

## Обзор

Долгая история немецкого экологического кодекса после двух больших заделов, так называемых профессорских проектов<sup>2</sup> и «экологического кодекса»<sup>3</sup>, породила третье большое творение, называемое законопроектом Министерства по охране окружающей среды, редакция которого была представлена 20 мая 2008 г., она содержит следующие положения.

Экологический кодекс в пяти книгах, включающих в себя: общие предписания и связанные с ним перспективы экологического права; водное хозяйство; охрана природы и ландшафтов; неионизирующее излучение; торговля квотами на выброс в атмосферу углекислого газа. Кодекс содержит большую общую часть, части о стратегической экологической экспертизе, «законе о причинении вреда окружающей среде» и «законе о претензиях в области охраны окружающей среды». Первый экологический кодекс предлагает к рассмотрению особое регулирование на базе федерального за-

---

<sup>1</sup> WINTER G. ENVIRONMENTAL CODE -REVIEW AND EVALUATION Оригинал статьи на немецком языке см.: Журнал экологического права. 2008. № 7-8. С. 337-343 (Winter G. Das Umweltgesetzbuch—berblick und Bewertung In: Zeitschrift für Umweltrecht 7-8/2008. S. 337-343). На русском языке статья впервые опубликована в журнале Экологическое право. 2010. № 6. С. 33-36.

<sup>2</sup> По поручению Министерства по охране окружающей среды было представлено два проекта Экологического кодекса. Первый проект был представлен в 1990 г. Общей частью. Второй проект 1994 г. Экологического кодекса состоял из его Особенной части.

<sup>3</sup> Об истории проект см.: Клопфер М. Значение Экологического кодекса с точки зрения правовой науки. Стенограмма заседания Министерства по охране окружающей среды от 16 февраля 2007 г. // Forum Umweltgesetzbuch, hrsg. v. UBA, 2007. С. 21.

кона защиты от эмиссий, вводный закон, содержащий в себе изменение последствий о действующем секторном праве, переходные положения, правовое предписание, устанавливающее перечень проектов, подлежащих предварительной экологической экспертизе, иные предписания о поручениях, задачах и квалификации экологического эксперта. В остальных главах проекта экологического кодекса содержатся положения:

- о строениях, не требующих проведения предварительной экологической экспертизы;
- об охране окружающей среды водосборов и транспортных магистралей;
- об опасных веществах;
- о защите продукции и ресурсов;
- о вторичной переработке и о праве отходов;
- о защите почв и остаточном экологическом ущербе.

Проектом не предусмотрены главы по энергетическому праву, горному праву, сельскому хозяйству, защите климата в широком смысле, транспортному экологическому праву в широком смысле, генетическому праву и атомному праву. Не исключено, что они будут введены позднее.

### Оценка

Озвученная цель запланированной кодификации — юридико-техническое улучшение права окружающей среды при соблюдении текущего уровня защиты<sup>4</sup>. Проект нацелен на использование моратория в ст. 1 25 «б» Основного закона<sup>5</sup>, в которой установлено право земель принимать законодательство, отличное от федерального, и было приостановлено действие норм в таких сферах, как охрана окружающей среды и водное хозяйство до конца 2009 г., до конца 2008 г. не применялись процессуальные права по защите окружающей среды.

<sup>4</sup> Обоснование к законопроекту E-UGB-I, раздел 2.

<sup>5</sup> Обоснование к законопроекту E-UGB-I, раздел 1: «Экологический кодекс должен быть гармонизирован с экологическим правом. Необходимо заботиться о понятности, прозрачности и упрощении (...) При этом действует положение о гарантии сохранения уровня защиты».

### Юридико-техническое улучшение

Юридико-техническое улучшение обозначилось в декларации целей: понятность, упрощение, прозрачность. Это, без сомнения, легитимная цель, поскольку повышает готовность к последствиям и снижает расходы по сделкам. В обосновании не указано, но можно также учесть готовность приспособления к сложившимся обстоятельствам.

#### 1. Общая концепция

Итак, предложена концепция «книги книг»: экологического кодекса, поделенного на отдельные книги. Вместе с тем полагаю, что такая общая кодификация экологического права является менее предпочтительной, чем «система спутника». Это обстоятельство вытекает из содержания общего экологического закона<sup>6</sup> и открытых к дополнениям специальных экологических законов, которые, насколько это возможно, расширительно толкуют общий экологический закон.

Специальные законы могли бы свободно следовать общему экологическому закону. Их можно было бы проще изменять, поскольку не было бы необходимости затрагивать Экологический кодекс. При этом сохранялась бы пластичность новых общественно-правовых требований.

При этом рамки Экологического кодекса и тем самым экологического права остаются открытыми. К общему экологическому закону можно было бы «привязать» такие специальные законы, которые в случае изменений первичного законодательного ориентира не рассматривались бы как кодексы, например как горное право или сельскохозяйственное право. Он мог бы также перенять принцип образца интеграции из Договора об основании Европейского сообщества (ст. 6), который регулирует соразмерность пространства действия и законодательную интерпретацию во всех областях, имеющих влияние на окружающую среду.

#### 2. Соотношение общего и частного

Даже если Экологический кодекс станет придерживаться общей кодификации, остаются сомнения по разделению общих и особых предписаний. Общая часть Экологического кодекса должна содержать лишь те нормы, которые не рассчитаны на регулирование особых отношений.

<sup>6</sup> Общим экологическим законом именуется общая часть проекта экологического кодекса (прим. пер.).

Из соображений прозрачности в общей части Экологического кодекса в качестве составной части предлагается ввести совместную, плановую или простую предварительную экологическую экспертизу строительных проектов. По причинам прозрачности в общем экологическом законе будут введены такие конструкции, как совместная и плановая предварительная экологическая экспертиза строительства. Плановая предварительная экологическая экспертиза строительства (E-UGB-I § 63) относится к комплексным изменениям инфраструктуры и, следовательно, к пространству соразмерности. Прежде всего, она совершенно неприменима к коммуникациям на местности (улицы, аэропорты и т.д.). Для таких сооружений имело бы особый смысл опираться на содержание плановой предварительной экологической экспертизы строительства в части негативных последствий. Это означало бы, что, например, улица нуждается в плановой предварительной экологической экспертизе при изменении плотности потока.

На основании изложенного можно порекомендовать с точки зрения структуры, с одной стороны, соединить главу о проведении экологической экспертизы с общей частью, а с другой стороны, перевести правовое регулирование специальных строений в отдельную книгу, а лучше — в секторный (отдельный) закон.

### Упрощение исполнения

Упрощение, в частности ускорение, проведения экспертизы и отсутствие противоречий как раз является желаемой целью. Флагман реформы — объединенная экологическая экспертиза понесла достаточно потерь, поскольку предыдущие законодательные «новшества», равно как и реформы, уже принесли существенное упрощение ее осуществления. Исключением, пожалуй, являются необходимость одновременного предоставления разрешений на выбросы вредных веществ в атмосферу и воду<sup>7</sup>. Хотя необходимо отметить, что много федеративных земель проводили процедуру согласования через органы экологического контроля. Тем самым удалось избежать противоречивых решений, а срок проведения процедуры был существенно сокращен<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> В новой редакции закона от 26 апреля 2010 г. данное положение исключено (прим. пер.).

<sup>8</sup> См.: Инструкция о допуске и охране промышленных строений в ЭК. Интегрированное учреждение по охране окружающей среды. Форум ЭК. Изд-во UBA, 2007.

### Прозрачность общественно-правового влияния

Если принимать всерьез прозрачность экологического права для граждан, необходимо задаться вопросом, как разобраться в путанице между немецким и европейским правом. Путь к пониманию состоит в ратификации директив ЕС и положений ЕС в Экологическом кодексе.

Такой интеграции экологического права в 1989 г. безуспешно требовал французский госсовет для кодификации экологического права во французском законодательстве<sup>9</sup>. Экологический кодекс 2007 г. до сих пор содержит большое количество отсылок к праву ЕС.

### Уровень защиты

Вторая цель Экологического кодекса — сохранение существующего уровня защиты показывает свою политическую беспомощность. Такие показатели окружающей среды, как изменение климата, ухудшение почв и т.п., показывают, что уровень защиты совсем не является соответствующим. К тому же время опытов с экономическими инструментами воздействия (сертификация, ограничение выбросов, самообязывание) дало повод для скепсиса и призывает к новой регламентации взысканий. Если продолжать стоять на существующем нормативном и процедурном уровне защиты, пропадает хорошая возможность улучшить экологическое право.

Улучшение экологической защиты может проводиться в интересах долгосрочной перспективы, из которой соответственно сложно получить хорошую, сиюминутную выгоду. Достаточно вспомнить что немецкое «состояние техники» в европейском праве привело к большому технологическому скачку. При этом не стоит забывать об экономике средств и преимуществах в конкуренции.

Рекомендации по усилению защиты климата. Кандидатами повышения уровня защиты являются прежде всего климат, энергетическая политика, транспортное сообщение и производственное право. Вполне возможно, что они станут книгами Экологического кодекса или «спутниками» общего экологического закона.

В целом защита климата следует из пятой книги Экологического кодекса с учетом торговли выхлопными газами. Исходя из этого, не-

<sup>9</sup> См.: Кромарек. Экологическая кодификация во Франции. EurLP, 2006. С. 299, 307.

обходим всеохватывающий закон об энергии, возможно, комбинированный с защитой климата, регулирующий устойчивость ископаемых ресурсов и содействие обновляемым источникам энергии.

Третье предложение — закон о магистралях, который соединит систему регулирования транспорта, магистралей, транспортных правил и техники и реконструирует политику в области транспорта.

### Соотношение с правом Сообщества

В соотношении с европейским экологическим правом оспаривается проект референтов<sup>10</sup>, который уже давно является в ФРГ обычным путем прописанного минимума для ратификации<sup>11</sup>. Проект следует общей тенденции в странах — членах ЕС, что не мешает ему противоречить ст. 176 Европейского договора. Европейское экологическое право живет за счет актов-новаторов некоторых европейских государств, которые модернизируются и приспособляются для всех остальных государств. Если умирает национальная инициатива, парализуется и европейское право.

### Принципы

Необходимо отметить, что первая книга Экологического кодекса формулирует лишь некоторые принципы. Принципы развиваются в динамично напряженном поле между политическими дискуссиями и правовой практикой<sup>12</sup>. Потому записанное так быстро устаревает. Принципы содержат в себе значительно больше, поскольку могут быть расширены контрпринципами.

Вместе с тем правовой статус принципов законопроекта остается неясен. Без сомнения, они имеют обобщающий характер и

<sup>10</sup> Проект референтов. В начале 1999 г. Министерство по охране окружающей среды на основе проекта Еврокомиссии предложило проект «Первой книги экологического кодекса», который в первую очередь был направлен на регулирование допуска и надзора за промышленными предприятиями. Проект не был принят по причине противоречия Основному закону. Новый проект планировалось представить в 2009 г. (прим. пер.).

<sup>11</sup> Директивы Европейского Союза управляют национальным правом. Страны-члены ЕС обязаны принимать НПА в развитие указанных директив.

<sup>12</sup> См.: подраздел 5 раздела 5 Экологического кодекса.

служат единству руководящих линий при их интерпретации и использовании принципа соразмерности. Сомнительным является то, должны ли принципы — как это следует из их общего понимания — быть соразмерными с текущими принципами.

### Трансграничное ориентирование

Законопроект концентрируется на внутринемецких отношениях и касается трансграничных вопросов только в связи с участием в процедурных вопросах.

### Основные права

Приятно, что проект придерживается основных прав. Однако их правовой статус неясен и нуждается в дальнейшей разработке. Основные права предоставляют законодательные преимущества, проверки и систематические мероприятия в общем масштабе<sup>13</sup>.

### Установление прав

Законопроектом конкретизирован §46 Экологического кодекса, который учитывает время создания правовых предписаний или административных предписаний в соответствующем круге участников. Желательно расширить в этом случае преследуемое корпоративное участие и участие общественности.

### Самообязывание

С учетом того факта, что самообязывание нередко теряется, необходимо в правовых рамках признать, с одной стороны, его добровольность, а с другой стороны, установить обязанность предоставлять отчетность и санкции. Примеры можно найти в §35, 36, 38 Экологического кодекса.

### Экономические инструменты

Поскольку многие предписания об экономическом инструментарии должны быть представлены совершенно особым образом,

<sup>13</sup> Различия: гл.Е. UGB-KomE S. 96.

§190-201 ЭК не должны содержать в себе общих правил, напротив, общая часть должна быть построена масштабным законом.

### Заключительные замечания

Исходя из изложенного, мое резюме: настоящий акт — только маленькое растение. Чтобы вырасти, оно нуждается в достаточном количестве времени и солнца, свободного рассудка и политической решительности. А именно: ЭК книга 1 и ЭК книга 2 (после легкой обработки трансформирующиеся в ЭК книга 1) под данными названиями должны быть изданы как разные законы и затем переработаны в единую систему. ЭК книга 1 должна действительно иметь обобщающий характер, чтобы впоследствии стать пластичной к нововведениям. Стоит провести дискуссию по вопросу действительной необходимости Экологического кодекса и законов «спутников». Необходимо срочно начать разработку проектов по политике в области климата, транспорта, продукции как на немецком, так и на европейском, уровне. Вот тот сад, который необходимо взрастить.

*Перевод Т.В. Вуколова*

## ПРЕДИСЛОВИЕ К СБОРНИКУ «МУЛЬТИУРОВНЕВОЕ УПРАВЛЕНИЕ ГЛОБАЛЬНЫМИ ЭКОЛОГИЧЕСКИМИ ИЗМЕНЕНИЯМИ. ПЕРСПЕКТИВЫ С ПОЗИЦИИ НАУКИ, СОЦИОЛОГИИ И ПРАВА»<sup>1</sup>

### I. Обзор

Можно выделить четыре стадии взаимодействия между человеком и окружающей природной средой.

Первая стадия характеризуется потребительской экономикой, существующей в рамках циклических отношений, когда человек извлекает из окружающей среды и вкладывает в нее ровно столько, сколько может быть произведено данной экосистемой или может быть потреблено ею.

Вторая стадия отличается перерасходом природных ресурсов, их интенсивной эксплуатацией и загрязнением природы отходами их обработки. Обременения и негативные эффекты, однако, носят локальный характер, хотя они иногда и имеют пагубные последствия для местного населения. В результате социальные и правительственные меры, направленные на снижение негативного воздействия, остаются локальными или внутригосударственными и зачастую являются слишком незначительными.

<sup>1</sup> Multilevel Governance of Global Environmental Change. Perspectives from Science, Sociology, and the Law. Cambridge University Press, 2006. Впервые опубликовано на русском языке в журнале Экологическое право. 2006. № 6. С. 33-41; 2007. № 1 С. 38-44; 2007. № 2. С. 39-45.

Для следующего этапа характерно еще большее увеличение нагрузки на окружающую среду. Одним из видов такой нагрузки становится то, что причинно-следственные связи перешагивают локальные границы и распространяется на обширные территории. С другой стороны, отдельные негативные проявления территориального характера сливаются воедино и совместно создают новую угрозу, например угрозу прекращения существования отдельных биологических видов или озонового слоя. Оба указанных пагубных эффекта стали посылком для появления местных и международных институтов охраны окружающей среды.

Представляется, что наступила четвертая стадия. Внутригосударственные и транснациональные причинно-следственные связи настолько распространились, что привели к угнетенному состоянию всей сложной био-физико-химической системы Земли. Не просто появились экологические проблемы планетарного масштаба — поражена вся Земля как система. Вместе с тем причины этого в данный момент все меньше и меньше имеют видимое или осязаемое проявление, но становятся все более жестокими; в связи с этим появились предположения о том, что настоящая эра голоцена может «мутировать» в эру антропогена. В то время как на предыдущих этапах влияние человека на окружающую среду оказывало немедленное и по большей части однообразное воздействие на природу, для нового этапа характерно наличие более сложно структурированных и скрытых причинных связей. Соответственно феноменологическое понятие «глобальных изменений» («*global change*») требует более структурированного анализа планетарной системы, включая как действующие длительное время природные факторы, так и относительно «молодой» человеческий фактор.

В связи с тем, что в настоящее время фундаментальные механизмы нашей планеты подвергаются качественно новым воздействиям, необходимы новые органы и институты, а существующие органы и институты требуют анализа и пересмотра. Точно так же, как необходимо проведение глубокого и целостного анализа эко-системы Земли, необходимо проведение анализа институтов. Это совсем не означает, что развитие международного права должно принять вектор развития, направленный на создание наднациональной организации, которая будет наделена законодательными полномочиями по установлению единого правового режима на всем земном шаре. Напротив, с точки зрения системного подхода

необходимо исследование всех институциональных органов на различных уровнях, так как все они формируют единую систему и служат целям, поставленным в ее рамках.

Прежде всего, это означает, что при институциональном анализе нельзя ограничиваться традиционным исследованием международных организаций — необходимо обратиться к тем механизмам, которые обеспечивают само существование международной системы: международная интеграция, суверенитет государства, способность общества к саморегуляции, международные гражданские объединения и структуры.

Глобальный характер проблемы совсем не обязательно требует, чтобы вовлеченные в ее решение институты сами по себе имели глобальный масштаб. Основная цель представленной здесь книги — показать, что для действительно всеобъемлющего анализа необходимо рассмотреть и большое количество иных, не только транснациональных, институтов. Прежде чем решать вопрос об интеграции таких институтов в концепцию международного режима или даже общемировой суперсистемы и вне зависимости оттого, основаны ли они на системе государственного управления или гражданского общества, предварительно необходимо убедиться в том, что данные институты действительно отражают ту роль, которая поставлена перед ними в рамках общемирового масштаба. Наиболее прогрессивным подходом к исследованию проблематики общемировых институтов на данный момент считается концепция сообщества (а не «объединения») государств, которое основано как на государственной власти, так и на системе гражданского общества. Идеальное воплощение данной концепции — всемирный хорошо организованный союз, или так называемый глобальный федеративный союз. Настоящая книга представляет и обосновывает качественно иную концепцию, а именно — концепцию полиархии институтов, расположенных на различных организационных уровнях, разделенных, в свою очередь, на множество сегментов по предметному принципу и распространяющих свое действие на различные географические зоны. Данная система полиархии должна быть саморегулируемой с тем, чтобы наиболее эффективно обеспечивать сохранение пригодной для жизни экосистемы.

Нельзя забывать, что разнообразные институты играли двойственную и зачастую противоречивую роль в развитии взаимодействия между человеком и природой. Существуют институты, кото-

рые стимулируют и обеспечивают применение новых изобретений в области технологий, экономики и энергетики. Организованный экономический рост, который с этой позиции является средством достижения человеческого благосостояния, влечет вместе с тем и постоянное увеличение эксплуатации окружающей среды как ресурса различных благ и хранилища для отходов. С другой стороны, существуют институты, которые в целях защиты окружающей среды борются против сверхинтенсивной эксплуатации природы. Такое противоречие между расширением и ограничением использования природных ресурсов наблюдается на всех уровнях институциональной системы. Это противоречие присуще самому обществу, находит свое проявление в системе органов власти, а также прослеживается на международном уровне в виде раскола между международными экономическими и экологическими организациями.

Следующий *аспект* институционального анализа затрагивает непосредственно направление исследования. В чем состоит актуальная задача? В том, чтобы сохранить пригодные для жизни условия, или в том, чтобы попытаться адаптироваться к новым условиям? Следует отметить, что перегруженность планетарной системы воспринимается некоторыми уже как неизбежность. Они призывают к тому, чтобы больше внимания уделялось тем институтам, которые способны адаптировать общественность к уже изменившимся обстоятельствам, к ситуации «глобальных изменений», которые проявляются, например, в новых границах удовлетворения социальных потребностей, в миграции, в распространении последствий катастроф и проч. Несмотря на то, что указанные задачи являются достаточно важными, настоящая работа фокусируется все же на тех институтах, которые снижают риски экологических угроз. Урон, наносимый почвам, водной среде, биологическому разнообразию видов, не может быть восполнен за счет новых технологий. Кроме того, существует фундаментальное несоответствие между скоростью новаторского освоения биосферы и медлительностью в институционализации мер по снижению негативных эффектов для окружающей среды. При этом глобальные изменения неуправляемы, поскольку они представляют собой в том числе и продукт институционализации. Это и является основной задачей для институциональной мысли — разработать способы, которые позволили бы привести в соответствие установленные института-

ми нормы с задачей долговременного сохранения природы. В идеале долгосрочные меры, направленные на постепенное устранение негативных эффектов, будут в то же время способствовать кратковременной адаптации.

В-четвертых, необходима ясность о взаимоотношениях между институтами, обществом и природой. Конечно же, говорить о прямой связи между институтами и планетарной системой не приходится: законом невозможно запретить смену климата, так и климатические изменения не могут устанавливать закон. Связь между ними, однако, осуществляет общество, то есть общественное сознание и поведение.

Основываясь на своем восприятии того состояния, в котором находится планетарная экосистема, а также на имеющихся социальных структурах, общественное сознание будет либо определенным образом реагировать на «глобальные изменения», либо игнорировать их. Соответствующим образом оно либо признает необходимость и легитимность соответствующих институтов, либо откажется от них.

Настоящая книга, как и данное предисловие, представляет именно такую модель. Для начала мы представим общий анализ планетарной системы и особо остановимся на степени человеческого воздействия на нее и возможных методах измерения такого воздействия. Затем мы обратимся к анализу двойственной роли общества в процессе реагирования на деятельность институтов и на их признание. Последняя и наиболее обширная часть исследования будет посвящена многообразию институтов и их взаимодействию.

## II. Планетарная система

Механизм планетарной системы следует продемонстрировать на примере климата, как предложено в статье Питера Лемке (*Peter Lemke*) и Стефана Рамшторф (*Stefan Rahmstorf*). Подходящий климат — основная предпосылка для человеческой жизни. Основные компоненты климатической системы включают в себя: атмосферу (которая проявляется в виде различных газов, облаков, аэрозолей), океан (оказывает влияние посредством своей температуры, солености, давления и подвижности), криосферу (покрытая льдом суша и льдины на воде), литосферу (проявля-

ющуюся, например, в вулканах) и биосферу (которая оказывает воздействие на климат посредством выработки газов, в том числе углекислого газа и кислорода). Перечисленные компоненты действуют под влиянием основного внешнего фактора — солнечной радиации. Они взаимодействуют в соответствии со сложными закономерностями, которые до сих пор выявлены не в полной мере. Некоторые из этих взаимодействий представлены на иллюстрации к статье П. Лемке. Очень важным фактором для жизненных условий в зонах умеренного климата является океан. Он выступает в качестве обширной энергетической системы и по принципу помпы аккумулирует тепло на юге и транспортирует его на север. Другим основополагающим фактором для климата является «альbedo», то есть степень отражения солнечного излучения от различных поверхностей земли. Криосфера имеет высокий уровень альbedo, таким образом, сохраняет низкую температуру, а осадки, выпадающие в виде снега, позволяют ей самовоспроизводиться. Напротив, поверхность воды и лесистые местности имеют пониженный уровень альbedo, что вызывает испарения, а осадки выпадают в виде дождя. Третьим фактором выступает сочетание газообразных веществ в атмосфере, а точнее — процент углекислого газа, который отвечает за сохранение тепла на низких и высоких ее слоях.

Такая сложная система факторов претерпела в прошлом фундаментальные изменения, вызванные колебаниями солнечной радиации, подвижкой континентальных платформ, изменениями солености океана и природными факторами, которые имеют внутренний характер для указанной системы.

Указанные изменения не были вызваны жизнедеятельностью человека. Как указывает С. Рамшторф, человеческий фактор повлек новые изменения уже только в XX в. Процент углекислого газа в атмосфере увеличился до 30%, что привело к повышению температуры на 0,7° C. Все показатели свидетельствуют о дальнейшем развитии этой тенденции в XXI в., особенно если учесть изменение землепользования в сторону дальнейшей вырубке лесов и размещение отходов на обширных участках земли. Модели климатической системы позволяют предугадать последствия таких изменений, вызванных человеческой активностью. Причинно-следственная связь, которая является предметом исследования, ведет научную мысль вплоть до предположения о возможном отклонении или ко-

лебанию крупных океанических течений, что повлияет на систему транспортировки тепла, отвечающую за умеренный климат на обширной территории Земли. Другими последствиями могут стать территориальное распространение экстремальных природных условий (данное явление уже подтверждено статистическими данными), ускорение процесса опустынивания, утрата ареалов обитания растений и животных и т.д.

Анализ синдромов, предложенный Германским научным консультативным советом по глобальным природным изменениям (*German Scientific Advisory Board on Global Environmental Change*) является научным методом, используемым в целях понимания сложного взаимодействия, которое приводит к отклоняющимся состояниям климатической системы и иных элементов экосистемы. Синдромы определяются как «нежелательные характерные направления развития (или модели экологической деградации) естественных и цивилизованных тенденций и их взаимодействие, которое можно наблюдать во многих регионах мира»<sup>2</sup>. Задача анализа синдромов состоит в том, что он системно учитывает человеческий фактор в глобальных природных изменениях. При этом фактор человеческого воздействия олицетворяют такие элементы, как социальная организация, экономика и наука/технологии.

Совет по глобальным природным изменениям выделил всего 15 подобных синдромов, хотя представляется, что их может быть и больше. При этом синдромы можно разбить на три группы:

- синдромы утилизации: последствия ненадлежащего использования природных ресурсов как средств производства;
- синдромы развития: проблемы человечества и окружающей среды, происходящие из нерационального процесса развития;
- синдромы отходов: деградация окружающей среды в связи с ненадлежащим размещением отходов человеческой жизнедеятельности.

Полный список, по версии Совета по глобальным изменениям, выглядит следующим образом<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Wissenschaftlicher Beitrag Globale Umweltveränderung (WBGU) (Advisory Council on Global Change), New structures for global environmental policy, Earthscan, 2000. С. 21.

<sup>3</sup> WBGU (2000). С. 22.



### Синдромы утилизации:

- синдром сахеля: истощение пограничных с пустынями земель вследствие их усиленной культивации;
- синдром сверхинтенсивной эксплуатации: перенапряжение природной экосистемы;
- синдром уменьшения количества сельских жителей: природная деградация, связанная с отказом от традиционных методов землепользования;
- синдром «пыльного котла»: нерациональное индустриальное использование земельных и водных ресурсов;
- синдром Катанги: деградация, связанная с добычей невозобновляемых ресурсов;
- синдром массового туризма: развитие территорий в рекреационных целях и причинение ущерба природным зонам, расположенным поблизости;
- синдром выжженной земли: деградация, связанная с военными действиями.

### Синдромы развития:

- синдром Аральского моря: причинение ущерба окружающей среде посредством проведения крупномасштабных проектов по реструктуризации природного ландшафта;
- синдром «зеленой революции»: деградация, связанная с внедрением сельскохозяйственных методов, не соответствующих условиям конкретной местности;
- синдром «азиатских тигров»: пренебрежение экологическими стандартами в угоду интенсивному экономическому росту;
- синдром «фавел» (трущоб): деградация в связи с неконтролируемой урбанизацией;
- синдром разрастания городов: деградация ландшафта в связи с запланированной городской застройкой и развитием инфраструктуры;
- синдром крупных аварий: одиночные экологические катастрофы антропогенного характера, имеющие долгосрочные последствия.

### Синдромы отходов:

- синдром «дымовой трубы»: загрязнение окружающей среды, вызванное выбросом распыленных и большей частью устойчивых соединений на большой территории;
- синдром свалки отходов: контролируемое и неконтролируемое

- размещение отходов на природных территориях;
- синдром зараженной земли: локальное заражение экосистем, в большей степени характерное для местностей с развитым промышленным производством.

Перечисленные выше и прочие синдромы — например, можно предположить наличие синдрома, связанного с западным образом жизни, — могут быть привлечены для анализа климатических изменений и прочих глобальных изменений, как, например, химического заражения воздуха, земель и вод, сверхинтенсивного использования океанов, деградации земель, сокращения биологического разнообразия, недостатка чистой воды.

В связи с тем, что описательной информации по поводу состояния и тенденций развития указанных проблем становится все больше<sup>4</sup>, анализ синдромов позволяет проследить причинно-следственные связи, стоящие за указанными феноменами. В нижеследующей таблице представлено мнение Совета<sup>5</sup> по поводу соотношения выявленных синдромов с шестью основными глобальными проблемами.

Таблица 1

### Причинная связь между синдромами и глобальными проблемами в сфере охраны окружающей среды

	Изменение климата	Истощение озонового слоя	Угрозы для океанов	Уменьшение видового разнообразия и уничтожение лесов	Эрозия почв	Загрязнение и уменьшение запасов питьевой воды
Сахель				•	•	•
Сверхинтенсивная эксплуатация	•		•	•	•	•
Исход сельских жителей				•	o	
«Пыльный котел»	o		•	•	•	•

<sup>4</sup> См.: ежегодные доклады Программы ООН по окружающей среде (UNEP) «Глобальная экологическая перспектива» (GEO) ([www.geo.org/GEO/index.htm](http://www.geo.org/GEO/index.htm))

<sup>5</sup> WBGU (2000). С. 53.

Катанга			о	о	•	•
Массовый туризм	о			о	о	•
«Выжженная земля»				о	о	
«Аральское море»	о			•	•	•
«Зеленая революция»	•		•	•	•	•
«Азиатские тигры»	•	•	•	•	о	•
Фавелы			•	•	•	•
Разрастание городов	•	•	•	•	•	•
Крупные аварии			•	•	о	о
«Дымовая труба»	•	•	•	•	•	
Свалка отходов			•	о	•	о
Зараженная земля			о	о	•	о

«о» обозначает главенствующую роль указанного синдрома в развитии глобальной экологической проблемы.

«•» обозначает менее значимое влияние синдрома.

Источник: WGBU, 1997 (с изменениями автора).

Анализ синдромов позволяет решить две задачи в рамках изучения институтов. Во-первых, если к приведенной выше таблице добавить еще одну графу с названием «институты» и оценить их воздействие на каждую из указанных проблем, можно увидеть, насколько они как одно из проявлений человеческого фактора влияют на существующую ситуацию с глобальными изменениями. Во-вторых, анализ синдромов позволяет выявить ключевые моменты в причинно-следственных связях и адаптировать работу институтов соответствующим образом.

### III. Общемировое сознание

Научное сообщество активно занимается изучением отдельных синдромов, их общей системы, их влияния на основные глобальные экологические проблемы во всех их проявлениях — то есть изучением роли человеческого фактора. Однако, чтобы нако-

пленные знания могли вылиться в конкретные меры, они должны быть общеизвестны. Следовательно, изучать отношение человеческого сознания к глобальным экологическим изменениям необходимо, начиная с общего социологического вопроса о внутренней логике обществ, их убеждений, правил и структур. Разработка методов воздействия на человеческое сознание может быть лишь последующим шагом. Таким образом, представление об общемировом субъекте Джона Шеллнхубера (*John Schellnhuber*) должно приниматься с осторожностью<sup>6</sup>. Не следует понимать его как догму нового общепризнанного течения философии. Общемировой субъект может являться просто метафорой, описывающей общественный интерес, основанный на превалирующих фундаментальных особенностях восприятия.

Существует две сферы человеческого сознания, представляющие интерес в институциональном контексте. С одной стороны, человеческий разум является определяющим в отношении человека к природе и должен учитываться в рамках институционального исследования с целью выработки надлежащих способов воздействия на него. Например, если институты наложат табу на западный образ жизни, то они попросту обречены на провал. С другой стороны, человеческое сознание является политической основой для институтов, и те, в свою очередь, должны его учитывать, чтобы иметь легитимную основу и получить определенные полномочия. Таким образом, человеческое сознание — неременное условие, как эффективности, так и правомочности институтов. В своих статьях для настоящего сборника Карл-Вернер Бранд (*Karl-Werner Brand*) и Фриц Ройсвиг (*Fritz Reusswig*) в большей степени обратились к первому проявлению, а Ашер Алкоби (*Asher Alcooby*) — ко второму.

К.-В. Бранд и Ф. Ройсвиг исследуют социальные предпосылки успешной институционализации глобального управления в сфере экологии. Они описывают то, как институты встроены в различные общества. С тем чтобы решение данными институтами проблем было эффективным, они должны учитывать структуру интересов и власти в обществе; суть принимаемого решения должна соотноситься с основными культурными ценностями, а базовые гипотезы, которые решение включает в себя, должны соответствовать «сюжетам», распространенным в обществе. Они также должны со-

<sup>6</sup> Schellnhuber H.J. Earth system analysis and management // E. Ehlers, T. Kraft (ред.) Understanding the earth system. Berlin: Springer 2001. С. 17 и далее.

ответствовать критериям «справедливого» управления и распределения. Указанные условия формирования институтов в обществе справедливы также и для тех из них — как для национальных, так и для международных, — которые занимаются проблемой глобальных экологических изменений. В случае их переориентации на область рационального использования природных ресурсов человеческое сознание и его представление о рисках должно учитывать глобальность экологических проблем с тем, чтобы структура интересов и власти, а также социальные ценности и представления приобрели «зеленый» характер.

Авторы заявляют, что осознание этого действительно существует, но сохранение его будет зависеть от развития современной жизни. Нужного эффекта можно добиться, используя определенные структуры и агентства. Что касается первого, исследователи на примере таких макротенденций, как дестрадиционализация, индивидуализация, глобализация, возникновение общества, основанного на знании («*knowledge society*»), демонстрируют их противоречивое воздействие на восприятие обществом мер экологического управления. С одной стороны, они ослабляют традиционный жизненный уклад и создают условия для распространения западного образа жизни, а кроме того, повышают вероятность возникновения межкультурных конфликтов и проявления острых социальных проблем. С другой стороны, они поощряют участие общества, распространение информационного и деятельного сотрудничества инициативных граждан и неправительственных организаций в мире.

Положительные эффекты структурирования все же не гарантируют успех в деле сохранения природы. Эта задача требует влияния еще более существенных факторов и субъектов. Поэтому авторы обращаются к рассмотрению ключевых субъектов, которые должны — или могут — выступать в качестве ведущей силы в «озеленении» человеческого общества. Не затрагивая сферу бизнеса и информации, они уделяют особое внимание транснациональному гражданскому обществу в лице неправительственных организаций (НПО), науки как социального феномена, а также потребителей. Осознавая недостатки НПО, авторы, тем не менее, настаивают на том, что именно они закладывают фундамент для создания действительно глобального сообщества. Что касается науки, авторы демонстрируют ее непрямую роль связующего звена между недостатком знаний и прак-

тической необходимостью получить однозначный ответ на поставленный вопрос. В отношении потребителей авторы, разоблачая всю тягостность потребительского воздействия на сферу глобальных изменений, тем не менее, положительно оценивают перспективу дружественного окружающей среде потребления с учетом того, что «правильное» общественное сознание будет поддерживаться соответствующими институтами.

Ашер Алкоби останавливается на вопросе, сможет ли и каким образом гражданское общество с уровня отдельного государства перейти на уровень глобального гражданского общества и в этом своем статусе быть источником правомочий для международных институтов. В то время как имеется уже довольно значительный объем знаний, основанных на эмпирическом опыте, по поводу различных видов международных субъектов, действующих на транснациональном уровне (таких, как НПО, социальные движения, правозащитные организации и международные корпорации), и по поводу того, каким образом действуют такие субъекты (например, посредством участия в разработке программ и повесток дня в нормотворчестве и правоприменении), до сих пор не развито теоретическое объяснение самого факта возникновения таких международных субъектов и их способности формировать всемирное гражданское общество.

По мнению автора, некоторые подходы следует признать несостоятельными ввиду их противоречия действительности, в частности, «теория власти» в принципе отрицает какое-либо воздействие НПО и тому подобных субъектов на институты, а «институциональная теория» рассматривает их вообще как инструменты на уровне государства. Хотя «контруктивистская теория» кажется автору в целом более обоснованной, он указывает на такие ее недостатки, как концепция «старых общественных движений» (которая объясняет названные движения результатами деградации), а также концепция «рационального выбора» (которая игнорирует элементы морали и культуры в общественном устройстве). Алкоби обращает значительное внимание на концепцию «новых общественных движений», которая формируется в большей степени на основе принципиальных идей (таких, как права человека, охрана окружающей среды и т.п.), чем на прошлом опыте угнетения. Данная концепция также широко распространена среди исследователей международного права, которые признают НПО в качестве правомочного ис-

точника, способного компенсировать дефицит демократии, существующий в рамках международных институтов.

Однако автор полагает, что те или иные интерпретации возникновения международных субъектов затрагивают только узкий аспект проблемы. Более адекватное понимание отношений между международными институтами и обществами может быть выработано, если представить существующие международные субъекты частью более обширного гражданского общества. Вопрос состоит не только в том, возможны ли мировые общественные движения, но и в том, возможно ли всемирное гражданское общество. Краткий обзор долгой истории развития различных концепций гражданского общества показывает, что обычно гражданское общество рассматривается как сфера, противостоящая государству или, по крайней мере, пограничная область между частной сферой и государством. Предубеждение против государства содержится и в современных теориях гражданского общества, а именно: в рамках либеральной и коммунальной концепций. Они предполагают наличие концентрированной власти, «против» которой формируется гражданское общество. Таким образом, не предусмотрена возможность существования международного пространства, в котором бы не было таких центров власти. В данной связи гражданское общество должно пониматься как сила, действующая «на стороне» вновь возникающих институтов.

Алкоби считает, что «теория диалога» (*«discourse theory»*) представляет наиболее адекватный подход к определению глобального гражданского общества. «Диалог» не предполагает наличие силы, «против» которой формируется новый субъект легитимности, скорее, он выступает источником институтов. Он также не предполагает наличие единогласия по поводу определенных весомых ценностей, таким образом, избегая риска возникновения приоритета одних ценностей перед другими. «Диалог» нуждается лишь в согласии сторон по поводу формальных требований для создания «идеальной обстановки для разговора». Как отмечает Алкоби: «Процессуальная модель коммуникативного действия, которая предписывает наличие идеальных *формальных* требований для достижения консенсуса (в большей степени, чем предписывается само достижение консенсуса), является единственным средством развития межкультурной солидарности, которая открывает перспективу достижения общего нормативного регулирования». С точки

зрения автора, эти требования, однако, следует изложить несколько иначе с тем, чтобы экономические субъекты также были интегрированы в гражданское общество. Экономическим субъектам зачастую приписывается более «стратегический» подход к решению проблем, что не согласуется с представлением о некой хаотичности диалога в рамках данной теории. По мнению автора, не следует преувеличивать значение данного различия, так как во время участия в диалогах НПО также применяют стратегические аргументы. В завершение автор делает осторожное замечание о том, что гражданское общество «дискурсивного» типа пока еще отсутствует, но уже формируется.

#### IV. Глобальный поход к управлению

Управление, организация, институт — понятия, широко применяемые в настоящей статье, но вместе с тем имеющие совершенно разное наполнение. Для начала следует прояснить содержание указанных терминов. В целях настоящей работы общественный институт следует понимать как общую ценность, представление о реальном мире, а также совокупность правил поведения, установленных (*instituere* — «устанавливать») для группы людей (но необязательно группой людей)<sup>7</sup>. Например, брак является институтом в большинстве обществ, так же как в рамках ООН институтом является запрет применения силы на международной арене<sup>8</sup>. Зачастую институты обеспечиваются специализированным персоналом, действующими органами, бюджетом и т.д. В этом случае они одновременно являются организациями. На международном уровне институты, имеющие статус организации, называются международными организациями, если они отвечают определенным дополнительным требованиям: основываются учредительным договором, имеют (хотя бы частично) международный состав. Международные режимы (*international regimes*),

<sup>7</sup> Данное определение широко распространено в социальных науках, а также в теории права. Более узкое определение описывает социальный институт как действующую организацию. Например, органы ЕС называются институтами в Учредительном договоре ЕС. См.: ст. 234.

<sup>8</sup> Примеры взяты из WBGU (2000). С. 69. WBGU определяет институты несколько иначе, а именно: как общие мероприятия, установленные действующими субъектами в целях регулирования их отношений.

часто упоминаемые в политической науке, во многом идентичны «международным организациям», как они понимаются в доктрине международного права, но данный термин одновременно и более обширен, и более конкретен: в то время как не требуется ни международного соглашения, ни международного состава, организация должна оказывать действительное воздействие на международном уровне. В частности, какой-либо аппарат, учрежденный в соответствии с нормами «мягкого права» и выполняющий ряд задач, перечень которых согласован неформально, может выступать системой, но не международной организацией. Таким образом, международные системы являются (эффективными) организованными институтами.

Институты могут служить границами, в рамках которых возможно саморегулирование отдельных субъектов. При этом, выступая как организация, они зачастую принимают на себя активную функцию по руководству деятельностью подчиненных им субъектов. В данном случае можно говорить об управлении (*governance*). Если при этом вовлечены официальные правящие власти, речь идет о правительстве, будь то правительство государства или национальная организация. Таким образом, термин «институт» шире, чем термин «правительство». Ожидание «многоуровневого правления» эпохи глобальных изменений тем самым допускает наличие осознанно руководящего субъекта, в то время как сами по себе глобальные изменения являются в большей степени непреднамеренным результатом общей деятельности. Например, частная собственность, которая является очень сильным институтом, способствующим глобальным изменениям, является таким типом ограничения, но не средством управления. В связи с этим в настоящей работе не упоминаются «многоуровневые институты».

Как показано выше, институциональная реакция на глобальные изменения выразилась не только в появлении общемировых институтов. Институты многих уровней действуют в связи с глобальными изменениями, и одновременно необходимо задействовать многие уровни, чтобы оказывать воздействие на глобальные изменения. Таким образом, сам ракурс вмешательства должен быть глобальным даже в большей степени, чем его цель.

Глобальный подход требует вести анализ в двух измерениях институционального воздействия: с одной стороны, с учетом географического и физического изменения, с другой — с учетом ор-

ганизационного уровня мировой институциональной структуры. Географическое и физическое измерение можно описать с помощью анализа синдромов и обработки полученных результатов. Так, синдром «азиатских тигров» может многое пояснить в отношении китайских и южнокорейских институтов, а именно: что они уделяют первостепенное внимание экономическому развитию; синдром «дымовой трубы» указал институтам США, Японии и ЕС на необходимость утилизации химических веществ; синдром сахеля отражает африканские общественные институты, позволяющие чрезмерную эксплуатацию земель, и т.п. Организационное измерение может быть изучено путем проведения грани между различными уровнями институтов и путем анализа существенных характеристик конкретного уровня.

В данной книге за основу принято именно организационное измерение. Соответственно анализ производится, начиная с институтов социальной самоорганизации по направлению к государству и затем — к международным институтам. Географическое измерение будет отражено (конечно, не в полном объеме) в отношении каждого из уровней.

Однако недостаточно показать, что существует многообразие институтов, воздействующих на глобальные изменения. Хотя с точки зрения постмодернистских идей имеется небывалое количество различных институтов, задача состоит в том, чтобы установить, имеются ли рамки взаимодействия между институциональными уровнями, что позволило бы говорить об их структурированности в целом. В идеале анализ «естественных законов» системы Земли должен быть дополнен анализом «социальных законов» институциональной системы. В этом аспекте необходимо поднять следующие вопросы<sup>9</sup>:

- ✓ вопрос об иерархии: какие функции соответствуют каждому уровню, каким образом уровни соотносятся друг с другом?
- ✓ вопрос о взаимодействии: каково соотношение эксплуатирующих и охранных институтов, каким образом может быть ликвидирован разрыв между ними?
- ✓ вопрос о соответствии: какие нормы и инструменты наиболее подходят для решения проблем в сфере охраны окружающей среды?

<sup>9</sup> Большинство указанных вопросов заимствованы из работы Young, O., *The Institutional Dimensions of Environmental Change. Fit, Interplay, and Scale*. Cambridge, Mass. (The MIT Press) 2002.

✓ вопрос о гиперциклах: существуют ли основные принципы, которые пронизывают все уровни и географические/физические варианты, как, например, конкретные принципы предосторожности и рационального использования ресурсов, в частности ответственность за причинение вреда или меры предупреждения такого вреда?

Некоторые из указанных вопросов будут рассмотрены в статьях в рамках настоящей книги, но их более конкретный анализ останется предметом будущих исследований.

## V. Социальное саморегулирование

Существует большое количество социальных институтов, которые управляют человеческим поведением в отношении окружающей среды, начиная с японских верований о свойствах китового жира повышать сексуальную активность и заканчивая немецкими убеждениями о сортировке бытового мусора в целях его переработки. Мы рассматривали их как часть социальной культуры, в рамках которой следует учитывать и более частные институты в целях адекватности общей картины (см. статью Бранда и Ройсви́га), но, безусловно, такие социальные институты также функционируют и без поддержки (или противостояния) со стороны частных институтов.

В книге будет внимательно рассмотрена самоорганизация экономических субъектов. Неформальные институты такого типа могут иметь различные проявления: самоорганизация в рамках многонациональных корпораций (МНК), самокоординация транснациональных объединений компаний (ТНО) на договорной или инвестиционной основе (путем приобретения акций)<sup>10</sup>, самоорга-

<sup>10</sup> Терминология может отличаться. Термины «МНК» и «ТНО» зачастую используются как взаимозаменяемые, и ими нередко обозначают родовое понятие для всех видов экономических образований или их совокупности, действующей на территории двух и более государств. По поводу ТНО см. материалы Субкомитета по развитию и охране прав человека (Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights) Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights // Документы ООН E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2 (2003), параграф 20. По поводу МНК см.: OECD, Guidelines for Multinational Enterprises 2001, также на [www.oecd.org](http://www.oecd.org). Автор предлагает сохранить понимание МНК как некой совокупности, которая в определенной степени управляется материнской компанией и тем самым

низация бизнес-ассоциаций и субъектов в сфере стандартизации на национальном, региональном и мировом уровне, как, например, Международная организация по стандартизации (ISO). В настоящей работе в качестве примера будут приведены МНК и ТНО.

Предлагается провести различие между самоорганизацией в частных интересах от таковой в публичных интересах. В то время как большое количество работ по самоорганизации МНК и ТНО рассматривали аспект формирования частного интереса предприятия, а также коммерческой деятельности между МНК, намного меньшее количество исследований были посвящены возможности саморегулирующихся организаций выйти за пределы их ориентации на быструю прибыль и, напротив, вовлечь публичные интересы, в частности интересы охраны окружающей среды, в цели и в политику соответствующих МНК и ТНО.

Мартин Херберг (*Martin Herberg*) в своей статье рассматривает основанное на эмпирических исследованиях значение различных способов и возможностей саморегулирования МНК в отношении охраны здоровья и окружающей среды. Основываясь на опросах и их методологически обработанных данных, в сфере своего исследования — немецких химических концернах — автор находит самоустановленные транснациональные предписания, состоящие из трех компонентов: публично оглашенных кодексов поведения, схем контроля и определенных технических и организационных стандартов. Они обеспечивают контроль материнской компании за подконтрольными организациями. Рассматривая схемы контроля в деталях, Херберг демонстрирует, каким образом достигается контроль. Корпоративные управляющие в сфере окружающей среды не практикуют принцип невмешательства или иерархичные отношения, а осуществляют своего рода «контроль за самоконтролем», который в том числе подразумевает возможность непосредственного управления. И хотя они не вдаются во все детали, они действительно отслеживают и проверяют текущую практику на местах. В данном аспекте контроль в рамках саморегулируемых МНК отличается оттого понимания контроля, которое предложено правилом

формирует основу как для управляемой самоорганизации, так и для внутригосударственного контроля. ТНО, в свою очередь, следует рассматривать как объединение с более слабыми связями, которому легче уклоняться от контроля государства места его нахождения и которому (намеренно?) сложнее дается саморегулирование в целях публичных интересов.

14001 Международной организации стандартизации (ISO), называемых самими менеджерами пустой бумажной работой, в которой содержатся просто «описания самоописаний».

По мнению Херберга, «активная автономия под оговоркой» (о возможности вмешательства) доказывает, что в МНК в последние десятилетия укоренились организационные учения. Катастрофа в Бофале (Индия) свидетельствует о необходимости такого типа контроля со стороны материнской компании, как контроль «на расстоянии вытянутой руки». В настоящее время концерн принял на себя ответственность по проблеме «отрыва от пользователя»: технологии, которые зачастую являются опасными, экспортируются в третьи страны и там контролируются персоналом дочерней компании. Следует отметить, что автор связывает указанные перемены в большей степени с задачами, стоящими перед руководством МНК, чем с заинтересованностью в создании положительного имиджа компании (как это трактуется большинством).

В своем исследовании по поводу социальных норм и их соотношения с нормами права М. Херберг отмечает, что транснациональное управление в рамках МНК успешно справляется с решением большого круга проблем, чего пока не хватает управлению и правоприменению, имеющему государственное начало, во многих странах, в которые осуществляется инвестирование. Если внутреннее нормотворчество распространено во многих МНК отдельной отрасли, возможно создание транснациональных областей практики и соответствующего стандарта контроля за дочерними компаниями, что, в свою очередь, может стать основой для «снятия завесы» над корпоративным самоуправлением и позволит привлекать к ответственности как сами МНК, так и «новичков», приходящих в данную отрасль, за несоблюдение ими собственных стандартов. Тем не менее, автор осторожно замечает, что саморегулирование по результатам его исследования ориентировано на предотвращение неблагоприятных последствий и происшествий, в то время как «традиционный» аспект охраны окружающей среды (загрязнение воды и воздуха, размещение отходов и т.п.) подвергается менее строгому контролю. Но, даже несмотря на то, что возможно совершенствование саморегуляции в указанном направлении, необходимо также реформирование государственного контроля.

Продолжая указанные размышления, но на ином уровне, Андре Нолькэмпер (*Andre Nollkemper*) ставит вопрос о том, как МНК и ТНО соотносятся с международным правом. В целях внесения ясности в терминологию, автор выделяет два понимания обязанностей (компаний, государства и т.д.) Первое из них связано с проведением грани между первичными нормами, устанавливающими желаемое поведение, и вторичными нормами, касающимися последствий их нарушения. Второе — более широкое — определяет как обязанность любое из предписаний, которые должны учитываться индивидом или каким-либо образованием. Затем автор объясняет правовую ценность МНК и ТНО. Принимая во внимание возможности властного воздействия и его силы убеждения в саморегулируемом сообществе, он указывает все же на существование разрыва между саморегуляцией и формальным правом. Саморегулирование не основывается на обязанностях, установленных международным правом, а международное право, со своей стороны, не определяет нарушения таких обязанностей. Высказываемая рядом ученых идея о «всеобщей конституции», которая бы охватывала различные слои формального и естественного права, не учитывает тот факт, что источники таких предписаний различны. Обычно международное право воздействует на МНК и ТНО посредством наложения на государства обязанности по привлечению корпораций к ответственности. Однако существует несколько международных соглашений, положения которых можно толковать как непосредственно адресованные корпорациям, и в любом случае каждое государство вправе провозгласить прямое действие международных соглашений. Автор, однако, считает излишним рассматривать данный вопрос, так как в большинстве случаев внутригосударственное право более дифференцировано и конкретно по сравнению с пространными условиями международных соглашений.

Нолькэмпер уделяет особое внимание возможности развивать международное право таким образом, чтобы напрямую распространить его действие на МНК и ТНО. Как показывает практика — на примере всеобщего международного признания прав человека и на примере международного уголовного права, — отсутствуют какие-либо концептуальные преграды к тому, чтобы международное право напрямую влияло на частных субъектов. Автор упоминает «Нормы ответственности транснациональных корпораций и прочих коммерческих объединений в отношении прав человека»,

изложенные Субкомитетом Комиссии ООН по правам человека в 2003 г.<sup>11</sup>, как пример того, что даже «мягкое право» отражает желание международного сообщества непосредственно обратиться к действию на частных лиц, в том числе и в части обязанностей по охране окружающей среды. Также он рассматривает аргументы «за» и «против» развития «международного» права по направлению к признанию за мультинациональными частными образованиями, действующими в международном пространстве, статуса субъекта международного права.

Йонас Эббесон (*Jonas Ebbesson*) развивает данную мысль и предлагает методологию разработки международного соглашения по поводу международных экономических отношений с позиций охраны здоровья человека и окружающей среды. Не ограничиваясь лишь идеей о желательности таких мероприятий, автор обращается к уже имеющемуся опыту разработки международных договоров, внутрисударственных законов с экстратерриториальным действием, нормам «мягкого» права и самоограничивающих сводов правил в сфере промышленности. «Фрагменты» указанного развивающегося правового пространства, имеющие различный уровень и различную степень юридической силы, могут быть скоординированы и кодифицированы в более согласованный, удобный для использования и обязательный документ. Многие из того, что правовая доктрина расценивает как совершенно противоположные вещи, в более «реалистичном» понимании скандинавского автора принимает форму единой согласованной конструкции.

Й. Эббесон проводит различие между фрагментами, затрагивающими «суть», «процедуру» и «субъективные качества» адресата норм соглашения.

Под «сутью» понимаются принципы, стандарты воплощения и критерии ответственности. Уже сейчас существуют международные договоры, которые устанавливают довольно-таки конкретные обязанности, как, например, в области сброса в море отходов, международной перевозки опасных отходов, торговли вымирающими биологическими видами, вывода на рынок некоторых опасных веществ и т.п. Некоторые из них можно даже расценить как имеющие прямое действие в рамках национальных правовых систем, так как указанные нормы непосредственно наделяют компании обязанностями и предоставляют права пострадавшим третьим лицам. То

<sup>11</sup> См. предыдущую сноску.

же справедливо и для схем возмещения материального вреда. Подобные правила, тем не менее, имеют лишь специфическую сферу применения, поэтому необходимо ввести их в общую нормотворческую практику, сделать их общепринятыми. Существует большое количество международных документов императивного, но чаще «мягкого» действия, глобального, но чаще регионального действия, которые отражают общие принципы, в частности необходимость предотвращения ущерба, плату за загрязнение, экологическую экспертизу, прозрачность и проч. Автор также рассматривает вопрос о том, следует ли вместо гармонизации существующего права ограничиться соглашением о гармонизации коллизионного права. Он также ссылается на то, что данная модель нашла отражение в Северной экологической конвенции (*Nordic Environmental Protection Convention*): в случае причинения вреда окружающей среде при определении размера компенсации предписывается применять нормы, которые обеспечивают защиту истца в размере не меньшем, чем это предусмотрено правом государства места совершения опасного действия, повлекшего вред.

Что касается «процедуры», Й. Эббесон отмечает, что в случае привлечения к ответственности все чаще допускается альтернативная подсудность, а не только юрисдикция государства совершения опасного действия или наступления вредных последствий. Таким образом, истцу предоставлена возможность самостоятельно выбрать наиболее эффективный суд. Пока еще в меньшей степени развиты нормы, регулирующие сом порядок обращения в суды, находящиеся за пределами государств места совершения действия и наступления вреда, когда речь идет о требовании истца наложить запрет должностному лицу или издать судебный приказ в целях предотвращения причинения вреда деятельностью МНК или ТНО. Автор ссылается на систему национальных представительств (*National Contact Point*) и «мягких» методов разрешения споров, разработанную в рамках Организации Экономического Сотрудничества и развития (OECD) на основании Рекомендаций мультинациональным компаниям (*Guidelines on Multinational Enterprises*). Что касается уголовных правонарушений, стоит упомянуть Конвенцию OECD о взяточничестве, которая устанавливает юрисдикцию того государства, где данное преступление было совершено. И все же, как указывает автор, международная подсудность пока практически не применяется к деятельности МНК и ТНО, за исключением



всего одного разбирательства по делу о военных преступлениях, которое рассмотрел Международный уголовный суд ООН.

Далее автор исследует вопрос «субъективности», то есть юридической структуры МНК и ТНО, в целях ответа на вопрос, кто в рамках конкретной корпорации или организации непосредственно является адресатом норм, регулирующих деятельность МНК и ТНО, и кто должен нести ответственность за их нарушение. Следуя тому же принципу, на который ссылается Мартин Херберг, о том, что возложение ответственности должно соответствовать фактическому распределению контроля в корпорации, дается «зеленый свет» привлечению к ответственности материнской компании в рамках МНК. Аналогичная проблема в рамках ТНО представляется более сложной и требует решения в соответствии с иными правилами, которые содержатся, например, в Проекте свода правил об ответственности ТНО (Draft Norms on Responsibility of TNC), разработанном Суб-Комиссией по правам человека при ООН. В заключение автор описывает структуру и основные положения указанного соглашения.

## VI. Международное административное сотрудничество

Помимо международного саморегулирования в социальном аспекте стоит отметить и появление административно-бюрократической системы, которая также участвует в создании институтов в сфере охраны окружающей среды в связи с глобальными изменениями. Данная система стоит уровнем выше, чем отдельные государства, и уровнем ниже, чем международные организации, что позволяет ей заполнить разрыв, появившийся вследствие нехватки согласованности и единства правовых подходов между государственными институтами. Одновременно существуют такие системы в сфере поощрения экономического развития и усиленной эксплуатации природных ресурсов. Одной из таких систем посвящена статья Майкла Ворнинга (*Michael Warning*).

Выбрав предметом исследования опасные химические вещества, автор, прежде всего, замечает, что, в то время как ряд подобных веществ стал предметом правового регулирования, подавляющее их большинство находится в свободном торговом обращении и применяется в отсутствие доступа к информации о степени риска и потенциального вреда природе. Проблема так называемого

игнорирования токсичности имеет общемировое значение, так как указанные химические соединения применяются повсюду. Внутригосударственные механизмы оказываются не способными решить данную проблему в связи с длительностью бюрократических процессов, необходимостью провести многочисленные тесты и собрать необходимые эмпирические данные, что зачастую дублирует аналогичные процедуры, уже проведенные другим государством. Таким образом, необходимость международного сотрудничества в данной сфере уже долгое время востребована и актуальна. А так как решение указанной проблемы посредством выработки международных соглашений требует немало времени, заинтересованные органы власти различных государств создали своеобразные неформальные структуры и тем самым пошли в обход формального процесса согласования и последующей имплементации международных соглашений.

Как показывает автор, в рамках указанных структур создаются свои управленческие аппараты, которые занимаются разработкой плана мероприятий, выработкой основных принципов и технических норм в соответствии с целями организации (как, например, правила проведения тестов и лабораторных исследований или правила классификации и маркировки химических веществ), а также административные отделы, которые занимаются сбором, анализом и публикаций материалов о возможных рисках, связанных с применением того или иного конкретного вещества. Промышленности и неправительственным организациям также предоставлен доступ к работе с подобными структурами, тем не менее, право голосования по принимаемым решениям имеется лишь у представителей государства. В зависимости от регламента работы подобных организаций и их внутренних норм отличается степень их саморегулирования.

Описанные автором объединения государственных органов не являются абсолютно независимыми — они организационно связаны со структурами межправительственных организаций и поддерживаются ими. Примерами могут служить OECD, Всемирная организация здравоохранения (WHO), Организация ООН по вопросам продовольствия и сельского хозяйства (FAO), Международная организация труда (ILO). Указанные организации иногда используют свой нормотворческий потенциал с тем, чтобы придать больший вес новшествам международного права. В частности, подобным об-

разом OECD одобрила рекомендации по проведению тестов, а Субкомитет ЭКОСОС одобрил решение о единообразной классификации химикатов.

Подводя итог, М. Ворнинг ставит вопрос об оценке вклада подобных систем. Во-первых, что касается их эффективности, стоит признать, что действуют они пока еще очень медленно. Тем не менее, их работа привела к ускорению процедур оценки потенциального риска химикатов и имеет все предпосылки для дальнейшего совершенствования этой процедуры. Во-вторых, несмотря на довольно таки «технический» характер выполняемой работы, в ней велико значение и «политической» составляющей, а, следовательно, необходимо легитимное основание принимаемых решений. Автор считает, что легитимность в данном случае не может основываться на государственной системе власти — она должна быть признана на самом международном уровне. В-третьих, хотя принимаемые решения и формируют так называемое мягкое право, они могут иметь обязывающий характер для частных промышленных предприятий и третьих лиц, а, следовательно, необходим механизм привлечения к ответственности за их нарушение. Однако на национальном уровне опять же не существует судов, к юрисдикции которых можно отнести деятельность международных объединений органов власти. Таким образом, в данной сфере необходимы новые структуры, которые примут на себя обязанности по рассмотрению споров.

## **VII. Саморегулирование государств**

Исследователи современного государства отмечают, что последствия глобализации экономики и следующие из этого экологические проблемы в большинстве своем не входят в юрисдикцию государств, а потому в этой сфере необходим самостоятельный международный правопорядок. А если говорить конкретнее, то традиционные политико-экономические постулаты о роли государства звучат следующим образом:

- с тем чтобы обеспечить свою конкурентоспособность в аспекте производственных затрат, государство будет вводить стандарты высокотехнологичного производства только в том случае, если таковые являются всеобщим стандартом на мировом уровне;
- в целях конкурентоспособности своих цен государство будет обязывать применять стандарты высокотехнологичного про-