
МЕЖДУНАРОДНЫЙ МЕХАНИЗМ СОБЛЮДЕНИЯ ГОСУДАРСТВАМИ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПО УПРАВЛЕНИЮ ОХРАНЯЕМЫМИ ПРИРОДНЫМИ ТЕРРИТОРИЯМИ

И.И. Скрипник, А.М. Солнцев

Кафедра международного права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассмотрены основные международные соглашения и программы, направленные на защиту национальных и трансграничных охраняемых природных территорий. Выявлены специальные международные механизмы, предусмотренные положениями этих соглашений и программ и направленные на соблюдение государствами своих обязательств.

Ключевые слова: охраняемые природные территории, международное экологическое право, Рамсарская конвенция, Программа «Человек и биосфера», Антарктика, Байкал, ЮНЕСКО.

К началу XXI столетия с дальнейшим развитием человеческого общества произошло резкое сокращение экологически благополучных природных территорий во всем мире. Одновременно наблюдается процесс неуклонного роста числа регионов экологического бедствия.

Одним из реальных путей сохранения естественной природной среды для настоящих и будущих поколений является постоянное или временное исключение части природных территорий из хозяйственного использования, а также разработка определенных ограничений и обременений в хозяйственной деятельности на наиболее важных для человека природных объектах, с учетом их целевого назначения. Важнейшим из способов сохранения природной среды является создание государствами сети охраняемых природных территорий (далее — ОПТ).

При этом характер и динамика развития эколого-кризисных процессов вызывает необходимость совместных усилий всех государств для решения возникающих экологических проблем, которые в последние десятилетия все чаще носят международный характер. В этой связи в настоящее время предпринимаются решительные меры на пути международного сотрудничества на региональном и универсальном уровнях в области территориальной охраны природной среды. Так, например, в ст. 8 Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г. (далее — КБР) [5] говорится о необходимости создания системы охраняемых районов. При этом «охраняемый район» Конвенция определяет как географически обозначенную территорию, которая выделяется, регулируется и используется для достижения конкретных природоохранных целей.

Для облегчения выполнения ст. 8 и смежных положений КБР на VII совещании конференции сторон КБР была принята важная документ под названием

«Программа работы по охраняемым районам» (Решение VII/28), цель которого заключается в оказании содействия созданию и поддержанию комплексных, эффективно управляемых и экологически репрезентативных национальных и региональных систем ОПТ [20].

Кроме того, КБР сотрудничает с целым рядом международных экологических соглашений и программ, напрямую касающихся территориальной охраны природы, в целях оказания содействия сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия посредством создания охраняемых районов. В их число входят: Конвенция ЮНЕСКО об охране всемирного наследия (Париж, 16.11.1972) [7]; Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц (Рамсар, 2 февраля 1971 г.) (далее — Рамсарская конвенция) [6]; Система Договора об Антарктике (состоит из Договора об Антарктике, действующих в рамках этого Договора мер и связанных с ним отдельных международных соглашений и действующих в рамках этих соглашений мер) [1; 10; 25]; программа ЮНЕСКО «Человек и биосфера» (Программа ЧиБ) и др.

Но какими бы эффективными не были данные международно-правовые инструменты, они не смогут оказать своего должного действия, если государства не будут добросовестно исполнять взятые на себя обязательства. Для этого необходимо совершенствовать механизм соблюдения международных обязательств по сохранению заповедных территорий.

В международном экологическом праве широко применяется процедура несоблюдения (Non-compliance procedure), которая является своеобразной процедурой разрешения и предотвращения экологических споров относительно невыполнения положений определенного международных экологических соглашений. Единой процедуры несоблюдения не существует, поскольку она специфична в каждом международном соглашении. Процедура несоблюдения занимает промежуточное положение между дипломатическими и судебными средствами разрешения споров [26; 27].

Процедура несоблюдения применяется в случаях, когда государство — сторона международного экологического соглашения не исполняет его нормы или появляются объективные данные, что оно может это сделать в ближайшем будущем.

Появление этой процедуры свидетельствует, что традиционные нормы международного права, касающиеся нарушения договорных обязательств и ответственности государств, малоэффективны при решении проблемы исполнения международных экологических соглашений. Известный теоретик международного права Мартти Коскениemi [31] детально проанализировал разницу между проблемой соблюдения и ответственности и выделил два отличающих признака.

Институт ответственности в международном праве имеет своей окончательной целью возмещение ущерба, получение компенсации пострадавшим государством, а цель процедуры несоблюдения состоит в том, чтобы заставить государство вернуться к соблюдению положений международных соглашений.

В этой разнице и проявляется слабость традиционных процедур разрешения споров для международного экологического права, поскольку де-факто деградация окружающей среды происходила еще до заключения международных экологических соглашений.

Как отмечает профессор М.Н. Копылов, история международного экологического права представляет собой череду запоздалых (порой неудачных) реакций на резко обостряющиеся эколого-кризисные ситуации [8. С. 240]. Именно в этом феномене проявляется истинная природа экологического права, действующего на фоне продолжающегося изменения климата, исчезновения различных видов флоры и фауны. В подобных случаях привлечь государство к ответственности за нарушение международных норм об изменении климата представляется маловероятным, поскольку данный вред сложно исчислить и негативные последствия проявятся в полной мере лишь через большой промежуток времени. В этой ситуации значение процедуры несоблюдения увеличивается, поскольку в международном экологическом праве важнее предотвратить вред, чем пытаться заставить государство возмещать ущерб. Отличительными чертами международного экологического права являются увеличивающиеся темпы и размеры экологических проблем, а также их необратимость.

Традиционный институт ответственности не позволяет адекватно реагировать на экологические проблемы. Главной целью является помочь государству вернуться к состоянию соблюдения положений международных экологических соглашений, не обязательно обвиняя в несоблюдении.

Институт международной ответственности не позволяет эффективно защищать окружающую среду, утверждает профессор Я. Клабберс, приводя следующие аргументы [30. С. 1001].

В международном экологическом праве часто не ставится вопрос о факте противоправности, поскольку установить причинную связь между поведением государства и экологическим вредом с долей точности, требуемой нормами международного права, очень сложно.

Применение института ответственности после факта совершения экологического вреда крайне редко может вернуть *status quo ante* (положение, существовавшее раньше), что является первоочередной задачей международного экологического права.

Ключевые стандарты экологического права, такие как обеспечение экологической безопасности, должная осмотрительность, значительный вред и т.д., слишком неопределенны, чтобы доказать их нарушение при помощи международных судебных учреждений. Более того, большинство международных соглашений требует взаимного согласия для обращения в международные судебные учреждения, а для применения процедуры несоблюдения достаточно инициативы одного государства, индивида или даже секретариата международного экологического соглашения.

К сказанному следует добавить, что государства часто сами не виновны в причинении экологического вреда: вероятнее всего, загрязнителями выступают

различные образования, юридические лица. С другой стороны, нередко при нанесении экологического вреда сложно выделить конкретное пострадавшее государство, например, при изменении состояния озонового слоя вред наносится всему человечеству.

Процедура несоблюдения используется, прежде всего, в следующих целях [33; 34]: обеспечение позитивного поощрения государств по выполнению ими договорных обязательств; обеспечение многостороннего форума с целью разрешения или предотвращения споров; обеспечение в случае несоблюдения доступа к более мягкому и менее юридизированному механизму, нежели традиционные процедуры разрешения споров; заставить государство соблюдать нормы международного договора, а не наложить санкции за несоблюдение или назначить компенсацию потерпевшей стороне; облегчение доступа к процедуре разрешения спора, поскольку для инициирования процедуры несоблюдения достаточно воли одной из сторон и не требуется согласия нарушающего государства.

Мониторинг. Среди разнообразных мер соблюдения, предусмотренных международными экологическими соглашениями и программами об ОПТ, особое место занимает создание специальных международных списков, включающих в себя перечень природных территорий, подпадающих под международную защиту. В случае ненадлежащего исполнения своих обязательств по сохранению государством таких территорий максимальной санкцией является исключение их из этих международных списков. В этом случае ОПТ теряет свой международный статус, а вместе с ним и целый ряд преимуществ, как в природоохранном контексте, так и в плане всесторонней технической поддержки сохранения территорий. Однако до принятия таких радикальных мер в большинстве случаев существует целый ряд действий, которые необходимо совершить до процедуры исключения ОПТ из международных списков. Они включают: выявление ОПТ, находящихся под угрозой; официальное признание опасности, угрожающей ОПТ; смягчение угрозы ОПТ; устранение состояния угрозы [29. С. 231].

Выявление ОПТ, находящихся под угрозой, осуществляется с помощью всестороннего мониторинга, отчетности и визитов независимых экспертных комиссий.

Мониторинг представляет собой систематический сбор информации о состоянии объекта, тенденций изменения его состояния, выявленных в ходе своевременного обследования, а также предупреждения и устранения последствий негативных процессов.

Мониторинг выполняет две основные функции: осуществление контроля над состоянием объекта и своевременное предупреждение по недопущению смещения экологического баланса в сторону ухудшения. Внедрение национальных и региональных программ мониторинга и оценки положения дел и тенденций на участках охраняемых районов предусмотрено, например, в рамках Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г. [20] Важность всестороннего мониторинга ОПТ упоминается также: в ст. XIV (2) (с) Африканской конвенции об охране природы и природных ресурсов 2003 г. [2], в ряде программ по ре-

гиональным морям, проводимых под эгидой ЮНЕП [9] (в том числе в Конвенции по защите морской среды района Балтийского моря 1992 г. [17]; в ст. 5, 7 (2) (b) Протокола об особо охраняемых районах и биологическом разнообразии к Конвенции о защите Средиземного моря от загрязнения 1976 г. [14] и в ст. 6 и 17 Протокола об особо охраняемых районах и дикой фауне и флоре к Конвенции о защите и развитии морской природной среды Карибского бассейна 1983 г. [15]) и др.

Важное место мониторинг занимает в Международной инициативе по коралловым рифам (МИКР, International Coral Reef Initiative) — партнерство между правительственными и неправительственными организациями, приверженными делу сохранения и регулирования систем коралловых рифов. Для его организации сторонами МИКР была создана Глобальная сеть мониторинга коралловых рифов (Global Coral Reef Monitoring Network) [32], что способствовало решению проблем, связанных с угрозой коралловым рифам и соответствующим экосистемам.

Не менее важное значение уделяется мониторингу биосферных резерватов в Программе ЮНЕСКО «Человек и биосфера» (ЧиБ), в рамках которой государства проводят и поддерживают совместные мероприятия по организации мониторинга на глобальном, региональном и субрегиональном уровнях (задача III.2) [24]. Мониторинг Программы ЧиБ осуществляется в рамках Международной интегрированной системы мониторинга биосферных резерватов и дифференцируется по тематическим направлениям, таким как горы, изменение климата, флора и фауна.

Постоянный мониторинг осуществления оценки воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду (так называемая процедура ОВОС), включая проверку прогнозируемых воздействий, содержится в Системе Договора об Антарктике. Протокол об охране окружающей среды к Договору об Антарктике (Мадрид, 4 октября 1991 г.) [13] предусматривает различные процедуры, направленные на контроль за соблюдением государствами своих положений.

К таковым относится возможность назначения коллективных или индивидуальных инспекций (ст. 14); меры, принимаемые Консультативным совещанием по Договору об Антарктике (ст.10); обязательная процедура ОВОС (Приложение № 1).

В частности, в ст. 3 (2, d, e) Мадридского протокола указывается, что подписавшие данный документ государства должны проводить эффективный мониторинг для облегчения раннего выявления возможных непредвиденных последствий деятельности, осуществляемой как в районе действия Договора об Антарктике, так и за его пределами, для окружающей среды Антарктики и зависящих от нее и связанных с ней экосистем [35].

Показательным примером можно считать практическое использование процедуры ОВОС, когда многие страны — участницы Договора об Антарктике выступали против российских работ по изучению подледникового озера Восток. Однако после предоставления Россией отчетов о процедуре ОВОС [4] от-

носителем бурения в Антарктике были вынуждены признать правомерность действий России. Таким образом, обязательная процедура ОВОС способствовала снятию напряженности и предотвращению назревавшего экологического спора, грозившего перейти в экологический конфликт [11].

В Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г. [7] термин «мониторинг» прямо не упоминается. Однако целый ряд статей Конвенции подразумевают его, и соответственно, создают реальные обязательства для всех договаривающихся сторон устанавливать систему всестороннего мониторинга. Чтобы достигнуть этих целей, Комитет всемирного наследия установил трехуровневую систему мониторинга: систематический, административный и мониторинг *ad hoc*.

Систематический уровень мониторинга подразумевает непрерывный процесс мониторинга объектов всемирного природного наследия посредством обязательной периодической отчетности. Главная ответственность за осуществление этого вида мониторинга ложится на государство — участника Конвенции об охране всемирного наследия, которое обязано проводить наблюдения за собственными объектами природного наследия в соответствии с положениями Конвенции.

В случае, когда национальный мониторинг, в силу своей неэффективности, не отражает в полной мере состояние объектов, в систематический мониторинг могут вовлекаться независимые специалисты, назначаемые консультативными органами Конвенции или Центром всемирного наследия. В качестве примера можно привести ситуацию в Южной Америке и Карибском регионе, где по состоянию на 2004 г. не имели надлежащей системы национального мониторинга 55,2% объектов всемирного природного наследия. В данном случае оценка состояния объектов всемирного наследия проводилась назначенными независимыми специалистами.

Административный мониторинг осуществляется Центром всемирного наследия и проводится с целью наблюдения за выполнением рекомендаций и решений Комитета.

Мониторинг ad hoc представляет собой отчетность Центра всемирного наследия и консультативных органов. Он применяется в исключительных случаях, когда объекту угрожает опасность. Осуществляется главным образом посредством миссий, которые изучают объект с целью независимой оценки угрозы и оценки перспектив работ, предпринятых для сохранения объекта. Данный вид мониторинга тесно связан с систематическим и административным уровнями мониторинга [29. С. 237].

Отчетность. Следующим видом контроля и выявления ОПТ, находящихся под угрозой, является система государственных докладов. Она позволяет критически оценить успехи и недостатки в управлении ОПТ, а также разработать стратегию действий для противостояния возникающим проблемам. Система отчетности в отношении ОПТ впервые встречается в Африканской конвенции 1933 г., которая требовала от участников предоставлять информацию Депозита-

рию (с дальнейшим распространением ее среди других участников) о принятых мерах в области создания и управления ОПТ. Похожие обязательства упоминаются также в Конвенции об охране природы и животного мира в западном полушарии 1940 г. и Африканской конвенции о сохранении природы и природных ресурсов 1968 г. Широко стали использовать систему отчетности более поздние международно-правовые механизмы, такие как Договор об Антарктике, Африканская конвенция 2003 г., Программа ЧИБ и др.

Между тем непредставление отчетности является общей проблемой для многих международно-правовых режимов охраны ОПТ. Особо остро данная проблема стояла в рамках реализации Рамсарской Конвенции. По состоянию на 1996 г. только 25% государств-участников вовремя предоставляли отчеты [22. С. 33].

Чтобы преодолеть эту проблему, стороны — участники Рамсарской конвенции решили упростить процедуру отчетов посредством согласования требований к отчетности, а также упрощения процесса представления, с выделением конкретных пунктов отчетов. В результате в 2008 г. на десятую Конференцию сторон Рамсарской конвенции отчеты представили 142 государства (90%), а только 15 не представили.

Национальный отчет о состоянии объектов всемирного наследия предусматривается ст. 29 Конвенции об охране всемирного наследия, он осуществляется при содействии Комитета всемирного наследия и расценивается как часть консультативного процесса.

Однако в связи с предоставлением недостаточных данных в национальных отчетах возникла необходимость в дополнении системы государственной отчетности периодическими отчетами по регионам: арабские страны, Африка, Азия и Тихий океан, Латинская Америка и Карибский регион, Европа и Северная Америка.

Периодические отчеты обеспечивают оценку изменения условий и состояние сохранности объектов в регионах. Они способствуют развитию механизма регионального сотрудничества и обмену информацией между государствами относительно выполнения Конвенции об охране всемирного наследия и сохранения объектов всемирного наследия. Периодичность предоставления региональных отчетов составляет 4–6 лет [21. § 203].

Визиты независимых экспертных комиссий предусматриваются в ряде международных экологических соглашений и программ для оценки ситуации с ОПТ на местах. Так, для содействия охране окружающей среды Антарктики в соответствии со ст. VII Договора об Антарктике консультативные стороны организуют индивидуальные или коллективные инспекции [3].

В соответствии со ст. 14 Мадридского протокола стороны в полной мере сотрудничают с наблюдателями, проводящими инспекции, и обеспечивают во время инспекций доступ наблюдателям ко всем частям станций, установкам и оборудованию [13]. Отчеты инспекций направляются сторонам, чьи станции, установки, оборудование упомянуты в отчетах. После того как этим сторонам предоставлена возможность сделать свои замечания, отчеты рассылаются всем

сторонам и Комитету, после чего рассматриваются на следующем ежегодном Консультативном совещании по Договору об Антарктике и затем делаются общедоступными.

Несмотря на проработанный в системе Договора об Антарктике механизм инспекций, на практике наблюдатели обычно инспектируют только станции, установки и прочее оборудование. Хотя данные визиты не направлены конкретно на сохранение ОПТ, но они в значительной степени содействуют охране окружающей среды Антарктики. В последние годы многие страны выступают за расширение действующего мониторинга ОПТ Антарктики, однако осуществляемые на сегодняшний день инспекции по-прежнему остаются *ad hoc*.

В отношении Конвенции об охране всемирного наследия, если возникает вероятность угрозы целостности охраняемых объектов, государство, на чьей территории находится объект, обязано информировать об этом Центр всемирного наследия ЮНЕСКО.

Когда Центр всемирного наследия получает информацию не от соответствующего государства, а из иных источников, то он в максимально возможной степени проверяет источник и содержание информации в консультации с соответствующим государством и запрашивает его комментарии по данному вопросу [21. § 174]. Если имеющейся информации недостаточно, чтобы позволить Комитету принять определенные меры, то для установления фактов или проведения дополнительных консультаций непосредственно на объект могут быть направлены независимые специалисты.

Для оценки состояния биосферных резерватов Программой ЧиБ предусматриваются непосредственные посещения их территории региональными и национальными экспертами в сотрудничестве с представителями ЮНЕСКО.

Признание опасности, угрожающей ОПТ. Данная процедура осуществляется при возникновении угрозы. При этом в рамках каждого международного экологического соглашения или программы предусматриваются определенные меры по снижению степени опасности. Данные меры принимаются в отношении каждого конкретного объекта, сразу же при обнаружении угрозы и не требуют каких-либо дополнительных процедур.

Однако в Конвенции об охране всемирного наследия и Рамсарской конвенции существует более усложненная процедура. При выявлении опасности и до принятия соответствующих мер по снижению риска природный объект заносится в специальный реестр.

Таким реестром в рамках Рамсарской конвенции является Протокол Монтре, который был создан в 1990 г. для выявления водно-болотных угодий, нуждающихся в принятии приоритетных природоохранных мер. Протокол Монтре представляет собой реестр участков водно-болотных угодий, включенных в Список водно-болотных угодий международного значения, где в результате технического развития, загрязнения или иного вмешательства человека произошло или может произойти изменение экологического характера угодий. Водно-болотные угодья могут добавляться в Протокол только с одобрения Дого-

варивающихся Сторон, на территории которых они расположены. По состоянию на сентябрь 2011 г. в Протоколе Монтре имелось 51 Рамсарское угодье. Однако данная цифра непоказательна из-за отсутствия национальной отчетности в некоторых государствах.

Для более эффективного использования механизма Протокола Монтре договаривающиеся стороны приняли схему оценки факторов риска в отношении водно-болотных угодий, которая представляет собой руководство по прогнозу и оценке изменений в экологическом характере угодий. В случае если существует потенциальная или фактическая угроза неблагоприятного изменения их экологического характера, договаривающиеся стороны могут запросить Секретариат о включении объекта в протокол Монтре Рамсарской конвенции.

Кроме того, когда Секретариат получает уведомление от третьей стороны о таком изменении или возможном изменении, Секретариат может рекомендовать внести данный объект в Список Монтре, однако угодья могут добавляться в Протокол только с одобрения договаривающихся сторон, на территории которых они расположены [22. С. 82]. После того как водно-болотные угодья вносятся в Протокол, государства должны принять меры по снижению угрозы и восстановить ценность этих угодий. Так, в настоящее время 32 угодья, которые были внесены в Протокол Монтре, были впоследствии исключены из него, после успешного восстановления (хотя одно из таких угодий было внесено в Протокол повторно).

По просьбе заинтересованной договаривающейся стороны Секретариат может направить техническую миссию, известную под названием «Рамсарская консультативная миссия», для анализа ситуации на одном или нескольких конкретных угодьях, внесенных в Протокол Монтре, предоставления рекомендаций по принятию мер и оценке целесообразности исключения угодья из Протокола Монтре после успешного осуществления таких мер. Рамсарская консультативная миссия представляет собой механизм оказания научно-технической помощи, который был официально принят в соответствии с Рекомендацией 4.7 в 1990 г.

Механизм Рамсарской консультативной миссии был ранее известен под названием Процедура мониторинга и Процедура предоставления указаний по вопросам управления. Основная цель этого механизма заключается в оказании содействия — как развитым, так и развивающимся странам — в устранении проблем или угроз, которые вызывают необходимость внесения угодья в Протокол Монтре.

В большинстве случаев процедура применения этого механизма включает в себя посещение угодья группой из двух или более экспертов, которые составляют отчет о своих выводах и рекомендациях. После получения запроса от договаривающейся стороны Секретариат согласовывает техническое задание для миссии с соответствующими органами и определяет, какие профессиональные знания и опыт потребуются для членов направляемой миссии. Проект отчета, составленного группой экспертов, представляется на рассмотрение в компе-

тентный орган, сделавший запрос о направлении миссии, и затем исправленный окончательный отчет становится документом публичного характера, который может обеспечить основу для принятия природоохранных мер на усмотрение. В некоторых случаях рекомендации, содержащиеся в отчетах Рамсарской консультативной миссии, обеспечивали основу для оказания финансовой помощи со стороны Фонда малых грантов и агентств по оказанию внешней помощи.

В период с 1988 по 2011 г. механизм Рамсарской консультативной миссии применялся к 71 Рамсарскому угодию или группам угодий. Самые первые миссии иногда состояли из кратковременного визита одного сотрудника Секретариата, однако со временем миссии становились все более организованными и обстоятельными и стали включать в свой состав группы специалистов разных дисциплин, иногда в сотрудничестве с другими органами, такими как Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г., МСОП и Программа «Человек и биосфера». Секретариат имеет отдельный проектный счет для получения добровольных взносов от договаривающихся сторон и НПО для покрытия расходов, связанных с направлением Рамсарских консультативных миссий в развивающиеся страны и страны с переходной экономикой.

Конвенция об охране всемирного наследия также предполагает наличие «Списка объектов всемирного наследия, находящихся под угрозой» (List of World Heritage in Danger). Список существует с 1978 г.

В соответствии со ст. 11 Конвенции об охране всемирного наследия этот список содержит объекты, которым угрожает серьезная опасность, и для их сохранения необходимо проведение конкретных работ. Для этих целей в Руководстве по выполнению Конвенции всемирного наследия рассматривается два вида опасности: установленная и потенциальная [21. § 179].

Установленная опасность имеет место, когда объект находится под угрозой серьезной реальной опасности, существование которой доказано. Примером может служить: значительное сокращение численности популяции редких и исчезающих видов животных и растений; нарушение целостности объекта в результате антропогенной деятельности и др.

Потенциальная опасность будет иметь место, когда на объект воздействуют факторы, которые в перспективе могут лишить его присущих ему характеристик.

Таковыми факторами могут быть, к примеру: изменение юридического охранного статуса; возникновение или угроза вооруженного конфликта; отсутствие системы менеджмента или их неполная реализация и др. Ключевой идеей создания Списка всемирного наследия, находящегося под угрозой, является предотвращение угрозы утраты выдающейся мировой ценности объекта, определившей его включение в Список всемирного наследия.

В Список всемирного наследия, находящегося под угрозой, дважды чуть не попал российский объект «озеро Байкал», который с 1996 г. включен в Список всемирного природного наследия ЮНЕСКО. Так, в 2005 г. на 29-й сессии Комитета ЮНЕСКО по всемирному природному и культурному наследию состоялось подробное обсуждение ситуации на Байкале — в первую очередь в связи с

планами строительства нефтепроводной системы «Восточная Сибирь — Тихий океан», маршрут которой в 2005 г. стал планироваться компанией «Транснефть» в непосредственной близости от Байкала.

Комитет рекомендовал направить в 2005 г. на Байкал миссию из экспертов ЮНЕСКО и Международного союза охраны природы (МСОП) и указал, что эскалация данной ситуации приведет к включению озера в Список объектов всемирного наследия, находящихся под угрозой [18]. Но Россия пересмотрела планы и изменила маршрут нефтепровода, что произошло во многом благодаря действиям ЮНЕСКО.

В 2011 г. во второй раз встал вопрос о включении озера Байкал в особый список: на 35-й сессии Комитета всемирного наследия ЮНЕСКО было указано, что Комитет серьезно обеспокоен повторным запуском Байкальского ЦБК без замкнутой системы водоснабжения и продолжающимся загрязнением реки Селенги. Комитет «считает, что дальнейшее ослабление норм сброса химических веществ в озеро или продолжение работы БЦБК без замкнутого водооборота дольше 30-месячного периода, который был объявлен Государством-участником [Россией] на 34-й сессии (со сроком действия до декабря 2012 г.), будет еще больше угрожать выдающейся универсальной ценности объекта и создаст четкую основу для включения его в список «Всемирное наследие под угрозой» [19].

Также отметим, что Байкал, к сожалению, не единственный российский объект, который может в ближайшее время войти в этот список. Комитет серьезно обеспокоен также российскими планами построить горнолыжный курорт на плато «Лагонаки» (объект «Западный Кавказ»), решением вести газопровод «Алтай» через плато «Укок» (объект «Золотые горы Алтая») и решением вести золотодобычу на территории участка «Девственные леса Коми», где местные власти хотят перевести часть земель в другую категорию и уже выдали лицензию на добычу здесь золота.

После того как установлено, что ОПТ угрожает опасность, возникает вопрос, как заставить государство сохранить данную территорию? Основная проблема заключается в том, возможно ли применять меры, такие как включение территории в списки ОПТ, находящихся под угрозой, или исключение ее из международных списков ОПТ, лишая территорию тем самым международного статуса, без согласия государства? Существует два варианта, которые международное сообщество считает допустимыми по этому вопросу.

Первый вариант предполагает автоматический пересмотр статуса всех ОПТ определенного режима. Основанием для лишения статуса и исключения объекта из списка является несоответствие его предъявленным критериям. Такой автоматический пересмотр статуса ОПТ осуществляется регулярно и без согласия государства, где находится данная территория. Одним из международно-правовых режимов, где осуществляется автоматический пересмотр статуса ОПТ, является диплом Совета Европы по ОПТ [28]. Это своеобразный сертификат, символизирующий исключительное природоохранное значение того или

иногоевропейского природного резервата. Уникальность диплома состоит в том, что он дается на ограниченный срок и каждые пять лет, существует угроза того, что его могут аннулировать. Это выступает стимулом для предотвращения опасностей, которые могут причинить вред территории, ее охране и совершенствованию. Если объекту существует реальная угроза, а государство в определенный для этого срок не исполняет рекомендации по его сохранению, диплом Совета Европы может в досрочном порядке быть отозван, не дожидаясь пятилетнего периода.

Подобный способ пересмотра статуса ОПТ наблюдается в системе Договора об Антарктике. Такая практика ярка выражена в отношении Перечня исторических мест и памятников. При осуществлении пересмотра списка исторических мест или памятников консультативными сторонами производится оценка того, продолжает ли тот или иной объект существовать полностью или частично, продолжает ли он отвечать требованиям, предъявляемым к историческим местам и памятникам, либо его следует исключить из перечня [16]. Так, в 2004 г. два исторических места были удалены из списка.

Второй вариант, более распространенный, — ОПТ остается в списке до тех пор, пока ему не угрожает опасность, и вопрос о лишении статуса возникает лишь тогда, когда такая опасность появляется. В этом случае согласие государства на исключение ОПТ из международных списков часто является необходимым.

Так, согласно ст. 2 (5) Рамсарской конвенции, государство может, вследствие своих «настоятельных государственных интересов», вычеркнуть из списка или сократить границы водно-болотных угодий, которые уже внесены в Список [6]. Однако Конвенция предусматривает, что такие исключения из Списка или сокращения размеров должны компенсироваться объявлением в качестве Рамсарского угодья другого водно-болотного угодья со схожими характеристиками в том же районе.

Периодический обзор всех биосферных резерватов предусматривается Севильской стратегией, принятой на Международной конференции по биосферным резерватам, организованной ЮНЕСКО в Севилье (Испания) с 20 по 25 марта 1995 г. в рамках программы ЮНЕСКО «Человек и биосфера».

Статья 9 Положения о Всемирной сети биосферных резерватов гласит: статус каждого биосферного резервата следует периодически пересматривать раз в десять лет на основе доклада, который подготавливается соответствующими органами власти исходя из критериев, которым должна отвечать территория, предлагаемая в качестве биосферного резервата, и направляется в Секретариат соответствующим государством [12].

Доклад рассматривается Консультативным комитетом по биосферным резерватам с целью представления рекомендаций Международному координационному совету (МКС).

МКС рассматривает периодические доклады, представляемые соответствующими государствами.

Если МКС считает, что биосферный резерват уже не удовлетворяет критериям, которым должна отвечать территория, предлагаемая в качестве биосферного резервата, он может рекомендовать, чтобы соответствующее государство приняло определенные меры, которые оно считает необходимыми в соответствии с его национальным законодательством (ст. 2 (3) Положения о всемирной сети биосферных резерватов). МКС предлагает Секретариату принимать действия с целью оказания помощи соответствующему государству в осуществлении таких мер.

Если по истечении разумного периода времени МКС приходит к выводу, что рассматриваемый биосферный резерват по-прежнему не удовлетворяет критериям, то этот район уже не указывается в качестве биосферного резервата, являющегося частью общей Сети. В случае если то или иное государство желает исключить из Сети какой-либо биосферный резерват, находящийся под его юрисдикцией, оно уведомляет об этом Секретариат. Такое уведомление передается для информации в МКС, и этот район уже не указывается в качестве биосферного резервата и исключается из общей сети.

Существовали предложения о создании в рамках Программы ЧиБ красного списка резерватов. Однако они не были одобрены, так как внесение в такого рода список резерватов носило бы принудительный характер, а это в свою очередь противоречит ст. 2(3) Положения о Всемирной сети биосферных резерватов, которая гласит, что каждый биосферный резерват остается под суверенной юрисдикцией того государства, где он расположен, и государства принимают меры, которые они считают необходимыми в соответствии с их национальным законодательством.

Конвенция об охране дикой фауны и флоры и природных сред обитания в Европе 1979 г. (Бернская конвенция) имеет схожий механизм лишения охранного статуса определенных объектов, и такое решение принимается только при условии, если имеется доказанная и проверенная угроза.

Однако на практике государства пока еще редко прибегают к таким действиям.

Имеется широкий спектр средств реализации Бернской конвенции, куда входят мониторинг, отчеты, независимые проверки и рассмотрение дел, основанных на жалобах о возможном нарушении Конвенции.

Рассмотрение дел ставит целью отыскать необходимые средства для решения сложившейся проблемы в осуществлении Конвенции и изучить эффективность этих средств. Дела принимаются Постоянной комиссией, и рекомендации по ним адресуются государствам-участникам для устранения угрозы объекту.

Дело открывается, если свидетельства, которые могут исходить от неправительственных организаций или частных лиц, представлены в секретариат, и секретариат принимает решение, что данной информации достаточно для последующего расследования ситуации.

В дальнейшем дело передается Постоянной комиссии, которая может принять решение о проведении расследования ситуации на месте или же дать реко-

мендации государству-участнику. Эти рекомендации сообщаются договаривающимся сторонам для их дальнейшей реализации, а государство, в свою очередь, должно отчитаться, как были выполнены эти рекомендации.

В отличие от вышеупомянутых международных экологических соглашений, где согласие государства не требуется или же, наоборот, играет важную роль, Конвенция об охране всемирного наследия в этом вопросе носит неоднозначный характер.

Это объясняется двумя причинами.

Во-первых, обязанность по охране всемирного природного наследия возложена как на государство, где располагается объект, так и на все мировое сообщество (ст. 6 Конвенции). И часто не ясно, какая из сторон должна определять тот курс действий, который необходим для защиты объекта от угрозы.

Во-вторых, на практике, хотя и редко, случается, что согласие государства не требуется, хотя в большинстве случаев оно является обязательным.

Между тем на включение объектов в Список всемирного наследия согласие государства является первоочередным. Что касается включения объектов в Список всемирного наследия, находящегося под угрозой, то обычно в этих случаях проблем государственного согласия не возникает, поскольку государство само заинтересовано во включении их в этот список.

Однако в связи с тем, что в Конвенции об охране всемирного наследия обязанность по сохранению объектов всемирного наследия лежит не только на государстве, а на всем мировом сообществе, то в крайних экстренных случаях Комитет может вносить объекты в Список всемирного наследия, находящегося под угрозой, без согласия государства.

Примером может служить Национальный парк Рио-Платано в Гондурасе. Несмотря на особый статус национального парка, правительство Гондураса было не способно надлежащим образом обеспечить его сохранность. В связи с этим Комитет всемирного наследия направил запрос государству о включении данного объекта в Список всемирного наследия, находящегося под угрозой. Но так как адекватного ответа не последовало, а ситуация была крайне критической, Комитет принял решение о включении Рио-Платано в Список всемирного наследия, находящегося под угрозой, без необходимого на то согласия государства. Намечившееся улучшение ситуации в начале XXI в. позволило в 2007 г. снять с парка статус находящегося под угрозой исчезновения. Однако статус был возвращен по запросу правительства Гондураса, рассмотренному на 35-й сессии Комитета Всемирного наследия в июне 2011 г. [23]

В тех случаях, когда состояние объекта ухудшилось настолько, что он утратил характеристики, определившие его включение в Список всемирного наследия, Комитет может принять решение об окончательном исключении соответствующего объекта из Списка всемирного наследия. Так, в 2007 г. из Списка всемирного наследия ЮНЕСКО был исключен резерват аравийского орикса в Омане (в связи с продолжающейся охотой на белого орикса и сокращением заповедных территорий), в 2009 г. — долина Эльбы у Дрездена в Германии (в

связи с продолжающимся строительством автомобильного моста в охранной зоне культурного ландшафта).

Первоочередной целью всех международных экологических соглашений и программ по охране ОПТ является противостояние тем проблемам, которые возникли для ОПТ, восстановление территорий в их первоначальном состоянии и, таким образом, сбережение важности и ценности этих территорий. Эффективное достижение данной цели невозможно без наличия совершенного механизма соблюдения международных обязательств по сохранению природных территорий.

Как видно из практики, обеспечение соблюдения обязательств, взятых на себя государствами, вытекает из самого механизма защиты и сохранения международных природных территорий.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Абашидзе А.Х., Солнцев А.М.* Усиление эффективности режима экологической ответственности в Системе Договора об Антарктике // Государство и право. — 2006. — № 10. — С. 59–66.
- [2] Африканская конвенция по охране природы и природных ресурсов. 11 июля 2003 г. URL: <http://www.africa-union.org/root/au/documents/treaties/Text/nature%20and%20natural%20recesource.pdf>.
- [3] Договор об Антарктике 1959 г. URL: http://www.ats.aq/documents/ats/treaty_original.pdf.
- [4] Документ «Отбор проб воды подледникового озера Восток. Оценка воздействия на окружающую среду» (WP-001-RU). URL: <http://www.ats.aq>.
- [5] Конвенция о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 г.) // СЗ РФ. — 1996. — № 19. — Ст. 2254.
- [6] Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц (Рамсар, 2 февраля 1971 г.). URL: <http://www.ramsar.org>.
- [7] Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (Париж, 16.11.1972). URL: <http://whc.unesco.org/en/conventiontext>.
- [8] *Копылов М.Н.* Введение в международное экологическое право: Учеб. пособие. — М.: РУДН, 2007.
- [9] *Копылов М.Н., Копылов С.М., Мохаммад С.А.* Программа региональных морей ЮНЕП // Международное право. — 2010. — № 3 (43). — С. 46–52.
- [10] *Копылов М.Н., Циприс М.С.* Еще одно соглашение в системе договора об Антарктике // Международное право — International Law. — 2009. — № 1 (37). — С. 141–152.
- [11] *Лукин В.В., Матвеев А.А.* Международно-правовые аспекты научных исследований в Антарктике (на примере озера Восток) // Юрист-международник. — 2005. — № 3. — С. 46–56.
- [12] Положение о всемирной сети биосферных резерватов от 20.03.1995 URL: <http://www.biodiversity.ru/programs/management/doc/sevstrategy/sevstr31.zip>.
- [13] Протокол об охране окружающей среды к Договору об Антарктике (Мадрид, 4 октября 1991 г.) // СЗ РФ. — 1998. — № 33. — Ст. 3956.
- [14] Протокол, касающийся особо охраняемых районов и биологического разнообразия, к Конвенции о защите Средиземного моря. 10 июня 1995 г. URL: http://195.97.36.231/dbases/webdocs/BCP/ProtocolSPA9596_eng_p.pdf.

- [15] Протокол относительно особо охраняемых районов и дикой фауны и флоры к Конвенции о защите и развитии морской природной среды Карибского бассейна. 18 января 1990 г. URL: <http://www.cep.unep.org/about-cep/spaw/cartagena-convention/spaw-protocol/spaw-protocol-en.pdf>.
- [16] Резолюция 4. Исторические Места и Памятники. Отчет Комитета по охране окружающей среды IV. Санкт-Петербург. 9–13 июля 2001 г. URL: http://www.ats.aq/documents/cep/cep%20documents/ml_37637459849537_finalReportR.pdf.
- [17] Рекомендация ХЕЛКОМ 15/5. Система прибрежных и морских охраняемых территорий района Балтийского моря. 10 марта 1994 г. // Сборник Рекомендаций Хельсинкской комиссии: Справочно-методическое пособие. — СПб., 2008.
- [18] Решение 29 СОМ 7В.19. Озеро Байкал (Российская Федерация). URL: <http://whc.unesco.org/en/decisions>.
- [19] Решение 35 СОМ 7В.23. Озеро Байкал (Российская Федерация). URL: <http://whc.unesco.org/en/decisions/4431>.
- [20] Решение VII/28 7-й Встречи Конференции Сторон Конвенции о биологическом разнообразии, Куала-Лумпур, 9–20 февраля 2004 г. URL: http://www.russhm.ru/files/part/9616_program_oopt.doc.
- [21] Руководство по выполнению Конвенции об охране всемирного наследия. 2 февраля 2005 г., WHC.99/2. URL: <http://www.nhpfund.ru/files/operational-guidelines-ru.pdf>.
- [22] Руководство по Рамсарской конвенции: Справочник по осуществлению Конвенции о водно-болотных угодьях (Рамсар, Иран, 1971 г.). — 4-е изд. — Гланд, Швейцария: Секретариат Рамсарской конвенции, 2006.
- [23] Сайт Всемирного наследия ЮНЕСКО. URL: <http://whc.unesco.org/en/news/763>.
- [24] Севильская стратегия для биосферных резерватов программы ЮНЕСКО «Человек и биосфера». 20 марта 1995 г. URL: <http://www.biodiversity.ru/programs/management/doc/sevstrategy/sevstr31.zip>.
- [25] Солнцев А.М., Миловидов О.Д. Материальная ответственность, возникающая в результате чрезвычайных экологических ситуаций в Антарктике // *Международное право — International law*. — 2008. — № 1 (33). — С. 238–243.
- [26] Солнцев А.М., Петрова Н.А. Как заставить государства соблюдать экологические права человека? // *Международное право — International law*. — 2010. — № 4 (44). — С. 41–49.
- [27] Солнцев А.М., Петрова Н.А. Национальные регистры выбросов и переноса загрязнителей — под международный контроль! // *Вестник РУДН: Серия «Юридические науки»*. — 2011. — № 4. — С. 180–192.
- [28] European Diploma of Protected Areas. URL: http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/nature/diploma/default_en.asp.
- [29] Gillespie A. Protected Areas and International Environmental Law. — The Netherlands, Leiden: Koninklijke Brill NV, 2007.
- [30] Klabbers J. Compliance procedures // *The Oxford Handbook of International Environmental Law* / Ed. By D. Bodansky, J. Brunnee, E. Hey. — Oxford University Press, 2007.
- [31] Koskenniemi M. Breach of a treaty or non-compliance? Reflections on enforcement of the Montreal Protocol // *Yearbook of International Environmental law*. — 1992. — № 3. — P. 123–162.
- [32] Recommendation on Expanded and Sustained Support for the Global Coral Reef Monitoring Network. In ICRI (2000). Report of the ICRI Meeting in Noumea, New Caledonia, 25–26 May, 2000. Decision on Global Monitoring of Seagrasses and Mangroves. In ICRI (2001). Report of the ICRI Meeting in the Philippines, 5–6 April, 2001.
- [33] Redgwell C. Non-compliance procedures and the Climate Change Convention // *Interlinkages: The Kyoto Protocol and the international trade and investment regimes* / Ed. by Br. Chambers. — UN University press, 2001.

- [34] *Redgwell C., Fitzmaurice M.* Environmental non-compliance procedures and international law // *Netherlands Yearbook of International law*. — 2000. — № 31.
- [35] Resolution 1 (2005). Practical Guidelines for Developing and Designing Environmental Monitoring Programs in Antarctica. Final Report of the 28th ATCM. (Stockholm, 2005).

INTERNATIONAL OBLIGATIONS IN THE SPHERE OF PROTECTED NATURAL AREAS' MANAGEMENT'S: COMPLIANCE PROCEDURES

I.I. Skripnik, A.M. Solntsev

The Department of International Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, *Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198*

The article deals with key international environmental agreements and programs aimed at protecting national and transboundary protected natural areas. The authors identified special international non-compliance procedures under the provisions of these agreements and programs. These international procedures help States to comply with their international obligations.

Key words: protected natural areas, international environmental law, Ramsar Convention, «Man and the Biosphere» Programme, Antarctic, Baikal lake, UNESCO.