
КАК ФОРМИРОВАЛАСЬ ФУНКЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ООН В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

М.Н. Копылов, С.М. Копылов, С.А. Мохаммад

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

В статье впервые в российской науке международного экологического права анализируются итоги работы первой конференции ООН по вопросам охраны окружающей среды — Конференции ООН по сохранению и утилизации ресурсов 1949 г. Проводится параллель между задачами и целями этой Конференции и теми экологическими проблемами, которые находятся в центре внимания мирового сообщества в настоящее время. Прослеживается влияние Конференции 1949 г. на итоги работы Стокгольмской конференции по проблемам окружающей человека среды 1972 г.

Ключевые слова: сохранение и утилизация ресурсов, устойчивое развитие, принципы международного экологического права, загрязнение, дело о проливе Корфу, дело озера Лану, Стокгольмская декларация, разделяемые реки.

В отечественной международно-правовой литературе сложилась устойчивая практика, что, когда говорят об экологической компетенции ООН, то ее, как правило, выводят из широкой международной правосубъектности, которой Организация наделена ее членами [12]. Следующим шагом анализируются непосредственно положения Устава ООН и уже затем подводятся итоги работы трех Конференций ООН: Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды (Стокгольм, 1972 г.), Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) и Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию (Йоханнесбург, 2002 г.) [1. С. 251–273; 2. С. 46–56; 3. С. 37–41].

К величайшему сожалению, за рамками исследования отечественных юристов-международников оказался целый ряд событий, в том числе и международных конференций, которые оказали существенное влияние на формирование функции управления ООН в области охраны окружающей среды. К числу таких событий можно с уверенностью отнести Конференцию ООН по сохранению и утилизации ресурсов 1949 г. (UNCCUR), которая явилась хронологически первой международной экологической конференцией, проведенной под эгидой ООН.

Решение о созыве UNCCUR содержалось в резолюции 32 (IV) ЭКОСОС ООН 1947 г. Некоторые западные ученые, например, Л.К. Колдуэлл, Ф. Сэндс, усматривают прямую связь между принятием этой резолюции и предшествовавшими этому событию инициативами президентов США Ф.Д. Рузвельта и Г. Трумэна в области охраны окружающей среды [13. Р. 32].

В резолюции ЭКОСОС выражалась уверенность в необходимости международных действий для установления сбалансированного подхода к управлению и сохранению природных ресурсов. В ней особо подчеркивались значение мировых природных ресурсов и их всеобщая важность, а также признавалась необходимость «дальнейшего развития и широкого применения технологий по сохранению использования ресурсов» (преамбула). Эта резолюция по существу впервые на официальном уровне признала компетенцию ООН в экологической сфере, получившую в дальнейшем свою практическую реализацию в созыве и проведении трех вышеназванных конференций, Конференции ООН по устойчивому развитию (Рио-де-Жанейро, 2012 г.) и в других действиях ООН в области окружающей среды.

Начало же всем этим мероприятиям в области защиты окружающей среды в рамках ООН заложила именно Конференция ООН по сохранению и утилизации ресурсов 1949 г. И это несмотря на то, что целью UNCCUR являлся обмен идеями и опытом, а ее полномочия, как следует из Преамбулы Резолюции ЭКОСОС ООН, были ограничены и сводились к обмену информацией о технических возможностях в области сохранения и утилизации ресурсов, об экономической выгоде. UNCCUR не была наделена мандатом принимать какие-либо рекомендации.

Конференция проходила с 17 августа по 6 сентября 1949 г. в Нью-Йорке, в ее работе приняли участие более тысячи представителей из более чем 50 стран, из которых 500 были избраны Генеральным секретарем ООН по предложению правительств, неправительственных организаций и подготовительного комитета. На рассмотрение Конференции было вынесено 6 проблем: минеральные ресурсы, топливо и энергетика, вода, леса, земли, дикая природа и рыбные ресурсы. Обсуждению были подвергнуты следующие вопросы: ситуация со всемирными ресурсами; всемирный обзор ситуаций с критической нехваткой ресурсов; взаимозависимость ресурсов; использование и сохранение ресурсов; разработка новых ресурсов с помощью применимых технологий; обучение сохранению; ресурсные технологии для наименее развитых стран; и интегрированное развитие речных бассейнов.

При всей ограниченности результатов работы Конференции ООН по сохранению и утилизации ресурсов нельзя не отметить, что вопросы, которые на ней обсуждались, почти через 50 лет оказались в повестке дня Конференции ООН по окружающей среде и развитию в 1992 г. Уже на этой ранней стадии взаимоотношение между сохранением и развитием рассматривалось в качестве центральной темы. Дискуссии велись в основном вокруг трех проблем: о соотношении между сохранением и использованием; о необходимости разработки стандартов, обеспечивающих сохранение; и о соотношении между сохранением и развитием.

Непосредственным итогом работы Конференции ООН по сохранению и утилизации ресурсов 1949 г. стало то, что как сама ООН, так и ее специализированные учреждения стали все чаще и чаще проводить мероприятия, посвященные сохранению флоры и фауны. В 1954 г. Генеральная Ассамблея ООН со-

звала Конференцию по сохранению морских живых ресурсов, на которой были выработаны нормы о сохранении, вошедшие в Женевские конвенции по морскому праву 1958 г. Параллельно Генеральная Ассамблея ООН начинает обращать внимание на такие новые проблемы, как последствия испытаний ядерного оружия в атмосфере и последствия загрязнения нефтью.

Обсуждение этих проблем на сессиях Генеральной Ассамблеи ООН и принятые по ним резолюции свидетельствовали о смещении внимания с защиты флоры и фауны на международные действия, касающиеся промышленной и военной деятельности. Легко заметить, какую важность имели эти сдвиги, хотя в тот момент, возможно, трудно было спрогнозировать их далеко идущие последствия. В 1955 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла первую из многих резолюцию 912 (X), касающуюся использования атомной энергии и последствий атомной радиации. Это привело к заключению в 1963 г. Договора о запрещении испытаний ядерного оружия в трех средах и созданию политической обстановки, позволившей Австралии и Новой Зеландии подать жалобу на Францию в Международный Суд ООН, призывающую последнюю прекратить ядерные испытания в атмосфере.

В 1954 г. под эгидой ИМО была принята первая глобальная по своему охвату Лондонская международная конвенция по предотвращению загрязнения моря нефтью, построенная на текстах проектов конвенций 1926 г. и 1935 г. Спустя 15 лет были приняты конвенции о вмешательстве в открытом море, устанавливающие нормы гражданской ответственности за ущерб, вызванный загрязнением нефтью, и учреждающие Международный фонд для компенсации ущерба от загрязнения нефтью. Их принятие было связано с крупными инцидентами с нефтяными танкерами, которые причинили ущерб морской среде, населению и собственности. Другими глобальными конвенциями, принятыми в этот период, были: Конвенция о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря 1958 г., которая содержала принципиально новые положения о сохранении морских живых ресурсов, и Конвенция об открытом море 1958 г., которая обязывала договаривающиеся государства прекратить загрязнение моря нефтью и захоронение радиоактивных отходов. Рамсарская конвенция о водноболотных угодьях, имеющих международное значение, прежде всего, в качестве места обитания водоплавающих птиц 1971 г. явилась первым международным экологическим договором, устанавливающим нормы по сохранению конкретного типа экосистем [5. С. 51–60; 6. С. 141–159; 7. С. 27–34; 8. С. 105–112].

В это время серьезные усилия предпринимались на региональном уровне по запрету или регламентации видов деятельности, которые ранее не регулировались международным правом. Договор об Антарктике 1959 г. обязал стороны проводить мирную деятельность в регионе и запретил ядерные взрывы и сброс радиоактивных отходов [9. С. 219–227].

В 1967 г. Еурокомиссия ЕЭС приняла свой первый экологический акт, касающийся упаковки и маркировки опасных предметов, несмотря на отсутствие явно выраженных экологических положений в Римском договоре 1957 г. Что же касается сохранения дикой природы, то Африканская конвенция о сохранении

природы и природных ресурсов 1968 г. вышла за рамки ограничительного понимания сохранения флоры и фауны, распространив свое действие также на «сохранение, использование и развитие почвы, воды на основе научных принципов и с должным учетом интересов человека». Она содержала два принципиально новых момента: признание необходимости защищать среду обитания находящихся под угрозой исчезновения видов наравне с защитой и самих таких видов и заявление об особой ответственности тех государств, чья территория является единственным местом обитания редких видов.

В начале 1972 г. незадолго до Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды была принята Конвенция по дампингу (Осло), которая стала первым международным договором, запретившим захоронение в море широкого спектра опасных веществ. В этот период принимаются международные договоры, направленные на защиту качества речной воды, а под эгидой МОТ — качество среды на рабочих местах.

В 1949 г. Международный Суд ООН в своем решении по делу о проливе Корфу подтвердил обязательство любого государства не разрешать использование своей территории для проведения мероприятий, нарушающих интересы другого государства. Тем самым был внесен существенный вклад в разработку Принципа 21 Стокгольмской декларации 1972 г. В решении Арбитражного трибунала по озеру Лану 1957 г. были подтверждены принципы, касающиеся ограничений прав государств на использование разделяемых рек и было определено понятие «сотрудничество» в международном праве [10. С. 328–330].

Несмотря на содержащиеся в указанных международных договорах существенные обязательства не сопровождались принятием руководящих принципов универсального применения. И все-таки этому периоду была свойственна одна черта более общего характера, которая позволяет говорить о его достоинствах: это обращение после Конференции ООН по сохранению и утилизации ресурсов 1949 г. к проблеме соотношения между окружающей средой и развитием, в конечном счете, приведшее к принятию в 1962 г. Генеральной Ассамблеей ООН резолюции о взаимосвязи между экономическим развитием и защитой окружающей среды.

Таким образом, к 1972 г. сформировалась существенная нормативная база по международному экологическому праву, а международные организации стали в своей деятельности обращать не последнее внимание на экологические проблемы. Были установлены ограничения на право государств обращаться со своими природными ресурсами по своему усмотрению.

Но такое развитие международных договоров и международных организаций имело фрагментарный характер. Отсутствие координации тормозило усилия по разработке соответствующей экологической стратегии. Более того, не существовало ни одной международной организации, которая обладала бы всеобъемлющей ответственностью в области координации международной экологической политики и права. Отсутствовали международные процедуры, которые обеспечивали бы имплементацию и выполнение международных экологических стандартов [4. С. 5–27; 11. С. 23–88].

Техника регулирования все увеличивающегося числа экологических проблем носила ограниченный характер. Не были выработаны нормы относительно процедурных обязательств, таких как оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС), а также распространение экологической информации и доступ к ней. Именно в этом контексте и через призму итогов работы Конференции ООН по сохранению и утилизации ресурсов 1949 г. и следует рассматривать работу Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды 1972 г.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Копылов М.Н.* Конференции ООН по проблемам окружающей среды в свете общего учения о международных конференциях // Актуальные проблемы современного международного права: Материалы межвузовской научно-практической конференции. Москва, 17 апреля 2006 г. / Отв. ред. А.Я. Капустин, А.Х. Абашидзе. — М.: РУДН, 2006.
- [2] *Копылов М.Н.* Конференции ООН по проблемам окружающей среды: опыт международного природоохранного сотрудничества // Вестник Московского государственного открытого университета. — 2006. — № 3 (24).
- [3] *Копылов М.Н.* Теория и практика организации и проведения конференций ООН по окружающей среде // Экологическое право. — 2008. — № 2.
- [4] *Копылов М.Н., Копылов С.М.* О системе источников международного экологического права // Международное право — International Law. — 2007. — № 4 (32).
- [5] *Копылов М.Н., Солнцев А.М.* К юбилею Рамсарской конвенции 1971 г. // Международное право — International Law. — 2011. — № 1–2 (45–46).
- [6] *Копылов М.Н., Солнцев А.М.* Международно-правовая охрана экосистем водно-болотных угодий (к 40-летию Рамсарской конвенции 1971 г.) // Московский журнал международного права. — 2012. — № 1 (85).
- [7] *Копылов М.Н., Солнцев А.М.* Рамсарская конвенция 1971 г. и экосистемный подход к разумному использованию и устойчивому развитию водно-болотных угодий // Экологическое право. — 2012. — № 3.
- [8] *Копылов М.Н., Солнцев А.М.* Рамсарской конвенции 1971 г. — 40 лет // Журнал российского права. — 2012. — № 3.
- [9] *Копылов С.М.* Система Договора или система договоров об Антарктике? // Актуальные проблемы современного международного права: Материалы ежегодной межвузовской научно-практической конференции. Москва, 9–10 апреля 2010 г. / Под ред. А.Х. Абашидзе, М.Н. Копылова, Е.В. Киселевой. — М.: РУДН, 2011. — Ч. II.
- [10] *Международное право: Практикум* / Под ред. А.Н. Вылегжанина, А.Я. Капустина, М.Н. Копылова. — М.: ИД Юрис Пруденс, 2011.
- [11] *Международное экологическое право* / Отв. ред. Р.М. Валеев. — М.: Статут, 2012.
- [12] *Международные организации* / Отв. ред. И.П. Блищенко. — М.: РУДН, 1994.
- [13] *Caldwell L.K.* International Environmental Policy: Emergence and Dimensions. — 2nd ed. — Durham, 1990.
- [14] *Sands Ph.* Principles of International Environmental Law. — 2nd ed. — Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

HOW THE UN GOVERNING FUNCTION IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION HAS BEEN FORMED

M.N. Kopylov, S.M. Kopylov, S.A. Mohammad

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

The article is the first attempt in the Russian science of the international environmental law to analyze the results of the first UN Conference on Environment Protection issues — The 1949 UN Conference on the Conservation and Utilization of Resources. A parallel is drawn between the goals and objectives of these Conference and those environmental problems that are in the focus of the international community at present time. The influence of the 1949 Conference on the 1972 Conference on the Human Environment is traced.

Key words: Conservation and Utilization of Resources, sustainable development, principles of international environmental law, pollution, Corfu Channel Case, Lake Lanoux Case, Stockholm declaration, shared rivers.

REFERENCES

- [1] Kopylov M.N. Konferentsii OON po problemam okryuzhayushey sredy v svete obschego yucheniya o mezhdynarodnykh konferentsiyakh // *Aktual'nye problemy sovremennogo mezhdynarodnogo prava: Materialy mezhyuzovskoy nayuchno-prakticheskoy konferentsii*. Moskva, 17 aprelya 2006 g. / *Otv. red. A.Ya. Kapyustin, A.Kh. Abashidze*. — M.: RYuDN, 2006.
- [2] Kopylov M.N. Konferentsii OON po problemam okryuzhayushey sredy: opyt mezhdynarodnogo prirodookhrannogo sotryudnichestva // *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo otkrytogo yuniversiteta*. — 2006. — № 3 (24).
- [3] Kopylov M.N. Teoriya i praktika organizatsii i provedeniya konferentsiy OON po okryuzhayushey srede // *Ekologicheskoe pravo*. — 2008. — № 2.
- [4] Kopylov M.N., Kopylov S.M. O sisteme istochnikov mezhdynarodnogo ekologicheskogo prava // *Mezhdynarodnoe pravo — International Law*. — 2007. — № 4 (32).
- [5] Kopylov M.N., Solntsev A.M. K yubileyu Ramsarskoy konventsii 1971 g. // *Mezhdynarodnoe pravo — International Law*. — 2011. — № 1–2 (45–46).
- [6] Kopylov M.N., Solntsev A.M. Mezhdynarodno-pravovaya okhrana ekosistem vodno-bolotnykh yugodiy (k 40-letiyu Ramsarskoy konventsii 1971 g.) // *Moskovskiy zhyurnal mezhdynarodnogo prava*. — 2012. — № 1 (85).
- [7] Kopylov M.N., Solntsev A.M. Ramsarskaya konventsiya 1971 g. i ekosistemnyy podkhod k razumnomyu ispol'zovaniyu i yustoychivomyu razvitiyu vodno-bolotnykh yugodiy // *Ekologicheskoe pravo*. — 2012. — № 3.
- [8] Kopylov M.N., Solntsev A.M. Ramsarskoy konventsii 1971 g. — 40 let // *Zhyurnal rossiyskogo prava*. — 2012. — № 3.
- [9] Kopylov S.M. Sistema Dogovora ili sistema dogovorov ob Antarktike? // *Aktual'nye problemy sovremennogo mezhdynarodnogo prava: Materialy ezhegodnoy mezhyuzovskoy nayuchno-prakticheskoy konferentsii*. Moskva, 9–10 aprelya 2010 g. / *Pod red. A.Kh. Abashidze, M.N. Kopylova, E.V. Kiselevoy*. — M.: RYuDN, 2011. — Ch. II.
- [10] *Mezhdynarodnoe pravo: Praktikum / Pod red. A.N. Vylegzhanina, A.Ya. Kapyustina, M.N. Kopylova*. — M.: ID Yuris Pryudens, 2011.

- [11] *Mezhdynarodnoe ekologicheskoe pravo* / *Otv. red. R.M. Valeev*. — M.: Statyut, 2012.
- [12] *Mezhdynarodnye organizatsii* / *Otv. red. I.P. Blischenko*. — M.: RYuDn, 1994.
- [13] Caldwell L.K. *International Environmental Policy: Emergence and Dimensions*. — 2nd ed. — Durham, 1990.
- [14] Sands Ph. *Principles of International Environmental Law*. — 2nd ed. — Cambridge: Cambridge University Press, 2003.