

# §11 АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ДРУГИЕ ОТРАСЛИ ПРАВА

К.Г. Адзинба

## ЭВОЛЮЦИЯ МЕЖДНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПОНЯТИЙНОГО АППАРАТА В ОБЛАСТИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Почти три десятилетия назад, в 1983 г., была создана Всемирная Комиссия по окружающей среде и развитию (WCED), известная по имени председателя Гру Харлем Брундтланд. На международно-правовой и политической арене Комиссия появилась в результате растущей озабоченности относительно быстрого ухудшения состояния окружающей среды, человека и природных ресурсов, а также последствий ухудшения экономического и социального развития. При создании комиссии Генеральная Ассамблея ООН признала, что экологические проблемы носят глобальный характер, что отвечает общим интересам всех стран по разработке политики устойчивого развития. Именно с этого момента под термином «устойчивое развитие» стали понимать «удовлетворение потребностей нынешнего поколения, без ущерба для возможности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности»<sup>1</sup>.

Уже в 1970-е гг. термин «устойчивость» использовался для описания экономики «в равновесии с основными экологическими системами поддержки», а экологи указывали на «пределы роста» и представляли в качестве альтернативы «устойчивое состояние экономики» в целях решения экологических проблем. Таким образом, концепция устойчивого развития явилась логическим переходом от экологизации научных знаний и социально-экономического развития, столь бурно начавшимся в 1970-е гг.

Так, вопросам ограниченности природных ресурсов, а также загрязнения окружающей среды, которая

является основой жизни, экономической и любой деятельности человека, в 1970-е гг. был посвящен ряд исследований, и реакцией на эту озабоченность явилось создание таких международных неправительственных научных организаций по изучению глобальных процессов на Земле, как Международная федерация институтов перспективных исследований (ИФИАС), Римский клуб (с его знаменитым докладом «Пределы роста»<sup>2</sup>), Международный институт системного анализа, а в СССР — Всесоюзный институт системных исследований.

Проведение в 1972 г. в Стокгольме Конференции ООН по окружающей человека среде и создание Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) ознаменовало включение международного сообщества в решение экологических проблем, которые стали сдерживать социально-экономическое развитие. Начали развиваться экологическая политика и дипломатия, международное право окружающей среды, появилась новая институциональная составляющая на национальном уровне — министерства и ведомства по окружающей среде.

В 1980-х гг. стали говорить о развитии без разрушения, необходимости устойчивого развития экосистем; была принята Всемирная стратегия охраны природы (ВСОП), разработанная по инициативе ЮНЕП, Международного союза охраны природы (МСОП) и Всемирного фонда дикой природы. Именно этот знаменательный международный документ впервые в международно-правовой истории содержал упоминание понятия устойчивого развития.

<sup>1</sup> См.: Le droit des Communautés européennes et de L'Unions europeenne. – P., 1994.

<sup>2</sup> См.: Le droit des Communautés européennes et de L'Unions europeenne. – P., 1994.

В 1987 г. в докладе «Наше общее будущее» Международная комиссия по окружающей среде и развитию (МКОСР) уделила основное внимание необходимости «устойчивого развития», при котором «удовлетворение потребностей настоящего времени не подрывает способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности». Эта формулировка понятия «устойчивое развитие» сейчас широко используется в качестве базовой во многих странах.

Вторая редакция ВСОП получила название «Забота о планете Земля — Стратегия устойчивой жизни» и была опубликована в октябре 1991 г. В ней подчеркивалось, что развитие должно базироваться на сохранении живой природы, защите структуры, функций и разнообразия природных систем Земли, от которых зависят биологические виды; подчеркивались необходимость сохранять системы поддержки жизнеобеспечения и биоразнообразия, обеспечения устойчивого использования возобновляемых ресурсов. Появились исследования по экологической безопасности как части национальной и глобальной безопасности. Теория и практика показали, что экологическая составляющая является неотъемлемой частью человеческого развития.

В основе деятельности Международной комиссии по окружающей среде и развитию и её заключительного доклада «Наше общее будущее» была положена новая триединая концепция устойчивого (эколого-социально-экономического) развития. Всемирный саммит ООН по устойчивому развитию (межправительственный, неправительственный и научный форумы) в 2002 г. подтвердил приверженность всего мирового сообщества идеям устойчивого развития для долгосрочного удовлетворения основных человеческих потребностей при сохранении систем жизнеобеспечения планеты. Что подтвердил документ «Хартия Земли», который появился на свет в результате шестилетнего международного диалога с целью выработки общечеловеческих целей и общих ценностей. Документ был подготовлен по инициативе гражданского сообщества и официально принят на собрании Комиссии Хартии Земли в штаб-квартире ЮНЕСКО в Париже, в марте 2000 г. Миссией Хартии Земли являлась пропаганда перехода к устойчивому образу жизни и формированию глобального сообщества, основанного на общих этических устоях, включающих в себя уважение и заботу о всём сообществе живого, принципы экологической целостности, всеобщие права человека, уважение к культурному разнообразию, экономическую справедливость, демократию и культуру мира.

Для реализации концепции устойчивого развития был создан ряд международных органов, в частности такие вспомогательные органы ЭКОСОС как Комиссия по устойчивому развитию и Форум Организации Объединенных Наций по лесам. Так, Комиссия по устойчивому развитию была учреждена в качестве функциональной комиссии Совета в решении 1993/207 Совета от 12 февраля 1993 г. в соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи, содержащейся в пункте 2 ее резолюции 47/191 от 22 декабря 1992 г. Согласно этой резолюции, Комиссия была призвана обеспечивать эффективное осуществление решений Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, укреплять международное сотрудничество и рационализировать межправительственный механизм принятия решений по вопросам окружающей среды и развития, рассматривать осуществление Повестки дня на XXI в. на международном уровне в целях достижения устойчивого развития во всех странах. Основная цель создания Комиссии заключалась в том, чтобы обеспечить эффективное осуществление решений состоявшейся в Рио-де-Жанейро, Конференции ООН по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД или также известной, как Встреча на высшем уровне «Планета Земля»), в ходе которой мировые лидеры подписали Рамочную конвенцию об изменении климата и Конвенцию о биологическом разнообразии; одобрили Рио-де-Жанейрскую декларацию и Принципы ведения лесного хозяйства; и приняли Повестку дня на XXI в. — 300-страничный план обеспечения устойчивого развития в XXI в. Именно Комиссия по устойчивому развитию отвечает за обеспечение эффективного осуществления решений ЮНСЕД, мониторинг процесса реализации договоренностей на национальном, региональном и международном уровнях, достигнутых в ходе Встречи «Планета Земля» и подготовку соответствующих докладов.

Необходимо также отметить, что Комиссия по устойчивому развитию является функциональной комиссией Экономического и Социального Совета ООН (ЭКОСОС) и включает в себя 53 члена. Пятилетний обзор хода выполнения решений Встречи на высшем уровне «Планета Земля» был проведен в 1997 г. на заседании Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций в рамках специальной сессии. Десятилетний обзор проводился в 2002 г. в ходе состоявшейся в Йоханнесбурге Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию (ВВУР). Уже тогда в рамках Саммита были подтверждены первоначальный мандат и функции Комиссии по устойчивому развитию как форума вы-

сокого уровня по проблемам устойчивого развития, и было принято решение о повышении ее роли, с тем чтобы она могла реагировать на новые потребности, вытекающие из Плана выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию.

Такое расширение функций Комиссии по устойчивому развитию безусловно предполагает серьезные изменения в программе и организации работы, характере решений Комиссии, системе отчетности перед органами ООН, методах вовлечения в процесса выполнения решений. Эти вопросы были рассмотрены в ходе 11-й сессии Комиссии по устойчивому развитию, а круг ведения Комиссии определен в пунктах 3-5 резолюции 47/191 Генеральной Ассамблеи и включает следующие функции<sup>3</sup>:

а) следить за прогрессом в осуществлении Повестки дня на XXI в. и деятельностью, связанной с учетом целей охраны окружающей среды и развития в рамках всей системы Организации Объединенных Наций (на основе анализа и оценки докладов соответствующих органов, организаций, программ и учреждений системы Организации Объединенных Наций, занимающихся различными вопросами окружающей среды и развития, в том числе финансовыми);

б) рассматривать информацию, предоставляемую правительствами (например в форме периодических сообщений или национальных докладов о проводимых ими мероприятиях по осуществлению Повестки дня на XXI в.; проблемах, связанных с финансовыми ресурсами и передачей технологии; о других актуальных вопросах окружающей среды и развития);

в) оценивать прогресс в деле выполнения обязательств, изложенных в Повестке дня на XXI в., включая те из них, которые связаны с предоставлением финансовых ресурсов и передачей технологии;

г) регулярно проводить обзор и оценку прогресса в области достижения целевого показателя Организации Объединенных Наций для официальной помощи в целях развития, составляющего 0,7% валового национального продукта развитых стран;

д) регулярно анализировать адекватность финансовых средств и механизмов, включая усилия по достижению содержащихся в главе 33 Повестки дня на XXI в. согласованных целей, в том числе целевых показателей, если они установлены;

е) получать и анализировать соответствующую информацию, поступающую от компетентных неправ-

ительственных организаций, включая научный и частный секторы, в контексте общего осуществления Повестки дня на XXI в.;

ж) расширять диалог в рамках Организации Объединенных Наций с неправительственными организациями и независимым сектором, а также с другими учреждениями вне рамок системы Организации Объединенных Наций;

з) по мере необходимости рассматривать информацию о прогрессе, достигнутом в деле осуществления конвенций по окружающей среде, которая может быть представлена соответствующими конференциями сторон;

и) рассматривать в надлежащие сроки результаты проводимого в оперативном порядке Генеральным секретарем обзора всех рекомендаций Конференции относительно программ создания потенциала, информационных сетей, целевых групп и других механизмов, призванных содействовать взаимной увязке вопросов окружающей среды и развития на региональном и субрегиональном уровнях;

к) следить за прогрессом в расширении, облегчении и финансировании, в зависимости от обстоятельств, доступа к экологически безопасной технологии, соответствующей научно-технической информации и их передачи (в частности, развивающимся странам на взаимно согласованных благоприятных условиях — в том числе на льготных и преференциальных условиях, с учетом необходимости охраны прав интеллектуальной собственности, а также особых потребностей развивающихся стран в деле осуществления Повестки дня на XXI в.).

Более того, именно на Комиссии лежит и основная ответственность за последующую деятельность по итогам Программы действий по дальнейшему осуществлению Повестки дня на XXI в., а также Йоханнесбургской декларации по устойчивому развитию и Плана выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию («Йоханнесбургского плана выполнения решений»), принятых на Всемирной встрече на высшем уровне, состоявшейся в Йоханнесбурге с 26 августа по 4 сентября 2002 г.

В свою очередь, как логическое продолжение деятельности ООН по устойчивому развитию и пример национальным правительствам, 18 октября 2000 г. появился Форум Организации Объединенных Наций по лесам, который был учрежден в качестве вспомогательного органа Совета его резолюцией 2000/35. Его главная задача состоит в обеспечении рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех типов лесов и укреплении долгосрочной политической приверженности этой задаче. Он призван

<sup>3</sup> Резолюция ГА ООН 47/191 «Организационные механизмы по осуществлению решений Конференции ООН по окружающей среде и развитию» <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/47/191>

содействовать созданию благоприятных условий для осуществления согласованных международным сообществом действий, касающихся лесов, на национальном, региональном и глобальном уровнях. Так, в резолюции 2000/35 Совета определены следующие основные функции Форума<sup>4</sup>:

а) поддержка и поощрение усилий по осуществлению инициатив Межправительственной группы по лесам/Межправительственного форума по лесам, а также других мер, которые могут быть согласованы в будущем, в том числе в рамках национальных программ лесоводства и других комплексных программ, касающихся лесов; оказание каталитического воздействия на процесс формирования финансовых ресурсов, мобилизация и генерирование таких ресурсов; мобилизация и направление научно-технических ресурсов на эти цели, в том числе посредством принятия мер по расширению масштабов и развитию механизмов и/или других инициатив в интересах развития международного сотрудничества;

б) обеспечение форума для непрерывной разработки политики и проведения диалога между правительствами с участием международных организаций и других заинтересованных сторон, включая основные группы, определенные в Повестке дня на XXI в., в целях достижения единого понимания проблемы устойчивого лесоводства и обеспечения целостного, всеобъемлющего и комплексного подхода к вопросам лесоводства и возникающим в этой связи приоритетным проблемам;

в) расширение сотрудничества, а также координация деятельности по разработке и осуществлению политики и программ по вопросам лесоводства соответствующих международных и региональных организаций, институтов и механизмов, а также оказание содействия обеспечению взаимодополняемости их деятельности, в частности координации деятельности доноров;

г) содействие развитию международного сотрудничества, включая сотрудничество по линии Север-Юг и партнерские отношения между государственным и частным секторами, а также межсекторальное сотрудничество на национальном, региональном и глобальном уровнях;

д) контроль и оценка прогресса, достигнутого на национальном, региональном и глобальном уровнях, с помощью представляемых правительствами докладов, а также при содействии региональных и между-

народных организаций, учреждений и механизмов, и на этой основе рассмотрение вопроса о мерах, которые необходимо будет принять в будущем;

е) укрепление политической приверженности делу рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех типов лесов посредством привлечения министерств, поиска путей для налаживания отношений с органами международных организаций и учреждений, механизмов поощрения, нацеленных на конкретные меры диалога и усилий по разработке политики в области лесоводства.

В той же резолюции Совет справедливо постановил, что в целях выполнения указанных выше функций в течение пяти лет Форум обязан рассмотреть параметры мандата на разработку нормативной базы, касающейся всех типов лесов, с тем чтобы рекомендовать их Экономическому и Социальному Совету и, через него, Генеральной Ассамблее.

Подчеркивая приверженность вышеупомянутым идеям устойчивого развития, в своей следующей целевой резолюции 2006/49<sup>5</sup> от 28 июля 2006 г. Совет, вновь подчеркнув важное значение Форума в качестве межправительственного органа по лесам, в рамках Организации Объединенных Наций и сохранения вспомогательной роли Совместного партнерства по лесам, а также необходимость того, чтобы Партнерство получало от Форума четкие руководящие указания, принимает решение о том, что международный механизм по лесам будет выполнять следующие дополнительные основные функции:

а) повышать вклад в достижение согласованных на международном уровне целей в области развития, в том числе сформулированных в Декларации тысячелетия, а также в осуществление Йоханнесбургской декларации и Плана выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию с учетом положений Монтеррейского консенсуса, принятого на Международной конференции по финансированию развития;

б) предлагать и помогать странам разрабатывать и осуществлять стратегии по охране и восстановлению лесов, с целью приумножить полезные свойства лесов в плане удовлетворения нынешних и будущих потребностей, в частности потребностей коренных народов и местных общин, жизнедеятельность которых зависит от лесов;

в) укреплять взаимодействие между Форумом Организации Объединенных Наций по лесам и соот-

<sup>4</sup> Резолюция ЭКОСОС 2000/35 «Доклад Межправительственного форума по лесам о работе его четвертой сессии» <http://www.un.org/ru/ecosoc/docs/2000/r2000-35.pdf>

<sup>5</sup> Резолюция ЭКОСОС 2006/49 «Итоговый документ шестой сессии Форума ООН по лесам» <http://www.un.org/ru/ecosoc/docs/2006/r2006-49.pdf>

ветствующими региональными и субрегиональными механизмами, учреждениями и инструментами, организациями и процессами ведения лесного хозяйства с участием основных групп, определенных в Повестке дня на XXI в., и соответствующих заинтересованных сторон, с тем чтобы содействовать расширению сотрудничества и эффективному осуществлению принципа неистощительного и рационального ведения лесного хозяйства и вносить вклад в работу Форума.

О том, что принятие решений по устойчивому развитию имеет важное значение для работы ООН говорится и в Докладе о развитии человека Программы развития ООН за 2011 г. Подчеркивается, что именно устойчивое развитие неразрывно связано с социальной справедливостью и более широким доступом к лучшему качеству жизни. Доклад призывает к немедленным действиям, содействующим замедлению темпов изменения климата, предотвращению дальнейшей деградации окружающей среды и снижению неравенства.

В свою очередь, доклад о «зеленой» экономике Программы ООН по окружающей среде показывает, что именно такая экономика становится новым двигателем роста, содействует созданию достойных рабочих мест и является жизненно важным фактором в деле ликвидации хронической нищеты. При переходе к «зеленой» экономике будут созданы новые рабо-

чие места, что со временем превысит потери рабочих мест в «коричневой экономике», особенно в сельском хозяйстве, строительстве, энергетике, лесном хозяйстве и транспорте.

Поэтому именно сокращению бедности, содействию развитию социальной справедливости и обеспечению надлежащих мер по охране окружающей среды с учетом поступательных темпов роста численности населения планеты будет посвящена Конференция ООН по устойчивому развитию «Рио+20», которая состоится в Рио-де-Жанейро в июне 2012 г. — ровно через двадцать лет после исторической Встречи на высшем уровне «Планета Земля» 1992 г. Проведение «Рио+20» предоставит нам уникальную возможность представить, каким мы хотели бы видеть мир через 20 лет, и предметом дискуссии станут сразу два актуальных международно-правовых вопроса: создание «зеленой экономики» для достижения устойчивого развития и преодоления нищеты, а также улучшение международного взаимодействия в области устойчивого развития.

Таким образом, в настоящее время понятие «устойчивое развитие» имеет в своей основе три взаимосвязанных аспекта: экологический, экономический и социальный. По каждому направлению международными органами осуществляется активная деятельность по разработке и принятию международных документов в области устойчивого развития.

### Библиографический список:

1. Le droit des Communautés européennes et de L'Unions européenne. P., 1994.
2. Резолюция ГА ООН 47/191 «Организационные механизмы по осуществлению решений Конференции ООН по окружающей среде и развитию» <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/47/191>
3. Резолюция ЭКОСОС 2000/35 «Доклад Межправительственного форума по лесам о работе его четвертой сессии» <http://www.un.org/ru/ecosoc/docs/2000/r2000-35.pdf>
4. Резолюция ЭКОСОС 2006/49 «Итоговый документ шестой сессии Форума ООН по лесам» <http://www.un.org/ru/ecosoc/docs/2006/r2006-49.pdf>

### References (transliteration):

1. Le droit des Communautés européennes et de L'Unions européenne. P., 1994.
2. Rezolyutsiya GA OON 47/191 «Organizatsionnye mekhanizmy po osushchestvleniyu resheniy Konferentsii OON po okruzhayushchey srede i razvitiyu» <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/47/191>
3. Rezolyutsiya EKOSOS 2000/35 «Doklad Mezhpriavitel'stvennogo foruma po lesam o rabote ego chetvertoy sessii» <http://www.un.org/ru/ecosoc/docs/2000/r2000-35.pdf>
4. Rezolyutsiya EKOSOS 2006/49 «Itogovyy dokument shestoy sessii Foruma OON po lesam» <http://www.un.org/ru/ecosoc/docs/2006/r2006-49.pdf>