
ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ: ГЕНЕЗИС И РАЗВИТИЕ ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ

Н.В. Шуленина

Кафедра политических наук
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10а, Москва, Россия, 117198

В статье рассматриваются особенности и специфика формирования правовой основы экологической политики в контексте современного мира. Автор анализирует основные подходы к определению экологического права и экологической политики.

В политическом плане вопрос об охране окружающей среды был поставлен непосредственно после окончания Второй мировой войны, когда создание ООН зафиксировало неразрывную взаимосвязь понятий «перспективы человечества» и «необходимость консолидации мирового сообщества». Благодаря деятельности Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО), созданной при ООН в 1945 году, «мировое сообщество» узнало, что треть человечества хронически недоедает и голодает, и взрывной рост народонаселения при дефиците продовольствия подготавливает почву будущих социально-экономических, политических и социально-экологических катаклизмов. В 1946 году охрана окружающей среды становится одним из ведущих направлений работы ЮНЕСКО. Информирование о состоянии окружающей среды и состоянии исследований по данному вопросу превращается в неотъемлемый элемент культурного и научного развития. Постепенно в общественном сознании закрепляется триада «культура — наука — охрана среды» как стержень нового экологического мировоззрения, в рамках которого начинает оформляться экологическое право.

В течение последующих почти пяти десятилетий (до Конференции Рио-92), насыщенных политико-идеологическими, социально-экономическими трансформациями, интенсивный междисциплинарный исследовательский поиск теоретических основ концепции разрешения экологического кризиса сопровождается поиском механизмов ее реализации как конкретной социально-политической программы. В 1992 году триада «культура — наука — охрана среды» дополняется закономерным соотношением «экология — экономика — политика», знаменующим начало новой эпохи в развитии экологического мышления, эпохи экологической политики.

Вернемся к предыстории вопроса. Первая межправительственная научно-консультативная организация по сохранению природных богатств и их рациональному использованию — Международный Союз Охраны природы и природных ресурсов (МСОП) — возникает по инициативе ЮНЕСКО в 1948 году и принимает непосредственное участие в подготовке Первой Конференции ООН по морскому праву, состоявшейся в Женеве в 1958 году и принявшей подготовленные Комиссией международного права «Конвенцию о территориальном море

и прилегающей зоне», «Конвенцию об открытом море», «Конвенцию о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря», «Конвенцию о континентальном шельфе». Спустя всего три года, в 1961 году, возникает Всемирный фонд дикой природы, и, следовательно, акцентируется внимание на проблеме (в современной формулировке) сохранения биоразнообразия. Экологический и социальный совет ООН (ЭКОСОС) принимает резолюцию о создании сети заповедников по всему миру.

Осмысление последствий восстановления предвоенного экономического потенциала и технологического перевооружения экономики, которое сопровождалось варварским уничтожением природной среды, находит свое отражение в «Комплексе мер по охране и улучшению природной среды» (ЭКОСОС, 1962 год) и в принятой Генеральной Ассамблеей ООН резолюции «Экономическое развитие и охрана природы». Через год в 1963 г. более 100 государств подписывают (в форме бессрочного договора) соглашение о прекращении испытаний ядерного оружия в атмосфере, космическом пространстве и под водой. Запрет на проведение атомных взрывов в мирных целях становится пунктом заключенного в 1968 году «Договора о нераспространении ядерного оружия». Всплеск природоохранной активности фиксируют принятые в США законы по охране воздуха (1963 г.), водных ресурсов (1965 г.), дикой природы (1964 г.), утилизации твердых отходов (1965 г.) и ряд других, активное применение которых, несомненно, подтолкнуло к созданию международных ассоциаций по изучению уровней проявления, причин и последствий взаимосвязи частных проблем охраны природы, развития экономики и социальной сферы. В 1968 году фирма «Фиат» и концерн «Фольксвагенверк» образуют первую международную ассоциацию по изучению глобальных проблем — «Римский клуб».

В развитии экологического мышления наступает период алармизма, получивший в конце XX века поверхностную, если не сказать, вульгарную оценку, и в начале XXI века требующий переосмысления (что, к сожалению, выходит за рамки данной статьи). Принципиальным моментом исследовательских работ указанного периода становится идея взаимосвязи проблем охраны природы, темпов экономического развития, здоровья населения; взаимосвязи устойчивости биосферы и степени антропогенного воздействия на нее. Подобная постановка вопроса находит отражение в принятой в 1970 г. Генеральной Конференцией ЮНЕСКО Международной программе «Человек и биосфера». Научная идея целостности биосферы, сформулированная В.И. Вернадским в первые десятилетия XX века, развитая затем П. Тейяром де Шарденом в теологическом, философском аспекте в годы Второй мировой войны, становится базовой идеей экологической парадигмы периода 1970—1990 гг.

Охрана и улучшение окружающей человека среды для нынешнего и будущего поколений стали важнейшей целью человечества, подчеркивается в преамбуле (пункт 6) декларации Стокгольмской конференции 1972 года, проходившей в условиях нарастающего военного, экономического, политико-идеологического противостояния капиталистической и социалистической социальных систем, сопровождаемого безудержным ростом производства и потребления,

загрязнением среды, демографическим взрывом. В указанной декларации актуальные проблемы современности впервые системно проанализированы и отражены в общих принципах дальнейших совместных действий. Мировое сообщество, как отмечалось на конференции, должно консолидировать усилия ради выживания цивилизации путем регуляции своей деятельности и ее последствий на глобальном уровне. Именно человек несет ответственность за сохранение и разумное управление живой природой, следовательно, в планировании экономического развития данные вопросы должны стать ключевыми.

Демократическая политика как безусловный императив современности включает экологическую составляющую: человек имеет право на свободу, равенство, благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет ему вести достойное существование. Политика, унижающая, калечащая природу человека, антидемократична и антиэкологична. Таков гуманистический посыл конференции, положившей начало разработке концепции устойчивого развития. Штабом ее подготовки стала образованная по решению Стокгольмской конференции Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП).

Последующее десятилетие, в течение которого были приняты важнейшие международные конвенции («Брюссельская международная конвенция о создании международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью», 1971 г.; «Рамсарская конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитания водоплавающих птиц», 1971 г.; «Лондонская конвенция о предотвращении загрязнения моря сбросами отходов и других материалов», 1972 г.; «Парижская конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия», 1972 г.; «Вашингтонская конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС)», 1973 г.), показало, что острота экологических противоречий может быть реально ослаблена при последовательном подходе к их разрешению. Так, нефтяной кризис 1973 года стимулировал интенсивный поиск технологических приемов разрешения социально-экологических проблем. К началу 1980-х годов развитым странам удалось сохранить прежний темп развития при нулевом росте потребления энергии, разработав и внедрив технологии, способствующие экономии традиционных энергоносителей и возможной замене их альтернативными источниками. Определенный успех также был достигнут в решении проблемы «кислотных дождей», проявившейся в начале 1970-х годов гибелью хвойных лесов в ряде северных стран. Под эгидой Экономической Комиссии ООН для Европы была разработана и заключена в 1979 году «Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния», вступившая в действие в 1983 году. Результаты последующей работы по определению ответственности и размеров компенсации за нанесенный ущерб отразились в проведении необходимой технологической модернизации промышленности и значительном снижении загрязнения воздуха оксидами серы и были зафиксированы в принятых «Протоколе об ограничении выбросов оксидов азота» (1988 г.), «Протоколе об ограничении выбросов летучих органических соединений» (1991 г.), «Протоколе относительно дальнейшего сокращения выбросов серы» (1994 г.).

В указанный период корреляция между признаками экологического, социально-экономического и политического неблагополучия становится фактом общественного сознания в большинстве развитых стран, что находит свое закономерное отражение в активном совершенствовании природоохранного законодательства. Например, в США принимается серия законов о национальной энергетике (1978, 1980, 1987 гг.), детализируются законы о чистоте воды (1984, 1987 гг.), воздуха (1989 г.), принимаются законодательные акты о комплексной природоохранной деятельности, компенсациях и ответственности (1980, 1986 гг.), законы об охране млекопитающих и птиц (1982, 1985, 1988 гг.), охране и изучении китов (1986 г.), использовании рыбных ресурсов (1980, 1982 гг.) и охране прибрежной зоны (1982 г.), о безопасности пищевых продуктов (1985 г.), о пестицидах (1988 г.). Постепенно получает распространение и само понятие «экологическая политика» как система образовательных, просветительских, организационных мер, составляющими которой являются мониторинг и инвентаризация природных ресурсов и потенциально опасных для среды предприятий, экологическая экспертиза.

Последующие усилия по формированию экологической политики зафиксированы в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Об исторической ответственности государств за сохранение природы Земли для нынешнего и будущих поколений» (1980 г.), во Всемирной хартии природы (1982 г.), в докладе «Наше общее будущее» (1987 г.), опубликованных результатах деятельности специальной «Международной комиссии по окружающей среде и развитию» (1983—1987 гг.).

Работа «Наше общее будущее» акцентировала внимание на необходимости поиска новой модели развития всей цивилизации — устойчивого развития, удовлетворяющего потребности современного поколения и не ущемляющего интересы будущих поколений. В 1991 году на конференции министров «Окружающая среда для Европы» в г. Добриш (Чехия) были определены наиболее острые экологические проблемы: изменение климата, истощение стратосферного озонового слоя, кислотные дожди, тропосферный озон, отходы, химические вещества, биоразнообразие, состояние континентальных водоемов, морских и прибрежных экосистем, деградация почв, состояние урбанизированной окружающей среды, техногенные и природные бедствия. Официально термин «устойчивое развитие» был закреплен в документе «Программа действий. Повестка дня на XXI век», принятом на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (КОСР), состоявшейся в Рио-де-Жанейро в 1992 году, явившейся грандиозной попыткой разработки базовых принципов консолидированных действий по предотвращению социально-экологического кризиса (см.: [5]). Концепция устойчивого развития стала закономерным итогом неуклонного нарастания в течение почти полувека внимания ученых, общественности, политиков к экологической проблеме как проблеме политической. Неразрывность экономического развития и сохранения окружающей среды означает, что «экономическое развитие в отрыве от экологии ведет к превращению планеты Земля в пустыню; упор на экологию без экономического развития закрепляет нищету и неспра-

ведливость, экология без права на действия становится частью системы порабощения; равенство без экономического развития означает нищету для всех; право на действие без экологии открывает путь к коллективному ...самоуничтожению» [1. С. 10].

Важной частью реализации решений Рио-92 стала разработка большинством стран национальных программ устойчивого развития, усиление природоохранного законодательства, регулярные конференции Министров по охране окружающей среды Европейской экономической комиссии ООН (см.: [4]). Так, уже в 1993 году на конференции в Люцерне была одобрена Программа действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (ПДОЭС) как основа для разработки соответствующих действий на национальном и локальном уровнях. На конференции 1995 года в Софии были сформулированы принципы реформирования охраны окружающей среды в Европе. К ним, в частности, относятся: принцип интеграции природоохранных идей в процесс принятия правительствами политических решений, принцип участия общественности, принцип превентивности и принцип «загрязнитель платит», принцип реализации международных обязательств, принцип устойчивых моделей потребления; принцип учета воздействия продукции на окружающую среду на протяжении всего ее жизненного цикла, принцип развития экономических инструментов охраны окружающей среды. Событием стала конференция в Орхусе (Дания, 1998 г.), принявшая политическое заявление по энергоэффективности; конвенцию, гарантирующую экологические права граждан, и Общеввропейскую стратегию биологического и ландшафтного разнообразия. Первые международные стандарты охраны окружающей среды «ISO 14000» были разработаны в 1996 году.

Итоги десятилетия реализации программных положений Рио-92 подвел состоявшийся в Йоханнесбурге в 2002 году Всемирный саммит по устойчивому развитию, акцентировавший внимание на необходимости взвешенной оценки данного процесса. Серьезно затрудняет достижение целей устойчивого развития, как было отмечено на саммите, отсутствие политической воли по соблюдению существующих правовых механизмов, проявившееся в ратификации Киотского и Картахенского протоколов небольшим числом государств; недостаточное внимание, уделяемое издержкам глобализации в сфере культуры, социальных отношений, здоровья населения; срыв выплат развитыми странами финансовых средств в размере 0,7% своего ВВП в качестве помощи; увеличение бедности, особенно в сельских районах; отсутствие должной научной и профессиональной квалификации человеческих ресурсов в развивающихся странах и отсутствие эффективной поддержки развития образования; увеличение военных бюджетов и конфликтов в мире; скромные успехи в борьбе с коррупцией и другие факторы. В то же время нельзя отрицать и реальных достижений в разрешении социально-экологических противоречий как на глобальном, так и на национальном и локальных уровнях. Речь, прежде всего, идет о понимании сущности экологической политики и значимых результатах в развитии экологического права.

По генезису и последствиям экологические проблемы — это общественные проблемы. И главная задача, которая должна быть решена современным об-

ществом — управление экологическими рисками и обеспечение экологически безопасного развития. В этой связи экологическую политику следует рассматривать как закономерный этап развития и последовательной трансформации в новых исторических условиях природоохранной политики в системную общественную деятельность по регуляции экологических процессов. Государственная экологическая политика может быть определена как совокупность решений и действий уполномоченных властных и управленческих органов, осуществляемых ими в масштабах государства по направлениям природоохраны и природопользования. По содержанию понятие «государственная экологическая политика» близко понятию «экологическая функция государства». Экологическая функция государства выражается в гармонизации соотношения интересов экономической модернизации и экологических интересов общества в ходе деятельности по стабилизации экологической обстановки, рациональному использованию природных ресурсов, находящихся в собственности государства. Государственная экологическая политика большинства развитых стран, как уже отмечалось, основывается на принципах устойчивого развития, провозглашенных на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 году.

Критерием правомерности деятельности государственных органов и хозяйствующих субъектов является учет экологических требований. Сохранение и восстановление природной среды, регулирование природопользования, обеспечение экологической безопасности, снижение всех видов антропогенного загрязнения представляют собой приоритетные направления государственной экологической политики ведущих стран современного мира. Игнорирование отдельных проявлений и системного характера социально-экологического кризиса определяет суть несовершенной (деэкологизированной) экологической политики и экологического законодательства, дополняемых, как правило, коррумпированным экологическим управлением.

На современном этапе экологическое право является самостоятельной и комплексной отраслью права, формирование которой на международном и национальном уровнях было завершено в 80-е годы XX века. К предпосылкам формирования и развития экологического права принято относить социально-экологический кризис (региональный, национальный, глобальный) и государственную экологическую политику. Социально-экологический кризис представляет собой совокупность антропогенных и естественных изменений физико-химических и биологических констант среды, характеризующуюся: ухудшением качества и снижением потребительской ценности, истощением стратегических и других важных для технологической основы современного общества ресурсов; возникновением угрозы жизни биологическим организмам, включая человека, под воздействием деградирующей среды обитания. Традиционный подход к определению понятия и предмета экологического права («консервативная охрана природы и ландшафтов») не адекватен специфике современного этапа взаимодействия общества и природы.

Экологически значимое общественное поведение составляет собственный предмет регулирования и определяет самостоятельность экологического права. Специфические задачи сохранения окружающей природной среды, восстановления экосистем, обеспечения экологической безопасности населения, поддержания экоправопорядка и т.д. принципиально не могут быть решены другими отраслями права. В то же время экологические нормы как новые вторичные правовые образования органично взаимодействуют с нормами фундаментальных и производных отраслей права. Комплексность экологического права определяется комплексностью объекта его регулирования — окружающей средой, и характеризуется отсутствием единого метода и механизма регулирования.

Правомерно определение экологического права, акцентирующее тот принципиальный для современного этапа взаимодействия общества (как новой геологической силы в системе планеты) и природы факт, что любое воздействие на среду является ее использованием. Экологическое право, таким образом, следует понимать как совокупность правовых норм, регулирующих общественные экологические отношения, объединяющих две подструктуры — природоохранное право, т.е. совокупность правовых норм, регулирующих охрану окружающей среды, и природоресурсовое, регулирующее отношения по использованию и охране природных ресурсов. Конструктивно как в теоретическом, так и в практическом плане определение экологического права как совокупности норм, регулирующих общественные (экологические) отношения в сфере взаимодействия общества и природы в интересах сохранения и рационального использования окружающей природной среды для настоящих и будущих поколений.

Следует отметить, что отдельные нормы, институты, регулирующие аспекты природопреобразовательной деятельности, имеют долгую историю. Но именно формулирование задачи охраны окружающей среды как политической проблемы способствовало систематизации экологических правовых идей и отражающих их предписаний и повлияло на интенсивное развитие экологического права в последние десятилетия XX века.

Для экологического права характерно активное использование терминологии естественных наук, а также узкопрофессиональная нацеленность текстов нормативно-правовых актов. В развитии экологического права закономерно и широкомасштабно проявляется тенденция сближения различных правовых систем, стремление к максимальной унификации правовых принципов. За предшествующее десятилетие неуклонно возрастала степень юстициарности экологического права. Экологическое право характеризуется объемностью и разнообразностью нормативного материала. Специалисты отмечают, что «массив актов только специального экологического нормотворчества фактически необозрим» [2. С. 12]. Данное обстоятельство провоцирует сложности, связанные с кодификацией и систематизацией экологического законодательства. Смешанность методов правового регулирования не позволяет однозначно отнести экологическое право ни к публичному, ни к частному праву.

Главная цель экологического права состоит в сохранении жизни на Земле и обеспечении необходимых условий жизнедеятельности человека и определяет

статус экологического права как над/супер/сверхотрасли права [2. С. 19], важнейшими характеристиками которого являются глобальность и значимость в современном мире. Экологическое право формируется путем взаимодополняемости международного и национального регулирования как отрасль интегративного типа с опорой на универсальные стратегии. Новизна, конфликтность и реактивность на кризисные ситуации — свойства, отражающие высокий уровень адаптированности экологического права к реалиям современности. В экологическом праве обособляются в новые предметы правового регулирования такие явления, как экологическое преступление, торговля окружающей средой, право чрезвычайных экологических ситуаций, генно-инженерная деятельность и т.д.

Экологическое право отражает конфликт между экономическими и экологическими интересами, между ростом потребления и необходимостью защиты природной среды, между формальным согласием всех членов общества с принципами и целями экологического права и реализацией правовых предписаний в конкретном поведенческом акте. Разрешение социально-экологических противоречий рассматривается как последовательная реализация установленных правом действий.

Цели экологического права непосредственно обеспечиваются специальными институтами, к которым относятся природоохранные прокуратуры, экологическая милиция, экологические суды (Международный экологический трибунал в Мадриде), ведомства, созданные для контроля в области соблюдения экологического законодательства и управления природоохраной. К основным принципам международного экологического права относят: принцип предусмотрительности, реализуемый в защите людей от низкого качества среды, в управлении рисками и их минимизации; принцип компенсации, соединяющий потребительские интересы граждан и интересы природоохраны; упомянутый выше принцип «загрязнитель платит», принцип предотвращения угрозы; принцип полного возмещения вреда за экологический ущерб, принцип ответственности государства перед мировым сообществом за использование им природной среды. Подчеркнем, что реализация принципов экологического права опирается на комплексный подход к решению экологических проблем, выработанный в ходе развития экологической политики. Например, уже по Договору об учреждении Европейского экономического сообщества (Рим, 1957 г.) Сообщество ставило перед собой задачу содействия устойчивому и безинфляционному росту, который бы позволил сохранить окружающую среду, и относило политику ее защиты к числу приоритетных видов деятельности. Осуществление экологической политики ЕС происходит во взаимодействии с индустриальной политикой (обмен информацией, совершенствование планирования, экологический аудит); энергетической политикой (снижение выбросов в атмосферу, разработка альтернативных источников); транспортной политикой (улучшение инфраструктуры, снижение выбросов, развитие экологических технических средств); сельскохозяйственной (и лесохозяйственной) политикой (ограничение применения пестицидов, стабилизация нитратов в подземных водах, расширение площадей лесовосстановительных работ); торговой политикой (соблюдение запрета на дискриминацию в отношении развива-

ющихся стран); региональной политикой (стремящейся к сокращению в уровнях социально-экономического и экологического развития стран — членов ЕС); политикой в области туризма (пытающейся совместить улучшение его качества с усилением охраны природы, справедливо критикуемой еще О. Леопольдом применительно к США).

Экологическая политика ЕС убеждает в трудности поиска баланса между рыночными механизмами, частной инициативой и государственным принуждением. Некоторые ведущие специалисты (например, Л. Кремер) отдают предпочтение в деле охраны природы государственному принуждению (см.: [3]). Особое внимание в странах ЕС уделяется совершенствованию экономических механизмов охраны окружающей среды. Государственная помощь природоохранным мероприятиям составляет почти до 30% проводимых ЕС инвестиций и реализуется в виде поддержки инновационных проектов, грантов (например, на производство экологически чистой сельхозпродукции, строительство очистных сооружений, сокращение в интересах сохранения дикой природы сельскохозяйственных площадей и т.д.). В ЕС развиты и широко применяются при реализации экологической политики и правовых предписаний экологического характера разрешительные и уведомительные процедуры, действуют несколько видов лицензирования (на выбросы, на ухудшение качества окружающей среды, на производство и оборот продукции — пестицидов, биоцидов, генномодифицированных организмов и др.). Важно отметить, что экологическое право не является панацеей; его роль и потенциал ограничены необратимостью последствий загрязнения, деградации среды, невозможностью предусмотреть, оценивая прошлые ошибки, все последствия будущих воздействий на среду, невозможностью возмещения всех прошлых экологических ущербов и обеспечения адекватной природоохраны, например, в зонах военных конфликтов.

Стимулом к поиску эффективных правовых решений выступают возникающие и усугубляющиеся экологические конфликты и кризисы, способные кардинально влиять на систему соотношений между экологическим правотворчеством, правореализацией, экологически значимым общественным поведением, правообеспечивающей деятельностью, и, экологическим правовым мышлением как совокупностью темперированных спецификой современного этапа развития способов разрешения глобальной экологической проблемы.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Васильев В.Г.* Экология, энергетика, экономика, этнология устойчивого развития общества XXI века. — М., 2007.
- [2] *Дубовик О.Л.* Экологическое право: Учеб. — М., 2005.
- [3] *Кремер Л.* Экологическая политика Европейского Союза // Современное экологическое право в России и за рубежом. — М., 2001.
- [4] Осуществление Повестки дня на XXI век. Доклад Генерального секретаря ООН. Комиссия по устойчивому развитию, действующая в качестве подготовительного комитета Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию. 28 января — 8 февраля 2002 г. (http://www.un.org/russian/coferen/wssd/docs/ecn_17-02pc2-7.pdf).
- [5] Программа действий. — Женева: Центр за наше общее будущее, 1993.

ECOPOLITICS IN THE MODERN WORLD: GENESIS AND DEVELOPMENT OF LEGAL PRINCIPLES

N.V. Shulenina

The Department of Political Science
Peoples' Friendship University of Russia
Mikluho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198

The article is devoted to the definition, analysis of features and specificity of legal principles of ecopolitics. The author considers its main steps in the modern world' context. The genesis and development of legal principles of ecopolitics are analyzed.