конференции ООН по окружающей среде и развитию 1992 г. Именно ожидание некоего межпоколенческого равенства является наиболее трудным и проблематичным. В самом общем виде это подразумевает, что «нечто» должно оставаться устойчивым для будущих поколений, но вот что из себя представляет это «нечто» и является наиболее сложным для определения.

По нашему мнению, хотя экономический рост (в частности, ликвидация открытой бедности) и полноценное развитие политических институтов и внесут существенный вклад в создание возможностей для

будущих поколений «удовлетворять свои потребности», отсылка к долгосрочному будущему также помещает экологические интересы в центр политических дебатов.

Здесь нами умышленно был употреблен термин «рост», а не «развитие», поскольку вплоть до настоящего времени в нормативных правовых актах отдельных государств отсутствует единообразие в терминологии и, в частности, в актах национального законодательства Великобритании везде употребляется слово «рост».

Наконец, уже сама по себе деградация окружающей среды, которая приобрела глобальный характер, подрывает возможности будущих поколений удовлетворять свои потребности наравне с нынешним. Если к этому добавить, что представители различных наук вкладывают различный смысл в понимание того, что должно оставаться устойчивым (у экономистов даже понятие «капитал» имеет различный смысл), то становится очевидным: устойчивое развитие следует понимать в конкретных исторических, культурных, экономических, этнических, социальных и экологических условиях, характерных для того или иного государства, региона или субрегиона.

Что же касается экологической компетенции ЭКОВАС в контексте устойчивости развития Западной Африки, то здесь необходимо прежде всего подчеркнуть, что в учредительном договоре (Лагос, 1975 г.) прямого указания на ее наличие обнаружить не удалось. В этом документе имеются только пять статей, в которых содержится лишь косвенное указание на экологическую сферу в контексте различных видов осуществляемой Сообществом деятельности. Так, в п. 3 ст. 18 Лагосского договора говорится: «Государство-член после соответствующего уведомления других государств-членов о своем намерении поступить таким образом, может ввести, продлить действие или осуществлять ограничения или запреты, оказывающих воздействие:

...(с) на здоровье и жизнь человека, животных, растений;

...(d) на перевозку золота, серебра, драгоценных и полудрагоценных камней;

(е) на охрану национальных богатств».

В ст. 33 предусматривается, что государства-члены должны сотрудничать в развитии их природных ресурсов и, в частности, сельского хозяйства, лесоводства, животноводства и рыболовства.

В ст. 34 речь идет главным образом о гармонизации сельскохозяйственной политики

государств-членов, об обмене опытом и о выработке совместных программ действий.

В Лагосском договоре сельскохозяйственной политике посвящена еще одна ст. 35, которая призывает членов предпринимать все возможные меры, необходимые для выработки общей политики, особенно в следующих областях: исследования, подготовка, производство и распространение продукции сельского хозяйства, лесоводства, животноводства и рыболовства. Для этого Комиссия по промышленности, сельскому хозяйству и природным ресурсам должна при первой возможности выработать рекомендации Совету министров по гармонизации и эксплуатации природных ресурсов государств-членов.

Завершает т.н. эколого-ориентированную группу положений Лагосского договора ст. 48, в которой речь идет о сотрудничестве в области энергетики и минеральных ресурсов.

Приведенный обзор положений Лагосского договора позволяет прийти к выводу, что, когда создавался ЭКОВАС, его учредители мало задумывались о различных насущных экологических проблемах, уделяя основное внимание вопросам экономического роста, экономического развития и экономического сотрудничества. Как результат, экологическую компетенцию ЭКОВАС того периода времени можно охарактеризовать как специальную и подразумеваемую.

Принципиально иначе стали обстоять дела с экологической компетенцией ЭКОВАС, после принятия 24 июля 1993 г. в Котону (Бенин) Договора об ЭКОВАС, внесшего серьезные изменения и уточнения в Лагосский договор 1975 г. Эти изменения коснулись в том числе и экологической компетенции Организации. Теперь в учредительном Договоре ЭКОВАС присутствует самостоятельный раздел VI «Сотрудничество в сфере окружающей среды и природных ресурсов» (ст. 29-31). И это помимо тех эколого-ориентированных положений Договора, которые сохранились из Лагосского договора или были привнесены в него.

Прежде всего, обращает на себя внимание общий декларативный характер положений Котонского договора, позволяющий судить об определенном «рамочном» формате закрепленных обязательств.

Так, посвященная окружающей среде ст. 29, гласит: «1. Страны-члены обязуются защищать, охранять и улучшать окружающую среду региона и сотрудничать в случае природных катастроф».

2. В этой связи, они должны принимать политику, стратегии и программы на национальном и региональном уровне, создавать соответствующие институты для защиты, охраны и улучшения окружающей среды, контроля за эрозией, вырубкой лесов, опустыниванием, саранчой и другими вредителями».

В соответствии с ст. 30 Котонского договора, направленной на борьбу с вредными и токсическими отходами, государства-члены взяли на себя обязательства «индивидуально и коллективно предпринимать необходимые меры для запрета импорта, транзита, выбросов и захоронения вредных и токсических отходов на своих территориях». Более того, они обязуются принимать все меры для создания регионального контроля выбросов для предотвращения импорта, транзита, выбросов и захоронения вредных и токсических отходов в регионе.

Ничем не отличается от двух предыдущих статей по своей конкретике и ст. 31 Котонского договора, в которой с помощью различных словосочетаний постоянно подчеркивается необходимость международного сотрудничества и кооперации между государствами-членами ЭКОВАС в области разведки и использования природных ресурсов.

Заметим, что в указанной статье, хотя она и посвящена природным ресурсам, ни слова не говорится об их устойчивом использовании, напрямую корреспондирующем с концепцией и принципами устойчивого развития. Между тем, принятые в последнюю четверть века международные договоры и соглашения в большинстве своем основываются именно на этом понятии, а составители проекта Международного пакта по окружающей среде и развитию в 4-ой редакции этого документа от 22 сентября 2010 г. используют его в качестве обязательного элемента, когда речь заходит об охране биологического разнообразия и о нарождающемся новом специальном принципе международного экологического права (ст. 2 и ст. 25) – принципе охраны и устойчивого использования биологического разнообразия [2, 8-18].

Еще в Плате осуществления решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию 2002 г. в Йоханнесбурге отмечалось, что устойчивое использование является эффективным инструментом борьбы с нищетой и достижением устойчивого развития.

Нелишним здесь будет напомнить, что в своем заявлении о политике Международного союза охраны природы (МСОП)

эта неправительственная организация определила устойчивое использование как непрерывный процесс совершенствования управления по мере появления новых вызовов, охватываемых понятием «адаптивное управление» [5].

Качественно новым моментом, характеризующим отношение МСОП к устойчивому использованию, является исследование взаимосвязей между устойчивым использованием, системами жизнеобеспечения человека, бедностью и равенством.

После трех предварительных этапов (семинаров), где предпринимались попытки выработать определение устойчивого использования (Мапуту, 2001 г.; Ханой, 2002 г., Салинас, 2002 г.), в Аддис-Абебе 6-8 мая 2003 г. был созван заключительный форум, завершившийся принятием Аддис-Абеских принципов и руководства по устойчивому использованию биоразнообразия, которые в 2004 г. были приняты Седьмой Конференцией Сторон Конвенции о биоразнообразии.

Этот состоящий из 14 принципов документ содержит рекомендации относительно того, как можно использовать компоненты биоразнообразия без их сокращения, а напротив, содействуя их сохранению и ликвидации бедности. В них содержится недвусмысленный намек на то, что негативное воздействие на экосистемы может также иметь негативное воздействие на культуру, общество и общины. Не случайно поэтому Аддис-Абеские принципы рекомендуют рассматривать как дополнительный инструмент защиты и поддержки традиционной культуры и общества.

Все принципы Аддис-Абебы подлежат адаптации к конкретным условиям. Их применение будет зависеть от конкретного вида биологического разнообразия, от условий и от институционального, равно как и от культурного контекста.

Авторам представляется, что подобного рода теоретико-практические отвлечения могут оказаться полезными в плане выработки перспективных шагов экологической политики государств-членов ЭКОВАС, если при этом учесть, что остальные положения природоохранной направленности Котонского соглашения претерпели по сравнению с Лагосским договором 1975 г. лишь косметические правки, ничего не изменив по существу. Это относится и к ст. 25, которая в Лагосском договоре имела номер 34, и к ст. 28 (бывшая ст. 48), и к ст. 3 (п. 2), которая по существу воспроизводит п. 3 ст. 18 Соглашения 1975 г.

Сказанное уже вполне красноречиво говорит о том, что государствам-членам ЭКОВАС предстоит еще немало сделать и пройти долгий и нелегкий путь для превращения Западной Африки в субрегион реального устойчивого развития. На эту же мысль наталкивают и положения Раздела III Котонского соглашения, в котором говорится об институтах Сообщества, их создании, составе и функциях. По существу ни один из руководящих органов Сообщества не наделен конкретными четко очерченными экологическими полномочиями. О наличии таковых можно говорить лишь применительно к Конференции Глав государств и Правительств, Совету министров, Парламенту Сообщества, Экономическому и социальному совету, и то лишь потому, что компетенция этих органов очерчена достаточно широко. Что же касается единственного экологического органа в структуре ЭКОВАС - Технической комиссии по окружающей сре-

де и природным ресурсам -, то его права, обязанности, задачи, функции, сфера ответственности и пр. никак не очерчены, что невольно заставляет задуматься о степени эффективности его деятельности. Правильность оценки и выводов по поводу сложившейся ситуации важна еще и в связи с появляющимися новыми вызовами и угрозами для рассматриваемого субрегиона, такими как лихорадка Эбола и морское пиратство. Трудно не согласиться с мнением представителя Президента ЭКОВАС Абделя-Фатау Мусы, которое он высказал на заседании Совета Безопасности ООН 27 февраля 2012 г. и суть которого сводится к тому, что в регионе, который в огромной степени уязвим к климатическим изменениям, морское пиратство усугубляет экологическую ситуацию и оказывает разрушительное воздействие на продовольственную безопасность и межобщинное насилие [3].

Литература:

1. Бринчук М.М. Концепция устойчивого развития как методологическая основа цивилизационного развития // Государство и право. 2014. № 9.
2. Копылов М.Н., Копылов С.М. К вопросу о формировании каталога специальных принципов международного экологического права // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 5. Юриспруденция. № 4 (25).
3. Муса А. Укрепление мира в Западной Африке, СБ ООН, S/PV.6723 от 27 февраля 2012 г. // <http://www.un.org>.
4. Наше общее будущее. М., 1989.
5. Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления. М., 2014.
6. Jacobs M. Sustainable Development as a Contested Concept // Fairness and Futurity: Essays on Environmental Sustainability and Social Justice / A. Dobson (ed.). Oxford: Oxford University Press, 1999.

THE CONCEPT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE ECOWAS FORMAT

The article deals with the analysis of the provisions of the 1975 Lagos Treaty and the 1993 Cotonou Treaty, which founded the Economic Community of West African States (ECOWAS), in order to clarify environmental competence of this Organization as well as of its governing bodies. If at the beginning of its existence from the point of view of the general theory of the law of international organizations, ECOWAS had environmental competence, which might be considered as implicit and special, then since 1993, this competence has become the direct and basic. Special attention is paid to the disclosure of the legal content of the notion of «sustainable use», which is increasingly used

in existing international treaties and in all sorts of projects to characterize the handling of natural resources. This need has arisen due to the fact that even in the VI Section Cotonou Treaty, specifically dedicated to the protection of the environment and natural resources, this notion is never used.

Mikhail Kopylov, Professor, Doctor of Science (Law), Professor of the International Law Department, Russian Peoples' Friendship University
Mensah Cocou Marius, Postgraduate Researcher, Department of International Law, Russian Peoples' Friendship University

Ключевые слова:

ЭКОВАС, экологическая компетенция, устойчивое развитие, устойчивое использование, Аддис-Абебские принципы.

Keywords:

ECOWAS, environmental competence, sustainable development, sustainable use, the Addis Ababa Principles.

References:

1. Brinchuk M.M. *Konceptiya ustojchivogo razvitiya kak metodologicheskaya osnova civilizacionnogo razvitiya* [The Concept of Sustainable Development as Methodological Basis of Civilizational Development] // *Gosudarstvo i pravo* [State and Law]. 2014. № 9.
2. Kopylov M.N., Kopylov S.M. *K voprosu o formirovanii kataloga special'nyh principov mezhdunarodnogo jekologicheskogo prava* [On the issue of the special principles of the international environmental catalogue formation] // *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta* [Science Journal of Volgograd State University]. Ser. 5. *Jurisprudencija* [Jurisprudence]. № 4 (25).
3. Musa A. *Ukreplenie mira v Zapadnoj Afrike*, SB OON, S/PV.6723 ot 27 fevralya 2012 g. [Strengthening of Peace in Western Africa, the UN Security Council, S/PV.6723 27.02.2012] // <http://www.un.org>.
4. *Nashe obshchee budushchee* [Our Common Future]. Moscow, 1989.
5. Okhotskij E.V. *Teorija i mehanizmy sovremennogo gosudarstvennogo upravlenija* [Theory and mechanisms of contemporary state's management]. M., 2014.
6. Jacobs M. *Sustainable Development as a Contested Concept // Fairness and Futurity: Essays on Environmental Sustainability and Social Justice* / A. Dobson (ed.). Oxford: Oxford University Press, 1999.