

А. А. Магеррамов*

Роль международных конференций в рамках ООН в сфере обеспечения экологической безопасности

Международная конференция представляет собой важное средство многосторонней дипломатии и собрание официальных представителей, выступающих от имени государств для достижения определенных целей¹. Современные межправительственные конференции — временный коллективный орган, созданный для достижения общих целей суверенных государств-участников. Задачи и деятельность любой межправительственной конференции должны соответствовать общепринятым принципам международного права.

Будучи эффективным средством для координации усилий по решению сложных международных проблем и непосредственному проведению переговоров, международные конференции занимают центральное место в системе международных отношений. Об этом свидетельствует их количественный рост². Международные конференции называются по-разному: конгрессы, конференции, заседания, коллоквиумы, встречи и т. д. Подобное разнообразие имело известное значение до конца XIX века, когда название конференции определялось степенью ее важности и количеством участников. Так, дипломатическое собрание с участием глав государств обычно называлось конгрессом, а собрание представителей глав государств для обсуждения того или иного вопроса — конференцией³.

Эффективность работы любой международной конференции в значительной степени зависит от принципов ее организации и проведения. В юридической литературе выделяются пять принципов: равенства; ненанесения ущерба; достижения согласия; сотрудничества; выполнения решений международных конференций⁴.

Современная практика проведения международных конференций указывает на неразрывную связь большинства таких конференций с международными организациями, что позволяет ряду исследователей классифицировать международные конференции как временные международные организации⁵. Однако следует отметить, что основу создания международной организации составляет ее Устав — учредительный международный договор, а основу международной конференции — инициатива того или иного государства или международной организации. При этом международные конференции должны рассматриваться как временно соз-

* Доцент кафедры международного публичного права Бакинского государственного университета, кандидат юридических наук.

¹ См.: Международное право / отв. ред. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. М., 2000. С. 205.

² См.: *Бараташвили Д. И.* Принцип суверенного равенства государств в международном праве. М., 1978. С. 9.

³ См.: *Мартенс Ф.* Современное международное право цивилизованных народов. СПб., 1898. Т. II. С. 68.

⁴ См.: Международные организации / под ред. И. П. Блищенко. М., 1994. С. 112–113.

⁵ См.: Актуальные проблемы теории международных организаций: теория и практика / под ред. Г. И. Морозова. М., 1982.

данный субъект международного права. В этом плане наиболее интересной представляется позиция Ю. М. Колосова¹.

Одной из наиболее распространенных форм международного сотрудничества в деле охраны окружающей среды являются двусторонние и многосторонние межправительственные конференции и конференции неправительственных организаций. Ежегодно в мире проводятся сотни, а то и тысячи конференций по вопросам экологии. Они выступают как средство обмена опытом в сфере охраны природы, решения важнейших научных и практических проблем экологии².

Значительную роль в деле охраны окружающей среды играют международные конференции по проблемам окружающей среды, проводимые под эгидой ООН³. В 1960-е годы прошлого столетия в связи с резким ухудшением состояния загрязнения окружающей среды Генеральная Ассамблея ООН выступила с инициативой проведения международной конференции, на которой планировалось разработать и обсудить международные меры по ограничению загрязнения окружающей среды. Идея о созыве специальной международной конференции по проблемам окружающей среды впервые прозвучала на сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1967 г. Позже эту идею поддержала ЭКОСОС, и в Резолюции этой организации под № 1346, принятой на 45-й сессии 1968 г., была отмечена необходимость усиления мер на международном и национальном уровне по ограничению и по мере возможности прекращению загрязнения окружающей среды. Генеральной Ассамблее ООН было рекомендовано обсудить на следующей сессии вопрос о желательности созыва международной конференции по проблемам окружающей среды.

Особо следует отметить деятельность трех конференций по проблемам окружающей среды, состоявшихся под эгидой ООН: Стокгольмская конференция 1972 г. по проблемам окружающей среды, Рио-де-Жанейрская конференция 1992 г. по проблемам окружающей среды и Всемирный саммит Земли, состоявшийся в 2002 г. в Йоханнесбурге (Всемирная встреча на высоком уровне по устойчивому развитию). Решение о созыве конференции ООН по проблемам окружающей среды было принято Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 2398 от 3 декабря 1968 г.

Конференция ООН по проблемам окружающей среды стала переломным моментом в экологической политике государств и международного сообщества. Конференция была проведена с 5 по 16 июня 1972 г. в городе Стокгольме. Она сыграла большую роль в развитии международного права окружающей среды и активизации деятельности по охране природы. В повестку конференции были включены в том числе следующие вопросы:

- Декларация об окружающей среде;
- планирование и управление населенных пунктов для обеспечения надлежащего качества окружающей среды;
- экологические аспекты природоресурсного управления;
- определение загрязняющих веществ на международном уровне и контроль за ними;
- экологическое просвещение, социальные и культурные аспекты проблем окружающей среды;

¹ См.: Международное право / отв. ред. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. С. 204.

² См.: Бринчук М. М. Экологическое право : учебник. М., 2005. С. 445.

³ См.: Каламкарян Р. А., Мигачев Ю. И. Международное право : учебник. М., 2004. С. 533.

- заключения международных организаций по мероприятиям;
- утверждение плана действий и доклада конференций.

В результате Стокгольмской конференции были приняты Декларация об окружающей среде, План действий, а также Резолюция об организационных и финансовых мерах. Эти документы являются основным источником в деятельности государств и международных организаций. Именно по результатам решений конференций за последние 20 лет приняты тысячи универсальных и региональных международных конвенций, соглашений, договоров, протоколов и других актов, посвященных проблемам окружающей среды.

Наибольший интерес с точки зрения становления международного экологического права приобретает Декларация об окружающей среде. Еще в 1976 г. французский юрист А. Кисс отмечал, что эта Декларация считается источником международного права, поскольку в ней закреплены принципы, которые должны быть учтены государствами, но применение их традиционными средствами не представляется возможным. Он утверждал, что Декларация может стать общим базисом для дальнейшей международной деятельности по охране окружающей среды¹.

26 принципов, включенных в Стокгольмскую декларацию, имеют разный характер. Некоторые из них не считаются нормами международного права. Так, в 1-м принципе отмечается, что человек, обладая правом на свободу, равенство и соответствующие условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет жить достойно и счастливо, несет ответственность за сохранение и улучшение окружающей среды во имя нынешних и будущих поколений.

О. С. Колбасов считает, что большинство закрепленных в Стокгольмской декларации принципов, за исключением 7-го и 21–24-го принципов, имеющих правовой характер, выражают общие мысли, носят информационный характер². В частности, 2-й принцип Декларации предусматривает важность разных видов природных ресурсов для человека; 3-й принцип — рациональное использование и сохранение как исчерпаемых, так и неисчерпаемых природных ресурсов; 4-й принцип — ответственность за сохранение живой природы; 5-й принцип — необходимость рационального использования и охраны природных ресурсов; 6-й принцип предусматривает положения, запрещающие поступление в окружающую среду ядовитых и других веществ, которые могут привести к отравлению окружающей среды.

7-й принцип призывает государства осуществлять все необходимые меры для предотвращения загрязнения морской среды. Положения, отраженные в 7-м принципе, в дальнейшем были закреплены в конвенции по предотвращению загрязнения с судов (Конвенция МАРПОЛ 73/78, принятая в 1973 г.).

В 8-м принципе Декларации подчеркивается, что экономическое и социальное развитие является неотъемлемой составной частью процесса улучшения качества окружающей среды, создает возможность для избежания противоречий между интересами развивающихся и развитых стран. В 9-м принципе речь идет об ускорении развития за счет финансовой и технической помощи как основного средства решения проблем окружающей среды. 10-й принцип посвящен вопросу влияния мер по охране окружающей среды на международную торговлю.

11-й принцип Декларации разъясняет характер взаимодействия в системе «окружающая среда — развитие» и констатирует, что политика всех государств

¹ См.: *Kiss A. Jsch. Survey of Current Developments in International Environmental Law. Mores, 1976, P. 25.*

² См.: *Колбасов О. С. Международно-правовая охрана окружающей среды. М., 1982. С. 37.*

в сфере окружающей среды должна повысить существующий и будущий потенциал развития развивающихся стран. 12-й принцип, дополняя предыдущий, непосредственно связан с необходимостью оказания международной финансовой и технической помощи в деле охраны окружающей среды развивающимся странам по их просьбе с участием развитых государств.

13-й принцип Декларации определяет, что обеспечение рационального режима природных ресурсов и улучшение окружающей среды возможно только на основе планирования с учетом экологических факторов. 14-й принцип утверждает, что рационально запланированная охрана окружающей среды представляет собой средство, регулирующее любое несоответствие между требованиями по развитию.

15-й принцип предусматривает рациональное использование экологических средств со стороны национальных органов власти, а 16-й принцип — оценку экологических последствий в отношении важнейших видов деятельности.

17-й принцип Декларации определяет задачу соответствующих национальных ведомств по планированию, управлению и контролю в отношении ресурсов окружающей среды с целью повышения качества окружающей среды. 18-й принцип, указывающий на значение науки и техники в деле охраны и улучшения окружающей среды, отмечает, что научно-технический прогресс должен направить свои достижения на решение проблем окружающей среды. В 19-м принципе подчеркивается особое значение научно-технического сотрудничества в деле охраны окружающей среды, а 20-й принцип определяет роль специальных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в решении проблем окружающей среды.

Многие принципы Декларации, в том числе 21-й принцип, посвящены важным международно-правовым проблемам окружающей среды. В этом принципе речь идет о суверенитете государств над природными ресурсами на своих территориях и об ответственности других государств за ущерб, причиненный природным ресурсам международного характера.

22-й принцип подчеркивает особую значимость проблемы ответственности за регулирование охраны окружающей среды. 23-й принцип предполагает важность сотрудничества государств с целью развития международного права в связи с ответственностью и возмещением причиненного ущерба. Согласно 24-му принципу Декларации, предусматривающему всестороннее и равноправное межгосударственное сотрудничество, принцип суверенитета государств над своими природными ресурсами должен быть направлен на охрану окружающей среды и обеспечить сотрудничество в этой сфере. Главным содержанием 25-го принципа Декларации является эффективная и динамичная роль международных организаций в деле охраны и совершенствования окружающей среды. 26-й принцип Декларации определяет уничтожение оружия массового поражения и достижение согласия государств в этой сфере.

План действий, принятый на Стокгольмской конференции, состоит из 109 пунктов. Здесь рассматриваются организационные, экономические и политические вопросы охраны окружающей среды, взаимосвязи между государством и международными организациями. Этот документ носит программный характер. Он направлен на объединение усилий всех государств в сфере охраны окружающей среды для дальнейшей централизации природоохранной деятельности и адресован в основном ООН и международным организациям в системе ООН. План действий предусматривает пути трансформации международной деятельности в деле охраны окружающей среды по вертикали: от уровня отдельных структур к уровню системы ООН.

В 1992 г. в Рио-де-Жанейро состоялась Вторая Всемирная конференция по окружающей среде и развитию под эгидой ООН. Это был крупный саммит, собравший представителей большинства стран, а также международных и неправительственных организаций. Конференция была созвана с целью обобщения результатов 20-летней деятельности по охране окружающей среды. В ней принимали участие 178 государств, более 30 международных, межправительственных и неправительственных организаций, 114 организаций под руководством глав государств и правительств¹.

На конференции были подготовлены пять документов для обсуждения: Декларация по окружающей среде (далее — Декларация Рио); «Повестка дня на XXI век»; Принципы охраны лесов; Рамочная конвенция об изменении климата; Конвенция о биологическом разнообразии.

Декларация Рио, будучи итогом длительного подготовительного процесса, отражает важнейшие принципы охраны окружающей среды и экологического регулирования, которыми должны руководствоваться в своей деятельности все государства и их граждане. Документ представляет собой совокупность обновленных принципов по охране окружающей среды на основе глобального сотрудничества. Положения Декларации вытекают из необходимости охраны и развития экосистемы Земли, права народов и государств на развитие. В этом документе был также объявлен принцип создания нового и равноправного режима в сфере глобального сотрудничества и принцип перехода к устойчивому развитию². В Декларации Рио определены цели, на основе которых объявлены соответствующие принципы. Основными целями являются:

- налаживание нового и равноправного сотрудничества в мировом масштабе путем достижения нового уровня сотрудничества между государствами и народами;
- определение перспектив развития международного права окружающей среды;
- развитие национального законодательства в сфере окружающей среды;
- осуществление мер, позволяющих сохранять благоприятное состояние окружающей среды³.

Декларация Рио, образно названная Экологическим кодексом человечества, имеет первостепенное значение с точки зрения развития и охраны окружающей среды, а также признания экологических вызовов глобального характера, угрожающих как развивающимся, так и развитым странам.

В юридическом плане Декларация Рио не обладает обязательной юридической силой. Конференция представляла собой не международное совещание по экологическому праву, а политический форум высокого уровня. Тем не менее этот документ, резюмируя основные принципы экологического права развитых стран, сыграл большую роль в деле развития законодательства по охране природы.

Декларация Рио, совершенствуя Стокгольмскую декларацию, закрепила 27 принципов по охране и развитию окружающей среды. Как и в Стокгольмской декларации, принципы Декларации Рио также делятся на принципы-нормы и принципы-идеи. Основными положениями являются:

- взаимосвязь между миром, развитием и окружающей средой;

¹ См.: Бринчук М. М. Указ. соч. С. 447.

² См.: Гетьман-Павлова И. В. Международное право : учебник. М., 2006. С. 721.

³ См.: Бринчук М. М. Указ. соч. С. 447.

- центральное место заботы о человеке в деятельности, направленной на обеспечение устойчивого развития;
- сотрудничество государств в духе глобального партнерства в целях сохранения, обеспечения и возобновления чистоты и целостности экосистемы Земли;
- рассмотрение экологических вопросов с участием всех заинтересованных сторон на соответствующем уровне;
- принятие действенных законодательных актов в сфере охраны окружающей среды;
- меры в сфере окружающей среды, направленные на решение трансграничных или глобальных экологических проблем, по возможности должны быть основаны на международном консенсусе и т. д.

Вместе с тем в Декларации существует ряд принципов-норм, закрепленных в качестве конкретных мер и обязательств в форме определенных международных договоров. Эти положения отражены в следующих принципах:

- сотрудничество в деятельности по передаче вредных для экологии и человека веществ и видов деятельности и по их размещению (14-й принцип);
- принятие мер предосторожности (15-й принцип);
- оценка экологических последствий в качестве национальных средств в отношении всех видов деятельности, могущих оказать негативное влияние на окружающую среду (17-й принцип). Наибольшее системообразующее значение для международного экологического права имеют 2-й, 13-й, 26-й и 27-й принципы из принципов-норм, закрепленных в Декларации Рио. Так, в соответствии со 2-м принципом Декларации государства имеют суверенное право на разработку своих ресурсов на основе собственной политики в области окружающей среды и развития, они несут ответственность за то, чтобы деятельность, осуществляемая под их юрисдикцией или контролем, не причиняла ущерб окружающей среде других государств или районов за пределами их национальной юрисдикции. В 26-м принципе отмечается, что свои экологические споры государства решают мирным путем в соответствии с Уставом ООН. 27-й принцип указывает, что государства и народы сотрудничают в духе партнерства и на основе добровольности в реализации принципов, отраженных в настоящей Декларации, и совершенствовании международного права по устойчивому развитию.

Важнейшим документом, разработанным конференцией Рио по охране окружающей среды в духе стратегии глобального сотрудничества для достижения устойчивого развития, является так называемая «Повестка дня на XXI век». Этот документ состоит из четырех разделов, в которых определяется роль государств, международных организаций и населения в сфере решения проблем окружающей среды. В первом разделе рассматриваются социально-экономические аспекты, которые включают: международное сотрудничество с целью ускорения устойчивого развития в развивающихся странах; борьбу с бедностью, изменение структуры потребления, динамику населения; охрану и улучшение здоровья человека, содействие устойчивому развитию населенных пунктов и другие.

Второй раздел документа предусматривает рациональное использование и охрану ресурсов в целях развития. Этот раздел охватывает следующие аспекты: охрана атмосферы, комплексный подход к использованию земельных ресурсов; борьба против опустынивания, рубки лесов и засухи; регулирование применения ядовитых и опасных веществ, включая радиоактивные вещества и отходы.

Третий раздел направлен на усиление роли основных групп населения (женщин, молодежи, работников разных категорий) в сфере охраны окружающей среды.

Четвертый раздел посвящен разным средствам реализации (финансовые ресурсы и механизмы решения проблем окружающей среды, организационно-правовые средства)¹.

Третий документ, принятый на конференции Рио, — это Принципы охраны лесов, он не имеет обязательной юридической силы. В документе отражена нормотворческая деятельность государств, независимых от их географического положения в сфере охраны лесов, а также прослеживается консенсус по вопросам использования и охраны лесов всех типов.

На конференции Рио были приняты две конвенции, считающиеся рамочными соглашениями по их организационно-правовой форме. Это — Конвенция об изменениях климата и Конвенция о биологической разновидности.

Основная цель Рамочной конвенции о климатических изменениях состоит в регулировании атмосферы путем равноправного контроля за выбросом в атмосферу газов антропогенного происхождения. В Конвенции определено, что государства, реализуя национальную политику по борьбе с изменениями климата и их негативными последствиями, должны демонстрировать другим странам свое лидерство в этой сфере. В развитие конвенционных положений были разработаны экономические механизмы международного сотрудничества по сокращению выбросов в атмосферу парниковых газов.

В Конвенции о биологической разновидности провозглашается тезис, что сохранение биологической разновидности — это общая задача всего человечества. Государства, обладая суверенными правами над своими биологическими ресурсами, несут ответственность за использование биоресурсов и сохранение биологической разновидности. Главным приоритетом этой Конвенции является сохранение биологической разновидности, устойчивое использование ее компонентов, справедливое и равномерное распределение доходов от эксплуатации генетических ресурсов. В развитие этой Конвенции в 2000 г. был принят Картахенский протокол по биологической разновидности.

Конференция ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро 1992 г., в отличие от Стокгольмской конференции, не ограничилась «мягкими» нормами международного экологического права. Здесь было объявлено, что конвенции о биологической разновидности и об изменениях климата открыты для принятия. Иными словами, конференция в Рио-де-Жанейро стала первым международным форумом по проблемам окружающей среды, где была осуществлена кодификация международного экологического права. Прошедшее после конференции в Рио-де-Жанейро время подтвердило важнейшее значение принятых на ней документов, а также роль широкомасштабного международного сотрудничества в деле решения проблем окружающей среды. Состоявшиеся впоследствии Международная Торонтская конференция 1993 г., Международная Киотская конференция 1997 г., Всемирная конференция 2003 г. по глобальным изменениям климата были направлены в первую очередь на конкретизацию целей, объявленных на Конференции Рио, и на механизмы их достижения.

В 2002 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию о десятилетней оценке реализации решений Конференции Рио 2000 г. На основе этой резолюции в Йоханнесбурге была организована Всемирная встреча по устойчивому развитию

¹ См.: Бринчук М. М. Указ. соч. С. 448–449.

на высоком уровне — Всемирный саммит Земли. На конференции было отмечено, что со времени проведения Конференции Рио прошло 10 лет, однако страны мира по-прежнему сталкиваются с проблемами бедности, нестабильности условий жизни и регресса окружающей среды. Для решения этих проблем требуются новая политическая воля, практические шаги к устойчивому развитию и сотрудничество.

Как отмечают специалисты, десятилетний срок между Рио-де-Жанейрской и Йоханнесбургской конференциями не дал положительных кардинальных результатов, государства мира еще дальше отошли от путей стабильного развития. Не была достигнута главная цель — создание глобальной экономики, гарантирующей безопасность окружающей среды. Иными словами, ни национальные правительства, ни международные межправительственные организации не сделали значительных практических шагов по охране и развитию окружающей среды.

Всемирный саммит Земли состоялся в августе—сентябре 2002 г. в Йоханнесбурге. В работе саммита принимали участие представители 196 государств, все специализированные учреждения ООН, многочисленные неправительственные организации и около 20 транснациональных компаний. Конференция завершила свою работу принятием двух документов: Йоханнесбургской декларации по устойчивому развитию и Плана реализации решений Всемирной встречи на высоком уровне по устойчивому развитию. Эти документы ничем не отличаются от Стокгольмской и Рио-де-Жанейрской деклараций. Так, Декларация по устойчивому развитию, состоящая из 37 пунктов, почти полностью повторяет положения, отраженные в Декларации Рио и «Повестка дня на XXI век». План реализации Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, состоящий из 170 пунктов, по сути уточняет основные положения «Повестки дня на XXI век», в частности, отражает вопросы устойчивого развития стран Африки, Латинской Америки и Карибского бассейна, Азиатско-Тихоокеанского региона и стран Западной Азии.

Наряду с международными конференциями в рамках ООН по проблемам экологической безопасности были проведены международные конференции и в других регионах. Так, пятый раздел Заключительного акта, принятого на Хельсинкской конференции в августе 1975 г., посвящен проблемам окружающей среды. Здесь определены цели, сферы, формы и методы экологического сотрудничества государств. В документе были прописаны такие сферы международного экологического сотрудничества, как борьба с загрязнением атмосферы, охрана вод от загрязнения, охрана морской среды, охрана окружающей среды в горах, а также отмечены фундаментальные исследования по экологии.

В дальнейшем государства-участники приняли ряд документов по предотвращению загрязнения окружающей среды в плане реализации решений Хельсинкской конференции. В числе таких документов можно назвать Конвенцию 1979 г. о трансграничном загрязнении атмосферного воздуха, Конвенцию о трансграничном влиянии промышленных аварий и другие.

В ноябре 1986 г. в Вене была проведена Международная конференция по выполнению решений Заключительного акта. Раздел заключительного документа Венской конференции, посвященный окружающей среде, содержит следующие рекомендации:

- сокращение до 1995 г. отходов на 30 процентов, сокращение отходов угля и других загрязнителей;
- разработка соответствующих альтернативных методов захоронения опасных отходов в море;

- обмен информацией по потенциально опасным химическим веществам, включая оценку риска для окружающей среды и здоровья;
- развитие программы совместных наблюдений, оценка распространения загрязнителей на обширные территории в Европе;
- расширение мер по ограничению производства озоноразрушающих веществ;
- исследование глобального потепления и роли в нем углекислых газов и их отходов.

В настоящее время количество проведенных международных конференций по проблемам экологической безопасности продолжает расти, и они играют достаточно позитивную роль. В их деятельности можно отметить следующие позитивные моменты:

- международные конференции по проблемам экологической безопасности имеют важное значение для обсуждения и решения международных вопросов, интересующих государства в соответствующей сфере;
- на международных конференциях могут быть созданы благоприятные условия обмена мнениями, обсуждения интересов сторон и по вопросам принятия соответствующих решений. А это, в свою очередь, способствует решению проблем, возникающих в сфере экологической безопасности, путем взаимного сотрудничества государств и координации их усилий;
- конференции ООН по проблемам окружающей среды и другие международные конференции должны быть максимально направлены на комплексные исследования вопросов экологии для создания прочной основы общего развития международного экологического права;
- на международных конференциях, проводимых по проблеме обеспечения экологической безопасности, заявляются принципы охраны окружающей среды, однако необходимо разработать механизмы реального соблюдения этих принципов со стороны государств;
- число региональных конференций в соответствующей сфере должно быть увеличено. Так, ощущается необходимость созыва подобных конференций в определенных регионах, в частности в Северной и Западной Африке, на Ближнем Востоке.