

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-

изводства, только если таковые являются всеобщим стандартом на мировом уровне;

- в целях создания наиболее благоприятного инвестиционного климата государство будет осуществлять охрану окружающей среды лишь в случае наличия соответствующих общепризнанных стандартов на мировом уровне;
- в целях сохранения высокого спроса на отечественные товары (и в целях стабильного поступления налоговых платежей) государство, как правило, неохотно идет на меры по ограничению потребления либо соглашается на подобную меру лишь в рамках общемировой унификации.

Данный подход демонстрирует, что государство в высшей степени заинтересовано участвовать в происходящем на международной арене как один из равноправных членов и в последующем как правоприменитель достигнутых соглашений на внутригосударственном уровне.

Однако нельзя безоговорочно согласиться с данным подходом. Даже признавая его рациональные доводы, не следует забывать, что государства действуют, исходя из разнообразных рациональных соображений. Требования эффективности производства, в частности, могут стать мотивом для активного государственного участия в деле охраны окружающей среды. Так, высокотехнологичные стандарты производства могут дать импульс разработке новых технологий, более высокие стандарты качества продукции могут открыть новые перспективные рынки, высокие экологические стандарты могут способствовать развитию туризма, а ограничение потребления может повлечь не сокращение, а переориентацию потребительского спроса. Четкий запрет в сочетании с установлением переходного периода для постепенной адаптации к новым условиям может стать эффективным средством, побуждающим к инновациям в сфере производства и качества продукции. Все подобные эффекты можно было наблюдать в процессе развития ЕС. Что наиболее важно, не оправдались опасения о катастрофическом снижении качества поставляемой продукции, что ожидалось в связи с принятием за основу принципа страны происхождения товара (который понуждает прочие государства соглашаться со стандартами экспортирующего государства)¹².

¹² Более подробно о классических представлениях см.: E. Rehbinder, R. Stewart, Environmental Protection Policy Berlin (de Gruyter), 1985.

Кроме того, более глубокое исследование указанного подхода позволяет выявить еще ряд противоречий. Оперирование лишь соображениями рациональности для объяснения действий государства исключает из анализа разнообразие географических, экономических, организационных условий, а также факторы культурных традиций, уровня коррумпированности, течения политических процессов, что может направить государство по совершенно иному пути, отличному от продиктованного сугубо рациональными мотивами.

Конечно же, государства в своей деятельности руководствуются не только внутренней ситуацией, но и широко ориентируются на события в мире. Причем зачастую центральным фактором является не столько «вертикаль» международных институтов, сколько «горизонтальные» отношения и действия, в том числе различные инициативы государств, имитация какой-либо деятельности, оказание давления.

Именно поэтому влияние государственных институтов на глобальные изменения должно учитывать весь комплекс внутренних и внешних условий. Изучение государства с точки зрения глобального подхода требует интеграции сравнительного анализа и международных исследований как в сфере социальных наук, так и в сфере права. При этом вероятно, что в результате подобного научного подхода появится типология некоторых из синдромов, рассмотренных в начале настоящего предисловия. Например, тип институтов и воздействия на окружающую среду в Китае, который использует все возможности для стремительного экономического роста, явно по сути и по форме будет отличаться от Германии, где государство столкнулось со снижением уровня инвестиций и видит в этом основную свою проблему, или от государства с доминированием добывающей промышленности, как, например, в Российской Федерации, или от государства, которое одновременно стимулирует развитие экономического роста, но и вносит большой вклад в защиту окружающей среды, как, например, США. Что касается влияния географического фактора, система создаваемых и поддерживаемых государством институтов будет в значительной мере зависеть от богатства данной страны определенными природными ресурсами: минералами, лесными массивами, пустынями или плодородными землями, горными ландшафтами, побережьями, — либо определяться их отсутствием. Также определенное влияние на

различие систем институтов оказывают факторы культуры и традиций. В зависимости от указанных различий можно выработать соответствующие модели того, как политика государства может реагировать на современные проблемы в сфере экологии.

Настоящая работа не может в полной мере описать все подобные модели. В качестве одного из примеров, который позволяет изучить и проанализировать степень необходимого вмешательства государства в процессы глобальных изменений, можно привести бывшие советские республики в процессе их переходного периода.

Авторы Стефен Стек (*Stephen Stec*), Алексис Антипас (*Alexios Antipas*) и Тамара СTEGER (*Tamara Steger*) обратили внимание в своем исследовании на страны бывшего советского блока. В результате смены режима и последующего переходного периода повысилась заинтересованность общества и властей в решении экологических проблем. Вместе с тем участие в экологических программах послужило хорошей основой и для международного сотрудничества в других сферах. Первоначальные планы и законопроекты в сфере охраны окружающей среды были довольно амбициозны. Но вскоре свое влияние оказали и экономические факторы, что в итоге привело к созданию более реалистичных законов в сфере экологии. Конфликты по поводу распределения ресурсов, которые прежде решались центральной властью Союза, стали конфликтами между отдельными государствами, в связи с чем остро встал вопрос о заключении региональных соглашений в этой сфере. Одновременно за время существования советского государства еще больше выраженным стало различие между территориями, ранее относившимися к Восточной и Западной римским империям.

Центральноевропейские государства, заинтересованные во вступлении в ЕС, были обязаны привести свое законодательство в соответствие с так называемым *acquis communautaire*, то есть с правом ЕС. Были отмечены значительные улучшения по целому ряду факторов, например, удалось снизить уровень промышленных выбросов. Тем не менее, как констатируют авторы, доминирующий и всеобъемлющий приоритет для указанных государств состоял в первую очередь в решении общей задачи вступления в ЕС. Со своей стороны, Европейский Союз недостаточно хорошо оценил все возможные проблемы, связанные с коммунистическим и посткоммунистическим прошлым своих новых членов. В частности, целый

ряд вопросов, таких, как: правовое положение общественных объединений и социальной инициативы; необходимость установления обязанностей, корреспондирующих правам в сфере защиты окружающей среды; законные возможности принуждения; требования оценки экологических рисков; обязанности консультаций с неправительственными организациями при принятии законодательных решений и заключении международных соглашений; необходимость применения технологий переработки отходов; общественный транспорт; сельское хозяйство, а также сохранение природных ресурсов, — не были расценены как требующие имплементации законодательства ЕС. Единственным успехом стран Восточной Европы стало участие в принятии Орхусской конвенции в 1998 г., которая предоставила гражданам обширные гарантии доступа к информации и неотъемлемые права в сфере охраны окружающей среды.

В то время как новые члены Евросоюза приняли или в ближайшее время примут законы, соответствующие современному уровню развития экологического права, ситуация все более усложняется в прочих постсоветских государствах. После лет перестройки и волны повышенного внимания к проблемам экологии Российская Федерация сделала шаг назад к воскрешению системы «административного спрута» и к политике усиленной эксплуатации природных ресурсов, не особо заботясь об эффективной охране природы. Экологическое законодательство находится на довольно высоком уровне развития, но методы, воплощаемые в законах, зачастую слишком слабы, а права граждан на доступ к информации и участие в принятии решений в большей степени понимаются как «одобрительная оценка решений государства», чем как реальная критика. Также авторы делают несколько замечаний касательно экологического законодательства в прочих странах СНГ. Некоторые из них следуют в этом вопросе политике России, а в других приоритет общих административных проблем просто затмевает необходимость регулирования в сфере экологии.

В заключение авторы указывают на то, что современное развитие социального общества наносит непоправимый вред делу сохранения окружающей среды. Тем не менее, необходимо заново определить роль НПО, с тем чтобы предоставить им большую степень автономии и сменить имеющийся статус консультантов на статус контролирующих органов.

VIII. Взаимное влияние государств

Одним из следующих ресурсов глобального управления является способность государств оказывать взаимное воздействие друг на друга на «горизонтальном» международном уровне посредством создания и внедрения международных режимов. Способность оказать реальное воздействие может быть связана как с авторитетом определенной культуры, так и с платежеспособностью государства. А метод воздействия может варьироваться от средств массовой информации и побуждения к диалогу до оказания технической помощи или введения рыночных ограничений.

В своей статье Кристиан Титье (*Christian Tietje*) ставит вопрос о том, каким образом и в каких пределах может быть использована покупательская способность государства для оказания давления на прочие государства с целью принудить последние — например, посредством введения ограничения товарооборота — соблюдать требования охраны природной среды на их собственной территории. Данный вопрос демонстрирует совершенно новый подход к пониманию свободной мировой торговли. В то время как обычно обсуждается предположение о том, что свободная торговля может постепенно свести на нет значение национальных экологических стандартов, — ведь в лучшем случае она порождает прирост доходов, которые могут затем быть инвестированы в меры по охране окружающей среды, — в статье поднимается вопрос о том, может ли свободная торговля стать методом укрепления экологических стандартов. Самым эффективным средством в данном случае может служить утверждение определенных стандартов производства или добычи для экспортирующих государств, которые также известны под аббревиатурой «ppm» (*product related process measures* — мероприятия, связанные с производственным процессом). Таким путем импортирующее государство может препятствовать применению технологий, которые влекут загрязнение окружающей среды, причинение вреда природе, повышенное энергопотребление и т.п.

В условиях международного правового сотрудничества применение ppm — это не только вопрос политики, но и вопрос права. Автор в своей статье исследует границы свободы действий, предоставленной Генеральным соглашением по тарифам и торговле ГАТТ (*General Agreement on Tariffs and Trade, GATT*) и прочими связанными с ним соглашениями в рамках ВТО. Данные границы

зависят от ряда факторов. Во-первых, необходимо установить, является ли импортируемая продукция, которая подлежит применению стандартов *ppm*, сходной с продукцией, свободной от их применения. Автор склоняется к отрицательному ответу на данный вопрос, что, в свою очередь, освобождает *ppm* от ограничений, установленных ГАТТ, и открывает путь к их широкому использованию. Если все же на первом этапе будет установлено, что *ppm* подпадают под действие ГАТТ, необходимо проверить, соблюдается ли государством условие о предъявлении равных требований к продукции иностранного и отечественного производства. Если же импортирующее государство видит целесообразность в наложении определенных ограничений на иностранную продукцию (в частности, когда экспортирующее государство имеет особые экологические проблемы, как, например, угроза исчезновения определенного биологического вида), необходим еще один, третий, этап проверки — а именно проверка обоснованности введения соответствующих охранительных мер. К. Титье заявляет, что при наличии конкретных торговых связей между государствами установление подобных норм одним из них не означает вмешательства в дела другого суверенного государства и не противоречит ни ГАТТ, ни международному праву в целом. Наконец, четвертый этап проверки требует, чтобы государство, применяющее *ppm*, первоначально попыталось инициировать заключение дву- или многостороннего соглашения по соответствующему вопросу.

В данном аспекте автор расширяет границы вопроса до уровня правовой дискуссии на тему допустимости введения односторонних ограничений и их соотношения с принципами международного сотрудничества и единства стандартов. С одной стороны, автор абсолютно согласен с приоритетом международного сотрудничества. С другой стороны, он довольно скептически относится к установлению единых стандартов, указывая на существование принципов, гарантирующих право страны происхождения товара на самостоятельное регулирование.

В итоге автор приходит к выводу, что односторонние *ppm* могут сыграть существенную роль в процессе развития глобального управления в сфере экологии.

Керстин Тьюс (*Kerstin Tews*) в своей работе обратилась к феномену заимствования государствами механизмов управления в сфере охраны природы, рассмотрев его сточки зрения политической

науки. Основываясь на эмпирических данных, согласно которым 48 государств на протяжении 50 лет приняли 21 инновацию в указанной области управления, автор определяет, каким образом различные правовые инструменты вошли в практику применения тех или иных государств. Как отмечается в исследовании, использование «мягких» методов, как, например, планирование в сфере экологии, распространилось намного быстрее, чем использование «жестких» мер, а «новые» методы, в частности экономическое стимулирование, были введены позже «жестких», но приблизительно в одно время с «мягкими» инструментами воздействия.

Тьюс предлагает ряд объяснений указанным наблюдениям. Выявленные факты не подтверждают мнение, популярное среди исследователей международного права и международных отношений, о том, что отдельные государства принимают национальные законы в сфере экологии, лишь основываясь на ранее заключенных международных соглашениях в указанной области. Также не подтверждается гипотеза о том, что заимствование инструментов экологической политики обусловлено схожестью культурной традиции или географического положения стран. Автор склоняется к тому, что заимствование в большей степени связано с обсуждением указанной проблематики в рамках международных организаций (при этом ни в коей мере не является результатом давления со стороны таких организаций). В качестве примера следует называть международные дебаты в рамках Стокгольмской конференции в 1972 г. и конференции в Рио-де-Жанейро в 1992 г. Подобные обсуждения также могут быть инициированы международными правительственными организациями, как OECD, которые используют скорее методы убеждения, чем формальный законодательный процесс. В некоторых случаях практическое применение тех или иных методов в дальнейшем влечет инициативу по разработке соответствующего международного соглашения либо может происходить параллельно с обсуждением подобных соглашений.

И все же нельзя утверждать, что международные институты являются единственной движущей силой для заимствования методов экологического регулирования. Иногда они даже могут препятствовать процессу «горизонтального» обмена опытом. Это происходит в тех случаях, когда государства ожидают выработки новых политических решений на международном уровне и занимают выжидательную позицию с тем, чтобы затем оценить результаты

таких решений, и отказываются на это время от собственных инициатив в сфере регулирования экологии. Еще более важный вывод позволяет сделать наблюдение следующего характера: одни из методов распространяются и подвергаются заимствованию намного быстрее, чем прочие, — соответственно процесс заимствования во многом зависит от содержания того или иного инструмента. Тьюс называет указанное явление «фактором способности к распространению». Политический метод должен соответствовать проблеме, для решения которой он выработан, должен сочетаться с уже имеющимися в арсенале государства методами, должен быть адекватен в свете стоящих перед государством внутривнутриполитических приоритетов и т.п. Вместе с тем, как полагает автор, несмотря на наличие указанных «объективных» факторов, также значительную роль играет и «конструктивный» диалог.

Явление заимствования политических методов — напрямую или посредством региональных и международных консультаций и гармонизации права — также исследуют в своей статье Эндрю Джордан (*Andrew Jordan*), Рюдигер Вурцель (*Rudiger Wurzel*) и Антони Зито (*Anthony Zito*). Авторы прежде всего обращаются к европейскому опыту в части утверждения Методов Новой Экологической Политики (*New Environmental Policy Instruments, NEPIs*), то есть методов, основанных на рыночной экономике (*market-based instruments, MBIs*), как, например, экологические налоги, продажа соответствующих разрешений, добровольные соглашения (*voluntary agreements, VAs*) внутри отдельных отраслей экономики о соблюдении повышенных экологических обязательств по собственной инициативе и в отсутствие соответствующих императивных норм, а также механизмы информирования — например, указание на экологичность продукта посредством специальной маркировки. Авторы анализируют возможности применения NEPI и иных, более традиционных и привычных, методов управления в сфере охраны окружающей среды в семи государствах — членах ЕС. Далее они обращаются к роли или многообразию ролей, которые Европейский Союз сыграл в отборе и распространении различных методов управления, в том числе в отношении NEPI, как на уровне всего ЕС, так и на уровне отдельных его членов. Рассмотрев опыт ЕС по утверждению и применению NEPI, авторы в заключение делают вывод о том опыте, который может быть полезен прочим государствам и регионам, заинтересованным в развитии экологического управления.

Как отмечают авторы, несмотря на тот факт, что формирование общего направления политики и стратегии является сферой ответственности самого Союза, большая часть деятельности по реализации NEPI приходится на национальный уровень — то есть на отдельные государства. Конечно же, влияние ЕС на экологическую политику его членов очень велико, но все же оно не распространяется на выбор и применение конкретных механизмов управления, в том числе и на NEPI. В некоторых случаях противодействие расширению полномочий самого Евросоюза связано с техническими соображениями, а именно с вопросами эффективности и оперативности управления. В частности, процесс разработки, обсуждения и введения в действие добровольных соглашений практически невозможно осуществить на каком-либо ином уровне, кроме государственного. Это справедливо особенно для тех отраслей, в которых действует множество относительно небольших фирм. Определенную роль здесь играют опасения по поводу использования отдельными фирмами результатов таких соглашений в отсутствие собственного вклада или участия в них; естественно количество подобных «зайцев» становится в разы больше, если речь идет о наднациональном уровне соглашения, и уже тем более — об общемировом. К тому же существуют иные важные угрозы политического и экономического характера, которые препятствуют принятию отдельных NEPI на региональном и международном уровне, что лучшим образом демонстрируют многократные неудачные попытки ЕС ввести энергетический налог или налог на выброс углекислого газа. В целом деятельность ЕС по установлению основных границ применения NEPI можно называть многоаспектной. Использование нового рыночного подхода со стороны Евросоюза проявляется лишь в торговле разрешениями и — в гораздо меньшей степени — в применении эко-маркировки.

IX. Интеграция мировых регионов

Принимая во внимания медленные темпы развития действительно эффективных институтов на мировом уровне, имеет смысл обратиться к возможностям региональной интеграции как к одному из средств экологического управления. Основные мировые регионы — Северная Америка, Южная Америка, Северная Африка,

Африканский регион, за исключением Северной Африки, страны СНГ, Восточная Азия — находятся в процессе экономической интеграции. В связи с этим возникает вопрос: может ли в ходе развития именно экономического сотрудничества возникнуть такая система институтов, которая примет на себя также решения социальной сферы и политики в области охраны окружающей среды?

Самым явным примером указанного явления служит, естественно, Европейский Союз. Именно исследованию опыта ЕС свою статью посвятил следующий автор — Людвиг Крэмер (*Ludwig Kramer*). В первую очередь он приводит краткий перечень основных достижений, выделяя особо значимые организационные характеристики Евросоюза как квази федеративного государства, среди них: органы Сообщества, основные механизмы выработки общей политики и законодательной процедуры, включая сохранившиеся полномочия государств — членов ЕС, механизмы имплементации и урегулирования разногласий, вовлечение общественности, интеграция вопросов экологической политики в первоначально не связанные с ней прочие направления политики.

Рассматривая ситуацию с экологическими институтами на общемировом уровне в сфере охраны водных ресурсов, чистоты воздуха, сохранения многообразия видов и проблематики отходов, Крэмер утверждает, что достижения в этой сфере далеки от того, чтобы стать эффективным средством предотвращения ущерба окружающей среде. Одним из пунктов, подвергнутых критике, являются слишком общие формулировки многих международных конвенций. Даже их имплементация не может повернуть ситуацию в лучшую сторону. Соответственно основной порок автор видит в отсутствии конкретных стандартов и норм.

Рассматривая причины неудовлетворительной работы общемирового управления (которые автор видит в принципе суверенитета и сопутствующем ему правиле о единодушном принятии решений), исследование проливает свет и на роль США в сложившейся ситуации. Имея лидирующий статус, это государство имеет возможность направить мировую политику в сторону более эффективной защиты окружающей среды. При этом, как показывает автор, в течение 20 лет США не только не использовали указанную возможность, но и препятствовали реализации инициатив других регионов. (Данную тему также развивает Томас Гигерич (*Thomas Giegerich*), см. ниже.) В связи с изложенным, автор предполагает,

что региональная интеграция может быть более успешной в отсутствие гегемонии одного государства.

Возвращаясь к перечню характеристик ЕС, Крэмер указывает на возможность эффективного заимствования некоторых из них. По мнению автора, развитие экономической интеграции до той степени, что она сможет стать основой эффективного совместного управления в сфере экологии, маловероятно; Европа в данном случае — единственное исключение. Напротив, автор считает, что сама интеграция должна быть направлена на тот или иной сектор (в частности, на сектор природоохранной политики) и основываться на региональных конвенциях и на организационной структуре ООН. Важнейший опыт, который может быть полезен другим регионам, состоит в том, что региональную интеграцию формируют не только конвенции, но и общие органы управления, которые выполняют роль поверенного в представительстве общерегиональных интересов, как, например, это делает Комиссия в рамках ЕС. Становление общерегиональных органов управления в области охраны окружающей среды следует начать с выработки программы действий — как это было сделано еще во времена ЕЭС; указанным органам следует передать и нормотворческие полномочия (первоначально — для принятия решений в тандеме с государствами-членами, а затем постепенно переходя к принятию решений простым большинством голосов), а также предоставить права и вспомогательный аппарат для осуществления надзора за корректной имплементацией законодательных актов. В дополнение к подобным органам управления необходимо создать органы по рассмотрению споров, к которым также можно будет обратиться в случае нарушения закона. В данном случае примером для подражания может служить процедура привлечения к ответственности за нарушение Учредительного договора ЕС. Она предусматривает как судебный процесс, так и переговоры с государствами вне рамок судебной процедуры, что позволяет принять решение, которое устроит все стороны и сохранит дружескую атмосферу.

Х. Международные режимы

Не приходится сомневаться в том, что международное право и международные организации сыграли существенную роль в глобальных экологических изменениях, причем как в аспекте уси-

ленной эксплуатации экосистемы, так и в деле охраны природных ресурсов. Было написано множество работ на тему структур и функций международных режимов, их роли в стимулировании и ограничении экономического роста. Правоведы-международники обсуждают вопрос о том, сможет ли и каким образом классическая международная «общность» государств трансформироваться в их «сообщество», законность которого будет основываться на волеизъявлении как самих государств, так и их граждан и которое будет наделено властью на наднациональном уровне. Долгое время основным предметом исследования политической науки были условия формирования международного режима, при этом в качестве главных факторов назывались власть, конструктивный диалог, максимизация индивидуального интереса, а также создание институтов. В настоящее время все больше внимания уделяется проблемам соблюдения и исполнения подобных режимов. Социология права обратилась к социальному саморегулированию как к новому источнику управления.

Если обратиться к критике данного в высшей степени софистского исследования, то можно лишь заметить, что оно в большей степени обращено к формам, а не к содержанию явления. Увлеченные разнообразием процессов формирования международных режимов, исследователи несколько отвлеклись от вопроса: «*quibono?*». На сегодняшний день достаточно информации о механизмах действия ВТО. Но что мы знаем о влиянии режима ВТО на всемирную экологическую ситуацию? Было проведено немало исследований по вопросам формирования и оптимальной структуры режима сохранения климата, значительные политические усилия были потрачены в целях введения в действие соответствующих механизмов, но до сих пор реальное воздействие от указанных действий на прекращение климатических изменений так и не может быть ни измерено, ни оценено.

Хотя настоящая книга не может полностью заполнить указанные пробелы, содержащиеся в ней статьи отвечают на вопросы эффективности формирующихся режимов и их действия на международном уровне. Так, одни статьи предлагают реорганизацию существующих международных экологических организаций, другие рассматривают наиболее сложные проблемы становления режимов последнего времени, а именно гегемонию США, а третьи обращаются к вопросам соблюдения и применения режимов.

Конрад фон Мольтке (*Konrad von Moltke*) начинает свою статью с констатации того, что сотни международных экологических конвенций и десятки международных организаций абсолютно лишены взаимной согласованности, так как сами они создавались в довольно произвольном порядке. Перспективу создания Всемирной экологической организации автор находит лишенной прагматизма и в целом маловероятной, а потому предлагает более реалистичный вариант — реорганизацию существующих институтов. Так как объединение различных конвенций и организаций практически неосуществимо ввиду хотя бы такого факта, как различный состав участников и подписантов, автор предлагает сформировать несколько обособленных объединений.

Задачей каждого объединения станет соотнесение конференций своих участников с той или иной конвенцией, а также интеграция секретариата, технических органов, деятельности по бюджетированию, по надзору за имплементацией решений и по созданию системы реагирования — в рамках единого вышестоящего координирующего органа. Сами объединения организационно должны соответствовать структуре институтов и системе решаемых проблем. Анализируя проблемы реальной концепции вышеописанного взаимодействия, автор основывается на ранее предложенной им модели из пяти подобных объединений, отличающихся по сфере охранной деятельности: охрана природы, охрана мировой атмосферы, охрана Мирового океана, охрана невозполнимых ресурсов, предотвращение вреда от опасных субстанций.

В продолжение автор указывает на необходимость дополнить Программу ООН по окружающей среде (UNEP) рядом задач, которые должны охватить и отдельные объединения, что позволило бы последним более эффективно справляться с возложенными на них обязанностями. Среди возможных задач автор называет интегрированный научный анализ, мониторинг, обзоры по практике применения законов. Также он рассматривает вопрос о необходимости выработки «горизонтального» соглашения об участии общественности. В отношении структур, занимающихся рассмотрением споров, он предостерегает от использования механизмов, аналогичных механизмам ВТО. Разногласия, которые относятся к юрисдикции ВТО, — это прежде всего споры по международным сделкам, а споры в сфере экологии в основном касаются явлений в рамках конкретного государства. Более того, если коммерческие иски на-

правлены против определенного акта государства, то иски по вопросам охраны окружающей среды в основном направлены против фактических действий. И самое важное отличие заключается в том, что, в отличие от судебных споров по вопросам торговли, истец по экологическим спорам зачастую становится изгоем в связи с возбуждением им разбирательства, и ему зачастую приходится противостоять критике за это или даже обвинениям в нарушении закона в других сферах. Таким образом, соблюдение экологического режима более эффективно могут обеспечить, скорее, административные и политические механизмы.

Успешность международного режима, несомненно, зависит от единообразного понимания проблемы и возможных вариантов ее урегулирования договаривающимися сторонами. Темой статьи Гельмута Брайтмайера (*Helmut Breitmeier*) стал вопрос о наличии такого единообразного понимания в рамках различных международных режимов. Стоит отметить, что количественный анализ, на котором основано исследование автора, по своему роду подобен ранее упомянутому исследованию Керстин Тьюс на тему заимствования политических методов. Сравнив указанные работы друг с другом, а также с качественным анализом мультинациональных корпораций, предложенным Мартином Хербергом, читатели могут составить свое собственное мнение по поводу методологии и заслуг того или иного подхода.

Для начала Г. Брайтмайер обращается собственно к описанию использованного им метода. Для анализа был отобран 21 международный режим, который автор разбил на отдельные «элементы» (на компоненты самого режима и на стадии развития). Воспользовавшись для исследования получившимися 170 элементами, автор поставил следующие вопросы: а) каковы проблемы, лежащие в основе режима, б) каковы наиболее важные направления политики, с) каков характер деятельности по мониторингу и исследованию в рамках различных режимов. Были проанализированы изменения, которые проявились в понимании проблемы различными государствами в ходе наблюдений, а также конечные результаты обсуждений и разногласия государств. К ответам на поставленные вопросы были привлечены тщательно отобранные эксперты.

Полученные в ходе исследования данные позволяют сделать вывод об общем повышении уровня знаний о структуре проблемы и о механизмах воздействия на нее в рамках большинства режимов.

Вместе с тем можно констатировать и существенные различия в степени развития отдельных режимов. Если режим Антарктики и входящие в него субрежимы широко известны, то режимы тропических лесов, опасных отходов и охраны от загрязнений Северного моря признаны в меньшей степени. Соотнеся степень признания режима с направлением его действия, автор приходит к выводу, что эффективность режима и всестороннее понимание самой проблемы возможны лишь в случае проведения научного мониторинга и исследований. Из этого следует, что положения многих экологических соглашений, предусматривающие именно указанные меры, но зачастую остающиеся без внимания, имеют намного более важное значение, чем обычно предполагается.

Томас Гигерич в своей статье обращается к исследованию процессов формирования международных режимов и их проявлениям. Особенно он фокусируется на проблеме гегемонии государства, которое ввиду своего лидирующего положения в экономике и культурном обмене имеет потенциал для введения системы экологически рационального использования природных ресурсов. Вопреки расхожему мнению о негативной роли США, автор разносторонне анализирует данную ситуацию. Его главное наблюдение состоит в том, что степень влияния внутренней политики на политику внешнюю в США намного выше, чем в иных государствах, где исполнительная власть имеет широкий простор для действия в вопросах внешней политики. Это в том числе проявляется в конституционной норме США о необходимости одобрения ратификации договора не менее чем двумя третями Сената. Данный барьер дополняется прочими административными процедурами, отрицанием прямого действия международных договоров, а также конституционным запретом на передачу властных полномочий международным организациям. Как отмечает автор, государственный суверенитет здесь является таким же приоритетом, как и демократия.

Как следует из работы Т. Гигерича, отношение Северной Америки к экологическим соглашениям и к международному законодательству в целом представляет собой смесь изоляционизма, одностороннего подхода (унилатерализма) и принципа многостороннего сотрудничества (мультилатерализма) — трех элементов, которые непосредственно связаны с историей США. Многостороннее сотрудничество вошло в практику США с их вступлением в Первую мировую войну, а его использование в дальнейшем зачастую зави-

село от конкретной ситуации, как это можно видеть на примере института прав человека, с одной стороны, и свободой торговли — с другой.

Развитие международного экологического права знает немало примеров, когда США выступали главным инициатором и сторонником отдельных инноваций, побуждая и другие государства заимствовать отдельные методы, как, например, в случае с процедурой оценки экологических рисков (EIA) и в отношении свободы информации. В других случаях Соединенные Штаты принуждали прочие государства перенять свои стандарты, как это было в случае с калифорнийскими стандартами автопроизводства. Что касается международных договоров, Т. Гигерич указывает на так называемое осознание своей миссии США, что демонстрирует история создания UNEP, Конвенции о международной торговле вымирающими видами, Договора об Антарктике, Монреальского протокола, — хотя нельзя отрицать и влияние известных экономических факторов. Начиная с 80-х годов прошлого столетия подобные факторы все чаще доминировали в формировании позиции США и внесли свой вклад в практику изоляционизма, примерами чему служат Протокол о защите экологии Антарктики, Конвенция ООН о морском праве, Конвенция о биологическом многообразии, Картахенский протокол о биологической безопасности, Киотский протокол о сохранении климата. Последние являются особенно показательными, так как США применяют к прочим государствам предусмотренные в указанных протоколах механизмы, но отказываются распространить их действие на собственное население, что делается в угоду «американскому образу жизни».

Унилатерализм, напротив, иногда используется Штатами на пользу экологическим интересам, как, например, инициирование разбирательств в судебных органах ГАТТ и ВТО по делам о бензине, о дельфинах и о черепахах, а также введение торговых ограничений на продукцию китового промысла и требование проведения анализа экологических рисков при выдаче кредитов банками США. К сожалению, в сфере экологического права не реализован потенциал Акта о праве иностранных граждан обращаться в суды США по гражданским правонарушениям (*Alien Tort Claims Act*). Напротив, США участвуют в двусторонних соглашениях с тем, чтобы противостоять экологическим стандартам, которые они находят неправомерными. Автор упоминает дело о гормоне роста и споры по пово-

ду использования генно-модифицированных организмов в продуктах питания и корме для животных — данные примеры наиболее ярко демонстрируют расхождение позиций ЕС и США по вопросам допустимого риска.

Подводя итог, автор отмечает, что США вполне могут не быть более эгоистичными в отстаивании собственных интересов, чем любое другое государство, но их доминирующее положение на мировой арене обуславливает особую значимость их позиции и действий для мировой экологии и экологического права. Учитывая особую значимость внутренней политики в Соединенных Штатах, важнейшей задачей автор считает убедить население США, что сохранение мировой окружающей среды является также и их собственным долгосрочным приоритетом.

Ютта Брунне (*Jutta Brunnee*) в своей статье обращается к основным средствам, с помощью которых государства выстраивают политику, соответствующую определенному международному режиму. Анализируя различные точки зрения по данному вопросу, автор проводит различие между теориями управления и рационализации (которые в совокупности формируют институциональный подход), а затем сравнивает их с теорией взаимодействия. Если согласно теории управления для обеспечения международного режима необходимо выявить все имеющиеся несоответствия и применить наиболее эффективные меры по их устранению, то рационалистический подход в основе соблюдения режима видит такой баланс стимулов и сдержек, который наилучшим образом отвечает индивидуальным интересам конкретного участника. Но все же сама исследовательница склоняется к теории взаимодействия. Согласно отстаиваемой ею точке зрения соблюдение режима основывается, скорее, на его всеобщем признании, что достигается благодаря таким характеристикам закона, как общее действие, ясность и последовательность, чем на стратегическом манипулировании. Подобные факторы обеспечивают легитимность, а вместе с тем и соблюдение режима, но используя при этом не понуждение, а собственную заинтересованность участников. Единообразное понимание проблемы формируется у всех договаривающихся сторон постепенно — в процессе разработки, утверждения и применения закона. По мнению автора, заслугой указанного подхода является видение основы режима как в нормах «мягкого», так и в нормах формального права.

Избрав для анализа Киотский протокол, Ю. Брунйе предполагает, что возникающие на его основе нормы вторичного права даже в лучшем случае будут иметь неконкретный характер и фактически будут представлять собой необязательные рекомендации. Однако договаривающиеся стороны, тем не менее, будут их соблюдать, так как, по мнению автора, такие вторичные нормы отражают общее понимание проблемы государствами. То же будет справедливо и для иных важных вопросов, как, например, конкретный вид так называемых Киотских механизмов (торговля квотами на выбросы, совместное правоприменение, «чистое» развитие и проч.) и процедур контроля за соблюдением закона. Кроме того, теория взаимодействия проявится и в реализации иных обеспечительных мер. Предполагается создание отдельного комитета, который помимо функций контроля будет наделен вспомогательной административной функцией, которая должна воплотиться не в применении санкций, а в убеждении сторон. Вместе с тем автор вынуждена признать, что наиболее действенные методы, входящие в арсенал Киотского протокола (в том числе отстранение государства от участия в торговом механизме и сокращение предоставленных квот), все же имеют принудительный характер. И, тем не менее, как отмечает автор, и институциональный подход, и теория взаимодействия имеют право на сосуществование, и пока невозможно сказать, какой из методов будет более успешно применяться на практике — убеждение или принуждение.

В то время как исследование Ю. Брунйе в большей степени относится к северным странам, Шарлота Штрек (*Charlotte Streck*) и Джоита Гупта (*Joyeeta Gupta*) обратились к вопросу о том, что побуждает развивающиеся и пороговые страны соблюдать международные режимы.

В частности, Шарлота Штрек обращается в своем исследовании к финансовым инструментам. Ввиду того что наибольшую ответственность за возникновение основных экологических угроз несут индустриальные страны, а большинство развивающихся стран не способны соблюдать международные экологические институты по причинам слабого развития соответствующих институтов, необходимо создать механизм передачи индустриальными странами финансовых средств развивающимся странам, что позволит сократить имеющийся разрыв. Принцип материальной ответственности за загрязнение (*Polluter Pays Principle*), так же как и новый прин-

цип «общих, но дифференцированных обязанностей» (*Common But Differentiated Responsibilities*), который закреплен в седьмом принципе Декларации, подписанной в Рио-де-Жанейро, заложили рациональную и этическую основу для системы, которая бы включила передачу финансовых средств южным странам.

Автор обращается к истории развития различных финансовых механизмов и инвестиционных схем. Первоначально в соответствии с Монреальским протоколом был создан Многосторонний фонд (*Multilateral Fund, MLF*). Развивающимся странам фактически пришлось отвоевывать его создание, и на сегодняшний день фонд стал одним из существенных механизмов, на которых основывается эффективность режима. Его организационная структура соответствует политической модели, характерной для институтов ООН. В частности, в органах фонда активно задействованы не только страны-доноры, но и страны — адресаты финансовой помощи.

Затем был учрежден Глобальный экологический фонд (*Global Environmental Facility, GEF*). Ввиду его организационной связи со Всемирным банком фонд «унаследовал» банковскую организационную модель, в рамках которой страны-доноры имеют определенное количество голосов в зависимости от их доли участия в фонде. Позднее, с того момента, как GEF получил статус официального финансового механизма Рамочной конвенции об изменении климата и Конвенции о биологическом разнообразии, был необходим компромисс между деятельностью фонда, которая управлялась Всемирным банком, и Конвенциями, принятыми ООН. Этот компромисс был найден в форме реструктуризации GEF. Фонд может принимать участие в проектах, которые направлены на улучшение мировой экологии — климата, сохранения разнообразия видов, охраны международных вод и озонового слоя. Тем самым его деятельность пересекает сферы действия отдельных международных режимов. И Многосторонний фонд, и Глобальный экономический фонд являются не просто финансовыми ресурсами, они предназначены для погашения расходов, с которыми сталкиваются развивающиеся страны в ходе реализации проекта, который может положительно повлиять на мировую экологию в целом. Другими словами, позитивное развитие не должно иметь преград в виде затрат, которые не могут быть покрыты за счет внутренних ресурсов страны.

Так называемые гибкие механизмы Киотского протокола представляют собой третий тип финансовой помощи. В частности, механизм «чистого» развития (*Clean Development Mechanism, CDM*) является средством, способным стимулировать инвестиции частных средств в экологические проекты. Автор объясняет, каким образом это осуществимо на практике. Стоит также отметить, что реализация подобных проектов началась еще до вступления Киотского протокола в силу. Хотя исследовательница и не отрицает наличие недостатков, как, например, стремление инвесторов отделаться малыми силами, она все же отстаивает необходимость направления частных инвестиций на реализацию экологических проектов, что позволит заполнить пробелы, связанные с бедностью отдельных стран, и подчеркивает, что эффективное финансирование достижимо лишь с учетом как экономических, так и экологических факторов. Аналогичная позиция должна быть принята в отношении иных механизмов Киотского протокола, в частности в отношении абонентских плат и обязательного страхования. С другой стороны, автор позитивно оценивает систему организации таких механизмов ввиду участия в них индустриальных и развивающихся стран, а также публичных и частных образований. В заключение автор указывает на то, что в решении экологических проблем особенно важны не только гибкость и вовлечение частного сектора, но и хорошая правовая база, в свою очередь — неотъемлемое условие функционирования любого механизма.

Джоита Гупта использует более широкий подход в рассмотрении факторов, воздействующих на соблюдение режима развивающимися странами. Успех того или иного международного соглашения состоит в адекватном соотношении принуждения и добровольного подчинения. Среди аспектов первого плана автор называет мониторинг, подготовку отчетов и обзоров, процедуры рассмотрения споров, возможности давления и прочие механизмы, которые способствуют правоприменению. Ко второй группе относятся добросовестность, принцип *pacta sunt servanda*, легитимность международного договора.

Проблема несоблюдения развивающимися странами своих обязательств в рамках различных международных экологических режимов зачастую обосновывается нехваткой административных ресурсов. В связи с этим механизмы добровольного соблюдения режимов в настоящее время пересматриваются с тем, чтобы переве-

сти в сферу самого режима деятельность по формированию административных ресурсов и реализацию отдельных мер, что должно позволить развивающимся странам в полной мере имплементировать международные соглашения. Такие меры сами по себе автор расценивает как весьма успешные.

Вместе с тем Д. Гупта полагает, что несоблюдение развивающимися странами договоров объясняется не только факторами, выявляющимися после их разработки (как, например, отсутствием технологий или проблемой нехватки «новых» ресурсов), но и проблемами, существующими до этого (недостатки «старых» ресурсов). Она также указывает на то, что нехватка «новых» ресурсов в большей степени является результатом борьбы за властные полномочия. Кроме того, разрабатываемые в рамках договоров методы понуждения к соблюдению режима и методы формирования административных ресурсов зачастую фокусируются лишь на проблеме нехватки «новых» ресурсов и в лучшем случае являются самоцелью, а в худшем — заранее обречены на провал. Недостаток внимания к «старым» ресурсам становится значимой проблемой.

XI. Общие принципы

В предыдущих разделах были рассмотрены структуры и функции институтов, действующих в сфере глобальных экологических изменений на различных уровнях управления. Заключительный раздел посвящен принципам, пронизывающим различные уровни и отдельные институциональные сегменты на каждом из них. Указанные принципы — единство системных теорий — активно обсуждаются и принимаются в различных сферах общей системы. Им не свойственно намеренное внедрение на одном уровне в целях воздействия на другой уровень или сегмент, но они являются темой постоянного обсуждения в мировом сообществе, среди экспертов и политиков. Они представляют фундаментальные концепции ответственности, более конкретизированные, но в целом общие требования об учете экологических интересов, общее представление о наиболее эффективных инструментах влияния. Они могут поддерживаться и усиливаться механизмами горизонтального заимствования, а также быть кодифицированы в международных договорах или быть закреплены в международном обычном праве.

В настоящей книге общим принципам посвящены четыре статьи. Питер Санд (*Peter Sand*) выдвигает в качестве фундаментального принципа идею об общественном трасте, Михаэль Боте (*Michael Bothe*) рассматривает различные принципы общего характера, Алан Бойль [*Alan Boyle*] анализирует различные варианты ответственности, и Герд Винтер (*Gerd Winter*) указывает на различные представления о принципах и об их роли. Инструментальный подход содержится в работах Джордан/Вурцель/Зито и Тьюс, чьи статьи, однако, представлены в других разделах данного предисловия.

В статье Питера Санда представлена концепция публичного траста, которая находит проявление на всех уровнях институтов. Несмотря на первоначальные надежды на постепенное ослабление проявлений суверенитета перед лицом глобальных экологических угроз, последние кодификации международного права демонстрируют все большее отмежевание государств оттого, что ранее рассматривалось как общее дело, — примерами служат эксклюзивные экономические зоны в соответствии с Конвенцией о морском праве 1982 г., доступ к генетическим ресурсам по Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г. и Договор в рамках Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН от 2001 г. Автор полагает, что ввиду установленных ограничений и критерия «общего интереса» расширяющиеся суверенные права государств следует понимать скорее как делегированные, а не как изначально присущие. Одним из возникающих в настоящее время институтов является международный общественный траст (иногда также «попечительство» или «управление») в сфере природных ресурсов. Автор упоминает также инициативу по созданию при ООН попечительского совета в сфере экологии, которая демонстрирует, что данная концепция может иметь и институциональное проявление.

П. Санд прослеживает развитие концепции общественного попечительства в современном национальном праве тех стран, где публичная власть выступает в качестве доверенного управляющего национальными природными ресурсами и может быть призвана к ответственности за ненадлежащее выполнение указанной функции. Кроме того, данная концепция лежит в основе недавно появившихся Морского и Лесного управляющих комитетов. Это свидетельствует о том, что попечительство представляет собой один из общих принципов для всех уровней управления.

Михаэль Боте представляет другой подход к вопросу о том, каким образом институты приобретают экологическую направленность. Если исходить из того, что планетарная система принадлежит человечеству в целом, суверенитет в данном случае будет являть собой (строго говоря) вторичный институт, порожденный общностью интересов. М. Боте показывает, что международное экологическое право породило ряд принципов, которые направлены против экстерналий, как межвременных, так и межтерриториальных. Такие принципы применимы к отдельным конфликтным ситуациям и в различных аспектах отражают идею общности. С этой точки зрения указанные принципы в правовом смысле имеют больший вес, чем аналогии, заимствованные из частного права, — как, например, общественное попечительство. Наиболее важными принципами являются: «*sic untere tuo*» («используй свое имущество так, чтобы это не повредило другим»), справедливое использование, обязанность сотрудничества, значимость общего интереса, принцип общих, но дифференцированных обязанностей, принцип общечеловеческого наследия, устойчивое развитие и предотвращение вреда.

Рассмотрев ряд более узких концепций ответственности, разработанных в рамках работы Международной правовой комиссии ООН (*International Law Commission, ILQ*), автор представляет читателям метод законотворчества, который охватывает все институциональные уровни и делает возможной одновременную эволюцию национального и международного права. Прежние концепции, предлагаемые комиссией, фокусировались в большей степени на ситуациях нарушения межгосударственных обязательств, а более новые были признаны неудовлетворительными, так как не в полной мере соотносились с принципом материальной ответственности за загрязнения и с оценкой эффективности возмещения истцу. Таким образом, в идеале схема должна отразить и нормы по поводу транснациональных обязательств соответствующих частных сторон.

Анализируя национальное право, а также уже существующие международные механизмы (которые, к сожалению, либо имеют узкую сферу применения, либо уже доказали свою несостоятельность ввиду их слишком большой амбициозности), М. Бойль рассматривает основные компоненты подобных гармонизирующих норм, а именно: состав участников, выбор правовой нормы, пред-

ставление о небрежности и об отсутствии вины, направление компенсаций надлежащей стороне, включая остаточные долги государств, а также соотношение споров между частными субъектами с межгосударственными спорами. Следующим вопросом может стать признание международной подсудности по делам о причинении экологического вреда, которые изначально являются внутригосударственными. Говоря языком права, автор одобряет избранный Международной правовой комиссией путь гармонизации права, в рамках которого предполагается не международный договор, а модельный закон, которому должны следовать государства при принятии собственных законов об ответственности.

Герд Винтер начинает свою статью с замечания о том, что множество исследований обращается к семантическому содержанию принципов, но до сих пор остается неясной их правовая природа. Во многом обсуждение этого вопроса затрудняется многоаспектным использованием самого термина «принцип» без дачи соответствующих пояснений. Какое-либо положение может быть как принципом права, так и принципом политики. Принципы права следует также отличать от норм. Принципы — это базовые идеи, которые являются неотъемлемым содержанием норм права; и если норма является собой конечное установление, то принцип может изменяться под воздействием прочих принципов и, в свою очередь, сам воздействовать на них. При этом принципы права можно разделить на простые и фундаментальные, последние при этом зачастую имеют конституционный или более высокий статус. Взгляд на принципы в аспекте системы разделения властей и равенства государств позволяет понять, почему суды иногда принимают более широкую трактовку принципа, а иногда, напротив, сужают ее до самого минимума. Автор полагает, что представленная в его работе терминология применима на всех уровнях права — национальном, региональном и международном.

Проведя грань между различными видами принципов, можно также лучше понять развитие права в целом. Принципы политики и права служат точками соприкосновения общего опыта и общих представлений, с одной стороны, и норм права — с другой. По мнению автора, приведенное им понимание принципов и норм права способно положительно отразиться на формировании международного права, что необходимо в условиях глобализации. Принципы, имеющие правовую ценность, будут приниматься с большей

готовностью, если учитывать их взаимодействие с другими, противодействующими, принципами. В частности, принцип предупреждения вреда может пониматься как принцип права или даже как норма международного обычного права, если учесть, что существует постоянное взаимодействие экологических и экономических соображений. Разделение принципов на простые и фундаментальные позволяет понять и стимулировать эволюцию конституционного или императивного права как средство контроля права других отраслей — как на национальном, так и на международном уровне.

ХII. Заключение

Уже в 1992 г. мировое сообщество путем утверждения седьмого принципа Рио-де-Жанейрской декларации высказалось за сотрудничество всех государств в духе мирового партнерства с целью сохранить, защитить и восстановить благополучие и чистоту мировой экосистемы. Холистическая концепция «благополучия и чистоты мировой экосистемы» должна найти отражение в системе институтов. В то же время анализ экосистемы уже трансформировался в рассмотрение перспектив планетарной системы с учетом человеческого фактора, а принцип сотрудничества развился в более широкое организационное, инструментальное и материальное средство глобального управления. И все же требуется еще много усилий, чтобы привести в надлежащее состояние все уровни и территориальные подразделения институциональной системы, имея в виду, что экосистема представляет собой общее достояние. Авторы надеются, что настоящая книга может стать одним из шагов к этому.

Перевод Семенихина В.А.