

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

ВСЕРОССИЙСКИЙ ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ И ТЕХНИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ
(ВИНИТИ)

ПРОБЛЕМЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Обзорная информация

Выпуск № 1

Издается с 1972 г.

Москва 2013

Выходит 12 раз в год

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор – академик РАН *Ю. М. Арский*

Члены редколлегии:

*И. Н. Борисенко, Е. В. Карцева, В. Ф. Крапивин,
И. И. Потапов, И. А. Щетинина, А. Г. Юдин*

Наш адрес: 125190, Россия, г. Москва, ул. Усиевича, 20
Всероссийский институт научной и технической информации
Отдел научной информации по глобальным проблемам
Телефон 8(499) 152–55–00; Факс 8(499) 943–00–60
E-mail: ipotapov37@mail.ru

© ВИНТИ, 2013

THE RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES
THE ALL-RUSSIAN RESEARCH INSTITUTE FOR SCIENTIFIC AND TECHNICAL
INFORMATION
(VINITI)

PROBLEMS OF ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES

Review information

№ 1

Founded in 1972

Moscow 2013

A monthly journal

CHIEF EDITORIAL BOARD

Editor-in-Chief – *Arskij Yu. M.*, Academician of the Russian Academy
of Sciences

Editorial Board Members:

*Borisenko I. N., Kartseva E. V., Krapivin V. F.,
Potapov I. I., Schetinina I. A., Yudin A. G.*

Editorial office: 125190, Russia, Moscow, Usiyevich st., 20
The All-Russian Research Institute for Scientific and Technical Information
Department of Scientific Information on Global Problems
Telephone: 499-152-55-00
ipotapov37@mail.ru

© VINITI, 2013

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

УДК 504:34

ВСЕМИРНЫЙ КОНГРЕСС ПО ПРАВОСУДИЮ, УПРАВЛЕНИЮ И ПРАВУ В ЦЕЛЯХ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ УСТОЙЧИВОСТИ

MEETING OF THE WORLD CONGRESS OF JUSTICE, GOVERNANCE AND LAW FOR ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY

Первое подготовительное заседание 12–13 октября 2011 г., Куала-Лумпур, Малайзия

United Nations Environment Programme (UNEP) or the World Congress

УПУЩЕНИЯ ПРИ ВВЕДЕНИИ В СИЛУ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА НА НАЦИОНАЛЬНОМ, РЕГИОНАЛЬНОМ И ГЛОБАЛЬНОМ УРОВНЕ¹

Gregory L. Rose²

Профессор юридического факультета Вуллонгонского университета³, Новый Южный Уэльс, Австралия, директор Института транснациональной и морской безопасности

Краткое содержание

Сетевые интегрированные и адаптивные подходы к введению в силу и проверке выполнения могут быть отличительной характеристикой возникающего поколения экологического права.

Первое поколение экологического права было связано с созданием специализированных управлений по охране окружающей среды и введением в действие ряда законов для оказания содействия в проведении оценки воздействия на окружающую среду, контроля загрязнений, охраны дикой природы и сохранения видов, находящихся под угрозой исчезновения. Это поколения началось со Стокгольмской конференции 1972 г. по окружающей человека среде.

Второе поколение экологического права было связано с переходом к устойчивому развитию, отражающему возрастающее участие развивающихся стран в международных дипломатических инициативах по вопросам окружающей среды. Оно акцентировало внимание на экосистемных проблемах, таких как климат, биоразнообразие и опустынивание и международная торговля опасными веществами в развивающихся странах, такими как химические вещества и опасные отходы. Это было поколение, зародившееся в результате проведения в 1992 г. Конференции по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро.

¹ Статья отражает точку зрения автора, а не точку зрения Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) или коспонсоров Всемирного конгресса.

² Проф. Грегори Роуз специализируется в вопросах противодействия международному терроризму и экологических преступлений.

³ Вуллонгонгский университет – один из лучших университетов Австралии, расположенный в г. Вуллонгонг, в 80 км к югу от Сиднея, основанный в 1951 г.

Цели, установленные этими двумя глобальными эпохальными событиями по защите окружающей среды, все еще находятся в процессе выполнения. За последние 40 лет мы стали свидетелями впечатляющего количества соглашений и обязательств, многие из которых, если не большинство, страны подписали и приняли обязательства по их выполнению внутри стран. Имеется много вызовов и упущений при их реализации, которые остаются и увеличивают расхождение между целью и действием на основании цели. В то время как эти обязательства остаются предметом ответственности суверенных государств, возникает вопрос, каким образом международная система может оказать помощь странам в решении вопроса, который стал известен как “разрыв между обязательствами и их выполнением”.

В данной статье предполагается, что улучшенная интеграция и сети связи в правительствах, между правительствами и с экономическими и общественными институтами вне правительств, в частности, с деловыми кругами и экологическими НПО, предложит путь для продвижения к нынешнему поколению экологического права. В глобализованном сетевом мире, развитое регулирование требует совместного управления с партнерами из правительства и вне его. Этот подход также предлагает более полный охват проблем окружающей среды, так как более тесное сотрудничество в широком диапазоне сетей, работающих вместе для достижения выполнения, даст возможность успешной реализации задач. Он также предоставляет возможности для консультаций и отражения успехов и недостатков в выполнении с тем, чтобы пересмотреть существующие подходы с помощью гибкого управления. Анализ того, как можно улучшить выполнение принятых обязательств за счет международного сотрудничества и оказания помощи, и связи между выполнением обязательств, проверкой их выполнения и правоприменением дает серию предложений для последующего рассмотрения.

Содержание

Краткое содержание

Сокращения

1. Прогресс в выполнении и упущения

Институты

Законодательство

Правоприменение

Координация

2. Что может сделать международная система для оказания помощи в выполнении многосторонних соглашений в области окружающей среды (MEA)?

Координация

Сотрудничество

Роль ЮНЕП в реализации координации и сотрудничества

Программы экологического права Монтевидео⁴

Управление по экологическому праву и конвенциям

Новые инициативы по правоприменительной деятельности

⁴ В 1981 г. группа высших должностных правительственных лиц, экспертов в области экологического права разработала долговременный план стратегического руководства для ЮНЕП в области экологического права. Он был одобрен Управляющим Советом ЮНЕП в 1982 г. в Монтевидео (Монтевидео-I). В 2009 г. Управляющий Совет ЮНЕП одобрил программу Монтевидео-IV, которая охватывает следующие направления: (1) изменение климата; (2) борьба с бедностью; (3) доступ к питьевой воде и санитарным удобствам; (4) защита экосистем; (5) аварии с серьезными экологическими последствиями и стихийные бедствия; (6) новые технологии; (7) синергия между MEAs.

3. Возможности для выполнения МЕА: Международная координация и сотрудничество
Международный обмен информацией
Информация о выполнении странами
Обмен информацией по накопленным знаниям
Руководящие материалы о выполнении МЕАs
Международная прямая помощь
Техническая помощь и контроль финансирования
Инновационное финансирование, передача технологий, льготное кредитование
Меры реагирования на невыполнение обязательств
Режим международной координации
Сравнительный обзор эффективности режима
Эффективность работы Секретариатов МЕАs
Представление информации
Выполнение и проверка соответствия
Региональные подходы
Региональная координация и сотрудничество
Транснациональное сотрудничество в правоприменении
Борьба с транснациональными экологическими преступлениями
Универсальная исполнительная юрисдикция

4. Возможности для улучшения выполнения странами экологического права
Национальное право, политические и административные рамки
Экологические планы
Планы соответствия МЕА
Национальные центры МЕА и координация
Участие неправительственных секторов
Национальный консультативный совет или консультации заинтересованных кругов
Сотрудничество с деловыми кругами и экологическими НПО
Обор эффективности работы
Состояние информации об окружающей среде
Аудит эффективности работы
Омбудсмен по вопросам окружающей среды
Доступ общественности к информации
Правоприменение
Принятие мер против экологических преступлений
 Институты по проверке соответствия и программы
 Прокуратуры и руководства по расследованию
 Специальные суды и руководства по вынесению приговора
 Транснациональное сотрудничество в сфере правоприменения
Библиография

Сокращения

Basel Convention	Базельская конвенция по контролю трансграничного перемещения опасных отходов и их размещению от 1989 г.
Biosafety Protocol	Картахенский (Колумбия) протокол о от 2000 г. к Конвенции о биологическом разнообразии от 5 июня 1992 г.
CBD	Конвенция о биологическом разнообразии от 1992 г.
CITES	Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой уничтожения от 1973 г.

CMS	Конвенция об охране мигрирующих видов диких животных от 1979 г.
COP	Конференция сторон
EIA	Агентство экологических исследований ⁵
GEF	Глобальный экологический фонд
Kyoto Protocol	Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН об изменении климата от 1997 г.
MARPOL	Конвенция о предотвращении загрязнения вод с судов от 1973 г.
MEA	Многосторонние соглашения в области окружающей среды
Montreal Protocol	Монреальский протокол о веществах, истощающих озоновый слой от 1987 г.
MOP	Встреча сторон
MOU	Меморандум о взаимопонимании
NCP	Процедура о несоблюдении условий
ODS	Вещества, истощающие озоновый слой
PIC	Согласие о приоритетном информировании
PIC Convention	Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле от 1998 г.
POPs	Стойкие органические загрязняющие вещества
POPs Convention	Стокгольмская конвенция о стойких загрязняющих органических веществах от 2001 г.
Pamsar Convention	Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц от 1971 г.
TRAFFIC	Программа мониторинга международной торговли дикими видами флоры и фауны
UNCDD	Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и (или) опустынивание, особенно в Африке от 1994 г.
UNCED	Конференция ООН по окружающей среде и развитию
UNCLOS	Конвенция ООН по морскому праву от 1982 г.
UNEP	Программа ООН по окружающей среде
UNFCC	Рамочная конвенция ООН по изменению климата от 1992 г.
UNODC	Управление ООН по наркотикам и преступности

⁵ Неправительственная организация, созданная в 1984 г. в Соединенном Королевстве тремя экологами-активистами Dave Currey (Дэйв Керри – эколог, писатель и фотограф), Jennifer Lonsdale (Дженнифер Лонсдэйл, руководитель агентства) и Alan Thornton (Алан Торнтон – эколог, специализирующийся в защите животных, находящихся под угрозой уничтожения). Предметом деятельности организации является расследование и привлечение к уголовной ответственности тех, кто совершает преступления против дикой природы и окружающей среды.

Vienna	Венская конвенция о защите озонового слоя
WCMC	Всемирный центр мониторинга окружающей среды
WCO	Всемирная таможенная организация
World Heritage Convention	Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия
WWF	Всемирный фонд дикой природы

1. Прогресс в выполнении и упущения

Природоохранные соглашения подчеркивают важность международных подходов при решении экологических проблем. По имеющимся оценкам, количество различных международных соглашений в области окружающей среды превышает 700, на двустороннем, региональном или многостороннем уровне. Так как количество экологических соглашений возрастает, возрастают и проблемы с их выполнением. Самое главное, многие национальные управления, особенно в развивающихся странах имеют недостаточные возможности для эффективного выполнения этих соглашений. “Выполнение” в этом правовом контексте относится ко всем важным законам, нормативам, политике и другим мерам и инициативам, принятым или осуществляемым для выполнения обязательств в рамках экологических соглашений [20].

Институты

Декларация Рио 1992 г. по окружающей среде и развитию и Повестка дня-21 акцентировали внимание на расширении внутренних возможностей в правовой и институциональной областях, которые являются важнейшими для устойчивого развития. За последние 20 лет развивающиеся страны сделали существенный шаг в направлении разработки устойчивых правовых организационных структур для улучшения управления природопользованием. Большой объем работ в нормотворческой и институциональной сферах привел к созданию министерств окружающей среды и их исполнительных органов и введению в действие нового поколения законодательства. Следовательно, почти каждая страна в настоящее время имеет министерство или агентство, уполномоченные выполнять широкий круг видов деятельности по защите окружающей среды, сохранению и устойчивому использованию природных ресурсов.

Министерства окружающей среды обычно создаются на уровне Кабинета министров и несут ответственность за выполнение основ природоохранного законодательства и за формулирование природоохранной политики. Агентства по охране окружающей среды также были созданы на провинциальном уровне для оказания помощи в выполнении национальных стратегий и для улучшения оценки и мониторинга использования ресурсов. Муниципалитеты и местные советы оказывают помощь в осуществлении национальной природоохранной политики, а также в инициировании своих собственных мер по защите ресурсов.

Некоторые другие министерства включают экологические проблемы в свой процесс принятия экономических решений с помощью многолетних планов. Часто имеются специальные экологические подразделения в плановых документах министерства. Они представляют экологические переменные в национальные планы после организации консультаций с рабочими группами из других министерств, включая министерство окружающей среды, а также экспертов.

Прошлые неудачи в процессах планирования развития с адекватным учетом вредных воздействий деятельности по экономическому развитию привели к появлению процессов оценки воздействия на окружающую среду (EIA). Целью этих

процессов является предоставление информации лицам, принимающим решения, и общественности об экологических последствиях предлагаемых действий перед тем, как принимается решение. Сначала ЕИА использовали промышленно развитые страны в начале 1870-х годов. С того времени большинство стран применяли процессы ЕИА для исследования социальных и экологических последствий проектов перед их осуществлением.

Министр окружающей среды может также контролировать исполнительное ведомство, такое как законодательно установленная организация, которое осуществляет мониторинг деятельности других институтов и секторов, которые воздействуют на природную окружающую среду. Эти департаменты или агентства обычно несут ответственность за установление стандартов. Кроме того, они выполняют важную функцию координации и контроля загрязнения окружающей среды с помощью выдачи лицензий и контроля распоряжений, осуществляя экологические проверки, мониторинг подтверждения и сбор данных с анализом, а также проверяя жалобы со стороны общественности и принимая участие в схемах урегулирования споров.

Первоначально министерства окружающей среды и агентства воспринимались с опасением и подозрением, которые узурпировали традиционные функции других отраслевых министерств и агентств. На протяжении веков старая административная культура основывалась на неоспариваемом авторитете “отраслевых министерств”, создавая трудный вызов для попыток реализации доминирующего и межсекторного институционального подхода. Такая атмосфера недоверия делает взаимодействие и сотрудничество трудным и приводит к распространению экологических групп в других различных министерствах и агентствах. Эти проблемы иногда усугубляются вследствие двусмысленной демаркации перекрывающихся полномочий и функций, распространения компетенций и процессуальных сложностей. В федеральных системах правительства эти проблемы и сложности усугубляются конституционным разделением законодательной и исполнительной власти.

Высшие национальные консультативные институты, которые занимались интеграцией вопросов окружающей среды и развития на практике были в основном неэффективными, встречи их бывали очень редко. Возможно, причина неэффективности этих консультативных агентств связана с их размером и составом этих органов, а также с финансовыми ограничениями, а также легкодоступными альтернативными и более неформальными консультативными механизмами.

Самыми успешными применяемыми мерами были упрочение синергии и координация деятельности различных институтов для содействия согласованному и целостному подходу к управлению природоохранной деятельностью. Было непрерывное стремление к консолидации институциональной структуры, как концептуально, так и функционально, от управления секторным использованием окружающей среды к управлению и защите окружающей среды как таковой. Центральное место в ответственности таких агентств является лежащая в основе важность интеграции экологических соображений в принятие решений о развитии. Правовая система, и в особенности судебная система, является важным партнером в этом процессе.

Законодательство

Необходимость интеграции экологических соображений в национальное социально-экономическое планирование в настоящее время широко признается. Это дает возможность минимизировать потенциальный ущерб для окружающей сре-

ды или даже предотвратить возникновение экологических проблем на предварительной стадии подготовки проекта. Процесс ЕΙΑ становится наиболее распространенным инструментом при выборах направления политики и оказывает помощь в создании экологической информированности среди агентств, участвующих в реализации проекта.

Необходимость проведения консультаций и активного сотрудничества среди заинтересованных правительственных институтов является крайне важной, так как многие органы обладают соответствующими знаниями и практическим опытом для содействия процессу ЕΙΑ. Важнейшим моментом в проведении ЕΙΑ является последовательность в применении, что может быть достигнуто только с помощью централизованного управления, децентрализованного выполнения и доступа к независимой экспертизе. Хотя был достигнут существенный прогресс в разработке законодательных режимов, реальное выполнение этих положений остается проблематичным. К сожалению, проверки крупных проектов развития иногда плохо выполняются и даже является предметом существенной коррупции в некоторых странах.

Качество окружающей среды и регулирование, направленное против загрязнения, остаются наиболее широко используемым законодательным приемом, хотя появились некоторые новые подходы в современной государственной практике. Действующие законы имеют широкую область применения, так как они обычно охватывают проблемы, связанные с качеством воздуха, воды, загрязнением моря, размещением твердых отходов и управлением токсичными материалами. Кроме того, это законодательство устанавливает критерии качества, определяет загрязняющие вещества, устанавливает допустимые пределы и регулирует пригодность и эффективность соответствия и методы правоприменения. Одним из наиболее широко используемых способов для контроля качества окружающей среды является система разрешений (с помощью применения разрешений, сертификации, лицензии), применяемых правительственными учреждениями.

Законодательство в области сохранения природных ресурсов вводит широкий диапазон проблем природопользования, включая защиту водных ресурсов и их сохранение, лесное законодательство, управление водными ресурсами, управление землепользованием, сохранение природных сред обитания и сохранение наследия. В обесцененных странах, управление лесами и лесными ресурсами получает значительный приоритет. Большинство стран ввели в действие законы, характерные для этих проблем, и ввели инновации, для повышения эффективности правоприменения. Однако существующие недостатки в законодательстве приводят к тому, что затрудняется управление конфликтующим спросом на ресурсы.

Рамочное природоохранное законодательство вводится в действие для обращения к спектру межотраслевых проблем окружающей среды. Этот “зонтичный” подход устанавливает базовые правовые принципы без детальной кодификации. Он содержит декларацию природоохранных целей и политики, установление необходимых и важных природоохранных институтов и определение общих процессуальных принципов для принятия решений по вопросам окружающей среды, применимых ко всем секторам. В этом последнем отношении законодательство часто охватывает такие межсекторные проблемы как оценка воздействия на окружающую среду, критерии качества окружающей среды и участие общественности в принятии решений и выполнении. Реализация этих принципов неизбежно требует дальнейшего облекаемого правом законодательства. Принципиальная основа может оставаться нетронутой, в то время как имплементирующее законода-

тельство переформулируется в ответ на изменения социально-экономических и экологических факторов.

Рамочное законодательство может служить для выполнения обязательств МЕА координированным и согласованным способом. Для достижения необходимой гибкости обычно определяются основные концепции, обязательства, права и обязанности в отношении каждой Конвенции и остаются подробные организационные мероприятия, которые должны быть определены в регламентах. Однако на национальном уровне все еще имеется необходимость в лучшей научной оценке экологических связей между конвенциями, идентификацией программ, которые имеют множество выгод и повышают информированность общественности в отношении конвенций.

Правоприменение

Государство выполняет международную норму на уровне страны в течение трех стадий: во-первых, путем принятия национальных законных мер; во-вторых, с помощью принуждения к их исполнению; в-третьих, с помощью отчетности о мерах выполнения. Национальные законные меры могут включать введение в действие законодательства, формулирование политики или административных ресурсов.

Меры выполнения, применяемые в стране, должны соответствовать цели выполнения обязательств в рамках международного договора с тем, чтобы достичь “соответствия” с обязательствами договора. Сам факт того, что принимаются меры выполнения, не означает, что они являются адекватными для соответствия обязательству договора, и что государство обязательно выполняет это обязательство.

Термин “соответствие” является частью терминологического набора, используемого для описания характеристик соответствия с правовыми нормами. Соответствие определяется здесь как “выполнение” сторонами договора их обязательств в рамках многостороннего соглашения в области окружающей среды и любых изменений к многостороннему соглашению в области окружающей среды. Однако следует заметить, что соответствие это не игра во “все или ничего”. Тот факт, что сторона не полностью соответствует требованиям, не означает, что оно полностью отклоняющаяся от требований. Несмотря на двоичный характер используемой формулировки, соответствие охватывает весь диапазон обязательств.

Правоприменение представляет собой “набор процедур и действий, используемых государством, его компетентными органами и агентствами для обеспечения того, чтобы организации или лица, потенциально не соответствуют природоохранным законам или правилам в рамках многосторонних соглашений по вопросам окружающей среды, могли быть принуждены к выполнению требований и (или) подвергнуты наказанию с помощью административных или уголовных мер”.

В экологических соглашениях часто артикулируются определенные обязательства, которые являются предметом переговоров без четкого плана их выполнения в стране, вследствие трудностей проведения конкретных оценок в рамках финансовых, гуманитарных, технических и социальных требований выполнения. Поэтому ожидаемые требования для выполнения в определенной стране могут быть только приблизительными во время проведения переговоров. Некоторые соглашения могут даже представляться амбициозными или поучительными, с отсутствием специальных обязательств или способов формулирования конкретных оценок требований для их практической реализуемости.

Новые подходы к стимулированию участия общественности в выполнении включают определение “прав граждан” на приведение в исполнение законодательства, в особенности, когда государственные органы не являются подотчетными. Доступ к правосудию облегчается главным образом с помощью предоставления более широкой ответственности для неудовлетворенных сторон, стремящихся к возмещению и расширению материально-правовых и процессуальных возможностей для государственных интересов.

Судебная система в последние годы интенсифицирует правоприменительные усилия с помощью правительств для приведения в исполнение природоохранных законов. Она играет решающую роль путем интерпретации законодательства, относящегося к проблемам окружающей среды, интеграции появляющихся правовых норм в целостные парадигмы устойчивого развития, обеспечивая согласованную и комплексную стратегию для интеграции различных секторных законов в межсекторный подход и для обеспечения эффективного выполнения законодательства. Эта обширная область влияния была расширена в последние годы, так как судебная система артикулирует фундаментальные права, удовлетворяющие требования окружающей среды. Некоторые верховные суды широко интерпретируют элементы, содержащиеся в их конституциях для закрепления прав общественности на здоровую и защищенную окружающую среду. В некоторых государствах суды рассматривают концепцию равенства между поколениями и внутри поколения и применяют доктрину благотворительного фонда в отношении управления природными ресурсами и окружающей средой. Ответственность и обязанность промышленности также должна быть акцентирована с помощью судебной поддержки для принципа “загрязнитель платит”. Кроме того, доступ общественности к информации в отношении функционирования правительства, основанный на праве знать и гласности и доступе общественности к судам в целях судебных процессов по экологическим вопросам, был значительно усилен. Некоторые юрисдикции установили специализированные суды и трибуналы для заслушивания экологических вопросов.

Координация

Дополнительный элемент сложности для исполнения законодательства является результатом дублирования или перекрытия в обязательствах по экологическим соглашениям, и он требует координации между теми, кто несет ответственность за содействие эффективности и предотвращение отходов в рамках усилий по выполнению. Конкуренция за видное место и финансирование между бюрократическими администрациями может мешать сотрудничеству между администрациями, что приводит к неоптимальным результатам.

Эффективное правоприменение природоохранного законодательства обусловлено наличием адекватного персонала и финансовых ресурсов, административной и политической воли правоприменительных органов и уровнем информированности о природоохранных законах. Общеизвестно, однако, что бывают ситуации, когда ответственность за исполнение закона распределяется между рядом правительственных агентств, у которых имеются конфликтующие интересы, вследствие чего происходит задержка или предвосхищается исполнение этих законов.

Секторный подход к рациональному природопользованию оказал воздействие на распространение полномочий и ответственности между различными прави-

тельствственными департаментами (и в некоторых случаях, местными органами власти) без любых механизмов для координации. Подпадающие под юрисдикцию перекрытия неизбежно приводят к конфликтам, препятствуя не только эффективной реализации политики устойчивого развития, но также и исполнению закона. Эти основные практические проблемы являются результатом трудностей в создании эффективной системы контроля и механизмов для исполнения законодательства.

2. Что может сделать международная система для оказания помощи в выполнении многосторонних соглашений в области окружающей среды (МЕА)?

Международная система здесь относится к комплексу органов ООН на глобальном и региональных уровнях. На глобальном уровне следует включить уставные органы ООН, специализированные агентства, органы, отвечающие за программы и природоохранные соглашения, в то время как на региональном уровне следует включать региональные экономические комиссии ООН, региональные экологические программы и органы, отвечающие за региональные экологические соглашения.

Возможности в рамках этой международной системы для оказания помощи в выполнении природоохранных законов могут рассматриваться на глобальном или региональном уровне, в зависимости от ситуации, в соответствии с экологическими, политическими, экономическими и социальными обстоятельствами, применимыми в каждом конкретном случае. По существу, имеется два способа, когда международная система может оказать помощь в выполнении природоохранных соглашений. Возможности для международной системы в оказании помощи в выполнении экологических соглашений возникают за счет содействия в координации выполнения и за счет облегчения международного сотрудничества для наращивания потенциала страна. Это и есть пути координации и сотрудничества.

Координация

Международная координация требует согласования усилий для выполнения природоохранных соглашений с тем, чтобы работа проводилась согласованно, для достижения оптимальных результатов и предотвращения подходов, ведущих к конфликтам, дублированию и ненужным затратам. Координация имеет место на международном уровне и требует проведения консультаций между органами и международными юридическими лицами. Эти стороны устанавливают связи друг с другом и предпочитают реорганизовать свои внутренние отношения с тем, чтобы оптимизировать свои усилия для достижения общих целей.

Сотрудничество

Международное сотрудничество, напротив, связано с предоставлением помощи одной стороны другой. Страна с большими возможностями для выполнения природоохранных соглашений предоставляет финансовую поддержку, доступ к технической информации и опыту и специальные услуги для облегчения повышения возможностей менее способной стороны. Таким образом, международная система может оказать помощь национальным правительствам для выполнения природоохранных законов с помощью создания потенциала в развивающихся странах.

Роль ЮНЕП в реализации координации и сотрудничества

Среди организаций в системе ООН ЮНЕП традиционно играл роль катализатора в инициировании разработки новых международных экологических норм, с

помощью проведения переговоров о новых многосторонних соглашений по вопросам окружающей среды (МЕАs). Мандат организации и демонстрируемое международное руководство в экологическом праве помещают ее стратегически для распространения международных усилий также и для улучшения координации и сотрудничества при выполнении экологического права.

Программы экологического права Монтевидео

В правовой сфере приоритеты для выполнения экологического права периодически разрабатывает ЮНЕП с периодичностью раз в десять лет в виде планов действий под названием Программы Монтевидео для развития и периодической проверки экологического права. Первая программа Монтевидео была инициирована, как инициирован как долговременный план стратегического руководства для ЮНЕП в области экологического права, и этот план был одобрен Управляющим Советом ЮНЕП в 1982 г. В нем изложена программа деятельности в отношении заключения международных соглашений и разработки международных принципов, руководств и стандартов. Вторая программа (Монтевидео-II) была одобрена в 1993 г., и она была основана на требованиях, изложенных в Повестке дня-21, принятой на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в 1992 г. Третья программа (Монтевидео III), одобренная в 2001 г., содержала 20 компонентов, организованных в рамках трех основных тем: эффективность экологического права; охрана окружающей среды и управление; отношения с другими областями. Программа Монтевидео IV, одобренная в 2009 г., пролонгирует третью программу, и она в настоящее время организована в рамках четырех основных тем: эффективность экологического права; охрана окружающей среды и управления; новые вызовы; отношения с другими областями. Дополнение в виде новых вызовов вводит проблемы, проистекающие из процесса оценки Экосистемы тысячелетия, такие как бедность, питьевая вода и удовлетворение санитарных требований.

В общем, основным центром внимания программ Монтевидео становится выполнение природоохранных законов, что очевидно в темах эффективности и отношений с другими правовыми областями. В рамках тем эффективности имеется 10 областей для действий:

- (1) выполнение, соблюдение обязательств и исполнение экологических законов;
- (2) создание потенциала для разработки и выполнения природоохранного законодательства в экономиках развивающихся стран;
- (3) предотвращение, смягчение и компенсация за ущерб окружающей среде;
- (4) предотвращение и урегулирование международных споров, относящихся к окружающей среде;
- (5) укрепление и разработка международного природоохранного законодательства;
- (6) согласование, координация и синергия между природоохранными институтами;
- (7) участие общественности в принятии решений по экологическим вопросам и доступ к информации;
- (8) использование информационных технологий в принятии решений для повышения эффективности;
- (9) другие инновационные подходы к повышению эффективности природоохранного законодательства;
- (10) управляющие структуры для оптимизации процессов и практических приемов на международном и национальном уровне.

Подход, принятый в программах Монтевидео, является комплексным. Однако действия, принятые в рамках этих программ, неизбежно отражают приоритеты действующих институтов и конкретных доноров, осуществляющих финансирование проекта.

Управление по экологическому праву и конвенциям

В рамках своих внутренних организационных структурах ЮНЕП демонстрирует смещение акцентов, в особенности в течение первого десятилетия 21 века, с формулирования нового международного экологического права также и на упрочения исполнения экологического права. Управление ЮНЕП по экологическому праву и конвенциям (DELC) структурировано на четыре программы: Политика и взаимосвязи; Изменение климата и энергетическое законодательство; Биоразнообразие и земельное право; Химические вещества. Программа по политике и взаимосвязям предназначена для поддержки действенного и эффективного выполнения многосторонних соглашений по вопросам окружающей среды путем обращения к межсекторным проблемам, которые воздействуют на все MEA. Многосторонние проблемы, к которым обращаются программы DELC, включают:

- организацию обучения правительственных переговорщиков, таможенных должностных лиц и судей;
- поддержку национального природоохранного законодательства для выполнения экологических соглашений;
- облегчение организации участия общественности на уровне страны;
- содействие выполнению законов и механизмам правоприменения и институтам;
- создание синергии взаимосвязей между природоохранными институтами на международном и национальном уровне;
- экологическое экономическое моделирование для услуг экосистемы на рынках с неблагоприятной конъюнктурой;
- содействие связям между многосторонними соглашениями по вопросам окружающей среды и целями развития тысячелетия с помощью услуг экосистемы;
- информационные услуги, относящиеся к многосторонним соглашениям по вопросам окружающей среды.

Среди этих многосторонних проблем разработка руководящих материалов ЮНЕП в отношении содействия выполнению законов и механизмам правоприменения заслуживает особого упоминания, как изложено ниже.

Новые инициативы по правоприменительной деятельности

Роль ЮНЕП в создании потенциала природоохранного законодательства включает область правоприменительной деятельности, хотя она не работает активно в создании международного сотрудничества в правоприменительной деятельности за пределами разработки Лусакского соглашения⁶ (см. ниже обсуждение в отношении транснационального правоприменения).

ЮНЕП может работать в сотрудничестве с другими соответствующими агентствами при обращении к транснациональным экологическим преступлениям. Эта деятельность является задачей Управления ООН по наркотикам и преступности (UNODC), в связи с чем это Управление должно стать основным партнером

⁶ Лусакское соглашение о сотрудничестве в правоприменительной деятельности, направленной на нелегальную торговлю видами дикой флоры и фауны, подписанное в Лусаке, Замбия в декабре 1992 г., известное также, как “Интерпол дикой природы для Африки”.

ЮНЕП. UNODC действует как Секретариат как Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности (СТОС) в рамках Конференции сторон, так и Комиссии по предотвращению преступности и уголовному правосудию (ССРСЖ). Отчеты Конференции сторон СТОС дают основание полагать, что СТОС можно использовать для борьбы с транснациональными экологическими преступлениями, и Исполнительный директор UNODC предложил, чтобы можно было рассмотреть 4-й Протокол к СТОС, специально обращенный к экологическим преступлениям. ССРСЖ в настоящее время участвует в исследованиях и разработке рекомендаций для борьбы с незаконным оборотом древесины и будет рассматривать транснациональные экологические преступления более широко в 2012 г. на своей 21-й сессии. В то же самое время ССРСЖ может санкционировать разработку нового четвертого протокола к Конвенции о транснациональной организованной преступности для ведения дел с транснациональными экологическими преступлениями.

Работа ЮНЕП по наращиванию потенциала в области правоприменения может быть нацелена на предоставление целевой поддержки, относящейся к специфическим экологическим аспектам сотрудничества в исполнении законов, таким как применение механизмов регионального сотрудничества в области правоприменения, близкого к защите окружающей среды (например, базы данных, черные списки, право преследования) или технологии мониторинга окружающей среды (например, приборы для измерения выбросов, дистанционное зондирование Земли, продукты с цифровым штампом производителя) и концентрируется на организованной транснациональной экологической преступности.

3. Возможности для МЕА: Международная координация и сотрудничество Международный обмен информацией

Во многих МЕАх требуется, чтобы их стороны обменивались информацией как часть их основных рабочих обязательств. Например, может потребоваться предоставление информации о предлагаемых экологически чувствительных торговых сделок или промышленном развитии, условиях окружающей среды или природоохранных технологиях. Хотя научные и технические данные, относящиеся к исходному состоянию окружающей среды и ее качеству, могут вводиться в информацию обзора эффективности работы, они сами по себе не оценивают национальную реакцию на международные обязательства (Изменения в окружающей среде могут происходить, несмотря, или независимо от национальных природоохранных мер). Подобным образом, данные, относящиеся к оперативному обмену информацией, но такие обмены не являются сами по себе проверкой эффективности работы. (Сбор этой информации в форме Государственных докладов о состоянии окружающей среды обсуждается ниже в отношении проверки эффективности работы).

Информация о выполнении странами

Информация о выполнении МЕА не всегда требуется на международном уровне, или делается доступной либо прозрачной. В отношении их выполнения от сторон часто требуется сообщение о мерах, которые они приняли для выполнения конкретного МЕА, обычно с помощью передачи годовых отчетов о своих соответствующих законах или политике. В некоторых МЕАх предусмотрен для третьей стороны, такой как Секретариат, мониторинг или подтверждение выполнения, и требуется, чтобы стороны реагировали на такой мониторинг или подтверждение их выполнения. Часто оперативная информация и производственная инфор-

мация взаимосвязаны, так как данные оперативной информации вводятся в обзор эффективности работы.

Информация об обзоре эффективности работы собирается главным образом с помощью режима самоотчетности, но в некоторых MEAs предусмотрено дополнительно подтверждение третьей стороны или мониторинг. Почти во всех MEAs требуется, чтобы стороны проводили самоотчетность своих национальных показателей. В большей части этих MEAs предусмотрены руководства или образцы для этой цели. Меньше чем в трети предусмотрено подтверждение данных в национальных отчетах или мониторинг третьей стороны системы национальной отчетности.

Имеются возможности для участия экологических НПО и частного сектора в этом мероприятии. Некоторые, такие WWF TRAFFIC (см. Сокращения), Агентство экологических расследований (EIA) и Global Witness (Глобальной свидетель)⁷, имеют прочную репутацию связей с Секретариатами MEAs.

Было бы полезно, если информация о статусе национального выполнения могла быть постепенно доступной, на постоянной основе, а не периодически с тем, чтобы возрастала прозрачность, связанная с выполнением странами обязательств. Могут быть разработаны программы с задачами подтверждения третьей стороной для дополнения самоотчетности с целью повышения понимания качества информации о выполнении MEA.

Обмен информацией по накопленным знаниям

Международная сеть для обмена опытом, относящимся к выполнению MEAs, может появляться на глобальном, региональном и субрегиональном уровне (а также национальном и субнациональном). Центры обмена информацией, созданные Секретариатами некоторых MEAB такие как Информационная сеть базы данных UNCDD (см. Сокращения) и Центр обмена информацией по биобезопасности для Картахенского протокола по биобезопасности выполняют эту функцию. Механизм центров обмена информацией Глобального плана действий по защите морской окружающей среды от деятельности, проводимой на суше, предоставляет эти услуги при отсутствии MEA. Многие инициативы по обмену информацией имеют место также в секторе международных НПО, включая Международную сеть по соблюдению природоохранного законодательства и правоприменения (INECE) и Сеть ЕС по исполнению и применению природоохранного законодательства (IMPEL).

Должны быть рассмотрены возможности для повышения доступности информации о выполнении с помощью Центров обмена информацией по широкому диапазону MEAs.

Руководящие материалы о выполнении MEAs

Были подготовлены руководящие материалы для выполнения конкретных MEAs их соответствующими Секретариатами. Они включают руководящие материалы для: Базельской конвенции; CITES; Конвенции о биологическом разнообразии; Монреальского протокола об озон разрушающих веществах и Венской конвенции о защите озонового слоя; Конвенции PIC (см. Сокращения); Конвенции POPs (см. Сокращения); Конвенции об изменении климата и Киотского про-

⁷ Международная неправительственная организация, ставящая своей целью борьбу с нарушением прав человека странами, эксплуатирующими природные ресурсы, основанная в 1993 г. со штаб-квартирой в Лондоне.

токола; Конвенции об опустынивании; Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия) и Рамсарской конвенции.

На общем уровне были приняты *Руководства о соответствии и правоприменении многосторонних соглашений по вопросам окружающей среды* Управляющим Советом ЮНЕП в 2002 г. Руководства ЮНЕП дополнены *Справочником о соответствии и правоприменении многосторонних соглашений по вопросам окружающей среды*, опубликованным в 2006 г., которое описывается как справочник, который облегчает использование инструментов, изложенных в Руководствах ЮНЕП.

Руководства ЮНЕП и Справочник разделены каждый на две части: по существу, Часть I каждого документа обращена к соответствию главным образом с международной точки зрения. Напротив, Часть II обращена к упрочению национального выполнения и возможностей правоприменения. В справочнике изложен широкий набор отечественных мер, которые могут быть приняты для выполнения многосторонних соглашений по вопросам окружающей среды, и это иллюстрируется с помощью конкретных примеров. Подобным образом, приведен широкий набор примеров международного сотрудничества и координации для выполнения природоохранных соглашений.

Руководства ЮНЕП и Справочник могут быть расширены с помощью загрузки их в режиме он-лайн, обновления конкретных примеров, представленных в Справочнике, и связи их с дальнейшей поставкой информации в режиме он-лайн.

Международная прямая помощь

Во всех MEAs предусмотрены некоторые меры основной помощи в выполнении для сторон в качестве технической помощи и обычно также в качестве финансовой помощи. В некоторых MEAs независимо предусмотрены наращивание потенциала⁸ и передача технологий, в то время как в других предполагаются внешние источники в рамках многосторонних фондов или двухсторонняя помощь. Часто такие финансовые средства, которые предусматриваются независимо в рамках режимов MEA, являются умеренными. Меньшая часть MEAs также предусматривает определенную помощь в качестве меры реагирования на несоответствие. Когда это происходит, должно быть предусмотрено условие предоставления стороной, получающей помощь, принятия ею плана действий по достижению соответствия.

Техническая помощь и контроль финансирования

Регулярный контроль является важным в отношении выполнения в программах оказания помощи с тем, чтобы обеспечить их эффективность и действенность. Например, 6-я Конференция сторон Конвенции по биологическому разнообразию призвала к оценке механизмов передачи технологий и помощи в виде финансовых средств. Подобным образом, стороны Монреальского протокола о веществах, разрушающих озоновый слой, регулярно контролируют эффективность мер Протокола и проектов, инициированных в рамках многосторонних фондов.

⁸ Наращивание потенциала, или развитие компетенций – процесс реализации поддержки и развития способностей людей, правительств, международных и неправительственных организаций и общества в целом успешно управлять своей деятельностью для достижения измеримых и устойчивых результатов. Это определение основано на деятельности ОЭСР.

Введение согласованного подхода среди всех MEAs для контроля эффективности представляется как возможность регулярной и согласованной проверки эффективности и действенности.

Инновационное финансирование, передача технологий, льготное кредитование

Дополнительное финансирование может быть доступным с помощью схем для специального целевого финансирования, инновационного финансирования, льготного кредитования или передачи технологий. Например, национальные требования компенсации требуют от инвесторов компенсировать углеродные выбросы от намеченного нового объекта, с помощью предоставления финансовых средств для улавливания углерода или модификации существующей установки. Еще один пример, когда загрязняющий объект создает доход, правительство может выпускать экологические облигации или это может делать частный сектор для привлечения финансовых средств объектам, для которых необходима установка оборудования для борьбы с загрязнениями. Шведское правительство выделяет специализированные небольшие средства для субсидий с целью сохранения болот и разумного использования в Африке, и правительство Норвегии в значительно большем масштабе установило фонд в размере 1 млрд. долл. для снижения Индонезией выбросов углерода вследствие сведения лесов и их вырождения.

Может оказаться полезным инициировать программу консультаций для разработки инновационного финансирования и привлечь специальное целевое финансирования для выполнения MEA за пределами регулярных отчислений в масштабе ООН в фонд или Секретариат MEA.

Меры реагирования на невыполнение обязательств

Механизмы соблюдения обязательств в рамках MEA, установленные в процедурах реагирования на невыполнение обязательств (NCPs), для обращения к ситуациям, когда трудности выполнения соглашения находятся в ситуации невыполнения. Цель таких процедур реагирования состоит в идентификации трудностей в выполнении сторонами и в облегчении лучшего соответствия не негативным способом. Хотя большая часть NCPs формулируется выбранным Комитетом по осуществлению или Комитетом по соблюдению при выдаче рекомендаций, конечный результат является предметом решения Конференции сторон. Предложено, чтобы ситуация со стороны, не выполняющей условия, обычно доводилась до внимания органа, управляющего NCP, секретариатом MEA, самой стороной, испытывающей трудности с выполнением, или другими сторонами, или в рамках нескольких MEAs, третьей стороной, осуществляющей роль мониторинга.

В рамках многих MEAs установлены или находятся в процессе разработки формальные NCP. Они часто встречаются в рамках MEAs в секторах опасных материалов и биоразнообразия, а чаще всего это бывает в рамках обязательство по борьбе с атмосферными загрязнениями. Разительный контраст с морским сектором, где таких процедур нет вообще. Сдерживающие средства в случае продолжающегося несоответствия могут быть применены менее чем для четверти MEAs. Такие сдерживающие средства включают требования для дополнительной информации о несоответствии или наложение предупреждений либо штрафов. В последнем случае имеются дополнительные обязательства, временное прекращение пользования привилегиями, торговые санкции и ответственность. Торговые санкции встречаются только в рамках трех MEAs. Ответственность в виде боль-

ших обременений при выполнении обязательства в рамках МЕА может быть наложена в случае Киотского протокола. Такая ответственность должна отличаться от ответственности за компенсацию, т.е. она определяется сторонами в двухстороннем порядке с помощью арбитража, такого как процедура урегулирования споров. Только Протокол ответственности в рамках Базельской конвенции определяет ответственность за компенсацию, и это не является действительной частью многосторонних НСР в любом МЕА.

Существуют серьезные возможности для введения механизмов соответствия в существующие МЕА, которые не будут воздействовать на независимость процедур и доступность сдерживающих мер в существующих процедурах реагирования на невыполнение обязательств.

Режим международной координации

Управляющий Совет ЮНЕП стремится содействовать внутренней координации для функционирования природоохранных конвенций, повышения эффективности выполнения таких конвенций, как указано Управляющим Советом ЮНЕП в 1993 г. (решение 17/25) и главе 38 Повестки дня-21. С 1994 г. ЮНЕП созывает встречи представителей Секретариатов МЕА для облегчения обмена опытом и возможностей синергии между ними. Идентифицировано четыре тематических кластера МЕА: атмосферный воздух; биоразнообразие; химическая среда; морские вопросы.

Сравнительная проверка эффективности режима

Что касается общей проверки эффективности режима, а не показателей одной стороны, то статистические данные, полученные из источников, включая обмен оперативной информацией сторонами и информацией об их показателях, могут помочь Секретариату и Конференции сторон в оценке того, выполнены ли поставленные цели, и в идентификации будущих приоритетов. Подобным образом, сравнение их подходов к мониторингу и помощи в национальном выполнении может оказаться поучительным для всех режимов МЕА.

Сравнительная проверка показателей режимов МЕА может быть проведена для идентификации их относительных сильных и слабых сторон и для идентификации межсекторных системных возможностей для повышения эффективности.

Эффективность работы Секретариатов МЕА

Секретариаты нескольких МЕА, относящихся к биоразнообразию, регулярно встречаются для рассмотрения возможностей для координации и достижения максимального сотрудничества между кластерами МЕА. Секретариаты кластера по химическим веществам МЕА также сотрудничают с помощью Международного подхода к регулированию обращения химических веществ (политические рамки).

Общие возможности для взаимосвязей, которые создают синергию между Секретариатами МЕА, включают: обмен информацией с помощью неформальных и формальных рамок;

- Совместный проект и рабочий план в областях совместного интереса;
- Согласование подходов для участия гражданского общества в выполнении МЕА;
- Непрерывное проведение Конференций сторон и других встреч с другими относящимися МЕА;
- Координация политики с помощью привлечения Конференции сторон по соответствующим МЕА;

• *Усиление сотрудничества между вспомогательными и техническими органами и включенными рабочими группами соответствующих MEAs.*

Представление информации

В отношении кластера MEAs, относящегося к биоразнообразию, была проведена исследовательская работа в формате самоотчета о показателях международными организациями в течение десятилетия, в частности Всемирным центром мониторинга окружающей среды⁹ и Университетом ООН¹⁰. Были сделаны предложения для гармонизации, которые включали разработку моделей информационных систем, которые должны использовать синергию в течение различных ступеней в сборе данных и в процессе их распространения, в особенности с помощью типовой или сводной отчетности для MEAs, относящихся к биоразнообразию. Предложено также повышение качества представляемой информации в отношении MEAs, относящихся к биоразнообразию, с помощью: согласования содержания документов; принятия стандартных определений; согласования веб-сайтов; разработки мета-базы данных для указания информации, которая имеется и где она расположена; разработки веб-сайта для конвенций и поисковой подсистемы, а также сети с анализом полученного опыта для содействия обмену опытом.

Специальные возможности для взаимосвязей в отчетности среди Секретариатов MEAs включают:

- *Согласование определений общих терминов;*
- *Согласование форматов отчетности и программ для национальной отчетности о показателях выполнения;*
- *Разработку общих индикаторов для оценки прогресса в выполнении.*

Выполнение и проверка соответствия

Координация помощи в выполнении среди MEAs для обращения к несоответствию, вызванному систематическим недостатком определенных возможностей для управления природопользованием должна быть более эффективной, чем поэтапная или дублирующая помощь в выполнении. Меры оказания помощи при реагировании на несоответствие могут быть легче для координации среди MEAs, чем обычные меры помощи при выполнении, поскольку они относятся к категории приоритетных в системе NCPs и их меньше по количеству, чем обычно требуется при просьбе о помощи. Например, данные о коррупции таможенных органов, указывающие на несоответствие стороны в отношении обязательств, относящихся к торговле, могут подразумевать, что сторона не выполняет требования более чем одного MEA.

Специальные возможности для взаимосвязей, которые создают синергию в выполнении и соответствии среди Секретариатов MEA включают:

⁹ Исполнительный орган ЮНЕП, основанный в Кембридже, который является частью ЮНЕП с 2000 г. Центр несет ответственность за оценку биоразнообразия и оказание поддержки международным конвенциям, таким как CBD и CITES.

¹⁰ Университет ООН (УООН) учрежден на XXVII сессии Генеральной Ассамблеи в 1972 г. в качестве автономного органа (Резолюция 2951 от 11 декабря 1972 г.). Центр УООН находится в Токио.

- Совместные региональные центры для предоставления технических консультаций и наращивания потенциала для выполнения тематически связанных MEAs;
- Скоординированные руководства по национальному законодательству, выполнение которого относится к тематически связанным MEAs;
- Координацию с другими Секретариатами MEA при оказании помощи в выполнении и реагировании на несоответствие;
- Разработку протоколов для обмена производственной информацией между Секретариатами MEA для предоставления возможности в более эффективном приведении в действие процедур реагирования на несоответствие;
- Разработку механизма единого финансирования для деятельности, при которой одновременно выполняются положения связанных MEAs.

Региональные подходы

Региональные подходы к выполнению природоохранного законодательства являются подходящими в ситуациях, когда страны имеют общие региональные морские воды или региональную сухопутную экосистему. В таких обстоятельствах угрозы загрязнения, исчезновения видов и разрушения среды обитания часто будут общими для соседей. Например, загрязнение региональной речной системы может угрожать средам обитания и видам всех прибрежных стран. Подобным образом, возможности для предотвращения и борьбы с таким загрязнением могут стать общими, со взаимным извещением. Региональные подходы особенно предпочтительны как совместная реакция в рамках Конвенции о защите мигрирующих видов диких животных и Конвенции о борьбе с опустыниванием и в рамках региональных морских соглашений.

Региональная координация и сотрудничество

Латиноамериканские государства были активными в принятии субрегиональных стратегий и соглашений по защите окружающей среды. Это очевидно для государств Центральной Америки (соглашения о биоразнообразии, изменении климата, опасных отходах и лесах, принятые под эгидой Центральноамериканской комиссии по окружающей среде и развитию (CCAD¹¹)); Южноамериканских государств (специальная рабочая группа стран Mercosur¹² по окружающей среде и развитию, Рамсарская конвенция), Андских государств¹³ (региональная стратегия биоразнообразия). Другие примеры включают страны бассейна Тихого океана¹⁴, которые приняли региональную стратегию выполнения Монреальского протокола, страны Карибского бассейна, которые приняли общую стратегию для выполнения Конвенции об изменении климата.

Общие руководства для выполнения природоохранного законодательства на национальном уровне были приняты в некоторых регионах. Карибские руководства 1999 г. для выполнения странами и Руководящие принципы 2002 г. для реформы правоохранительных органов в сфере охраны окружающей среды в стра-

¹¹ Страны Центральной Америки: Белиз, Гватемала, Гондурас, Коста-Рика, Никарагуа, Панама, Сальвадор.

¹² Страны Mercosur (Общий рынок стран Южной Америки): экономическое и политическое соглашение между Аргентиной, Бразилией, Уругваем, Парагваем (членство приостановлено с 29 июня 2012 г. до апреля 2013 г.) и Венесуэлой.

¹³ Андские государства включают: Чили, Колумбию, Перу, Венесуэлу, Эквадор и Боливию.

¹⁴ Эти страны включают: Федеративные штаты Микронезии, Фиджи, Кирибати, Маршалловы острова, Палау, Самоа, Тонга, Тувалу и Вануату.

нах с переходной экономикой Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии были предназначены для содействия эффективного исполнения природоохранного законодательства. Другие такие региональные руководства были приняты Экономической Комиссии для Европы в 2003 г. и Североамериканской комиссией по экологическому сотрудничеству (Рабочая группа по сотрудничеству в сфере природоохранного правоприменения и соответствия) в 2000 г.

В рамках Регионального меморандума о взаимопонимании для контроля судов государством порта, который был принят для координации деятельности администрации портов, обеспечивающих исполнение стандартов международной безопасности и природоохранных норм для морских торговых судов, были одобрены шестимесячные планы проверки, которые предназначены для учета специальных рисков безопасности и соответствия природоохранным требованиям. Морские регионы, которые координируют деятельность своих портовых администраций, включают порты в Северном море, на Тихом океане, в Индийском океане, Карибском бассейне, Средиземном море и в водах Западной Африки.

Географические районы, в которых реализуются подходы региональной координации для выполнения МЕА, могут повысить эффективность выполнений соглашений странами, должны быть идентифицированы, и должно быть предусмотрено развитие этих возможностей в конкретные региональные действия.

Транснациональное сотрудничество в правоприменении

Используются характерные международные механизмы для облегчения общего сотрудничества пограничной полиции и судебной системы в правоприменении. Например, Генеральная Ассамблея ООН по рекомендации 8-го Конгресса ООН по предотвращению преступности и обращению с правонарушителями одобрила Типовой договор об экстрадикции (UNGA resolution 45/116, annex, and 52/88 annex), Типовой договор о взаимной помощи в области уголовного правосудия (UNGA resolution 45/117, annex, and 53/112, annex I), Типовой договор о передаче уголовного судопроизводства в области уголовного правосудия (UNGA resolution 45/118, annex) и Типовой договор о передаче надзора за правонарушителями, которые были условно осуждены или условно освобождены (области уголовного правосудия (UNGA resolution 45/119, annex). Механизмы международного сотрудничества могут пройти значительно больший путь для содействия сочетанию этих новых технологий правоприменения в экологическом праве в рамках трансграничного сотрудничества.

Борьба с транснациональными экологическими преступлениями

Механизмы сотрудничества в исполнении закона в отношении дикой природы и загрязнений, установленные ИНТЕРПОЛОМ, находятся на ранней стадии развития. Однако они не предусматривают специального сотрудничества при обращении к вопросам незаконной заготовки (добычи) или торговли рыбой, лесоматериалами, биологическими ресурсами или генетически модифицированными либо вредными видами. Сотрудничество в исполнении закона облегчается с помощью взаимного признания удостоверения соответствия требованиям экологически опасных продуктов, когда они пересекают границы, и это можно установить в транснациональном режиме экологических преступлений. Уже имеются схемы в рамках Базельской конвенции, Монреальского протокола, CITES и химических соглашений и нескольких региональных рыболовных режимов, которые затем должны быть включены в общую схему для других таких экологически опасных продуктов, которые представлены отправляющим или получающим государством с помощью этой многосторонней платформы. Может быть сформулирована роль

судебной системы, прокуроров и специализированных агентств, а также гражданского общества в применении закона и борьбе с преступлениями. Она должна быть упрощена, получить содействие с помощью руководств и поддержки со стороны модельного национального законодательства и программ оказания помощи в наращивании потенциала.

Механизмы для более глубокого сотрудничества в исполнении закона могут также получить содействие на региональном уровне для обращения к особым обстоятельствам регионального сотрудничества в исполнении закона. Региональные схемы могут включать механизмы сотрудничества для создания общих баз данных правоприменения экологического права, зоны преследования и назначение совместных групп расследования. Например, Лусакское соглашение о сотрудничестве в правоприменительной деятельности, направленной на нелегальную торговлю видами дикой флоры и фауны можно рассматривать как соглашение для выполнения CITES. Лусакское соглашение было принято 9 сентября 1994 г. под эгидой ЮНЕП и вступило в силу 10 декабря 1996 г. Оно открыто для подписания для всех африканских государств, хотя только шесть стали его сторонами. Основная функция соглашения состоит в создании Рабочей группы Лусакского соглашения, состоящей из государственных исполнителей в сфере законодательства о дикой природе, прикомандированных из соответствующих национальных агентств, таких как полиция, таможня, национальные парки и армия. Каждая из сторон Лусакского соглашения берет обязательство командировать, по крайней мере, одного чиновника в рабочую группу Лусакского соглашения, которая проводит трансграничные расследования нелегальной торговли видами дикой природы. Это не только облегчает обмен информацией, включая уголовную полицию, но также проведение операций, включая агентурные операции на территории своих партнеров, с их согласия.

Управляющие органы МЕА могут рассмотреть принятие скоординированных дополнительных резолюций, в рамках которых их стороны договорятся разработать согласованный типовый договор на оказание юридических услуг для выполнения каждого МЕА с помощью уголовного законодательства и установить механизм сотрудничества в координации исполнения закона, который будет общим для их МЕА, и который будет поддерживаться программами руководства и технической помощи. Должны быть идентифицированы географические районы, в которых могут оказаться полезными скоординированные на региональном уровне подходы к правоприменению против транснациональных преступлений, которые нарушают выполнение МЕА. Следует рассмотреть разработку специально применимых норм сотрудничества в исполнении экологического права для этого региона.

Универсальная исполнительная юрисдикция

Универсальная юрисдикция¹⁵ появилась в области морского пиратства. В рамках международного права все страны давно имеют полномочия на арест любого судна, участвующего в пиратстве в открытом море. Имеются аналогичные формы универсальной исполнительной юрисдикции в морской области против судов, участвующих в торговле рабами, контрабанде наркотиками или распространении

¹⁵ Универсальная юрисдикция – один из видов экстерриториальной уголовной юрисдикции, подразумевающий компетенцию государства по привлечению к уголовной ответственности и наказанию безотносительно к месту совершения преступления либо гражданству обвиняемого или потерпевшего.

оружия массового распространения. Понятие также хорошо разработано в области гуманитарного права, в котором отдельные государства могут осуществлять универсальную юрисдикцию для таких преступлений как геноцид, тяжкие военные преступления и преступления против человечности.

Транснациональное исполнение закона имеет сходства и различия с универсальной исполнительной юрисдикцией. Фундаментальное различие состоит в требовании сотрудничества с помощью национальных правоохранительных органов, по сравнению с полномочием действовать в одностороннем порядке при исполнении универсальной юрисдикции. Универсальная юрисдикция дает возможность осуществлять судебное преследование органам власти страны с косвенными связями с нарушителем. Международное право кристаллизовано в Римском статуте Международного уголовного суда и статутах и юриспруденции международных уголовных судов по Югославии и Руанде, которым делегирована универсальная юрисдикция по исполнению международного права против гуманитарных преступлений.

Должны быть исследованы совпадения между универсальной юрисдикцией в отношении морских и гуманитарных преступлений и юрисдикцией в отношении экологических преступлений. Следует рассмотреть создание международного экологического суда с универсальной юрисдикцией.

4. Возможности для улучшения выполнения странами экологического права

Национальное право, политические и административные рамки Экологические планы

Такие планы могут устанавливать рамки научных исследований, принятие законодательства, разработку политики, программы действий, схемы финансирования, характеристическую обратную связь, адаптивное управление и отчет о выполнении.

Национальные экологические планы, которые устанавливают цели, механизмы и средства, и анализ выполнения и проверка политического курса могут быть полезны для дальнейшего развития национального законодательства, политики и организационной структуры.

Планы соответствия МЕА

Официально одобренные Национальные планы выполнения международных обязательств требуются в рамках некоторых МЕА. Например, для Конвенции о биологическом разнообразии требуется, чтобы стороны ее принимали национальные планы выполнения. Кроме того, может потребоваться, чтобы план выполнения формулировался стороной, не выполняющей условия, в рамках положений процедуры проверки на соответствие МЕА, такого вида, как это требуется по условиям Картахенского протокола о биобезопасности. Даже, когда этого не требуется, Национальные планы выполнения МЕА могут оказать помощь стране в обеспечении того, чтобы она выполняла свои международные обязательства.

Национальные планы соответствия МЕА могут быть полезными для выполнения МЕА и снижения риска невыполнения.

Национальные Центры МЕА и координации

Для выполнения МЕА необходимо конкретно идентифицировать точное распределение ответственностей за определенные экологические законы и политику, с целью содействия эффективной ответственности и отчетности. Может возникнуть необходимость в создании политического центра, а также технического цен-

тра. В некоторых случаях технический центр будет нести ответственность за выполнение МЕА на национальном уровне, в то время как политический центр будет нести ответственность за процессы международных переговоров.

Для выполнения по всему набору МЕАs могут потребоваться сходные механизмы и рабочие процедуры. Например, сходные процедуры контроля для проверки нелегального импорта или экспорта экологически опасных продуктов могут потребоваться для обследования всех отправок опасных отходов, опасных химических веществ, инвазивных организмов-вредителей, генетически модифицированных организмов и видов, находящихся под угрозой уничтожения. Координация таких операций может повысить их эффективность, когда будут возможны взаимосвязи и синергия, такие как назначение и обучение сотрудников таможи, которые будут инспектировать импорт и экспорт соответствующих документов на предмет нелегальных отправок экологически опасных товаров. Кроме того, координация с национальными налоговыми органами и органами финансовой разведки (которые собирают информацию для борьбы с отмыванием денег) может обеспечить, что обладающая исковой силой уголовная разведка станет доступной для природоохранных прокуроров.

Для содействия эффективному выполнению МЕА необходимо назначение центров национального выполнения. Результативность и выигрыш в эффективности могут быть достигнуты с помощью содействия координации между национальными центрами и другими правоприменяющими органами.

Участие неправительственных секторов **Национальный консультативный совет или консультации** **заинтересованных сторон**

Целостный национальный подход к исполнению природоохранного законодательства должен включать широкий диапазон заинтересованных секторов общества. Механизмы для участия таких заинтересованных кругов включают специальные консультации, назначение членов консультативных советов и участие в программах общественных начинаний.

Консультации с соответствующими заинтересованными кругами, созданными при необходимости, могут предложить эффективный и действенный путь для информирования о природоохранном законодательстве, политике и управлении в отношении конкретных программ и проектов. Эффективность в проведении консультаций может быть облегчена с помощью установления отношений с ключевыми заинтересованными кругами, которые предусматривают пути с помощью сетей с теми, консультации с кем могут быть полезными.

Средства массовой информации, включая газеты, журналы, радио, телевидение и Интернет, дают большие возможности для повышения информированности общественности в природоохранном праве, политике и управлении. Появление новых социальных сетей, таких как Фейсбук, дает беспрецедентные возможности для участия заинтересованных кругов и общественности, в целом, в выполнении экологических норм. Эта информация может быть введена в обучающие программы в дополнение к пропагандистским компаниям. Как и позитивные сообщения, негативная реклама в отношении экологических противоправных поступков, коррупции и преступности может препятствовать тому, что отдельные лица и учреждения будут нарушать природоохранное законодательство или участвовать в коррупционной практике, которая угрожает окружающей среде.

Национальный консультативный совет, обладающий необходимой профессиональной компетенцией (т.е. в вопросах экологии, экономики, финансов политики

и общества) и имеющий соответствующее представительство со стороны групп интересов (т.е. деловых кругов, населения и интересов защиты окружающей среды) может оказать помощь национальному правительству наметить свой начальный курс устойчивого развития. Так как национальное управление в области природоохранного права становится более сложным; однако, роль Национального консультативного совета по устойчивому развитию в информировании о правительственных природоохранных приоритетах будет, вероятно, ослабевать.

Механизмы общественных слушаний должны проводиться с помощью ряда средств, таких как консультативный совет, специальные консультации или Интернет на основе социальных сетей, для информирования о решениях, принимаемых правительством.

Сотрудничество с деловыми кругами и экологическими НПО

Экологические налоги и налоги на загрязнение окружающей среды для противодействия экологически вредным действиям и для содействия улучшениям в экологических показателях могут направлять деловые круги к интернализации затрат на охрану окружающей среды. Использование экономических инструментов, таких как субсидии, может мотивировать деловые круги к улучшению экологических показателей ради собственных экономических преимуществ, и, поэтому, дает общее снижение затрат для правительственных регламентирующих органов в области охраны окружающей среды. Подобным образом, загрязняющее предприятие, с которого взыскиваются платежи на основе характеристик его загрязнений (например, количественные показатели, уровень или токсичность его стоков, выбросов или отходов), в случае снижения уровня загрязнений будет иметь эквивалентное снижение платежей. Для того чтобы эта система работала, субсидии или платежи должны быть достаточно высокими для ограничения загрязнений. В качестве другого примера налоговые стимулы для установки очистного оборудования или для изменения промышленного процесса на процесс с меньшим уровнем загрязнений будут мотивацией для предприятия или объекта в снижении уровня загрязнений.

Персонал, работающий в экологических НАО, часто обладает значительным опытом в отношении выполнения природоохранных законов. НПО могут действовать для оказания помощи в рамках сотрудничества с правительственными органами, выступая в роли неофициальных контролеров или независимых наблюдателей несоответствия природоохранным требованиям. Эти функции могут включать картографирование биологических ресурсов, регистрацию добычи природных ресурсов и в частности нелегальной заготовки древесины и рыбного лова.

Сотрудничество с деловыми кругами и экологическими НПО может дополнить традиционные административно-управленческие методы регулирования, что приведет к интернализации расходов на защиту окружающей среды и эффективности в планировании регулирования.

Проверка эффективности работы

Относительно развитая система экологического управления может потребовать эффективного мониторинга и внутреннего контроля. Как систематическая независимая проверка возможностей регулирования природопользования и функционирования государственных органов власти, такая проверка может идентифицировать упущения или недостатки и облегчить повышение качества регулирования природопользования.

Состояние информации об окружающей среде

Для определения экологических показателей требуются предварительные исходные данные, для того чтобы идентифицировать, являются ли усилия по регулированию природопользования успешными или оказывают воздействие. Комиссия с полномочиями по проверке эффективности существующей системы регулирования природопользования или ее аспектов может потребовать регулярных отчетов о состоянии окружающей среды и определения изменений в условиях окружающей среды и идентификации их причин. На основе собранной информации затем можно дать рекомендации в отношении возможностей для улучшений в экологическом праве, политике и управлении.

Периодическая правительственная оценка состояния окружающей среды может дать полезную информацию для направления развития и адаптации механизмов регулирования природопользования.

Аудит эффективности работы

Аудит соблюдения природоохранного законодательства является отдельной функцией от оценки состояния окружающей среды. Он определяет, работает ли организация в соответствии со всеми важными правовыми обязательствами, обычно устанавливаемыми в законодательствах и регламентах. Аудит может также быть предназначен для обеспечения исполнения должной осмотрительности при выполнении этих правовых обязательств и для оценки риска несоответствия и для установления надлежащих мер контроля риска. Международная организация стандартов определяет экологический аудит как “систематический, документально подтвержденный процесс объективного получения и оценки данных для определения того, соответствуют ли определенные виды природоохранной деятельности, события, условия, системы управления или информация об этих вопросах критериям аудита, и сообщения результатов этого процесса заказчику”. В случае экологического аудита в государственном секторе заказчиком является правительство, а отчет об экологическом аудите может быть передан либо исполнительной либо законодательной ветви власти.

В настоящее время обычным является то, что большая часть подразделений правительства обязана соблюдать природоохранное законодательство таким же образом, что и организации частного сектора. Однако, хотя ответственность правительства за управление природными ресурсами обычно определяется помощью установления политики, не всегда бывает так, что правительство считает себя связанным этой политикой. Аудит эффективности работы является методом мониторинга соответствия государственного сектора законам и политике. Аудит экологических показателей может, однако, определить, достигает ли организация целей своей экологической политики.

Аудит эффективности работы государственного сектора в виде 3 “Е” определяет, достигла ли организация целей в отношении результативности, эффективности и экономичности. Они определяют качество:

- “Экономичность” – “достижение соответствующего качества и количества финансовых, человеческих и материальных ресурсов в надлежащее время и при минимальных затратах (т.е. с меньшими расходами)”;
- “Результативность” – обеспечение того, что максимально полезная отдача будет получена с помощью любого данного набора финансовых, человеческих или материальных ресурсов (т.е. обоснованные расходы);

- “Эффективность” – достижение целей или других намеченных результатов, программ или деятельности (т.е. разумные расходы).

Аудит соответствия государственной природоохранной политики должен проводиться для оценки соответствия правительства целям природоохранной политики и процессов управления.

Омбудсмен по вопросам окружающей среды

Основная роль омбудсмана состоит в расследовании конкретных жалоб относительно управления исполнительной власти. Омбудсмен отчитывается перед Парламентом или законодательной ассамблеей. В случае омбудсмана по вопросам окружающей среды в его задачу входит расследование, связанное конкретно с управлением охраны окружающей среды.

Лица в должности омбудсмана по вопросам окружающей среды могут проводить различные расследования и проверки в отношении качества управления охраной окружающей среды. Они всегда включают расследования, проведенные в ответ на частные жалобы. Кроме того, обычно управление омбудсмана должно иметь полномочия по инициированию расследования по собственному желанию. Такие расследования, которые инициируются самим управлением омбудсмана, обычно относятся к более системным проблемам управления и могут проводиться в ответ на проблемы, возникающие при концентрации частных жалоб, или как часть периодической проверки. Как защитник национальной системы природоохранного управления, омбудсмен по вопросам окружающей среды действует в качестве советника законодательного органа по аспектам природоохранного управления правительства.

Возможности для повышения и обеспечения качества и целостности в области экологического управления могут быть осуществлены с помощью роли омбудсмана по вопросам окружающей среды.

Доступ общественности к информации

Общественный контроль в виде доступа к экологическим показателям основан на доступности для общественности информации, относящейся к экологическим показателям и соответствии их требованиям. Это требует, чтобы общественности был предоставлен доступ к информации об окружающей среде, которой владеет правительства и соответствующие агентства, и которая соответственно считается конфиденциальной или закрытой информацией. Принцип 10 Декларации Рио подчеркивает это требование как международное обязательство мягкого права (не имеющего обязательного характера). Кроме того, процессы участия общественности в правоприменении могут облегчаться с помощью формального признания открытых отчетов о нарушениях и с помощью получения открытой информации о расследованиях.

Надлежащее экологическое управление может получить содействие с помощью управленческой прозрачности, предусмотренной в форме широкодоступной информации, относящейся к правительственному природоохранному управлению.

Правоприменение

Принятие мер против экологических преступлений

Любые рамки правоприменения природоохранного законодательства начинаются с введения в действие правовых норм, которые выражаются в виде точных и категорических формулировок и устанавливают санкции за нарушения. Поэтому первое требование к программе правоприменения природоохранного законодательства состоит в введении в силу экологических преступлений, которые дают

возможность проведения ряда юридических действий в ответ на нарушения природоохранного законодательства.

Ответственность за экологические преступления может быть наложена как на физические лица (т.е. на отдельных лиц), так и на юридические лица (т.е. корпорации, правительственные учреждения). Прямая ответственность может быть наложена за конкретные деяния, включая деяния, совершенные подчиненными в ответственных учреждениях. Государственные должностные лица и служащие, которые нарушают природоохранное законодательство, могут стать уголовно наказуемыми. Санкции могут усугубляться в соответствии с критериями, такими как преднамеренно, повторное нарушение или существенный причиняемый вред.

Относительно новую область рассмотрения представляет предписание против транснациональных экологических преступлений. Это может стать основой для упрочения сотрудничества в природоохранном праве, включая выделение уголовной полиции, назначение национальных контактных должностных лиц, сотрудничество в сборе и обмене информацией, протоколы для установления очередности расследований, выставление свидетелей, арест и экстрадиции обвиняемых и признание приговоров.

Согласованная правовая юрисдикция экологических преступлений как предикативных преступлений (общественно опасных) в случае действий по отмычке денег должна стать полезным дополнительным шагом. Признание иностранного экологического преступления как предикативного преступления, которое может стать основой для отечественной судебной процедуры против отмычки денег, требует, чтобы иностранное экологическое преступление было эквивалентным в рамках отечественного законодательства (т.е. обоюдное признание). Такие положения должны препятствовать отмыванию доходов от экологических преступлений и могут стать основой для сотрудничества в борьбе с транснациональными экологическими преступлениями с помощью слежения за их бенефициарами.

Область правоприменения в сфере экологических преступлений характеризуется возрастающей сложностью, и национальная платформа принятия мер против экологических преступлений может нуждаться в проверке и расширении.

Институты по проверке соответствия и программы

Институциональная структура, которая способна осуществлять программу правоприменительной деятельности, должна обычно находиться в министерстве окружающей среды или агентстве, на которое возложена ответственность за правоприменение. Правоприменительное подразделение может иметь полномочия по расследованию нарушений и проведению уголовного преследования. Для эффективной работы системы правоприменения требуются квалифицированные следователи, знающие прокуроры и хорошо информированные судьи. (Дополнительная информация о работниках природоохранной прокуратуры приведена ниже в разделе прокуратура).

Программа обеспечения соответствия и правоприменения, которой располагает исполнительная власть, основана на адекватных ресурсах и исполнении ответственностей для мониторинга и оценки соответствия. Это требует сбора данных об условиях окружающей среды, надзора за операциями, воздействующими на окружающую среду, и инспекции мест проведения работы, расследований в соответствии с данными этих инспекций и сбора свидетельств для дальнейших правоприменительных действий, которые требуются. Кроме того, правительственные органы, участвующие в сборе информации, должны иметь четкие полномочия

для этого, даже в обстоятельствах, когда информация может быть коммерчески важной или ею неохотно делятся.

Для того чтобы эффективно использовать скудные ресурсы, эта деятельность по сбору информации должна обычно сочетаться с информацией, собранной в рамках самоотчетности предприятий, находящихся под риском несоответствия, а также с помощью системы автоматизированного сбора данных. Кроме того, направленность действий в области мониторинга должна сопровождаться информацией о приоритетах правоприменения. Эти приоритеты могут включать идентификацию видов деятельности со значительным риском, вызывающим вред для окружающей среды, идентификацию повторных нарушений, стратегические примеры и прагматическое ограничение ресурсов.

Программы мониторинга соблюдения природоохранного законодательства должны полагаться на ряд источников информации и должны быть структурированы для эффективного управления ресурсами с целью снижения риска несоответствия.

Прокуратуры и руководства по расследованию

Часто бывает ситуация, когда отдельная прокуратура будет находиться в Министерстве юстиции, Департаменте Генерального прокурора или прокуратуре. Однако были установлены независимые природоохранные прокуратуры в природоохранных агентствах в некоторых случаях.

Руководства по оказанию помощи в обеспечении соответствия и правоприменении природоохранного законодательства дают направление, общую информацию и практические рекомендации в интересах следователей и других судебных организациях по вопросам, относящимся к проведению, управлению и контролю расследования и судебного преследования правонарушений в рамках природоохранного законодательства. В руководствах представлены общие ожидаемые процедуры, которые могут иметь место в течение расследований и судебного преследования. Они могут также включать подробности о том, как каждый сектор природных ресурсов или окружающей среды будет проводить свои расследования с учетом полномочий, предоставленных инспекторам в рамках различного секторного природоохранного законодательства.

Следует рассмотреть создание специализированных природоохранных прокуратур и разработку руководств для экологических судебных преследований.

Специальные суды и руководства по вынесению приговора

В некоторых юрисдикциях были созданы специальные экологические суды для обеспечения того, чтобы судьи имели опыт и средства, необходимые для рассмотрения экологических дел. Например, Верховный суд Индии создал специализированный Высокий суд, известный как “Green Benches” (“Зеленый суд”), который ведет дела специально в отношении проблем природоохранного управления. Зачастую эти суды объединяются со специализированными административными органами, такими как природоохранный трибунал. Административный орган может слушать дело в первой инстанции и в случае некоторых правонарушений применяет административные санкции. Специализированные экологические суды и трибуналы могут снизить количество дел, заслушиваемых в Верховных судах и Судах первой инстанции, что облегчает принятие более согласованных и оперативных решений по экологическим вопросам и снижает затраты.

Санкции могут варьироваться от административных наказаний (например, изменение условий лицензии, отсрочка выдачи лицензии, отказ в финансировании,

штрафные санкции, закрытие) до гражданско-правовых санкций (например, запретительные нормы, временное прекращение торговли, негативная реклама, компенсации, очистка, штрафные санкции) и до уголовных санкций (например, закрытие, штрафные санкции, условное осуждение или назначение краткосрочного тюремного заключения). Штрафные санкции могут быть структурированы с накоплением на ежедневной основе и могут определяться в диапазоне, установленном как ряд штрафных единиц. Критерии, полезные для определения количества штрафных единиц, накладываемых при наложении штрафных санкций, могут включать: экономическую выгоду, полученную от преступления, меру ущерба, затраты на ликвидацию ущерба, историю прежних нарушений нарушителя, экономическое воздействие штрафных санкций на нарушителя, добросовестные усилия нарушителя для соблюдения требований и виновность нарушителя или своеволие. Ответственность может быть распределена между нарушителями. Собранные и внесенные в каталог сведения о типе и степени тяжести штрафы, накладываемые за признание вины в экологическом преступлении, должны обеспечить возможность создания средств для прокуроров и судей, участвующих в делах об экологических преступлениях. Это может оказаться особенно полезным в судах общей юрисдикции, когда имеется ограниченный опыт в экологических проблемах.

Следует рассмотреть создание специализированных экологических судов или трибуналов и разработку базы данных и руководства для вынесения приговора.

Транснациональное сотрудничество в сфере правоприменения

Общие национальные механизмы действуют для облегчения работы пограничной полиции и сотрудничества судебных систем в исполнении законодательства. Сюда включены договоры по экстрадиции и схемы взаимной правовой помощи. Хотя эти инструменты уже облегчают общие формы сотрудничества в исполнении законодательства, они могут быть дополнены положениями о сотрудничестве для согласования похода к свидетельствам на основе новых технологий, важных для правоприменения в природоохранном законодательстве, таких как компьютерные данные на спутниковой основе и идентификация природных ресурсов. Кроме того, страны могут ввести законы для конфискации прибыли от экологических преступлений и для обмена конфискованными активами с иностранными странами, которые сотрудничают в расследовании и конфискации.

Национальные меры могут быть также обращены на особые обстоятельства регионального сотрудничества в исполнении закона. Региональные схемы могут включать механизмы сотрудничества для создания общих баз данных в области исполнения закона, зон преследования и назначения совместных следственных групп, а также для обеспечения обоюдного признания и общих структур наказания в рамках их соответствующих правовых систем.

Следует рассмотреть усиление транснационального сотрудничества в сфере правоприменения с помощью введения в действие законов, предусматривающих новые информационные технологии, конфискация экологической контрабанды и борьбу с отмывкой денег, а также с помощью усиления регионального сотрудничества в механизмах исполнения законов.

Библиография

1. Biodiversity Related Conventions Biodiversity Liaison Group
<http://www.biodiv.org/cooperation/related-conventions/big.shtml>.

2. Boyer, Brook; Velasquez, J. and Piest, U., *Synergies and Coordination among MEAs: Regional & National Approaches in Asia and the Pacific* United Nations University 2002, Tokyo.

3. Brack, Duncan; Hayman, Gavin *International Environmental Crime: The nature and control of environmental black markets* [2002] Royal Institute of International Affairs, London.

4. Cameron James, Werksman J. and Roderick, P., *Improving Compliance with International Environmental Law* [Earthscan London 1996] 147.

5. Commission on Environmental Cooperation “Enforcement and Compliance Cooperation”, http://www.cec.org/files/pdf/LAWPOLICY/421-03-05_en.pdf.

6. Di Paola, Maria Eugenia, “Towards a Program of Environmental Compliance and Enforcement in Latin America”, p. 23, FARM Website, http://www.farm.org.ar/docs/p23/en05_DiPaola1.pdf.

7. Elliot, Lorraine “Transnational Environmental Crime in the Asia Pacific: an ‘un(der)securitized’ security problem? [2007] 20:4 *The Pacific Review* 499-522.

8. Faure, Michael; Heine, G. *Criminal Enforcement Law in the European Union* [2005] Kluwer Law International.

9. IMPEL Website, <http://europa.eu.int/comm/environment/impel/about.htm#introduction> and <http://europa.eu.int/comm/environment/impel/about.htm#activities>

10. INECE Website, “Performance Measurement Guidance for Compliance and Enforcement Practitioners”, <http://www.inece.org/indicators/guidance.pdf>.

11. Jacobsen Harold K. and Brown Weiss, E. ‘A Framework for Analysis’ in *Engaging Countries – Strengthening Compliance with International Environmental Accords* (MIT Press 1998) 2.

12. Kiss, Alexandre, Shelton, D. and Ishibashi, K. *Economic Globalization and Compliance with International Environmental Agreements*, Kluwer Law International, The Hague, 2003.

13. Michalowski, Raymond; Bitten, K. ‘Transnational Environmental Crime’ [2005] in Reichel, Philip (ed.) *Handbook of Transnational Crime and Justice* Sage Publications 139.

14. Mitchell Ronald ‘Compliance Theory: An Overview’ in James Cameron, Werksman J. and Roderick, P., *Improving Compliance with International Environmental Law* (Earthscan London 1996) 5.

15. Reeve, Rosalind *Policing International Trade in Endangered Species: The CITES Treaty and Compliance* [2002] Royal Institute of International Affairs, Earthscan.

16. Sands, Philippe *Principles of International Environmental Law* (2nd edn) Cambridge University Press 2003.

17. TRAFFIC <http://www.traffic.org/about/> and http://www.traffic.org/about/what_is.html.

18. UNDP “Synergies in National Implementation of the Rio Agreements”, Sustainable Energy and Environment Division Website, <http://www.undp.org/seed/guide/synergies/siner3.htm>

19. UNEP *Fourth Programme for the Development and Periodic Review of Environmental Law* [2009] UNEP/GC.25/11.

20. UNEP *Guidelines on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements* Nairobi 2002.

21. UNEP *Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements* Nairobi 2006.

22. UNEP World Conservation Monitoring Centre, *Synergies and Cooperation: A status report on activities promoting synergies and cooperation between Multilateral Environmental Agreements, in particular biodiversity-related conventions, and related mechanisms*, Mar 2004.

23. UNU *Interlinkages: Synergies and Coordination between Multilateral Environmental Agreements*, UNU, Tokyo, Japan, 1999, at <http://www.unu.edu/inter-linkages/1999/frameset.htm>

24. Wang, X. and Wiser, G. 'The Implementation and Compliance Regimes under the Climate Change Convention and its Kyoto Protocol', Vol.11(2) *Reviews of European Community and International Environmental Law*, 2002, 186.

25. White, Rob *Crimes Against Nature: Environmental Criminology and Ecological Justice* Willan 2008.

26. Young Oran *The Effectiveness of International Environmental Regimes* MIT Press Massachusetts 1998.

27. Zaelke D., K. Markowitz and T. Higdon, "Strengthening Environmental Enforcement and Compliance through Networks", p. 121, FARN Website, http://www.farn.org.ar/docs/p32/en17_Zaelke.pdf.

28. Zaelke D., Kaniaru D. and Kruzikova E., *Making law work: environmental compliance and sustainable development* Cameron & May 2005.

ОБОСНОВАНИЕ И ПРИОРИТЕТЫ УСТОЙЧИВОСТИ ДЛЯ БУДУЮЩИХ ПОКОЛЕНИЙ¹⁶

Сэр Парта Дасгупта (Partha Dasgupta),

Лауреат премии имени Фрэнка Рамсея¹⁷, профессор экономики Кембриджского университета, преподаватель колледжа Сент-Джонс в Кембридже и профессор экономики окружающей среды и развития в Манчестерском университете

Содержание

1. Вопросы и ответы

1.1. Несовместимые интуиции

1.2. Почему рост ВВП не является правильным критерием

1.3. Бедные страны и игнорирование природного капитала¹⁸

¹⁶ Статья отражает точку зрения автора, а не точку зрения Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) или коспонсоров Всемирного конгресса.

¹⁷ Фрэнк Пламpton Рамсей (Frank Plumpton Ramsey) (1903-1930) – английский математик и экономист. В экономике исследовал проблематику математического моделирования, в частности разрабатывал модели оптимального налогообложения и экономического роста.

- 1.4. Множество мелких проблем
 2. Мотивация
 3. Типы природного капитала
 4. Права собственности на природный капитал
 - 4.1. Рыночные цены и социальная нехватка
 - 4.2. Природные субсидии
 5. Количественное определение экономической неэффективности
 - 5.1. Исключение природных субсидий
 - 5.2. Платежи за услуги экосистемы
 6. Общие ресурсы (CPRs)
 - 6.1. Почему CPRs?
 - 6.2. Важность CPRs
 - 6.3. Хорошие новости о CPRs
 - 6.4. Плохие новости о CPRs
 7. Оценка устойчивого развития
 - 7.1. Скрытые цены как социальная нехватка
 - 7.2. Богатство народов
 - 7.3. Эмпирическая проверка
 8. Оценка проектов
 - 8.1. Социальный анализ рентабельности
 - 8.2. Случайные эксперименты
 - 8.3. Исследования по оценке проекта
 9. Выводы
- Библиография
Таблицы

1. Вопросы и ответы

Являются ли отношения человечества с природой устойчивыми?*

Следует ли ожидать, что глобальный экономический рост, который наблюдался в течение прошлых 50 лет, будет продолжаться в обозримом будущем? Должны ли мы быть уверены, что знания и практические навыки будут возрастать таким образом, что уменьшится наша зависимость от природы в связи с возрастающим количеством населения и ростом экономической активности?

1. Несовместимые инвестиции

Это принципиальные вопросы настоящего времени. Мы должны отвечать на них, коль скоро мы установили наши обязательства перед будущими поколениями и определили шаги, которые необходимо сделать для выполнения этих обязательств. Но современные обсуждения вопросов длятся уже несколько десятилетий. Если эти вопросы будут оставаться, и будет возрастать их острота, то это является следствием двух противоположных эмпирических точек зрения, лежащих в их основе. С одной стороны, если мы рассмотрим конкретные примеры того, что можно назвать *природным капиталом* (водоносные горизонты, океанское рыболовство, тропические леса, эстуарии, водно-болотные угодья, атмосферу как

¹⁸ Природный, или естественный капитал – экономическая категория, обозначающая минеральные растительные и животные составляющие биосферы, рассматриваемые как средства производства кислорода, фильтрации воды, защиты от эрозии и других составляющих экосистемы.

сток углерода – экосистемы, в общем смысле), то будем иметь убедительное доказательство того, что темпы, с которыми мы в настоящее время эксплуатируем природный капитал, с большой вероятностью, приведут к резкому изменению качества природного капитала в сторону ухудшения, при наличии небольшого времени для предварительного оповещения. Многие экосистемы уже заметно ослабели, почти без предупреждения. В работах Hassan et al. (2005) и Carpenter et al. (2005), в которых имеется два первых типа технических отчетов, сопровождавших Оценку экосистем на пороге тысячелетия¹⁹ (М.Е.А., 2003), зарегистрировано, что 15 из 24 услуг экосистемы, которые в рамках этой Оценки были исследованы по всему миру, либо деградировали, либо эксплуатировались разрушительными темпами²⁰. С другой стороны, если мы исследуем исторические тенденции, применяя к ним цены рыночных ресурсов (например, полезные ископаемые и руды), или улучшения в средней продолжительности жизни, или рост зарегистрированных доходов в регионах, которые в настоящее время являются богатыми, и которые находятся на пути обогащения, скудность ресурсов не должна выглядеть так страшно. Допустим, наоборот, что вы обратитесь к проблемным странам Африки южнее пустыни Сахара и предположите, что в настоящее время скудность ресурсов острая. Сторонники первого подхода (как правило, экологи) будут говорить вам, что это является следствием того, что люди в самых бедных регионах мира сталкиваются с острой нехваткой ресурсов по отношению к их количеству, которые являются слишком бедными, в то время как сторонники второго подхода (обычно экономисты) будут информировать вас, что люди сталкиваются с серьезной нехваткой ресурсов, потому что они бедные. Когда эксперты не могут найти согласия в отношении такого принципиального вопроса как направление причинной связи, тогда мало что можно сделать.

Эти несовместимые интуиции также не имеют отношения к интеллектуальным противоречиям между общественностью, озабоченной выбросами углерода и кислотными дождями, которые распространяются по всем регионам, странам и континентам; уменьшением доступности древесного топлива, пресной воды, прибрежных ресурсов и лесоматериалов в таких небольших населенных пунктах как деревни и селения. Вот почему “экологические проблемы” и “перспективы на будущее” по-разному воспринимаются разными людьми. Некоторые ассоциируют экологические проблемы с ростом населения, в то время как другие ассоциируют их с неправильным характером экономического роста. Есть такие люди, которые рассматривают экологические проблемы как загрязнение городов в странах с экономикой переходного периода, в то время как другие рассматривают их через призму бедности. Некоторые интерпретируют “устойчивое развитие” как устойчивое развитие мировой экономики, в то время как другие рассматривают его с

¹⁹ Программа “Оценка систем на пороге тысячелетия” была объявлена в 2000 г. Генеральным Секретарем ООН Кофи Аннаном. Исследования начались в 2001 г. Они были предназначены для оценки последствия изменений в экосистемах для благосостояния людей определения научной основы для деятельности, необходимой для расширения возможностей сохранения экосистем и их устойчивого использования.

²⁰ “Экосистема” представляет собой комплекс из абиотической среды и растений, животных, грибов и сообществ микроорганизмов, взаимодействующих как функциональный комплекс. Люди являются составной частью экосистем. Ehrlich et al. (1977), Hassan et al. (2005), Reid et al. (2005) и Brauman et al. (2007) предлагают превосходную оценку роли, которую экосистемы играют в экономике.

точки зрения перспектив развития деревень в странах Африки южнее пустыни Сахара.

Каждое из этих представлений является правильным. Ошибкой будет думать, что должна быть одна экологическая проблема; имеется множество экологических проблем. Некоторые являются таковыми даже в настоящее время, в то время как другие являются угрозами для будущего. И они проявляются в различных пространственных масштабах и работают с различной скоростью (Ehrlich and Ehrlich, 1981, 1990; Dasgupta, 1993, 2001; Sachs, 2008).

Вы должны отметить, что ответы, которые я только что представил на вопросы, которые были поставлены в начале, связаны с взаимодействием человека с природой. В этой статье я хочу показать вам, что если мы хотим идентифицировать обоснование и приоритеты устойчивости для будущих поколений, мы должны рассмотреть отношения человечества с природой. Что можно унаследовать из прошлого, это все формы основных средств, но я покажу ниже, что из многих и изменяющихся активов, которые мы можем оставить для наших потомков, природный капитал является таким активом, который мы игнорируем больше всего. Разумеется, существуют противоречия между нашим желанием создать институциональный капитал (например, хорошо функционирующее государство; развитые рынки для товаров и услуг) и улучшенные формы общественного капитала²¹, которые помогают людям наращивать благосостояние (Раздел 6). Но значительная часть разумного обоснования этих институтов является их определяющими преимуществами, поскольку они дают возможность нам накапливать активы и передавать воспроизводимому капиталу²² (машины и механизмы, оборудование, здания, дороги), человеческому капиталу (образование, квалификация, здоровье), общим знаниям (наука и технологии, искусство и гуманитарные науки) и защите и содействию природному капиталу.

2. Почему рост ВВП не является правильным критерием

Несмотря на несовместимые интуиции, которые я упоминал, большинство экономистов должно быть, по-видимому, убеждено, что научно-технологический прогресс, накопление воспроизводимого капитала, рост человеческого капитала и усовершенствования экономических институтов могут преодолеть сокращение природного капитала. В противном случае, трудно объяснить, почему в 21 веке общественные и гуманитарные науки стали так отделены от наук об окружающей среде. Судя по тому, что они пишут, специалисты в области общественных наук и ученые в области гуманитарных наук рассматривают природу, когда они воспринимают ее вообще, как фон, на котором эти ресурсы и услуги можно воспринимать изолированно. Экономисты в особенности склонны к этому искажению. Макроэкономические прогнозы обычно исключают природный капитал. Принимая во внимание природу, если она вообще принимается в расчет, это обычно запоздалое соображение к реальному бизнесу в сфере экономике. Мы экономисты настолько преуспели в этом деле, что, если кто-то восклицает “экономический рост!”, никто не испытывает потребности спросить: “рост чего?”, мы все знаем, что это означает рост валового внутреннего продукта (ВВП).

²¹ Общественный капитал – вся масса индивидуальных капиталов в их совокупности и взаимосвязи.

²² Воспроизводимый капитал включает в себя производственные активы, в частности основные фонды, финансовые активы, нематериальные активы и интеллектуальную собственность.

Неконтролируемое слово в ВВП – “валовой”. Так как ВВП представляет собой общую стоимость конечных товаров и услуг, производимых экономикой, она не вычитает амортизацию капитала, которая сопутствует производству; в частности, не вычитается амортизация природного капитала. В количественных моделях, которые появляются в ведущих экономических журналах и учебных, природа принимается постоянным, не разрушаемым фактором производства. Проблема в том, что это предположение является неверным: природа состоит из разлагающихся ресурсов. Сельскохозяйственные земли, леса, водосборные бассейны, рыболовный промысел, источники пресной воды, эстуарии и атмосфера являются капитальными активами, которые *способны к восстановлению*, но они подвергаются истощению или ухудшению качества в случае чрезмерного использования. (Я исключил нефть и природный газ, которые находятся на завершающей стадии самовосстанавливающихся ресурсов). Если не принимать физический износ капитальных активов, то получится неправильная картина будущих возможностей производства и потребления, которые открыты для общества.

Вот иллюстрация того, как происходит отклонение от истины, когда игнорируется амортизация. Repetto et al. (1989) и Vincent et al. (1997) оценили уменьшение лесного покрова в Индонезии и Малайзии, соответственно. Они обнаружили, что, когда включена амортизация, национальные счета выглядят совершенно иначе: нетто внутренняя норма сбережения примерно на 20-30% ниже, чем зарегистрированные нормы сбережений. В своей работе по амортизации природных ресурсов в Коста-Рике, Slorzano et al. (1991) обнаружили, что амортизация трех видов ресурсов (леса, почва и рыболовный промысел) составляет около 10% ВВП и свыше трети отечественной экономики.

3. Бедные страны и игнорирование природного капитала

Если мы идентифицируем обоснование и приоритеты устойчивости для будущих поколений, то следует дать разъяснение для обследования институтов и современной политике самых бедных регионов мира. Может быть противоречие в том, что, когда люди очень бедные, будущее уже не будет принимать осязаемые формы в их сознании; но это будет ошибкой. До недавнего времени (примерно 300 лет назад), богатые регионы мира сами были очень бедными (Maddison, 2001). И, однако, они спаслись, накопили сбережения и переместили ресурсы из других мест для роста благосостояния. Нынешние бедные страны являются образцом для понимания того, что может предстоять, и каких ошибок можно избежать; регистрация прошлого показывает, что нет гарантий того, что нынешние богатые регионы будут оставаться богатыми (Diamond, 2005). В настоящей статье, поэтому, я исследую место природного капитала в экономике самых бедных регионов мира. Даже по этому вопросу мы экономисты ушли в сторону: экономика доминирующего развития игнорирует роль природного капитала в возможностях производства и потребления в бедных странах.

Систематическое игнорирование природного капитала в суждениях о развитии должно сбить с толку. 60-75% людей в самых бедных регионах мира живут в сельской местности. Упоминание сельскохозяйственных земель, обмолоченных земель, пастбищных полей, деревенских водоемов и прудов, лесных массивов и лесов, рек и ручьев, прибрежного рыболовства, мангровых лесов или коралловых рифов и важность местной базы природных ресурсов становятся самоочевидными. В новаторском исследовании (Индийского) Центра науки и окружающей сре-

ды (C.S.E., 1990) зарегистрировано, что из общего количества рабочих часов сельских жителей в уплотненных и обработанных гребнях²³ в центральной части Гималаев 30% было посвящено предпосевной обработке, 20% - сбору фуража, а около 25% - было распределено равномерно между сбором топлива, уходом за животными и содержанию скота на пастбище. Порядка 20% времени было потрачено на работы по дому, из которых большая часть приходилась на приготовление пищи, а остальные 5% были посвящены другим видам деятельности, таким как торговля.

В последовавших исследованиях (например, Filmer & Pritchett, 2002) также отмечена важность местной базы природных ресурсов в сельской жизни. Тем не менее, помимо земель сельскохозяйственного назначения, *экологический капитал* отсутствовал в формальных моделях экономистов доминирующего развития, используемых для обсуждения политики. Он отсутствует также во влиятельных исследованиях и текстах экономистов, посвященных развитию (Stern, 1989; Dreze & Sen, 1990, 1995; Ray, 1998; Sen, 1999; Banerjee and Duflo, 2005).

В любом случае мы должны скептически относиться к теории экономического развития, которая уделяет такое огромное значение опыту, который насчитывает не более 250 лет. Экстраполяция, направленная в прошлое, является отрезвляющим упражнением: на протяжении долгого исторического пути (длительностью 5000 лет, по сравнению с промежутком в 250 лет) экономический рост даже в настоящее время богатых регионах был на протяжении большего времени не намного выше нуля. Исследование возможных цепей обратной связи между бедностью, ростом населения и характером и результатом деятельности как общественных институтов, так и природного капитала трудно проводить с помощью современных моделей роста. Вот, вероятно, почему экономика природопользования и ресурсная экономика, или *экологическая экономика*, короче, остается изолированной от основного направления современного экономического мышления.

Свидетельство этой изоляции было представлено поразительно, даже если это было непреднамеренно, в работе Kim et al. (2006), в которой было идентифицировано, что имело значение для экономической профессии с 1970 г., с помощью исследования 41 из наиболее известных цитируемых экономических журналов. В своей пленарной лекции в 2007 г. на ежегодной конференции Европейской ассоциации экономистов в области природопользования и ресурсов Ehrlich²⁴ (2008, p. 16) объяснял, что следующие слова не появлялись ни в работе Kim et al. (2006), ни в заглавиях ведущих 146 статей (500 ссылок или более) в этом 41 журнале: “снижение воздействия, водоносный слой, ..., биотический, ..., ассимилирующая способность окружающей среды, климат, ..., экосистема, ..., плодородие, ... лес, ..., загрязнение, население, бедность, ..., почва, ..., токсичный, ..., потепление и вода”.

Это игнорирование имело далеко идущие последствия для политики развития. В работе Tallis et al. (2008) сообщается, что более чем 11000 проектов развития, которые получили финансовую поддержку Всемирного банка с 1947 г, только около 15% включали природный капитал как тему. Они также сообщали о том,

²³ Такие гребни устраиваются на орошаемых участках для направления дождевого стока к рядкам растений.

²⁴ Пауль Ральф Эрлих (род. в 1932 г.) – американский биолог и преподаватель, профессор демографических исследований на факультете биологических наук в Стэнфордском университете, президент Стэнфордского центра сохранения биоразнообразия.

что количество проектов, одобренных Всемирным банком в период с 1993 по 2007 г., в которых биоразнообразие было темой, а искоренение бедности и защита экологического капитала²⁵ как заявленные цели, было только 32, и только в пяти из них были зарегистрированы улучшения качества окружающей среды и снижение уровня бедности. Так как экономики всех стран страдают от серьезных нарушений в использовании экологического капитала (см. ниже), должна быть возможность идентификации политических реформ, которые будут помогать в снижении уровня бедности и улучшении экологических услуг (Repetto et al., 1992). Имея это в виду, в работе Tallis et al. (2008) составлен перечень индикаторов, которые должны оказаться полезными в планировании, выборе и реализации проектов, которые предлагают перспективы достижения того, что Всемирный банк называет “взаимовыгодной ситуацией”.

4. Множество мелких проблем

Озабоченность общественности проблемами окружающей среды часто вызывается крупномасштабными катастрофами, такими как утечка радиоактивных веществ, штормы и наводнения. Воздействия на окружающую среду крупных объектов (большие плотины и системы орошения) также привлекают внимание общественности. Это не должно удивлять. Крупные воздействия “единичных” инцидентов видны непосредственно. Поэтому они вызывают давление общественности и реакцию. Напротив, медленно изменяющиеся процессы, которые характеризуются взаимодействиями человека с природой, нелегко определить неспециалистам; по крайней мере, если только и до тех пор, пока не будет достигнуто пороговое значение и не произойдет катастрофа. Конечно, в самых бедных регионах мира все время происходят бедствия небольшого масштаба, только их не видят неспециалисты. Значительное количество таких бедствий небольшого масштаба, происходящих в течение продолжительного времени, добавляют к крупным человеческим потерям больше, чем небольшое количество крупномасштабных катастроф. Эмпирические свидетельства, собранные за последние 20 лет, подтверждают раннее непосредственное восприятие того, что бедность в сельской местности и ухудшение состояния окружающей среды в бедных странах в значительной мере вызвана теми видами институциональной неэффективности, чьи пагубные воздействия медленно накапливаются с течением времени (Dasgupta, 1982, 1993; Repetto, 1988; Perrings, 2000; Hassan et al., 2005).

До настоящего времени даже рост атмосферной концентрации диоксида углерода вызывает экономические результаты очень медленно, а по отношению к мировому производству, только незначительно. Но как предполагают данные, процесс, характеризующий глобальное изменение климата, является беспощадным, и по всей вероятности станет причиной любого количества переломных моментов в будущем (Lenton et al., 2008). Хотя международные агентства развития (например, UNDP, 2007/8) в настоящее время признают, что затраты, которые население в тропиках, вероятно, связаны с изменением климата, их озабоченность связана главным образом с эффективностью международной системы “ограничения и торговли квотами на выброс” и помощью, которую богатые страны должны предоставить бедным странам для выполнения требований по изменению климата. Это обоснованные проблемы, но мне представляется, что для того чтобы идентифицировать добросовестную политику, необходимо проанализировать пу-

²⁵ Экологический капитал – способность экосистемы поддерживать себя.

ти развития, при которых общество может оказаться в бедности, когда рекомендации развития будут игнорировать природный капитал. Для этого требуется анализ, а не риторика.

2. Мотивация

В этой главе я хочу дать вам восприятие того, как представления о развитии можно перестроить для безболезненного включения природы. Я должен сделать это в три стадии. В разделе 3 я составил каталог услуг, которые человечество получает от природы. Это должно дать нам понять, что, если только человечество не будет защищать и помогать природе, мы будем подвергать опасности перспективы будущих поколений.

В Разделе 4 показано, что права собственности на природный капитал часто не защищаются или плохо определены. Я утверждаю, что это обычно приводит к чрезмерной эксплуатации природного капитала, и, поэтому, к расточительности и несправедливости. В Разделах 5 и 6 я иллюстрирую чрезмерную эксплуатацию в контексте малых проблем. Под “малыми проблемами” я понимаю проблемы, которые ограничены пространственно. Мы рассматриваем два типа малых проблем. Первая проблема связана с видом нарушения прав собственности, когда физическое лицо (или группа физических лиц) причиняет вред или предоставляет выгоды другому физическому лицу (или группе физических лиц). Вторая проблема связана с нарушением прав собственности, когда это приводит к росту ситуаций, при которых взаимодействия между людьми являются обоюдными: действие каждого физического лица влияет на благосостояние других. Я использую пример для иллюстрации того, что в первом случае мы имеем дело с экономической неэффективностью, которая может сопровождать сведение лесов в регионе, в то время как другой пример я использую для иллюстрации того, что во втором случае мы имеем дело с экономической неэффективностью, которая часто бывает связана с использованием ресурсов общей собственности. Это не требует полета фантазии для признания того, что любая экономика сталкивается с бесчисленными “малыми” проблемами. Однако эффективность макроэкономики зависит от того, как решается каждая из этих малых проблем. Если используется добросовестная политика для снижения экономических проблем, порождаемых малыми проблемами, можно ожидать, что макроэкономика будет функционировать хорошо; но не наоборот. Так, в Разделе 7 я демонстрирую, что, когда природный капитал включен в экономическую статистику, недавняя экономическая история бедных стран выглядит совершенно иначе по сравнению с тем, что мы склонны считать, когда обычные экономические индикаторы, такие как ВВП на душу населения или Индекс развития человека ООН (HDI)²⁶ используются для суждения об эффективности функционирования экономики. Мы должны выяснить, что плохое функционирование экономики бедных стран можно проследить по: (i) высокому росту населения, который имел место за последние 50 лет и более; (ii) деградации и уменьшению их базы природного капитала.

Раздел 7 представляет собой эмпирическое исследование устойчивости недавнего экономического развития в бедных странах. В Разделе 8 мы исследуем способы оценки политических реформ. В последние десятилетия международные ор-

²⁶ HDI является составной мерой, включающей ВВП на душу населения, продолжительность жизни при рождении и образование.

ганизации, по-видимому, отказались от процедур формальной оценки. В Разделе 8 мы пересматриваем предмет социальной оценки экономической эффективности и показываем, что проекты развития, которые защищают и помогают природному капиталу в бедных странах, могут иметь высокую экономическую отдачу. Разделы 7 и 8 можно, поэтому, рассматривать как дополняющие друг друга. В Разделе 9 сделаны выводы.

3. Типы природного капитала

Природный капитал непосредственно используется при потреблении (рыбный промысел); косвенно используется как производственные затраты (лесоматериалы) или происходит прямое и косвенное использование его (пресная вода). Ценность ресурсов часто проистекает из их полезности (как источник питания, или как важнейший субъект в экосистемах (например, ключевые виды); но имеются ресурсы, у которых ценность эстетическая (живописные места), или внутренне присущая ценность (приматы, голубые киты, священные рощи) или сочетание всех трех видов (биоразнообразие). Ценность природных ресурсов может быть основана на том, что извлекается (лесная продукция, рыбный промысел), или на их наличии в виде запаса, предлагающего услуги (коралловые рифы, водно-болотные угодья, лесной покров) или на том и другом (водосборные бассейны).

Экосистемы предоставляют бесчисленные услуги для нас. Среди осязаемых продуктов это пища, волокна, топливо и пресная вода, но многие остаются скрытыми. Среди прочего, экосистемы поддерживают генетическую библиотеку, сохраняют и восстанавливают почвы, фиксируют азот и углерод, осуществляют рециклинг биогенных элементов, контролируют наводнения, ослабляют воздействие засухи, фильтруют загрязняющие вещества, усваивают отходы, опыляют сельскохозяйственные культуры, осуществляют гидрологический цикл и поддерживают газообразный состав атмосферы. Так как эти услуги не осязаемы, их можно легко не заметить. Однако при некоторой изобретательности можно оценить выгоды, которые мы получаем от них. Ниже я привожу некоторые данные.

Экосистемы предлагают совместные продукты: водно-болотные угодья осуществляют рециклинг биогенных элементов и производят очищенную воду; мангровые леса защищают прибрежные земли от штормов и являются местом нереста для рыб и т.д. К сожалению, в этих многих местах возникает социальная напряженность, когда в экосистеме имеют место конкурирующие виды использования (фермы против лесов, против городского развития; леса против агроэкосистем; прибрежное рыболовство против аквакультуры; дикая природа против крупного рогатого скота на пастбищных угодьях²⁷). Так как природный капитал является смесью ресурсов, и это означает, что экосистема обычно находится под влиянием диапазона исследуемых проблем. Ряд экосистем имеют почти глобальную досягаемость ("биомы", такие как саванны), некоторые охватывают весь регион (речные бассейны), многие включают группы деревьев (уплотненные и обработанные гребни), в то время как другие ограничены уровнем одной деревни (сельский пруд). В работе Sachs et al. (1998) прослежено распределение бедности по миру, исходя из того факта, что тропики являются местом обитания наиболее уязвимой окружающей средой. В работах Hassan et al. (2005) и Carpenter et al. (2005) имеет-

²⁷ См. Tomich et al. (2004); Tomich et al. (2005) and Palm et al. (2005); Hassan et al. (2005) and Perring (2000), соответственно, об этих видах напряженности.

ся классификация экосистем. В них также сообщается о стрессах, с которыми сталкиваются глобальные и местные экосистемы.

Загрязняющие вещества в окружающей среде являются оборотной стороной природных ресурсов. В некоторых случаях выбросы загрязняющих веществ равнозначны обесцениванию (амортизации) воспроизводимого капитала (см. сноску 7) (разрушение материальной инфраструктуры). В других случаях это означает деградацию экосистем (эвтрофикация озер). Грубо говоря, “ресурсы” являются “товарами”, многие из которых являются стоками, в которые сбрасываются загрязняющие вещества (реки, атмосфера и океаны относятся к стокам), в то время как “загрязняющие вещества” (вырождение ресурсов) являются “антиблагом”²⁸. Загрязнение является оборотной стороной рационального использования природных ресурсов (Dasgupta, 1982).

Экосистемы находятся под воздействием взаимосвязанных нелинейных процессов, которые протекают с различными скоростями и осуществляются в различных пространственных масштабах (Steffen et al., 2004). Вот почему экосистемы являются областями множества притяжений.

Хорошо известным примером в настоящее время является система планетарного климата (Bigg, 2003). Но экосистемы малого масштаба также являются областями множества притяжений. До тех пор пока сток фосфора в пресноводное озеро меньше, чем скорость, при которой биогенные вещества осаждаются на дне, столб воды будет оставаться чистым. Но, если в течение определенного периода времени сток будет превышать эту скорость, озеро коллапсирует до эвтрофического состояния²⁹. Обычно, конечно, момент, когда произойдет коллапс озера, неизвестно. Это означает, что система находится под воздействием нелинейных стохастических процессов. Поэтому резкие изменения в способности экосистем поставлять полезные услуги для нас связаны с тремя важными характеристиками: (1) они часто являются необратимыми (или, в лучшем случае, требуется длительное время для восстановления); (2) за исключением очень ограниченного значения, невозможно заменить деградированные экосистемы новыми экосистемами; (3) экосистемы могут коллапсировать внезапно, без предварительного предупреждения. Представим, что должно произойти с жителями города, если инфраструктура, соединяющая его с внешним миром, разрушится без уведомления. Исчезновение источников воды, разрушение пастбищных полей, неплодородные склоны, уничтоженные мангровые леса и обесцвечивание коралловых рифов³⁰ являются пространственно ограниченными случаями соответствую-

²⁸ Антиблаго – товар или продукт, обладающий отрицательной полезностью для потребителя. Этот термин в настоящее время широко распространен в экономической литературе. К антиблагам относятся и состояния окружающей среды, которые доставляют человеку неприятные ощущения.

²⁹ См. Carpenter et al. (1999) и Carpenter (1999) для формального анализа динамики (мелководных) пресноводных озерных систем. Существование множества областей притяжения имеет важные последствия для способа, с помощью которого должна оцениваться скрытая цена озера. В работе Dasgupta and Mäler (2003) представлен сборник очерков, в которых представлена экономика благосостояния нелинейных экосистем (см., например, статью Brock and Starrett, 2003).

³⁰ Обесцвечивание коралловых рифов вызывается тем, что коралловый полип (класс морских беспозвоночных из класса стрекающих) отвергает своих симбионтов (одноклеточные водоросли рода *Symbiodinium*). Эти водоросли живут непосредственно в клетках полипа и

щих разрушений среди бедного сельского населения. Экологический коллапс, такой, который наблюдался в последние годы в Руанде, на Африканском Роге (регион на востоке Африки) и в регионе Судана Дарфур, также может вызвать социально-экономический спад³¹ (Homer-Dixon, 1999; Diamond, 2005, Collier 2007).

4. Права собственности на природный капитал

Почему рыночные цены не отражают скудость природных ресурсов? Если природный капитал в реальности оскудевает, не должны ли подняться цены на скудные ресурсы, сигнализируя, что все в настоящее время не так хорошо?

1. Рыночные цены и социальная скудость

Проблема в том, что если цены обнаруживают социальную скудость, то рынки должны функционировать хорошо. Однако для многих типов природного капитала, в особенности экологических ресурсов рынки не только не функционируют хорошо. Зачастую их просто нет. В некоторых случаях они не существуют в силу того, что соответствующие экономические взаимодействия имеют место на больших расстояниях, что делает затраты на ведение переговоров слишком высокими (например, воздействие сведения лесов в гористой местности на ведение сельского хозяйства или рыбохозяйственную деятельность в нижележащей местности, Раздел 5); в других случаях они не существуют вследствие того, что взаимодействия разделены большими временными расстояниями (например, воздействие углеродных выбросов на климат в отдаленном будущем, в мире, в котором рынки по сделкам на срок отсутствуют, поскольку будущие поколения не представлены в настоящее время для ведения переговоров с нами). Затем имеются случаи (атмосфера, водоносные горизонты, открытые моря), когда мигрирующий характер ресурсов препятствует существованию рынков, они называются “ресурсами с открытым доступом”, и они сталкиваются с трагедией ресурсов общего пользования.

Каждый упомянутый пример указывает на невозможность наличия гарантированных *прав собственности* на природный капитал. Мы можем сформулировать проблему следующим образом: плохо определенные или незащищенные права собственности мешают созданию рынков или приводят к тому, что созданные рынки работают неподобающим образом.

играют важную роль в его питании. По имеющимся данным, до 90% пищи кораллов приходится на органические вещества, образуемые в результате фотосинтеза симбиотических водорослей. В ответ полип предоставляет водорослям укрытие, а также снабжает их дефицитными биогенными элементами (азотом и фосфором), а также углекислым газом (источником углерода). При наблюдаемом в настоящее время повышении температуры приповерхностных вод, по-видимому, нарушается вся система взаимосвязей между организмами кораллового полипа и его симбионтами, и коралл начинает выбрасывать здоровые фотосинтезирующие клетки водорослей. До сих пор нет ясности, удастся ли в конечном итоге спасти коралловые рифы на планете.

³¹ Имеются в виду три события: геноцид в Руанде в 1994 г. в результате которого было подвергнуто безжалостному уничтожению национальное меньшинство *тутси* (темпы уничтожения которого превышали темпы уничтожения узников в немецких лагерях смерти); тяжелейшая засуха в странах Африканского Рога, где от нехватки еды страдает 12 млн. чел.; межэтнический конфликт 2004 г. в Судане между центральным правительством и повстанцами из местного негроидного населения в провинции Дарфур, когда в боях, от голода и эпидемий погибло 300 тыс. чел., а 2,5 млн. чел. стали беженцами.

Под “правами собственности” я не подразумеваю, права на частную собственность, а включаю права коллективной собственности (например, права на общественные ресурсы, такие как местные лесные массивы в Южной Азии³² и странах Африки южнее Сахары) и права государственной собственности. На противоположном конце находятся “права глобальной собственности”, концепция, которая обсуждается в нынешних дискуссиях по изменению климата. Но концепция не является новой. То, что человечество несет коллективную ответственность за состоянием мировых океанов, использовалось в 1970-е годы, когда политики провозгласили, что океаны являются “общим наследием человечества”.

Неспособность установить гарантированные права собственности на природный капитал обычно означает, что услуги природного капитала, предлагаемые нам, недооцениваются на рынке, и это еще один способ сказать, что использование природных услуг молчаливо субсидируется. Что такое ежегодные субсидии на глобальном уровне? В одном из расчетов сделано предположение, что это 10% годового совокупного мирового дохода (Myers and Kent, 2000). По моему мнению, величина ошибки в этой оценке очень большая. Но это единственная глобальная оценка, на которую я натолкнулся. В работах Hassan et al. (2005) и Carpenter et al. (2005) содержится количественная оценка, которую можно использовать для получения более надежных оценок природных субсидий, которые, в свою очередь, можно использовать для оценки скрытых цен различных экологических активов (Раздел 7). Международные организации, такие как Всемирный банк, обладают средствами для проведения подобной работы. Но, похоже, что эти организации делают это неохотно.

Искажения в ценообразовании основных факторов производства, таких как услуги экосистемы, изменяются, оказывая влияния на исследования и разработки. Последние, в свою очередь, оказывают влияние на характер технологических изменений. Вследствие того что услуги природы недооцениваются на рынке, у новаторов бывает мало причин экономить на их использовании. Мы не должны удивляться, когда новые технологии ведут себя хищнически в отношении использования природного капитала.

Современные теории роста игнорируют любой уровень ошибок в распределении ресурсов. Недавние проблемы с изменением климата и возрастающая нехватка пресной воды в самых бедных регионах мира, возможно, являются первыми признаниями среди ведущих экономистов в области развития и международных агентств развития (например, Stern, 2006; UNDP, 2006, 2007/8), что в масштабах, в которых мировая экономика развивается в течение некоторого времени, природа во многих аспектах стала уязвимой.

2. Природные субсидии

Будучи недооцененной, природа чрезмерно эксплуатируется. Поэтому экономика может получать удовольствие от роста реального ВВП и улучшений в HDI в течение длительного времени, в то время как общая граница продуктивности сокращается. Так как предложения для оценки цен социальной скудости (т.е. скрытых цен) природных ресурсов остаются дискуссионными, экономисты-финансисты игнорируют их, и правительствам остается настороженно что-либо

³² В политико-географическом отношении страны Южной Азии включают Индию, Пакистан, Бангладеш, Бутан, Непал, Шри-Ланку, Мальдивскую Республику.

делать с этими ценами. Вот пример того, как субсидируется использование природы.

Легким способом для правительства получать доход в странах, которые богаты лесами, является выдача концессий на вырубку леса частным компаниям. Представим, что концессии даются в горных лесах на водосборных бассейнах. Леса стабилизируют как почву, так и водный поток. Поэтому сведение лесов приводит к возрастанию эрозии почвы и росту флуктуаций в водоснабжении в нижнем течении³³. Если законодательство признает права тех, кто страдает от ущерба вследствие сведения лесов, от лесопромышленной компании потребуются компенсация фермеров, работающих и проживающих ниже по течению. Но компенсация маловероятна, когда: (а) причина ущерба находится на расстоянии многих миль; (б) концессию дает государство³⁴; (с) жертвами являются рассеянные группы фермеров. Проблемы осложняются, поскольку ущерб не является одинаковым среди всех ферм: он зависит от местоположения. Может также оказаться так, что те, кто пострадал от сведения лесов, не знают основополагающей причины обстоятельств ухудшения их состояния. Так как от лесопромышленной компании не требуется компенсация фермеров, ее эксплуатационные издержки будут меньше, чем социальные издержки от сведения лесов, и жертвой ущерба будут все те, ощутят на себе негативные последствия сведения лесов. Поэтому экспорт содержит скрытую субсидию, выплачиваемую людьми, проживающими в нижнем течении. И я не включил обитателей леса, которые в настоящее время проживают в еще более худших условиях, которые были выселены без компенсации. Субсидии скрыты от общественного контроля, но они равносильны передаче благосостояния от экспортирующей импортирующей стране. Некоторые самые бедные люди в бедной стране субсидируют доходы среднего импортера, который может хорошо проживать в богатой стране. Это несправедливо.

5. Количественное определение экономической неэффективности

Пространственный характер скрытых природных субсидий является самоочевидным, но получение количественного ощущения требует тяжелой работы. Поэтому литературы по этой теме мало. Как и во многих других народных областях, некоторые наилучшие достижения были сделаны при исследованиях локализованных проблем. Основывая свою оценку на формальной гидрологической модели, Pattanayak & Kramer (2001) сообщили, что выгодами от ослабления последствий засухи пользуются фермеры в лесах в верхнем течении в группе индонезийских водосборных бассейнов, и эти выгоды составляют от 1 до 10% от среднего сельскохозяйственного дохода. В другом исследовании Pattanayak & Burt (2005) изучена степень стабилизации лесами в верхнем течении почвы и водного потока

³³ Именно это стало основной причиной катастрофических последствий летнего наводнения 1912 г. на Кубани. Коренной лес, который растет без вмешательства человека, обладает максимальными водорегулирующими свойствами. То есть впитывание осадков в почву на территории, где растет такой лес, идет более интенсивно. Когда он вырубается, на его месте вырастает вторичный лес. Водорегулирующие свойства у таких искусственных лесопосадок существенно ниже.

³⁴ Colchester (1995) подробно излагает, что политические представители жителей лесов в Саравке (штат Малайзии на острове Калимантан) обычно выдавали лицензии на вырубку членам законодательного органа штата.

на Флоресе, Индонезия³⁵. Было выяснено, что выгоды в нижнем течении составили 2-3% от среднего сельскохозяйственного дохода.

В исследовании в Коста-Рике об услугах по опылению, Rickett et al. (2004) обнаружено, что опылители на лесной основе являются причиной среднегодового повышения урожайности на соседних плантациях кофе на 20%. Впоследствии Rickett et al. (2008) проанализировали результаты порядка 20 исследований, которые охватывали 16 сельскохозяйственных культур на 5 континентах, и обнаружили, что плотность опылителей и время пребывания их на участке снижаются экспоненциально по мере увеличения расстояния от среды обитания опылителей. На расстоянии 0,6 км (по сравнению с 1,5 км) от среды обитания опылителей, например, доля прилета (по отношению к плотности опылителей) снижается на 50% от максимального значения.

1. Исключение природных субсидий

Каким образом общества должны исключать природные субсидии: В случае компании, находящейся в верхнем течении, и фермеров в нижнем течении, государство должно облагать налогом компанию за заготовку леса. В этом случае компания должна быть “загрязнителем”, а фермеры “загрязняемыми”. Налоги за загрязнение окружающей среды в настоящее время известны как “экологические налоги”. Они инициировали появление принципа “загрязнитель платит” (PPP). Эффективная ставка налогообложения должна использоваться для компенсации фермерам за причиненный ущерб. То, что государство делает с поступлениями от налогов, относится к вопросу распределения, к которому я должен обратиться.

Но имеется также “рыночно ориентированный” способ для исключения субсидий. Lindahl (1958, перевод на английский язык статьи, опубликованной в 1918 г. на шведском языке) предположил, что государство (или община) может ввести права частной собственности на природный капитал, полагая, что должны появиться рынки для оценки должным образом услуг природы. Проблема с этим предложением, по крайней мере, как я ее представляю здесь, состоит в том, что неясно, кто должен получать права собственности. В нашем примере компании в верхнем течении и фермеров в нижнем течении значение естественной справедливости может предполагать, что права должны принадлежать фермерам. В рамках системы “прав загрязняемого” от лесопромышленной компании требуется компенсировать фермеров за ущерб, причиненный им. Такой режим прав собственности также ссылается на PPP.

Но права могут вместо этого предоставляться лесопромышленной компании. В этом случае фермеры должны дать компенсации компании за то, что она не валит деревья! Последняя система прав собственности вводит “*принцип платит загрязняемый*” (PPP, наоборот), который в изучаемом нами примере представляется отталкивающим. Но он был аргументирован защитниками, которые исходят с точки зрения эффективности, что безразлично, какая вводится система прав на частную стоимость.

2. Платежи за услуги экосистемы

Системы на рыночной основе привлекают большое внимание со стороны экологов и экспертов в развитии в последние годы под названием *платежи за услуги экосистемы*, или *PES* (см. Daily and Ellison, 2002, и Pagiola et al., 2002, благоже-

³⁵ Флорес – остров из группы Малых Зондских островов. Его площадь составляет 13540 кв. км, а население – 1 млн. чел.

лательный обзор PES на рыночной основе). Этические положения, лежащие в основе PES, представляются привлекательными. Если лица, принимающие решения в Бразилии, полагают, что истребление одной десятой лесов в бассейне Амазонки, является правильным путем к достижению экономических успехов, то не должен ли весь остальной мир платить Бразилии, чтобы она не сравнивала с землей эти территории? Если озеро на моей ферме является убежищем для перелетных птиц, не должны ли любители птиц платить мне за то, чтобы я не осушал озеро для превращения земли под ним в сельскохозяйственные угодья? Не говоря о том, что трудно будет организовать рынок для платежей экосистем, если будет действовать система PES, то владельцы экологического капитала и бенефициары экологических услуг должны будут вынуждены вести переговоры. Первая группа должна тогда иметь стимул для сохранения своих активов.

Сотни новых схем PES были внедрены во всем мире. Китай, Коста-Рика и Мексика, например, инициировали крупномасштабные программы, в которых землевладельцы получают платежи за успехи в сохранении биоразнообразия, расширение связывания углерода и усовершенствование гидрологических услуг.

Хотя система PES может оказаться хорошей для целей охраны окружающей среды, можно представить ситуацию, когда система будет плохой для снижения уровня бедности и отправления правосудия. Многие бедные люди в сельской местности бедных стран пользуются услугами природы из активов, которые им не принадлежат. Даже хотя они и могут желать принимать участие в системе прав собственности, в которой требуется, чтобы *они* платили за экологические услуги (Pagiola et al. 2008, сообщение о результатах тщательного анализа лесопастбищного проекта, в котором авторы принимали участие в Никарагуа), может быть так, что в мире, с которым мы знакомы, более бедные из фермеров вынуждены платить непропорционально много. Некоторые могут даже оказаться в еще более затруднительном положении. Можно утверждать, что в таких ситуациях государство должно осуществлять платежи вместо собственника, используя финансовые средства, полученные от основной системы налогообложения. Кто должен платить, зависит от ситуации (Bulte et al., 2008).

Система PES, в которой государство играет активную роль, является привлекательной для сохранения дикой природы и среды обитания. В бедных странах права собственности на сенокосные угодья, тропические леса, прибрежные водноболотные угодья, мангровые леса и коралловые рифы часто бывают неопределенными. Государство может заявить претензии на активы (“общественная” собственность является традиционным эвфемизмом), но если местность трудно контролируется, жители будут продолжать проживать там и жить за счет своих продуктов. Поэтому жители являются ключевыми заинтересованными кругами. Без их участия экосистемы невозможно будет защищать. Тем временем множество туристов посещают эти места регулярно. Очевидным приемом для государства должно стать обложение налогом туристов и использовать налоговые поступления для выплаты местным жителям за защиту их участка от браконьерства и “бесплатных” участников. Местные жители должны тогда иметь стимул для разработки правил и нормативов для защиты участка.

Но даже, если жители как коллектив получают стимул для саморегулирования, отдельные члены могут не иметь стимулы для выполнения правил и норм коммуны. Экономика “общественных ресурсов” исследует способы, с помощью которых стимулы для одного человека можно согласовать с целями коммуны. Мы обратимся к этому ниже.

6. Общественные ресурсы (CPRs)

Кто владеет базой местных природных ресурсов в сельских районах? Антропологи, экономисты и политологи, работающие за границами официальной экономики развития, обнаружили, что за исключением сельскохозяйственных земель, экологический капитал часто не бывает ни частной, ни государственной собственностью. Не имеется и “свободного доступа” к ресурсам. Это общинная собственность, вот почему она и называется *общественными ресурсами*, или *CPRs*. Если CPRs плохо управляются, домовладельцы в коммуне являются “бесплатными” участникам, и это означает, что общинная земля страдает от чрезмерного использования. Место общинного управления имеет ограниченное использование (например, с помощью установления платежей или количественных ограничений) и предотвращения возможной “трагедии ресурсов общего пользования”.

1. Почему CPRs?

Как доля общих активов, CPRs широко варьируются среди экологических зон. В Индии они являются самыми значимыми в засушливых, горных районах и на неорошаемых территориях; наименее значимы они в зонах избыточного увлажнения и в долинах рек (Agarwal & Narain, 1989; Chopra et al. 1989). Имеется разумное объяснение этого, основанное на необходимости объединения рисков. Лесистая местность, например, являются пространственно однородной экосистемой. Определенное количество лет одна группа растений плодоносит в одной части лесистой местности, в течение ряда лет другая группа растений в другой части является относительно плодотворной. По отношению к среднему урожаю, можно предполагать, что флуктуации будут больше в засушливых областях, горных районах и на неорошаемых территориях. Если разделить лесистую местность на частные участки, каждое домовладение будет сталкиваться с большими рисками, чем это было бы в условиях общинного землевладения и саморегулирования. Снижение рисков в индивидуальном хозяйстве может быть небольшим, но так как средние доходы очень низкие в индийских селах, можно ожидать, что прирост домовладения в случае общинного землевладения будет больше.

Когда потребители размещены симметрично, следует ожидать, что распределение будет симметричным, но ситуация усложняется, когда ресурсы распределены неоднородно. Чередование доступа к наилучшему участку является примером того, как этого можно достичь. Это часто практикуется в рамках прибрежного рыболовства, запаса топлива в лесистой местности и фуражных участков на сенокосных угодьях (Baland and Platteau, 1996). Чередование дает возможность потребителям получить равные возможности.

Конечно, должна быть возможность, в принципе, для общины выделять участки как частную собственность и позволить домовладениям установить схему взаимного страхования. Но это должно подвергать риску сотрудничество в других видах деятельности. По крайней мере, в силу двух причин. Во-первых, сотрудничество, по-видимому, создает устойчивую привычку (Seabright, 1993); поэтому, освобождение от сотрудничества в любом одном виде деятельности может привести к ослаблению сотрудничества в других видах деятельности. Во-вторых, сотрудничество является более полноценным, когда санкции за оппортунизм в любом одном коммерческом предприятии включают исключение не только из этого коммерческого предприятия, но также и из других совместных предприятий. Отказ от сотрудничества в одной области деятельности, таким образом, снижает надежность сотрудничества в других областях деятельности. Этот факт является

предпосылкой теории повторных игр. Это объясняет, почему так часто отношения связаны одно с другим в сельских сообществах (Dasgupta, 2007).

Местные экосистемы также часто бывают CSPs, поскольку их составляющие являются мобильными. Птицы и насекомые летают, рыбы плавают, неорганические материалы рассеяны в пространстве, и даже земляные черви, как известно, перемещаются. Их мобильность объединяет различные компоненты экосистемы. Динамика экосистемы является нелинейной, что приводит к положительной обратной связи в широком диапазоне состояний, означая, что система, в целом, больше, чем сумма ее пространственных частей. Поэтому экосистемы имеют элемент неразделимости для них. Если вы отрезаете значительную часть для некоторой другой цели, продуктивность (например, производство биомассы) на единицу площади той, что останется, снизится. Но даже, если будет указано, что и одна часть не может конвертироваться для другого использования, разделенные на части экосистемы в частном владении будут неэффективными вследствие того, что создаются внешние факторы из-за наличия мобильных компонентов. Следует признать, что частная монополия должна избегать внешних факторов, но это приводит к тому, что слишком большие полномочия будут предоставлены одному лицу в общине.

Сельскохозяйственные земли, особенно в плотно заселенных районах, совсем иное дело. Как рабочая сила, так и капитал являются производственными факторами. Инвестиции могут значительно повысить продуктивность земли. Сельскохозяйственные земли как CSPs должны стать предметом серьезных проблем управления, включая те, которые связаны с соблазнами “бесплатного” участия в капиталовложениях. Недостаток стимулов для инвестиций и инноваций должен привести к застою, даже упадку. Судьба коллективных ферм в том, что раньше было Советским Союзом, подтверждает это. Те регионы в странах южнее пустыни Сахара, которые были землей, обладателями которой были родственники, были исключениями, но только потому, что земли было много в прошлом, и поскольку плохое качество почвы означало, что землю длительное время необходимо держать под паром. Конечно, может быть, что сельскохозяйственная продуктивность будет оставаться низкой, поскольку ею владеют родственники, а не отдельные люди. Как и везде в социальных науках причинная зависимость работает в обоих направлениях.

2. Важность CSPs

Являются ли CSPs важными для населения сельских районов? В работе Jodha (1986) сообщались свидетельства из ряда засушливых сельских районов Индии о том, что доля дохода среди бедных семей, основанная непосредственно на CSPs, составляет 15-25%. В работе Cavendish (2000) сообщаются даже более высокие оценки, чем в исследовании Jodha, относящиеся к исследованию деревень в Зимбабве, где эта доля на основе CSPs составляла 35%, а для самой бедной квинтильной группы (пятая часть) – 40%. На уровне страны примерно на 5 млрд. долл. продуктов поступает ежегодно из CSPs для самых бедных сельских жителей Индии (Beck and Nesmith, 2001). Древесное топливо выделяется из всей продукции CSPs. Имеется оценка, что порядка 2,4 млрд. бедных людей в мире зависит от древесного топлива и другого топлива из биомассы для приготовления пищи и отопления (World Resources Institute, 2005). Вот почему данные в работе Cook et al. (2008) о том, что общинное лесоводство в бедных странах продолжает игнорировать важность древесного топлива среди сельских домашних хозяйств, вызывает иронию.

Морской рыболовный промысел является основным источником продуктов питания и дохода среди бедного населения в прибрежных районах. Около 250 млн. бедного населения мира зависит от прибрежных CSPs. Эти данные, конечно, не доказывают, что CSPs хорошо управляются, но они демонстрируют, что сельские домашние хозяйства имеют мощные стимулы для разработки схем, с помощью которых ими можно управлять.

CSPs не только предоставляют домашним хозяйствам регулярный поток услуг экосистемы и реальных благ (вода, древесное топливо, волокна, строительные материалы, фрукты, мед, рыба), они также предлагают защиту от сельскохозяйственных рисков.

В исследовании домашних хозяйств у границы Национального леса Тапахос (северная часть Бразилии, штат Пара) в бассейне реки Амазонки Pattanayak and Sills (2001) обнаружили, что жители совершают больше походов в лес за не древесной продукцией, когда имеются проблемы со временем. CSPs иногда бывают единственными активами, без которых жители бы не имели возможности торговать продукцией. Авторы работы Hecht et al. (1988) описали важность продуктов из *бабассу* (бразильского ореха) среди безземельных жителей штата Мараньян (на северо-западе Бразилии). Экстракты из этого ореха оказывают поддержку самым беднейшим жителям, в особенности женщинам. Авторы сообщили, что продукты на основе *бабассу* являются важным источником денежных доходов в период между сборами урожая сельскохозяйственных культур. Экономическая теория говорит, что там, где имеется рынок рабочей силы даже случайная зарплата неквалифицированных рабочих будет выше в селах с более богатыми CSPs (Dasgupta, 1993). Имеются доказательства этого (Barbier, 2005). Автор этой работы говорил, что он не предполагал, что люди с отсутствием активов принимают заметное участие в принятии решений в общине в рамках создания институтов для управления CSPs, и обратил внимание на полезную характеристику CSPs.

3. Хорошие новости о CSPs

Чаше всего CSPs не открыты для посторонних людей, а только для тех, кто обладает историческими правами через родственные связи и членство в общине. Общинное управление местными ресурсами осуществляет связь с *общественным капиталом*, которая рассматривается как сложные межличностные сети, и указывает на основы традиционного обеспечения сотрудничества. Так как CSPs устанавливают не рыночные отношения, ведение дел с участием CSPs часто происходит без посредничества рыночных сил. Поэтому их судьба часто не сообщается в общенациональных экономических счетах. Однако большой объем литературы с эмпирическими данными подтверждает, что потребители ресурсов во многих случаях сотрудничают, иногда с помощью демократических средств. Литература с эмпирическими данными по CSPs в настоящее время имеется в большом количестве (Netting, 1985; Jodha, 1986, 2001; National Research Council, 1986, 2002; Wade, 1988; Chopra et al., 1989; Feeny et al., 1990; Ostrom, 1990, 1992; Bromley et al., 1992; Baland and Platteau, 1996, 1999; Noronha, 1997; Kadekodi, 2004; Baland et al., 2007; Ghate et al., 2008, среди многих других). Экономическая *теория* CSPs, однако, была создана раньше в работе Dasgupta and Heal (1979: Ch. 3).

Управляются ли CSPs совместно? Не всегда, но во многих случаях управляется, или это было в прошлом. В работе Wade (1988) сообщается об исследовании правил распределения воды и использования пастбищных угодий по территориальному принципу в 41 индийских селах на юге страны. Автор отметил, что села в нижнем течении разработали ряд правил для регулирования водопотребления из

оросительных каналов. Штрафы налагались на тех, кто нарушал правила. Большинство сел имело сходные правила для использования пастбищных угодий.

При исследовании рационального лесопользования в центральных Гималаях Somanathan et al. (2005) было обнаружено, что плотность широколистных деревьев была значительно выше в местах, где лес управлялся сельскими советами, чем там, где ни советы, ни штат не участвовали в управлении лесным хозяйством.

Конечно, сотрудничество не возникает в вакууме. В современном мире потенциальную роль играют правительства и неправительственные организации (НПО) в оказании помощи по созданию или перестройке местных институтов, с помощью которых общины могут реализовать преимущества коллективных действий. Такая помощь должна включать, среди прочего, разработку четко определенных правил, относящихся к распределению нагрузок и выгод, правил, выполнение которых можно наблюдать (следует надеяться, что и проверять) другими участниками. В исследовании, проведенном в северо-западной Индии, Chopra and Gulati (1998) выявили, что горестная миграция из сел, в которых НПО работали для создания институтов для управления водой и пастбищными землями на общинной основе, была ниже, чем там, где было сделано мало попыток для создания таких институтов. Важно отметить, что Chopra and Gulati обнаружили, что вероятность участия в общинной пастбищной земле была выше среди сельских жителей, которые принимали участие в схемах управления коммунальной водой, чем среди сельских жителей, которые не принимали участия. И это снова предполагает, что сотрудничество рождает сотрудничество.

Как поддерживать сотрудничество? Повсеместно в ходе проведенных исследований выясняется, что коллективные санкции налагаются на тех, кто плохо себя ведет (см., например, Baland and Platteau, 1996). В настоящее время лежащий в основе механизм – это обычные познания среди экономистов. Теория повторных игр³⁶ показывает, что до тех пор, пока домашние хозяйства будут дисконтировать будущие затраты и выгоды при слишком высоком коэффициенте дисконтирования, и до тех пор, пока поведение будет взаимно наблюдаемым, социальные нормы, применяемые при использовании санкций за не взаимоувязанное поведение, дают возможность поддерживать сотрудничество. Санкции ранжируются от штрафных и суровых (постоянное исключение с последующим единичным сурово наказуемым проступком, широко известное в экономической литературе как “безжалостная” норма) до снисходительных (как в изменяющихся санкциях; см. ниже). Безжалостная норма была обнаружена в отношениях с обратной взаимообусловленностью (Czako and Sik, 1988), но, по-видимому, она применима только в таких условиях, когда стороны имеют доступ к организованным рынкам в качестве альтернативы. Иногда “безжалостность” бывает необходима для предотвращения того, чтобы люди не принимали участия в поведении, основанном не на принципах сотрудничества, в условиях, когда, вероятно, время от времени появляются соблазны, кратковременные возможности.

³⁶ Разработчиком этой теории является израильско-американский экономист, лауреат Нобелевской премии по экономике 2005 г. “За расширение понимания проблем конфликта и кооперации с помощью анализа в рамках теории игр” Исраэль Роберт Джон Ауманн. Суть теории состоит в том, что лучшего результата добиваются стратегии, которые меньше заинтересованы в выгоде “сейчас”, а больше в выгоде “потом”. Примером является повторяющаяся дилемма заключенного.

Внешние возможности часто бывают редкими в сельских общинах, которые замкнуты намерениями и целями. Эти общинные схемы имеют высокую ценность для всех, но суть бывает различной. Принятие “безжалостности” в этой социальной среде должно стать выходом за пределы необходимого. Первое незначительное нарушение сопровождается небольшим наказанием, последующее более строгим наказанием, а затем наказания все более ужесточаются (см., например, Ostrom, 1992). Когда информация неполная, небольшое наказание за первое незначительное нарушение может быть предупреждением, чтобы другие проявляли осмотрительность, или может случиться, что другие будут сигнализировать о своем признании того, что незначительное нарушение может быть ошибкой со стороны правонарушителя, и что он должен пытаться более четко выполнять требования. И так далее.

4. Плохие новости о CPRs

До сих пор были хорошие новости о CPRs. Имеется, однако, две плохих новости. Первая связана с распределением ресурсов в общинных институтах. Предоставление прав на CPRs часто бывает основано на частном владении: более богатые домашние хозяйства пользуются большей долей преимуществ. Beteille (1983), например, привел примеры из Индии для демонстрации того, что доступ к CPRs часто бывает ограничен элитой (например, индийской кастой), Cavendish (2000) сообщил, что в абсолютном выражении более богатые домашние хозяйства в его примере сел берут больше из CPRs, чем бедные домашние хозяйства. В более раннем обзоре McKean (1992) отметил, что преимущества от CPRs часто достаются элите. Agarwal and Narain (1996) демонстрировали то же самое явление в своем исследовании практики управления водными ресурсами в Индо-Гангской равнине, а Bardhan and Dayton-Johnson (2007) провели исследование ирригационных систем в Мексике и Южной Индии.

Однако относительное использование CPRs бедными и отнюдь не бедными не является одинаковым во всем мире. В двух крупномасштабных исследованиях данных о домашних хозяйствах в Индии и Непале, соответственно, Bandopadhyay and Shyamsundar (2004) и Bandopadhyay et al. (2006) обнаружено, что потребление древесного топлива снижается с ростом благосостояния в Непале. Их данные предполагают о наличии дешевых замещающих веществ. В Индии, где сельские рынки лучше развиты, чем в Непале, относительно богатые домашние хозяйства способны экономить на расходах на зарплату путем покупки топлива на рынке.

То, что женщины иногда исключаются из CPRs, было зарегистрировано в общинном лесном хозяйстве (B. Agarwal, 2001). Возможно даже, что элита *эксплуатирует* других, в строгом смысле, что эти последние оказываются в более затруднительном положении, когда CPR регулируется, чем было бы в случае, если бы CPR не регулировались (Dasgupta, 2000, 2008a). Но поскольку сотрудничество в одном виде деятельности обычно связано с сотрудничеством в других видах деятельности, должны возникнуть трудности в эмпирическом установлении того, что одна группа пользователей CPR эксплуатирует другую группу пользователей.

Вторая плохая новость связана с тем, что ситуация с CPRs ухудшилась в последние годы во многих частях бедного мира (см., например, Jodha, 2001). Почему это должно случиться в тех местах, которые ранее управлялись устойчиво?

Имеется несколько причин:

Одна истекает из ухудшения внешних обстоятельств, при которых доходность как частных, так и общинных инвестиций в ресурсной базе снижается. Политическая нестабильность является общей причиной. Это, конечно, видимая

причина истощения ресурсов, так как гражданские беспорядки слишком часто выражаются как деградация основного капитала. Однако возрастающая неопределенность в правах на общинную собственность становится часто, и часто бывает скрытая причина. Люди могут беспокоиться о том, что штат или военачальники будут принимать ответственность за CPRs. Если защищенность CPR неопределенная, то отдача, ожидаемая от коллективных действий, будет низкой. Влияние должно оказываться также и другим способом, с растущей скудостью ресурсов, вносящей вклад в политическую нестабильность, так как конкурирующие группы будут сражаться за ресурсы. Обратная связь может быть “положительной”, ухудшая проблему на некоторое время, таким образом, еще больше снижая ожидаемую доходность.

Вторая причина ухудшения ситуации с CPRs во многих местах – это быстрый рост населения. Он приводит к ухудшению состояния окружающей среды, если институциональная практика окажется не в состоянии адаптироваться к возрастающему давлению на ресурсы. В Кот-д’Ивуар, например, рост сельского населения сопровождался ростом сведения лесов и снижением времени нахождения земли под паром. Производство биомассы снижается, как и продуктивность сельского хозяйства (Lopez, 1998). Leisinger et al. (2002) провели широкомасштабное исследование пагубных воздействий роста населения на продовольственную безопасность в бедных регионах.

Однако быстрый рост населения в самых бедных регионах мира в последние десятилетия сам по себе требует объяснения. Демографы приводят доводы, что снижение уровня детской смертности (который в противном случае был бы высоким) являются основным фактором (Bhargava, 2008, идентифицирует причины, почему даже коэффициент рождаемости реагирует на снижение детской смертности с отставанием). Здесь я предлагаю факторы, которые не были предметом значительных исследований демографов. Возрастающая экономическая нестабильность, вследствие вырождающихся институтов, связана со следующим: дети дают более высокий уровень доходности в таких обстоятельствах, чем другие формы основных активов (Bledsoe, 1994; Guyer, 1994; Heyser, 1996). Репродуктивная активность также влечет за собой ряд внешних факторов, которые содействуют пронатализму (политике, направленной на увеличение рождаемости), который обнаружен в самых бедных регионах мира (Dasgupta, 2003). Например, когда институты управляют ухудшением CPRs, домашние хозяйства становятся “бесплатными” участниками ресурсной базы. Так как часть затрат, которые несет домашнее хозяйство, передается другим, нетто частная выгода концентрируется в большем количестве “рук” с правом пользоваться недрами, и CPRs может вырасти. Dasgupta and Mäler (1991) и Nerlove (1991) приводят доводы, что уменьшение источников древесного топлива и воды может привести к росту спроса домашних хозяйств на рабочую силу, что приведет к росту размера семейного владения. В анализе данных из Южной Африки Aggarwal et al. (2001) обнаружили положительную связь между ростом фертильности и деградацией CPRs. Filmer and Pritchett (2002) сообщили о слабой положительной связи между этими показателями в провинции Синд в Пакистане.

С другой стороны, Loughran and Pritchett (1998) обнаружили данные в Непале, что более острая скудость ресурсов была связана с более низкой фертильностью, что предполагает рост нетто затрат на то, чтобы иметь детей. По-видимому, возрастающая скудость древесного топлива и воды в селах в рассмотренной выборке не оказывала достаточно сильного воздействия на относительную производи-

тельность детского труда для побуждения к более высокой фертильности. Представляется, что соотношение между скудостью ресурсов и фертильностью может быть с любым знаком³⁷. Следует признать, что ни в одном из эмпирических исследований не упоминается о том, что я называю целью исследования, а именно связи между *желаемой* рабочей силой домашнего хозяйства и состоянием местной базы природных ресурсов; но эта связь достаточно близкая.

Третья причина ухудшения ситуации с CPRs в некоторых местах состоит в том, что общинные права были отменены с согласия центральной власти. Для установления своих политических полномочий ряд государств в Сахеле³⁸, например, налагают правила, которые ликвидируют практику общинного управления в лесах. Села перестали обладать полномочиями для наложения санкций на тех, кто нарушает общинные правила. Но государственные официальные лица не обладают опытом управления общинной землей, часто они склонны к коррупции. Знанием местной экологии обладают те, кто работает на общинных землях. Местная демократия прямого участия предлагает механизм, с помощью которого эти знания можно использовать для информирования общественного мнения. В работе Isham et al. (1995) обнаружены строгие доказательства из 121 проекта сельского водоснабжения (в 49 странах Африки, Азии и Латинской Америки), в которых участие бенефициаров положительно коррелируется с показателями проектов. Соответственно, Thomson et al. (1986), Somanathan (1991) и Baland and Platteau (1996), среди прочих, идентифицировали много способов, с помощью которых опыт государственных органов власти вредит местным институтам и превращает CRPs в ресурсы с открытым доступом. В своем исследовании управления лесными ресурсами в центральных Гималаях Somanathan et al. (2005) обнаружили, что древесный покров не был меньше в тех местах, которые находились под управлением сельских советов, чем в районах, управляемых государством, но в последнем случае затраты на управление были больше на порядок величины.

Демократические движения среди заинтересованных кругов и давление со стороны международных организаций способствовали возвращению к системам общинного управления. В работе Shyamsundar (2008) сделан замечательный синтез данных почти из 200 статей по эффективности передачи ответственности за управление – от государства местным общинам – местной базой природных ресурсов. Его статья сосредоточена на дикой природе, лесоводстве и ирригации. По-видимому, баланс доказательств таков, что передача ответственностей приводит к лучшему управлению ресурсами, при прочих равных вещах. Shyamsundar, конечно, предлагает обсуждение того, что означают разные вещи.

Четвертая причина ухудшения ситуации с CRPs во многих местах связана с тем, что сотрудничество слабое, зависит от многих факторов, которые должны работать одновременно в его пользу. Например, перед лицом растущих возможностей для частных инвестиций в замещающие ресурсы, домашние хозяйства с большей вероятностью разывают соглашения, которые связаны с принципом

³⁷ Dasgupta (2003: Приложение) – содержится формальная модель, которая идентифицирует условия для каждой возможности.

³⁸ Сахель – тропическая саванна в Африке, которая простирается на 3900 км Атлантического океана на западе до Красного моря на востоке, а ширина изменяется от нескольких сотен до тысяч км. В Сахель входят следующие государства: Сенегал, Мавритания, Мали, Алжир, Буркина-Фасо, Нигер, Нигерия, Чад, Судан и Эритрея. В Сахеле тропический и жаркий климат с сильными сезонными изменениями в осадке и температуре.

взаимности (Dasgupta, 1993, 2007; Campbell et al., 2001). Но, когда традиционные системы управления коллапсируют и не заменяются адекватными институтами, CRPs несут убытки из-за игнорирования. Имеется три примера, иллюстрирующие явление:

1. Mukhopadhyay (2008) провел историческое исследование трансформации сельскохозяйственных земель в Гоа, Индия (бывшая португальская колония), которые ранее находились во владении и регулировались общинным учреждением с названием *comunidades* (сообщества). Когда территория Гоа стала частью Индии, правительство провело земельную реформу, которая дала арендаторам права на покупку земли, на которой они работали. Mukhopadhyay не задает вопрос от лежащей в основе мотивации земельных реформ, но отмечает одно плачевное последствие, которое состоит в прекращении сотрудничества между домашними хозяйствами в управлении защитными дамбами, которые ранее предотвращали наводнение от приливных вод. С течением времени разрушение защитных дамб привело к повышению засоленности почвы.

2. В своем исследовании Ostrom (1996) учла различия в правах и ответственностях между потребителями (кто получает какое количество воды и когда, кто несет ответственность за задачу обслуживания канала и т.д.) с точки зрения того факта, что некоторые фермеры находятся в начальной стадии водоснабжения, в то время как другие – в заключительной стадии получения воды. Первые имеют предусмотренное преимущество в том плане, что они помешать (не дать) вторым получить воду. С одной стороны, первые нуждаются в рабочей силе вторых для проведения ремонта и обслуживания традиционных систем орошения, которые состоят из водозаборного сооружения, сделанного из камней, деревьев и мелкой породы. Ostrom сообщила, что ряд общин в ее выборке получили максимальную помощь от доноров, которые установили постоянное водозаборное сооружение. Что может быть лучше, можете спросить вы. Но Ostrom наблюдала, что системы орошения, которые были усовершенствованы, зачастую хуже ремонтировались в хвостовой части, и вторые потребители получали меньше воды, чем прежде. Она также сообщила, что распределение воды было более справедливым в традиционных системах управления фермерским хозяйством, чем в современных системах, управляемых внешними агентствами, такими как правительственные и иностранные доноры. Она оценила из своей выборки, что сельскохозяйственная продуктивность выше в традиционных системах.

Объяснение Ostrom этого состоит в том, что если только не принимаются контрмеры, то строительство постоянных водозаборных сооружений будет изменять относительные переговорные позиции тех, кто находится в первой очереди получающих воды, и тех, кто находится в хвосте этой очереди. Первые в настоящее время не испытывают потребность в рабочей силе вторых для поддержания системы орошения. Поэтому новая общая схема приведет к тому, что еще воды достанется тем, кто находится в хвосте очереди. Первые выигрывают от постоянных конструкций, но вторые пропорционально теряют. Это пример того, как благонамеренная помощь может идти не по плану, если природа учреждения, получающего помощь, не понимается донором.

3. Сельские пруды для орошения являются одним из самых старых источников орошения в странах Южной Азии. В исследовании группы сел в южной Индии Balasubramanian (2008) сообщал, что сельские пруды для орошения разрушались с течением времени вследствие уменьшения совместных инвестиций в их обслуживание. Это снижение имело место в связи с тем, что богатые сельские жители

все больше инвестировали в частные водоемы. Так как бедные жители зависели не только от воды в этих водоемах, но также от древесного топлива и кормовых растений, которые росли около водоемов, строительство частных водоемов усиливало экономическое давление на бедных.

И, наконец, уменьшение CPRs может произойти в результате перемещения населения, которое сопровождает сам процесс развития (Dasgupta, 2000). Так как экономические возможности за пределами деревни улучшаются, те, у кого имеется меньше связей (например, молодые люди) с большей вероятностью пользуются такими преимуществами и рвут с традиционными обязательствами. Те, у кого больше привязанности (например, женщины), должны осознавать это и, тем самым, получать меньшие выгоды, чем можно было бы ожидать при соблюдении общинных соглашений. В любом случае, можно ожидать, что критерии взаимности будут нарушены, и некоторые группы людей (женщины, дети и престарелые) окажутся в более затруднительном положении.

История говорит нам, что можно ожидать, что важность CPRs будет снижаться по мере развития экономики (North and Thomas, 1973). В работе Ensminger (1992) проведено исследование приватизации общинных пастбищных угодий среди жителей племени орма на северо-востоке Кении, и установлено, что этот процесс прошел с согласия пожилых жителей племени. Автор работы связала это со стремлением к более дешевому транспорту и расширению рынков, что сделало более прибыльным частное владение землей. Однако, так как пожилые люди были из более состоятельных семей, приватизация усилила неравенство в племени. Это не указывает на общее ухудшение ситуации в общине, скорее произошла идентификация тех, кто, вероятно, пострадал от изменений в режиме развития экономики, и сопровождающих их трансформаций в использовании природных ресурсов. То, что имеются победители в процессе экономического развития, является прописной истиной. Намного сложнее станет задача идентификации вероятных потерпевших и проведения политики, которая будет действовать как система социальной защиты для них. Далее мы будем исследовать оценку политики и институциональную реформу, когда экологический капитал включен в рассмотрение.

7. Оценка устойчивого развития

Когда бы экономисты не исследовали вопрос, они находят, что все экономики субсидируют большие количества экономических сделок с природой. Некоторые из этих сделок являются крупными (строительство крупных дамб и изменение экосистем), но в большей части они незначительные. Как делать, чтобы эти субсидии воздействовали на общие экономические показатели? Что более важно, как следует оценивать экономические показатели?

Известный доклад международной комиссии (широко известный как доклад Комиссии Брунтланн³⁹) определил *устойчивое развитие* как "... развитие, которое отвечает потребностям нынешнего поколения без угрозы для способностей будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности" (*World Com-*

³⁹ Доклад Международной комиссии ООН по окружающей среде и развитию "Наше общее будущее", подготовленный под руководством Гру Харлем Брунтланн. Брунтланн в прошлом трижды премьер-министр Норвегии, Генеральный директор ВОЗ, а в настоящее время является специальным посланником Генерального секретаря ООН по проблеме изменения климата.

mission for Environment and Development, 1987). В этом определении устойчивого развития требуется, чтобы по отношению к своему населению каждое поколение должно передавать своему преемнику, по крайней мере, такую же *продуктивную базу*, которую оно само унаследовало. Отметим, что это требование вытекает из относительно слабого понятия справедливости между поколениями. Устойчивое развитие требует, чтобы по отношению к численности населения будущие поколения имели не меньше средств для удовлетворения своих потребностей, чем имеем мы; не требуется ничего более. Но каким образом поколение будет судить о том, оставит ли оно после себя адекватную продуктивную базу для своего преемника?

1. Скрытые цены как социальная нехватка

Мы отмечали ранее, что ни ВВП, ни HDI не могут помочь, поскольку ни один из этих показателей не является мерой продуктивной базы страны. Поэтому, как мы должны оценивать продуктивную базу? Продуктивная база общества – это запас всех основных активов, включая его институты. Так как мы заинтересованы в оценке изменений в продуктивной базе экономики в течение определенного периода времени, мы должны знать, как сочетаются изменения, которые имеют место в ее основных фондах.

Интуитивно становится ясно, что мы должны делать больше, чем просто вести счет основных активов (такое-то количество дополнительных машин и оборудования; столько-то еще дополнительных миль автомобильных дорог; настолько-то меньше квадратных миль лесного покрова и т.д.). Продуктивная база экономики снижается, если сокращение активов не компенсируется накоплением других активов. С другой стороны, продуктивная база расширяется, если сокращение активов более чем компенсируется накоплением других активов. Способность компенсации активов при уменьшении некоторых других активов зависит от технологических знаний (например, двойное остекление может заменить систему центрального отопления в известной мере, но только в известной мере) и от количества активов, которое имеется у экономики в запасе (например, защита, которую обеспечивают деревья от эрозии почвы, зависит от существующего травяного покрова). Стоимость, которая приписывается активам, известна как их *скрытые цены*. Формально, под скрытой ценой актива мы понимаем чистый прирост социального благосостояния, который должен использоваться, если дополнительная единица этого актива становится доступной, при прочих равных условиях. Так как скрытые цены отражают социальную нехватку основных активов, бывают только исключительные обстоятельства, когда они равны рыночным ценам.

Мы пытаемся придать здесь активное восприятие концепции *устойчивого* развития. Поэтому мы должны включить концепцию “социального благосостояния”, не только благосостояния тех, кто живет сегодня, но также и тех, кто будет жить в будущем. Имеются этические теории, которые идут дальше чисто антропоцентрического восприятия природы, путем утверждения о том, что некоторые аспекты природы имеют неотъемлемую ценность. Концепция социального благосостояния, к которой я обращаюсь здесь, включает неотъемлемую ценность, если это то, что требуется. Однако этическая теория сама по себе не является достаточной для определения скрытых цен, поскольку здесь не должно быть ничего для теории, на основании которой следует действовать. Мы нуждаемся также в описаниях обстоятельств дел. При добавлении единицы основного актива к экономике наносится возмущение в эту экономику. Для оценки вклада этой дополнительной

единицы к социальному благосостоянию мы нуждаемся в описании состояния дел до и после этой добавки, в настоящее время и в будущем. Короче говоря, оценка скрытых цен влечет за собой как оценку, так и описание.

Вас не должно удивлять, что оценка скрытых цен является труднопреодолимой проблемой. Имеются этические ценности, которыми мы владеем, и которые, вероятно, невозможно соизмерить, когда они сталкиваются с другими ценностями, которыми мы также владеем. Это не означает, что этические ценности не налагают связи на скрытые цены; они делают это. Вот почему понятие скрытых цен является существенным, если мы желаем избежать унылого высказывания об устойчивом развитии, которое ни о чем не говорит. Большинство методов, которые в настоящее время используются для оценки скрытых цен услуг экосистемы, являются грубыми, но использование их намного лучше, чем ничего не делать для их оценки.

2. Богатство народов

Оценка запасов основных активов экономики, когда она проводится с точки зрения их скрытых цен, является ее *совокупным богатством*. Прилагательное “совокупное” добавлено к названию показателя с тем, чтобы напомнить нам, что оценка включает полный перечень основных активов: воспроизводимого капитала (здания и машины, автомобильные дороги и железнодорожные пути), человеческий капитал (здоровье, образование и квалификация), природный капитал и знания и учреждения. Совокупное богатство (далее, *богатство*) представляет собой число, выражаемое, например, в долларах.

Можно показать, что благосостояние экономики определяет ее общую продуктивную базу (Hamilton and Clemens, 1999; Dasgupta and Mäler, 2000; Dasgupta, 2001). Отсюда следует, что если мы хотим определить, является ли экономическое развитие страны устойчивым в течение определенного периода времени, мы должны оценить изменения, которые имели место в течение этого периода в ее богатстве по отношению к росту населения. Теоретический результат, который я упомянул в названии заголовка подраздела, взят из заголовка самой известной когда-либо написанной книги по экономике, а именно, *Исследования природы и причинах богатства народов*. Следует заметить, что Адам Смит никогда не писал ни о ВВП стран, ни о Индексе развития человека; он писал о богатстве народов. По-видимому, мы прошли полный круг для идентификации устойчивого развития с накоплением (совокупного) богатства.

3. Эмпирическая проверка

В важной статье Hamilton and Clemens (1999) сделана оценка изменений в богатстве 20 стран в течение периода с 1970 по 2000 г. с помощью определения благосостояния экономики как стоимости активов воспроизводимого капитала и трех классов активов природного капитала (хозяйственный лес, нефть и полезные ископаемые, а также качество атмосферы с точки зрения содержания диоксида углерода). Скрытые цены нефти и полезных ископаемых были взяты по их рыночным ценам минус затраты на добычу. Скрытая цена глобальный выбросов углерода в атмосферу представляет собой ущерб, вызванный изменением климата. Этот ущерб брался по цене 20 долл. за тонну (выбросов), которая по всей вероятности значительно недооценена. Был проигнорирован вклад в леса и функции экосистемы.

Как вы можете видеть, перечень природных ресурсов, рассмотренных в работе Hamilton and Clemens, был очень неполным. Они не включили водные ресурсы, рыбные ресурсы, загрязняющие вещества в воздухе и воде, почву и экосистемы.

Авторы также игнорировали улучшения в состоянии здоровья и квалификации людей, и они не учитывали улучшения и ухудшения в учреждениях стран. Кроме того, их оценки скрытых цен были крайне приблизительными. Тем не менее, надо с чего-то начинать, и это был первый этап в том, что является чрезвычайно запутанным делом.

В приводимой в приложении таблице я идентифицировал характер экономического развития в течение 1970-2000 гг. в самых бедных регионах тогдашнего мира. Как и раньше, исследование было ограничено бедными странами. Я анализировал Бангладеш, Китай (бедная страна на протяжении большей части рассматриваемого периода), Индию, Непал, Пакистан и страны южнее пустыни Сахара. Экономисты обнаружили простые способы для оценки накопленных знаний и изменений в эффективности учреждений в системе экономики. Эти оценки регулярно публикуются такими международными организациями, как Всемирный банк. Первый столбец чисел в таблице представлен моими оценками среднегодового процентного изменения в богатстве в каждом из регионов в течение 1970-2000 гг. Мои оценки являются уточнением тех оценок, которые были опубликованы в работе Arrow et al. (2004), которые, в свою очередь, были уточнениями данных Hamilton and Clemens (1999). Я следовал рекомендациям работы Dasgupta (2001), добавляя к оценкам Hamilton and Clemens оценки изменений в богатстве в каждом регионе, среднегодовых государственных расходов на здоровье и образование, среднегодовые темпы роста в знаниях и изменения в эффективности институтов стран.

Отметим, что, за исключением стран южнее пустыни Сахара, богатство возрастало в каждой стране в моей выборке. Но при оценке того, было ли устойчивое развитие экономики в течение периода, мы должны определить, возрастало ли богатство *по отношению к росту населения*. Самое простое, что можно было сделать, это спросить, возросло ли богатство на душу населения⁴⁰. Для того чтобы оценить изменение ситуации с богатством на душу населения, я сравнивал показатели для среднегодовых темпов роста населения в каждом регионе в течение 1970-2000 гг. Они сравниваются во втором столбце чисел в таблице. А в третьем столбце я представил различие между числами в первом и во втором столбцах, что дает нам оценки изменений в богатстве на душу населения в каждом регионе.

Перед обобщением данных полезно попытаться понять, о чем нам говорит таблица. Рассмотрим Пакистан. В течение 1970-2000 гг. (полностью) богатство возрастало со среднегодовым темпом 1,3%. Но посмотрим на население Пакистана, которое росло на 2,7% в год. Третий столбец показывает, что среднедушевое богатство в Пакистане *снижалось* вследствие этого в среднем на 1,4% в год, и это дает основания полагать, что в 2000 г. в среднем Пакистан был значительно беднее, чем в 1970 г. Интересно отметить, что если бы мы оценивали экономические показатели Пакистана в значениях роста ВВП на душу населения, мы должны были бы получить иную картину. Как показывает четвертый столбец в таблице, рост этого показателя для Пакистана составлял 2,2% в год. Если мы теперь взглянем в пятый столбец, то найдем, что Индекс человеческого развития ООН (HDI) для Пакистана улучшился за этот период. В течение 1970-2000 гг. Пакистан переживал рост ВВП на душу населения и улучшение показателя HDI при сниже-

⁴⁰ Это также именно то, что надо делать в определенных условиях. Эти условия установлены в работе Dasgupta (2001).

нии своих активов природного капитала. Изменения в ВВП на душу населения и HDI ничего не говорят нам об устойчивом развитии.

Ярким указанием таблицы является то, что в течение 1970-2000 гг. экономическое развитие во *всех* странах нашего перечня, за исключением Китая, было “негативным”. Разумеется, положение в странах Африки южнее пустыни Сахара не является сюрпризом. Богатство, а не просто богатство на душу населения снижалось при среднегодовом уровне 0,1%. Роста населения составлял 2,7% в год. Даже без проведения любых расчетов мы должны понимать, что продуктивная база в странах южнее пустыни Сахара снизилось по отношению к их населению. Таблица подтверждает, что это снижение составляло 2,8% в год. Если посмотреть на четвертый столбец чисел в таблице, то можно обнаружить, что ВВП на душу населения в странах южнее пустыни Сахара снижался на 0,1% в год. Но для HDI в регионе демонстрируется улучшение, и это снова подтверждает, что исследование изменений HDI не дает нам возможностей что-либо сказать об устойчивом развитии.

В таблице показано, что Пакистан является самым худшим исполнителем в Индийском субконтиненте (полуостров Индостан). Но остальные страны в юго-восточной Азии также не преуспели. Следует признать, что каждая страна стала богаче, но рост населения был настолько высоким, что более чем нейтрализовал рост богатства. По отношению к населению продуктивная база в экономике каждой из стран снизилась. Экономическое развитие в странах Южной Азии не было устойчивым. Единственным исключением был Китай. Страна инвестировала так много в активы воспроизводимого капитала, что его богатство возрастало в среднем на 5,9% в год. Рост населения был относительно низким: 1,4% в год. Вот почему богатство Китая на душу населения возрастало на 4,5% в год. Душевой ВВП также возрастал на 7,8% в год, и улучшалась ситуация с HDI, а душевое изменение богатства происходило адекватно.

Все числовые данные, которые мы исследовали, являются *очень* грубыми и легкодоступными, но они показывают, как учет природного капитала может существенно повлиять на нашу концепцию процесса развития. Мы должны вспомнить, что хотя числа для нескольких скрытых цен, которые я использовал для оценки улучшений в состоянии здоровья и образовании, являются почти определенно неполными в противоположном направлении: я недооценил их. Поэтому одной из самых важных проблем, с которой мы, экономисты сталкиваемся в настоящее время, является поиск более эффективных способов для количественного определения прогресса и регресса стран. До тех пор, пока мы будем полагаться на ВВП и HDI и многие другие ситуативные оценки благосостояния человека, мы будем продолжать отображать гротескную картину экономических показателей.

Вследствие их неполноты числа в третьем столбце таблицы нельзя воспринимать буквально. Тем не менее, со всеми упомянутыми предостережениями (и более!) в уме доминирующее представление, которое вытекает, является полезным:

Политика развития, которая игнорирует нашу зависимость от природного капитала, является очень вредной – она не прошла умеренной проверки на беспристрастность ни среди современников, ни среди людей, разделенных временем и неопределенными обстоятельствами.

8. Оценка проектов

Таким образом, *устойчивое развитие*, подразумевает исследование того, как происходят изменения в экономике с течением времени. Напротив, *оценка поли-*

тики подразумевает отклонения экономики в момент времени (например, при проведении политической реформы или инвестиционного проекта) и оценку того, будут ли отклонения общественно полезными. При оценке общественной полезности мы включаем не только благосостояние нынешнего поколения, но также и будущих поколений.

Для того чтобы сосредоточиться на одном виде политических реформ, рассмотрим оценку инвестиционного проекта. Экономисты разработали достаточно сложный способ для проведения такой оценки. Он подразумевает использование скрытых цен для оценки затрат и результатов проекта на протяжении времени действия проекта и оценку текущей дисконтированной стоимости (PDV) скрытой прибыли его. Ставки дисконта, которые должны использоваться, часто называются *социальной ставкой дисконтирования* (они не должны быть постоянными с течением времени), и они связаны как с этическими соображениями (беспристрастность среди современников и между поколениями) и прогнозированием будущей экономики при наличии проекта и без него. Правило, которое поддерживается, состоит в том, что проект должен приниматься, если PDV скрытой прибыли положительна, в противном случае он отвергается.

Можно показать, что PDV скрытой прибыли проекта вносит вклад в благосостояние экономики (Dasgupta, 2001, 2008b). Другими словами, оценка проекта и анализ устойчивости связаны с оценкой одного и того же критерия: изменения богатства.

1. Социальный анализ рентабельности

Современный социальный анализ рентабельности был разработан для управления водными ресурсами (Ekstein, 1958). То, что привлекло внимание специалистов практиков в развитии, однако, это была работа Little and Mirrlees (1968, 1974), которые разработали методологию для использования в бедных странах. Хотя метод Little- Mirrlees предназначен для несовершенной экономики, принятые несовершенства были ограниченными, структурированного вида. Dasgupta et al. (1972) сформулировали метод для социального анализа рентабельности, который применим к широкому кругу несовершенных экономик⁴¹. Ни в одной публикации, однако, не было сказано ни слова об экологическом капитале.

С течением времени ряд экономистов разработали теорию оценки политики с тем, чтобы ее можно было применить к экологическим проектам в бедных странах (например, Dasgupta, 1982b 2001; Hufschmidt et al., 1983; Andersen, 1987; Newcombe, 1989; Duraiappah, 1997; Sterner, 2003). Тем не менее, имеется очень мало конкретных исследований, и стоит понять, почему.

Хотя теория оценки проектов много раз обсуждалась в международных агентствах развития, после публикаций Little and Mirrlees (см., например, Squire and Van der Taak, 1975), интерес к теме, по-видимому, упал в начале 1980-х годов. Как я понимаю это, даже Всемирный банк забросил социальный анализ рентабельности⁴². И я не могу вспомнить даже при чтении ежегодного доклада ПРООН о развитии *человеческого потенциала*, в котором политика, поддерживаемая авторами доклада, подвергалась бы серьезной экономической оценке. Искоренение чрезвычайной бедности было установлено целью среди международных агентств

⁴¹ См. Dasgupta (1972) для учета сходств и различий между двумя методами.

⁴² Little and Mirrlees (1991) делают предположения, почему.

развития в последние годы, но, по-видимому, следует полагать, что цель может быть достигнута без помощи оценки.

2. Случайные эксперименты

Те, кто серьезно принимают логику социального анализа рентабельности, это не только те, кто выражают недовольство. Защитники “случайных экспериментов” как метода оценки эффективности политических реформ, также жалуются (например, Duflo and Kremer, 2005). Однако социальный анализ рентабельности в том смысле, в котором я использую это понятие здесь, является совершенно другим видом способов оценки по сравнению с исследованием методом случайной выборки. В последнем случае идентифицируются воздействия на богатство четко выраженной программы, которая должна толковаться как политическая реформа. Исследования методом случайной выборки должны, по-видимому, больше подходить для программ, целью которых являются отдельные люди или местные жители в рамках образования, здравоохранения и санитарной очистки. Kremer and Miguel (2006), например, провели поучительную проверку. Они провели исследования методом случайной выборки на жителях Кении в рамках изгнания кишечных паразитов. Авторы обнаружили, что не имеется реальной альтернативы крупным одновременным внешним субсидиям для лекарств от гельминтов. Например, взимание небольшой платы за лекарства от гельминтов снизила потребность в лечении на 80%. Интенсивные усилия с воздействием на повышение школьной гигиены не оказали воздействия на поведение для профилактики гельминтов. Следует полагать, что частная оценка дегельминтизации в Кении очень низкая.

Сильные стороны и ограничения случайных экспериментов как инструмента для оценки политики выявлены в классической статье Neckman (1992). В контексте экологических проектов следует принять, что случайные эксперименты должны проводиться экологами, для того чтобы определить реакцию экосистем на возмущения (например, токсичность химических веществ в водных системах). Мы принимаем, что технико-экономические обоснования экологических проектов основаны, среди прочих информационных составляющих, на данных таких экспериментов. Когда обоснование попадает на рабочий стол чиновника, принимающего решение, однако, все определяется временем оценки.

Говорят, что социальный анализ эффективности слишком трудно осуществлять на практике. Оценка скрытых цен является довольно нелегким делом. Будущие неопределенности имеются в большом количестве и оказывают влияние на скрытые цены. Один способ избавиться от этой проблемы связан с проведением анализа чувствительности, с помощью переменных значений параметров и оценки проектных вариантов. Часто лучше всего оценщик может сделать это для предложения о выдаче рекомендаций (“Принимайте проект, если значения параметров находятся в диапазоне R, и отклоняйте, если они не находятся в этом диапазоне”).

Способом для оказания помощи для упрощения социального анализа эффективности должно быть проведение ретроспективных исследований. Можно представить, например, что Всемирный банк имеет в запасе большое количество отчетов о проекте. Можно провести сравнение между потенциальными показателями проекта и ожиданиями, которые должны привести к его принятию. Говорят, например, что затраты на инфраструктуру почти всегда недооцениваются на стадии планирования. Если это утверждение верное, систематический перерасход средств можно использовать для повышения проектных издержек при нынешней оценке проекта. Такой же оценке может подвергаться экологический капитал.

В работе Duflo and Pande (2007) приведен пример значения ретроспективной оценки. Авторы исследовали экономические воздействия крупномасштабных ирригационных плотин в Индии. Они выявили, что в то время как расположенные в нижнем течении округа выигрывали (сельскохозяйственная продуктивность возрастала, а непостоянство в продуктивности снижалось), округа, где были построены плотины, могли пользоваться только незначительным ростом сельскохозяйственной продуктивности даже, хотя они сталкивались с возрастанием непостоянства этой продуктивности. Поэтому последнюю группу можно рассматривать как ставшую беднее. Это должно быть полезной информацией, когда плотины предлагаются в будущем.

3. Исследования по оценке проекта

Если приходится оценивать политику, то нельзя избежать социального анализа эффективности. Без сомнения на практике должны быть срезаны методологические углы, но связь опыта оценки с теорией вынуждает специалистов-практиков выяснить, какие углы срезаны. Это разумное дело. Ситуативные процедуры оценки, обычно разрабатываемые для соответствия с рассматриваемым случаем часто может означать больше, чем отражение предыдущих представлений оценщика о достоинствах случая. Они могут даже отражать политические предубеждения оценщика.

Оценка проекта, например, представляет способ определения, будет ли восстановление экологического капитала лучше, чем установление замещающих форм капитала. В хорошо известном исследовании Chichilinsky and Heal (1998) сравниваются затраты на восстановление водосборного бассейна реки Катскилл⁴³ в штате Нью-Йорк, экологическая функция которого в прошлом среди прочего состояла в очистке воды, с затратами на строительство водоочистных сооружений стоимостью в 8 млрд. долл. Авторы продемонстрировали подавляющие экономические преимущества восстановления перед строительством, независимо от многих других услуг, которые водосборный бассейн реки Катскилл предоставляет, и при игнорировании ежегодных эксплуатационных затрат в размере 300 млн. долл. на фильтрационную станцию. Только капитальные затраты варианта были в 6 раз меньше при инвестировании в экосистему.

Исследование Chichilinsky – Heal изначально имело социальную цель (поставка чистой воды в город Нью-Йорк). Авторы идентифицировали рентабельный способ достижения неопровержимой цели. В оценке проекта в более общем смысле сравниваются затраты и результаты, для того чтобы определить, следует ли принимать проект. Возможно, по этим причинам оценка экологических проектов проводится так редко. Из самых исчерпывающих конкретных исследований, на которые я натолкнулся, два были на самой ранней стадии публикации, в то время как два других относятся к более свежим примерам.

В новаторской монографии о двух проектах облесения в северной Нигерии Andersen (1987) исследовал вклад полезационной полосы и лесной фермы, соответственно, сделанный как в продуктивность домашних хозяйств, так и в продуктивность фермы, с помощью поставок строительных материалов, древесного топлива и фуража, а также в защите почвы и удержании влаги. Внутренняя норма доходности на инвестиции в поlezационные полосы составили 15%, соответствующее

⁴³ Водосборные бассейны рек Катскилл и Делавэр обеспечивают 90% воды, потребляемой Нью-Йорком.

значение для лесной фермы составило 19%. Трудно представить, что социальные ставки дисконтирования могут быть где-либо такими высокими, как эти два значения. Мы должны прийти к выводу, что оба проекта являются социально рентабельными проектами.

В равной степени интересном примере Newcombe (1989) выяснил, что давление населения привело к сведению лесов в сельской местности в регионах Дебре Зейт⁴⁴ (город и район в Эфиопии, в 45 км от Аддис-Абебы), и Дебре Берхан (город и район в центральной Эфиопии). Фермеры-бедняки, поэтому, обратились к навозу как источнику бытового топлива. Newcombe показал, что облесение должно дать возможность фермерам перейти к древесному топливу как источнику энергии в доме, тем самым перейдя к использованию навоза в качестве удобрения. Он оценил, что коэффициент окупаемости от таких инвестиций был удивительно высоким, в диапазоне от 35 до 70%, в зависимости от предположений в выходе древесного топлива и продуктивности использования навоза в сельском хозяйстве.

В работе Kakuja-Matundu and Perrings (2000) содержатся данные исключительного анализа относительных социальных показателей сельскохозяйственных животных и дикой природы на пастбищных угодьях (место обитания бушменов) Намибии. Сельскохозяйственные животные дают мясо и молоко для пастухов, в то время как дикая природа привлекает туристов. Норма рентабельности в животноводстве составляет 10% в год, а в сфере охраны живой природы около 14,5%. Авторы показали, что если бы пастбищные угодья были бы оптимально разделены на два вида деятельности, 70% этой территории следовало бы предназначить для охраны живой природы. Ранее мы обсуждали, как можно установить систему PES (платежи за услуги живой природы) для предоставления стимулов для жителей региона Nyae Nyae ради охраны живой природы.

В другом исследовании Whittington et al. (2008) оценены альтернативные методы поставки чистой воды населению. Авторы наблюдали, что традиционный метод в богатых странах предполагает централизованные источники водоснабжения и сооружения для очистки сточных вод, соединенные с комплексными сетями для водораспределения и сбора сточных вод. Но авторы настаивают на том, что этот метод может оказаться не самым рентабельным в бедных странах. Они сделали это с помощью оценки проекта в сельской Африке, в рамках которого были сделаны инвестиции в строительство глубоких скважин с общественными ручными насосами. Польза, которая учитывалась, включала сокращение случаев диареи. Даже при относительно низких социальных ставках дисконтирования (3-6% в год) было выявлено, что социальная доходность проекта была высокой (коэффициент рентабельности примерно 3).

В работе Whittington et al. (2008) также сделана оценка кампании, инициированной общиной в Бангладеш, для зон, свободных от открытой дефекации. Среди прочего затраты на строительство общественных уборных. Авторы признают, что объекты не должны использоваться, если они окажутся неудобными. Даже и при этом, при социальных ставках дисконтирования 3-6% доходность программа составляла от 2,4 до 7,5, в зависимости от выбранных участков. Важными являются моральные соображения: при планировании бытового водоснабжения и санитарно-технических сооружений имеет значение контекст.

⁴⁴ На официальном в Эфиопии амхарском языке это означает "гора маслин".

9. Заключение

В этой статье я рассмотрел то, что мне показалось наиболее существенным при идентификации обоснованных и устойчивых приоритетов для будущих поколений. Я начал с базовых элементов сельских учреждений в бедных регионах и предложил картину сельской бедности с точки зрения домашних хозяйств к местной базе природных ресурсов. Данные, которые подтверждены документально, относятся к материалам, сообщенным в работе Dasgupta (1993). Эта статья является естественным расширением более ранней работы, которая была значительно доработана с учетом той же самой точки зрения, которую я высказал о процессах, формирующих бедность в различных частях мира.

Концепция устойчивого развития была исследована в макроэкономических условиях, и было проведено эмпирическое исследование о характере экономического развития в самых бедных регионах мира в последней четверти предыдущего столетия. Природный капитал по большей части рассматривается как товары индивидуального потребления, в смысле, что они не являются совместно потребляемыми. В нашей эмпирической работе по устойчивому развитию были введены общественные интересы в форме глобального климата.

Что мы можем вывести из нашего анализа? Мне представляется, что мы должны отметить следующее:

(1) Социально-экономические процессы, которые формируют чрезвычайную бедность в бедных регионах мира, проходят с различными скоростями и в различных пространственных масштабах. В мире бедных часто происходят бедствия, но в отличие голода, гражданских войн и ураганов, их появление локализовано и ограничено небольшими группами. Вот почему легко не заметить их.

(2) Наша неспособность эффективно и справедливо использовать ресурсы не ограничена тем, что часто называют “сбоем рыночного механизма”; он имеет место вследствие институциональной неэффективности в самом широком смысле: неэффективность на международном уровне, уровне государства, населенных пунктов, домовладений. Местоположение такой неэффективности зависит, среди прочего, от природного капитала в данном месте. Причина эвтрофикации сельского пруда в Западной Германии заметно отличается от причины застойных зон в Мексиканском заливе.

(3) Мы должны быть осторожными в отношении рыночно ориентированных решений экологических проблем. Рынки для услуг экосистемы неизбежно слабые, и это означает, что без благожелательного участия государства элите следует ожидать возможности пользоваться выгодами от экологических услуг.

(4) Защита и содействие экологическому капиталу поддерживается в системах, в которых платежи осуществляются владельцами за экологические услуги, предоставляемыми с помощью их основного капитала. Будут ли платежи за услуги экосистемы осуществляться бенефициарами или государством, зависит от контекста.

(5) Устойчивость сельской бедности связана как с хрупким состоянием местной базы природных ресурсов, так и с темпами роста населения. Но причинность не является однонаправленной. Каждая переменная должна быть эндогенной в любой модели, которая относится к взаимоотношениям между человеком и природой.

(6) Как экономическая теория, так и эмпирические исследования показывают, что передача полномочий по управлению над местной базой природных ресурсов, вообще говоря, полезна для окружающей среды и полезна для искоренения бед-

ности. Но, как и везде в экономике, лучше работают смешанные системы. Руководство государств должно обеспечить, чтобы местная элита не должна отбирать непропорциональное количество из того, что является общественным пользованием. Когда государство слабое или погрязло в коррупции, НПО могут играть важную роль в том, чтобы не позволять государству и элите пользоваться большим объемом услуг от природы.

(7) Как макроэкономическая статистика социального благосостояния, ВВП на душу населения особенно неудовлетворительный показатель. То же относится и Индикатору человеческого развития (HDI) ООН. Среди других недостатков, ВВП на душу населения и HDI игнорируют амортизацию капитала.

(8) Статистические данные, которые изменяются в унисон с социальным благосостоянием (под последним мы понимаем совокупное благосостояние нынешнего и всех будущих поколений), являются полной мерой богатства, которое является социальной ценностью экономики всех запасов основного капитала, включая не только воспроизводимый, человеческий капитал, знания и учреждения, но также и природный капитал.

(9) Хотя все еще имеется только немного тщательных исследований в социальном анализе эффективности экологических проектов, сообщение, которое мы должны вывести из них, а именно проектов, которые защищают и содействуют тому, чтобы природный капитал мог стать прибыльным в социальном отношении.

(10) Статистические данные (хотя и очень грубые) предполагают, что в последнюю четверть 20 века страны Южной Азии и Африки южнее пустыни Сахара сталкивались со снижением богатства на душу населения, хотя страны Южной Азии имели положительный рост ВВП на душу населения и увеличение HDI, в то время как страны Африки южнее пустыни Сахара имели увеличение HDI, но сталкивались с небольшим снижением ВВП на душу населения. Китай, напротив, следовал пути устойчивого развития. Макроэкономическое прошлое стран выглядит совсем иначе, когда природа включается как основной капитал в экономической деятельности.

(11) Проблема изменения климата, с которой сталкиваются бедные страны, может решаться только на общем уровне стран. Но конкретные исследования предполагают, что до сих экологические проблемы, с которыми сталкивалось бедное сельское населения, вызванные институциональной неэффективностью на национальном уровне и на уровне общины. Состав предметов потребления, в которых нуждаются богатые страны, определенно может изменить направление у бедных стран в сторону неустойчивого использования ресурсов. Но у бедных стран обычно имеется выбор. Кроме того, для бедных стран характерна высокая неэффективность, что дает возможность правительствам идентифицировать политику, которая будет и защищать и содействовать природному капиталу и предотвращению бедности. Идея состоит в том, что бедные страна мира могут устойчиво развиваться только, когда имеются значительные улучшения в международной структуре экономики, чтобы опровергнуть данные о сельской жизни в бедных странах.

Библиография

1. Agarwal, A. and S. Narain (1989), *Towards Green Villages: A strategy for Environmentally Sound and Participatory Rural Development* (New Delhi: Centre for Science and Development).

2. Agarwal, A. and S. Narain (1996), *Dying Wisdom: Rise, Fall and Potential of India's Traditional Water Harvesting Systems* (New Delhi: Centre for Science and Development).
3. Agarwal, B. (2001), "Participatory Exclusions, Community Forestry, and Gender: An Analysis for South Asia and a Conceptual Framework", *World Development*, 29(10), 1623-1648.
4. Agarwal, R., S. Netanyahu, and C. Romando (2001), "Access to Natural Resources and the Fertility Decision of Women: The Case of South Africa", *Environment and Development Economics*, 6(2), 209-236.
5. Andersen, D. (1987), *The Economics of Afforestation: A Case Study in Africa* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).
6. Arrow, K.J., P. Dasgupta, L. Goulder, G. Daily, R.H. Ehrlich, G.M. Heal, S. Levin, K.-G. Mäler, S. Schneider, D.A. Starrett, and B. Walker (20004), "Are We Consuming Too Much?", *Journal of Economic Perspectives*, 18(1), 147-172.
7. Baland, J.-M., P. Bardhan, and S. Bowles, eds. (2007), *Inequality, Cooperation, and Environmental Sustainability* (New York: Russell Sage Foundation).
8. Baland, J.-M., and J.-P. Platteau (1996), *Halting Degradation of Natural Resources: Is There a Role for Rural Communities?* (Oxford: Clarendon Press).
9. Baland, J.-M., and J.-P. Platteau (1999), "Inequity and Collective Action in the Commons", *World Development*, 27(5), 773-788.
10. Balasubramanian, R. (2008), "Community Tanks vs. Private Wells: Coping Strategies and Sustainability Issues in South India", in R. Ghate, N.S. Jodha, and P. Mukhopadhyay (2008), *Promise, Trust and Evolution: Managing the Commons of South Asia* (Oxford: Oxford University Press).
11. Bandopadhyay, S. and P. Shyamsundar (2004), "Fuelwood Consumption and Participation in Community Forestry in India", Policy Research Working Paper 3331, World Bank, Washington, DC.
12. Bandopadhyay, S., P. Shyamsundar, and K.R. Kanel (2006), "Forestry User Groups in Nepal: Can Institutional Channel Lead to Economic Development?", Background Paper for the Nepal Poverty Assessment, World Bank, Washington, DC.
13. Banerjee, A.V. and E. Duflo (2005), "Growth Theory Through the Lens of Development Economics", in P. Aghion and S.N. Durlauf eds., *Handbook of Economic Growth, Vol. 1A* (Amsterdam: Elsevier), 474-552.
14. Barbier, E.B. (2005), *Natural Resources and Economic Development* (Cambridge: Cambridge University Press).
15. Bardhan, P and J. Dayton-Johnson (2007), "Inequality and Governance of Water Resources in Mexico and South India", in J.-M. Baland, and S. Bowles, eds., *Inequality, Cooperation, and Environmental Sustainability* (New York: Russell Sage Foundation).
16. Beck, T. and C. Nesmith (2001), "Building on Poor People's Capacities: The Case of Common Property Resources in India and West Africa", *World Development*, 29(1), 119-133.
17. Beteille, A., ed. (1983), *Equality and Inequality: Theory and Practice* (Delhi: Oxford: Oxford University Press).
18. Bhargava, A. (2008), *Food, Economics, and Health* (Oxford: Oxford University Press).
19. Bigg, G. (2003), *The Oceans and Climate* (Cambridge: Cambridge University Press).

20. Bledsoe, C. (1994), "Children and Like Young Bamboo Trees: Potentiality and Reproduction in sub-Saharan Africa", in K.. Lindahl-Kiessling and H. Landberg, eds., *Population Economic Development and the Environment* (Oxford: Oxford University Press).
21. Brauman, K.A., G.C. Daily, T. Ka'eo Duarte, and H.A. Mooney (2007), "The Nature and Value of Ecosystem Services: An Overview Highlighting Hydrological Services", *Annual Review of Environment and Resources*, 32, 67-98.
22. Brock, W. and D Starrett (2003), "Non-Covexitiess in Ecological Management Problems", in P. Dasgupta and K.-G. Mäler, eds., *The Economics of Non-Convex Ecosystem* (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers).
23. Bromley, D.W. et al., eds. (1992), *Making the Commons Work: Theory, Practice and Policy* (San Francisco: ICS Press).
24. Bulte, E.H., L. Lipper, R. Stringer, and D. Zilberman (2008), "Payments for Ecosystem Services and Poverty Reduction: Concepts, Issues, and Empirical Perspectives", *Environment and Development Economics*, 13(3), 245-254.
25. Campbell, B., A. Manando, N. Nemarundwe, B. Sithole, W. De Long, M. Luckert, and F. Matose (2001), "Challenges to Proponents of Common Property Resource System: Despairing Voices from the Social Forests of Zimbabwe", *World Development*, 29(4), 589-600.
26. Carpenter, S.R. (2001), "Alternate States of Ecosystems: Evidence and its Implications", in M.C. Press, N. Huntly, and S. Levin, eds., *Ecology: Achievement and Challenge* (London: Basil Blackwell, 2001).
27. Carpenter, S.R., D. Ludwig, and W.A. Brock (1999), "Management of Eutrophication for Lakes Subject to Potentially Irreversible Change", *Ecological Applications*, ((4), 751-71.
28. Carpenter, S.R., P.L. Pingali, E.M. Bennet, and M.B. Zurek, eds. (2005), *Ecosystems and Human Well-Being, Vol. 2: Scenarios* (Washington DC: Island Press).
29. Cavendish, W. (2000), "Empirical Regularities in the overtly-Environment Relationships of Rural Households: Evidence from Zimbabwe", *World Development*, 28(11), 1979-2003.
30. C.S.E. – Centre for Science and Environment – (1990, *Human – Nature Interactions in a Central Himalayan Village: A Case Study of Village Bemburu* (New Delhi: Centre for Science and Environment).
31. Chichilinsky, G. and G.M. Heal (1998), "Economic Returns from the Biosphere", *Nature*, 391, 629-630.
32. Chopra, K. and S.C. Gulati (1998), "Environmental Degradtion, Property Rights and Population Movements: Hypotheses and Evidence from Rajasthan (India)", *Environment and Development Economics*, 3(1), 35-57.
33. Chopra, K., G.K. Kadekodi and M.N. Murty (1989), *Participatory Development: People and Common Property Resources* (New Delhi: Sage Publication).
34. Colchester, M. (1995), "Sustaining the Forests: The Community-Based Approach in South and South-East Asia", *Development and Change*, 25(1), 69-100.
35. Collier, P. (2007), *The Bottom Billion* (Oxford: Oxford University Press).
36. Cooke, P., G. Kohlin, and W.F. Hyde (2008), "Fuelwood, Forests, and Community Management – Evidence from Household Studies", *Environment and Development Economics*, 13(1), 103-135.
37. Czako, Å and E. Sik (1988), "Manager's Reciprocal Transactions", *Connections*, 11(1), 23-32.

38. Daily, G. and K. Ellison (2002), *The New Economy of Nature: The Quest to Make Conservation Profitable* (Washington, DC: Island Press).
39. Dasgupta, P. (1972), "A Comparative Analysis of the UNIDO Guidelines and the OECD Manual", *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, 34(1), 44-51.
40. Dasgupta, P. (1982), *The Control of Resources* (Cambridge, MA: Harvard University Press).
41. Dasgupta, P. (1993), *An Inquiry into Well-Being and Destruction* (Oxford: Clarendon Press).
42. Dasgupta, P. (2000), "Economic Progress and the Idea of Social Capital", in P. Dasgupta and I. Serageldin, eds., *Social Capital: A Multifaceted Perspective* (Washington, DC: World Bank), pp. 325-424.
43. Dasgupta, P. (2001), *Human Well-Being and the Natural Environment* (Oxford: Oxford University Press).
43. Dasgupta, P. (2003), "Population, Poverty, and the Natural Environment", in K.-G. Mäler and J. Vincent, eds., *Handbook of Environmental and Resource Economics*, Vol. 1 (Amsterdam: North Holland), pp. 191-247.
44. Dasgupta, P. (2007), *Economics: A Very Short Introduction* (Oxford: Oxford University Press).
45. Dasgupta, P. (2008a), "Common Property Resources: Economic Analytics", in R. Ghate, N.S. Jodha, and P. Mukhopadhyay, eds. (2008), *Promise, Trust and Evolution: Managing the Commons of South Asia* (Oxford: Oxford University Press).
46. Dasgupta, P. (2008b), "The Welfare Economic Theory of Green National Accounts", *Environmental and Resource Economics*, forthcoming, 2008.
47. Dasgupta, P. and G. Heal (1970), *Economic Theory and Exhaustible Resources* (Cambridge, Cambridge University Press).
48. Dasgupta, P. and K.-G. Mäler (1991), "The Environment and Emerging Development Issues", *Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics 1990* (Washington, DC: World Bank).
49. Dasgupta, P. and K.-G. Mäler (2000), "Net National Product, Wealth, and Social Well-Being", *Environmental and Development Economics*, 5(1), 69-93.
50. Dasgupta, P. and K.-G. Mäler, eds. (2003), *The Economics of Non-Convex Ecosystems* (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers).
51. Dasgupta, P., S. Marglin, and A. Sen (1972), *Guidelines for Project Evaluation* (New York: United Nations).
52. Diamond, J. (2005), *Collapse: How Societies Choose to Fail or Survive* (London: Allen Lane).
53. Dreze, J. and A. Sen (1995), *India: Economic Development and Social Opportunities* (Oxford: Oxford University Press).
54. Dreze, J. and A. Sen (1995), *Hunger and Public Action* (Oxford: Clarendon Press).
55. Duflo, E. and M. Kremer (2005), "Use of Randomization in the Evaluation of Development Effectiveness", in G. Pitman, O. Feinstein, and G. Ingram, eds., *Development Effectiveness* (New Brunswick, NJ: Transaction Publisher).
56. Duflo, E. and Pandey (2007), "Dams", *Quarterly Journal of Economics*, 22(2), 601-646.
57. Duraipappah, A.K. (2004), *Computational Models in the Economics of Environment and Development* (Dordrecht: Kluwer).

58. Eckstein, O. (1958), *Water Resources Development: The Economics of Project Evaluation* (Cambridge, MA: Harvard University Press).
59. Ehrlich, P.R. (2008), "Key Issues for Attention From Ecological Economists", *Environment and Development Economics*, 13(1), 1-20.
60. Ehrlich, P.R. and A.H. Ehrlich (1981), *Extinction: The Causes and Consequences of the Disappearance of Species* (New York, NY: Random House).
61. Ehrlich, P.R. and A.H. Ehrlich (1990), *The Population Explosion* (New York: Simon and Schuster).
62. Ehrlich, P.R. and A.H. Ehrlich, and J.P. Holdren (1977), *EcoScience: Population, Resources, and Environment* (San Francisco, CA: W.H. Freeman).
63. Ensminger, J. (1992), *Making a Market: The Institutional Transformation of an African Society* (New York: Cambridge University Press).
64. Falconer, J. (1990), *The Major Significance of "Minor" Forest Products: the total use and value of forests in the West African humid forest zone* (Rome: Food and Agriculture Organization).
65. Feeny, D., F. Berkes, B.J. McCay, and J.M. Acheson (1990), "The Tragedy of the Commons: Twenty-two Years Later", *Human Ecology*, 18(1), 1-19.
66. Filmer, D. and L. Pritchett (2002), "Environmental Degradation and the Demand for Children: Searching for the Vicious Circle in Pakistan", *Environment and Development Economics*, 7(1), 123-146.
67. Ghatge, R., N.S. Jodhs, and P. Mukhopadhyay, eds. (2008), *Promise, Trust and Evolution: Managing the Commons of South Asia* (Oxford: Oxford University Press).
68. Guyer, J. L. (1994), "Lineal Identities and Lateral Networks: The Logic of Polyandrous Motherhood", in C. Bledsoe and G. Pison, eds., *Nuptiality in Sub-Saharan Africa: Contemporary Anthropological and Demographic Perspectives* (Oxford: Clarendon Press).
69. Hamilton, K. and M. Clemens (1999), "Genuine Savings Rates in Developing Countries", *World Bank Economic Review*, 13(2), 333-56.
70. Hassan, R., R. Scholes, and N. Ash, eds. – for Millennium Ecosystem Assessments – (2005), *Ecosystems and Human Well-Being, Vol. 1: Current State and Trends* (Washington DC: Island Press).
71. Hecht, S., A.B. Anderson and P. May (1988), "The Subsidy from Nature: Shifting Cultivation, Successional Palm Forests and Rural Development", *Human Organization*, 47(1), 25-35.
72. Heckman, J.J. (1992), "Randomization and Social Policy Evaluation", in C. Mansli and I. Garfinkel, eds., *Evacuating Welfare and Training Programs* (Cambridge, MA: Harvard University Press).
73. Heyser, N. (1996), *Gender, Population and Environment in the Context of Deforestation: Malaysian Case Study* (Geneva: United Nations Research Institute for Social Development).
74. Homer-Dixon, T.E. (1999), *Environment, Scarcity, and Violence* (Princeton, NJ: Princeton University Press).
75. Hufschmidt, M.M., D.E. James, A.D. Meister, B.T. Bower, and J.A. Dixon (1983), *Environment, Natural Systems, and Development* (Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press).
76. Isham, J., Narayan and L.H. Pritchett (1995), "Does Participation Improve Performance? Establishing Causality with Subjective Data, World Bank Economic Review.

77. Jodha, N.S. (1986), "Common Property Resources and the Rural Poor", *Economic and Political Weekly*, 21, 1169-81.
78. Jodha, N.S. (2001), *Living on the Edge: Sustaining Agriculture and Community Resources in Fragile Environments* (Delhi: Oxford University Press).
79. Kadekodi, G.K. (2004). *Common Property Resource Management: Reflection on Theory and the Indian Experience* (Delhi: Oxford University Press).
80. Kakujaha-Matundu, O. and C. Perrings (2000), "Biodiversity Conservation and Land-Use Options in Semi-Arid Lands: the Case of Nyae Nyae in Namibia", in C. Perrings ed., *The Economics of Biodiversity Conservation in sub-Saharan Africa* (Cheltenham: Edward Elgar).
81. Kim, E.H., A. Morse, and L. Zingales (2006), "What has Mattered to Economic Since 1970", *Journal of Economic Perspectives*, 20(4), 189-202.
82. Kremer, M. and E. Miguel (2006), "The Illusion of Sustainability", Working Paper No. 091, Bureau for Research and Economic Analysis of Development, Center for International Development, Harvard University, Cambridge, MA.
83. Leisinger, K.M., K.M. Schmidt, and R. Pandya-Lorch (2002), *Six Billion and Counting: Population and Food Security in the 21st Century* (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).
84. Lenton, T.M., H. Held, E. Krigler, J.W. Hall, S. Ranhstorf, and H.J. Schellnhuber (2008), "Tipping Elements in the Earth's Climate System", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 105(6), 1786-1793.
85. Lindahl, E.R. (1958), "Just Taxation – A Positive Solution", in R.A. Musgrave and A.T. Peacock eds., *Classics in the Theory of Public Finance* (London: MacMillan). Translated from the original article in Swedish, published in 1919.
86. Little, I.M.D. and J.A. Mirrlees (1968), *Manual of Industrial Project Analysis in Developing Countries: Social Cost Benefit Analysis* (Paris: OECD).
87. Little, I.M.D. and J.A. Mirrlees (1974), *Project Appraisal and Planning for Developing Countries: Social Cost Benefit Analysis* (London: Heinemann).
88. Little, I.M.D. and J.A. Mirrlees (1991), "Project Appraisal and Planning Twenty Years On", *Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics, 1990* (Washington, DC: World Bank), 351-382.
89. Lopez, R. (1997), "Environmental Externalities in Traditional Agriculture and the Impact of Trade Liberalization: The Case of Ghana", *Journal of Development Economics*, 53(1), 17-39.
90. Lopez, R. (1998), "The Tragedy of the Commons in Cote d'Ivoire Agriculture: Empirical Evidence and Implications for Evaluating Trade Policies", *World Bank Economic Review*, 12(1), 105-132.
91. Loughran, D. and L. Pritchett (1998), "Environmental Scarcity, Resource collection, and the Demand for Children in Nepal", Discussion Paper, World Bank, Washington, DC.
92. Maddison, A. (2001), *The World Economy: A Millennial Perspective* (Paris OECD, Development Research Centre).
93. McKean, M. (1992), "Success on the Commons: A Comparative Examination of Institutions for Common Property Resource Management", *Journal of Theoretical Politics*, 4(2), 256-68.
94. M.E.A. – Millenium Ecosystem Assessment – (2003), *Ecosystem and Human Well-Being* (Washington DC: Island Press).
95. Mukhopadhyay, P. (2008), "Heterogeneity, Commons, and Privatization: Agrarian Institutional Change in Goa", in R. Ghate, N.S. Jodha, and P. Mukhopadhyay, eds.,

(2008), *Promise, Trust and Evolution: Managing the Commons of South Asia* (Oxford: Oxford University Press).

96. Myers, N. and J. Kent (2000), *Perverse Subsidies: How Tax Dollars Undercut our Environment and Our Economies* (Washington, DC: Island Press).

97. National Research Council (1986), *Proceedings of a Conference on Common Property Resource Management* (Washington, DC: National Academy Press).

98. National Research Council (2002), *The Drama of the Commons*, (Washington, DC: National Academy Press).

99. Nerlove, M. (1991), "Population and the Environment: A Parable of Firewood and Other Tales", *American Journal of Agricultural Economics*, 75(1), 59-71.

100. Netting, R. (1985), *Hill Farmers of Nigeria: Cultural Ecology of the Kofyar of the Jos Plateau* (Seattle: University of Washington Press).

101. Newcombe, K.J. (1989), "An Economic Justification of Rural Afforestation: The Case of Ethiopia", in G. Schramm and J.J. Warford, eds., *Environmental Management and Economic Development Issues* (Baltimore: The John Hopkins University Press).

102. Noronha, R. (1997), "Common Property Resource Management in Traditional Societies", in P. Dasgupta and K.-G. Mäler eds., *The Environment and Emerging Development Issues* (Oxford: Clarendon Press).

103. North, D. and R.P. Thomas (1973), *The Rise of Western World: A New Economic History* (Cambridge: Cambridge University Press).

104. Ostrom, E. (1990), *Governing the commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (Cambridge University Press).

105. Ostrom, E. (1992), *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems* (San Francisco, CA: International Center for Self-Governance Press).

106. Ostrom, E. (1996), "Incentives, Rules of the Game, and Development", *Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics*, 1995 (Supplement to the *World Bank Economic Review* and the *World Bank Research Observer*), 207-234.

107. Pagiola, S., N. Landell-Mills, and J. Bishop (2002), "Making-Market-Based Mechanism Work for Forests and People", in S. Pagiola, J. Bishop, and N. Landell-Mills, eds., *Selling Forest Environmental Services: Market-Based Mechanisms for Conservation and Development* (London: Earthscan).

108. Pagiola, S., A.R. Rios, and A. Arcenas (2008), "Can the Poor Participate in Payments for Environmental Services? Lessons from the Silvopastoral Project in Nicaragua", *Environment and Development Economics*, 13(3), 299-326.

109. Palm, C.A., S.A. Votu, P.A. Sanchez, and P.J. Erikson, eds., (2005), *Slash-and-Burn Agriculture: The Search for Alternatives* (New York: Columbia University Press).

110. Pattanayak, S.K., and D.T. Butry (2005), "Spatial Complementarity of Forests and Farms: Accounting for Ecosystem Services", *American Journal of Agricultural Economics*, 87 (4), 995-1008.

111. Pattanayak, S.K., and R.A. Kramer (2001), "Worth of Watersheds: A Producer Surplus Approach for Valuing Drought Mitigation in Eastern Indonesia", *Environment and Development Economics*, 6(1), 123-146.

112. Pattanayak, S.K., and E.O. Sills (2001), "Do Tropical Forests Provide Natural Insurance, The Microeconomics of Non-Timber Forest Collection in the Brazilian Amazon", *Land Economics*, 77(4), 595-612.

113. Perrings, C. (2000), "The Biodiversity Convention and Biodiversity in sub-Saharan Africa", in C. Perrings, ed., *The Economics of Biodiversity Conservation in sub-Saharan Africa* (Cheltenham: Edward Elgar).
114. Perrings, C. ed. (2000) *The Economics of Biodiversity Conservation in sub-Saharan Africa* (Cheltenham: Edward Elgar).
115. Ray. D. (1998), *Development Economics* (Princeton, NJ: Princeton University Press).
116. Reid, W.V., H.A. Mooney, A. Cropper et al. (2005), *Ecosystems and Human Wellbeing: Synthesis* (Washington, DC: World Resource Institute).
117. Repetto, R. (1988), "Economic Policy Reform for Natural Resource Conservation", *Synthesis* (Washington, DC: World Resource Institute).
118. Repetto, R., W. Magrath, M. Wells, C. Beer, and F. Rossini (1989), *Wasting Assets: Natural Resources and the National Income Accounts* (Washington, DC: World Resource Institute).
119. Ricketts, T.H., G.C. Daily, P.R. Ehrlich, and C. Michener (2004), "Economic Value of Tropical Forests in Coffee Production", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 101, 12579-12582.
120. Ricketts, T.H., J. Regetz, I. Steffan-Dewenter, S.A. Cunninghamd, C. Kremen, A. Bogdanski, B. Gemill-Herren, S.S. Greenleaf, A.M. Klein, M.M. Mayfield, L.A. Morandin, A. Ochieng, and B.F. Viana (2008), "Landscape Effects on Crop Pollination Services: Are there General Patterns?" *Ecology letters*, 11, 499-515.
121. Sachs, J.D. (2008), *Common Wealth: Economics for a Crowded Planet* (New York: Penguin Press).
122. Seabright, P. (1993), Managing Local Commons: Theoretical Issues in Incentive Design", *Journal of Economic Perspectives*, 7(1), 13-34.
123. Sen, A. (1999), *Development as Freedom* (Oxford: Oxford University Press).
124. Shyamsundar, P. (2008), "Decentralization, Devolution, and Collective Action", in R. Ghate, N.S. Jodha. and P. Mukhopadhyay, eds. (2008), *Promise, Trust and Evolution: Managing the Commons of South Asia* (Oxford: Oxford University Press).
125. Solorzano, R., R. de Camino, R. Woodward, J. Tosi, V. Watson, A. Vasquez, C. Villalobos, J. Jimenez, R. Repetto, and W. Cruz (1991), *Accounts Overdue: Natural Resource Depreciation in Costa Rica* (Washington, DC: World Resource Institute).
126. Somanathan, E. (1991), "Deforestation, Property Rights and Incentives in Central Himalaya", *Economic and Political Weekly*, 26 (Special Issue: January 26) PE37-46.
127. Somanathan, E., R. Prabhakar, and B.S. Mehta (2005), "Does Decentralization Work? Forest Conservation in the Himalaya", Discussion Paper 05-4, Indian Statistical Institute, Delhi.
128. Squire, L. and H. Van der Taak (1975), *Economic Analysis of Projects* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
129. Steffen, W., A. Sanderson, P.D. Tyson, J. Jäger, P.A. Matson, B. Moore III, F. Oldfield, K. Richardson, H.J. Schellnhuber, B.L. Turner II, and R.J. Wasson 92004), *Global Change and the Earth System* (Berlin: Springer).
130. Stern, N.H. (1989) "The Economics of Development: A Survey", *Economic Journal*, 99(2) 597-685.
131. Stern, N.H. (2006). *The Stern Review of the Economics of Climate Change* (Cambridge^ Cambridge University Press).
132. Sterner, T. (2003), *Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management* (Washington DC: Resources for the Future).

133. Stiglitz, J.E. (2002), *Globalization and its Discontents* (New York: W>W. Norton).
134. Tallis, H., Kareiva, M. Maevier, and A. Chang (2008), “An Ecosystem Services Framework to Support both Practical Conservation and Economic Development”, *Proceedings of National Academy of Sciences*, 105(28), 9457-9464.
135. Thomson, J.T., D.H. Feeny, and R.J. Oakerson (1986), “Institutional Dynamics: The Evolution and Dissolution of Common Property Resource Management”, in National Research Council (1986), *Proceedings of a Conference on Common Property Resource Management* (Washington DC: US National Academy of Science Press).
136. Tomich, T.P., M. van Noordwijk, and D.E. Thomas, eds. (2004), “Environmental Services and Land Use Change: Bridging the Gap between Policy and Research in Southeast Asia”, *Agriculture Ecosystems & Environment*, Vol. 104, No. 1, (Amsterdam: Elsevier).
137. Tomich, T.P., C.A. Palm, S.J. Velarde, H. Geist, A.N. Gillison, L. Lebel, M. Locatelli, W. Mala, M. van Noordwijk, K. Sebastian, D. Timmer, and D. White (2005), *Forest and Agroecosystem Tradeoff in the Humid Tropics* (Nairobi: Alternatives to Slash-and-Burn Programme).
138. UNDP – United Nations Development Programme – (2007/08), *Human Development Report* (New York: Oxford University Press).
139. Vincent, J.R., R.M. Ali, and Associates (1997), *Environment and Development in a Resource-Rich Economy: Malaysia Under the New Economic Policy* (Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development).
140. Wade, R. (1988), *Village Republics: Economic Conditions for Collective Action in South India* (Cambridge: Cambridge University Press).
141. Whittington, D., W.M. Hanemann, C. Sadoff, and M. Jeuland (2009), “Water and Sanitation Challenge Paper”, in B. Lomborg ed., *Global Crises, Global Solutions*, 2nd Ed. (Cambridge: Cambridge University Press).
142. World Commission on Environment and Development (1987), *Our Common Future* (New York: Oxford University Press).
143. World Resources Institute (2005), *World Resourced 2005: The Wealth of the Poor* (Washington DC: World Resources Institute).

Таблица
Прогресс бедных стран

Страна/регион	Ежегодный процентный рост с 1970 по 2000 гг.				
	Богатство	Рост населения	Богатство на душу населения	ВВП на душу населения	ΔHDI*
Страны южнее пустыни Сахара	-0,1	2,7	-2,8	-0,1	+
Бангладеш	1,4	2,2	-0,8	1,9	+
Индия	1,6	2,0	-0,4	3,0	+
Непал	1,8	2,2	-0,4	1,9	+
Пакистан	1,3	2,7	-1,4	2,2	+
Китай	5,9	1,4	4,5	7,8	+

* изменение HDI в течение 1970-2000 гг.

Адаптировано по данным работ Dasgupta [43] и Arrow et al. [6].

Алан Бойл⁴⁶ (Alan Boyle)

Профессор международного государственного права на юридическом факультете Эдинбургского университета

1. Введение

Право на благоприятную экологическую среду (экологические права) не соответствует точно какой-либо одной категории или “поколению” прав человека⁴⁷. Эти права можно рассматривать, по крайней мере, с трех точек зрения, охватывающих все различные категории или поколения прав человека. Во-первых, существующие гражданские и политические права можно использовать, для того чтобы у физических лиц, групп и НПО имелся доступ к информации об окружающей среде, к средствам судебной защиты и политическим процессам. Имеется в виду предоставление возможностей, облегчение участия в принятии решений по экологическим проблемам и принуждения правительства к выполнению минимальных стандартов защиты жизни, личной жизни и собственности от ущерба, причиненного окружающей среде. Вторая возможность состоит в трактовке удовлетворительной, благоприятной для здоровья или доброкачественной окружающей среды как экономических или социальных прав, сопоставимых с тем, что постепенно должно быть достигнуто в рамках Международного пакта ООН от 1966 г. об экономических, социальных и культурных правах. Основной аргумент этого подхода состоит в том, чтобы качество окружающей среды имело преимущественное право как ценность, и чтобы его статус был сопоставим со статусом другим экономическим и социальных прав, таких как развитие, и чтобы качество окружающей среды имело приоритет над целями, основанными не на правах. Подобно другим экономическим и социальным правам, экологические права должны быть программными и в большинстве случаев принудительно обеспечиваемыми только с помощью относительно слабых международных надзорных механизмов. Третий выбор должен трактовать качество окружающей среды как коллективное или солидарное право, которое дается широкому кругу (“населению”), а не отдельным лицам, определять, каким образом окружающая среда и природные ресурсы должны быть защищаться и управляться.

Первый подход по существу является антропоцентрическим, поскольку он концентрируется на вредных воздействиях на отдельных людей, а не на саму ок-

⁴⁵ Статья отражает точку зрения автора, а не точку зрения Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) или коспонсоров Всемирного конгресса.

⁴⁶ Профессор Алан Бойл окончил Оксфордский университет по кафедре международного государственного права. Он является адвокатом высшего ранга и периодически принимает участие в работе Международного суда. Его интересы включают международное экологическое право, морское право, международные конвенции, международное нормотворчество, разрешение международных споров.

⁴⁷ Права человека, во времени их появления, делятся на три поколения: 1) личные и политические права, провозглашенные Великой Французской революцией и американской борьбой за независимость; 2) социально-экономические и культурные права, которые появились в результате борьбы народов за улучшение своего положения; 3) коллективные права, включая право на мир, разоружение, здоровую окружающую среду, развитие и др. права.

ружающую среду: это соответствует “экологизации” юридических аспектов прав человека, а не юридическим аспектам экологических прав. Второй подход годится для рассмотрения окружающей среды как товар сам по себе, но, тем не менее, он всегда будет уязвим при выборе оптимального соотношения с другими сходными привилегиями, но конкурирующими целями, включая право на экономическое развитие⁴⁸. Третий подход является самым оспариваемым. Не все юристы в области прав человека относятся благоприятно к признанию прав третьего поколения, аргументируя, что оно преуменьшает значение концепции прав человека, и обращают внимание на необходимость полного соблюдения существующих гражданских, политических, экономических и социальных прав⁴⁹. Концепция с трудом вписывается в повестку дня Всемирной конференции ООН по правам человека 1993 г., и вообще она мало добавляет к пониманию сути экологических прав, которые по своему существу не являются коллективными. Однако имеются некоторые важные примеры коллективных прав, которые в определенном контексте могут иметь экологические последствия, такие как защита культурных ценностей меньшинств и коренного населения⁵⁰ или право всех людей свободно распоряжаться своими природными ресурсами, признанное в 1966 г. в рамках Пакта ООН о гражданских и политических правах и экономических, социальных и культурных правах⁵¹, и Африканская хартия прав человека и народов⁵².

⁴⁸ Декларация о праве на развитие, Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 41/128 от 4 декабря 1986 г., Статья 2(3); Декларация Рио об окружающей среде и развитии от 1992 г., Принцип 3; Пакт ООН от 1966 г. о гражданских и политических правах и экономических, социальных и культурных правах, Общая статья 1(1). “Право на развитие” включает не просто содействие экономическому развитию государствами, но также более широкие элементы человеческого развития, которые имеются в Пакте ООН от 1966 г. об экономических, социальных и культурных правах, Венская декларация о правах человек 1993 г. и Цели развития тысячелетия, Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 55/2 (2000 г.). См. A. Rosas, “Право на развитие” в A. Eide, C. Krause, A. Rosas (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights (Экономические, социальные и культурные права)*? Ch.7, 119-21; B.A. Andreassen and S.P. Marks (eds.), *Development as a Human Right (Развитие как право человека)* (Cambridge, Mass., 2006); Merrills, *Environmental Rights (Экологические права)* в D. Bodansky, J. Brunée and E. Hey (eds.) *Oxford Handbook of International Environmental Law (Оксфордское руководство по Международному экологическому праву)* (Oxford, 2007) 663.

⁴⁹ P. Alston, 29 *NILR* (Нидерландское международное юридическое обозрение) (1982), 307; там же, 78 *AJIL* (Американский журнал международного права) (1984), 607; I. Brownlie, in J. Crawford (ed.), *The Rights of Peoples (Права людей)* (Oxford, 1988), 1.

⁵⁰ См. Международный пакт 1966 г. о гражданских и политических правах (ICCPR), Статья 27, в рамках которой меньшинства имеют право пользоваться своей собственной культурой, включая эксплуатацию природных ресурсов, и Конвенцию МОТ 1989 г. № 169, относящуюся к коренному населению и племенам.

⁵¹ Общая статья 1(2) и см. также ICESR (Международный пакт по экономическим, социальным и культурным правам), Статья 25 и ICCPR, Статья 47: “Ничто в данном Пакте не должно интерпретироваться, как ущемляющее неотъемлемое право всех людей пользоваться и использовать полностью и свободно своими природным богатством и ресурсами”. Для выяснения истории происхождения Статьи 1(2) см. A. Cassese “Self-determination of Peoples” (Самоопределение народов) в L. Henkin (ed.), *The International Bill of Rights – The Covenant on Civil and Political Rights (Международный билль о правах – Пакт о гражданских и политических правах)* (New York, 1981), 32 ff, and A. Rosas, “The Right to Self-Determination” (Право на самоопределение) in Eide, Krause, Rosas (ed.), *Economic, Social and Cultural Rights (Экономические, социальные и культурные права)*, Ch.6, 117, где отмечается, что Статья

Проще говоря, вопрос, который рассматривается в данной статье, следующий. Должны ли мы продолжать думать о правах человека и окружающей среде в существующих рамках юридических аспектов прав человека, в которых защита человека занимает центральное место, особенно с точки зрения экологизации права на жизнь, личную жизнь и собственность, или пришло время говорить непосредственно об экологических правах, другими словами, о праве иметь саму защищенную окружающую среду? Должны ли мы переступить пределы антропоцентрического подхода в пользу эоцентрического⁵³ подхода?

Этот вопрос не является новым. 35 лет назад на Конференции ООН по окружающей человека среде, проведенной в Стокгольме, международное сообщество заявило, что “Человек имеет основополагающее право на свободу, равенство и достойные условия жизни *в окружающей среде, качество которой обеспечивает достойную жизнь и благосостояние*, и он должен нести полную ответственность за защиту и улучшения состояния окружающей среды для нынешнего и будущих поколений⁵⁴”. Эта важная декларация может стать основой для последующей разработки прав человека на достойное качество окружающей среды⁵⁵, но ее воздействия в реальном мире оказались весьма умеренными. Она не была повторена в 1992 г. в Декларации Рио, в которой человек стал “в центре внимания устойчивого развития”, и это имеет отношение только к тому, “чтобы он имел право на здоровую и полноценную жизнь в гармонии с окружающей средой⁵⁶”. Как заметила в свое время Дина Шелтон (Dinah Shelton⁵⁷), Декларация Рио не смогла акцентировать внимание на правах человека, что свидетельствовало о неопределенности и вызвало споры в отношении надлежащего места юридических аспектов прав человека при разработке международного экологического права⁵⁸. Спустя 15 лет все еще остаются вопросы для обсуждения.

1”устанавливает минимальные права всего населения в отношении экономических и социальных прав против собственного правительства”.

⁵² См. ниже сноску 22.

⁵³ Эоцентрический подход – ориентированность на экологическую целесообразность при взаимодействии с природой.

⁵⁴ Принцип I Стокгольмской Декларации об окружающей человека среде, *Доклад Конференции ООН об окружающей человека среде* (New York, 1973), UN Doc. A/CONF.48/14/Rev.1. См. L. Sohn, the Stockholm declaration on the Human Environment, 14 *Harv. ILJ* (1973), 451-5.

⁵⁵ Sohn (Лидия Сон, профессор в области инженерного обеспечения в университете Беркли, в штате Калифорния, специализирующая в области нанотехнологий), предыдущая сноска, в которой утверждается, что Принцип I Стокгольмской Декларации 1972 г. создает отдельное право человека такого рода.

⁵⁶ Принцип I, Декларация об окружающей среде и развитию, *Report of the United Nations Conference on Environment*, I, (New York, 1992), UN Doc. A/CONF.151/26/Rev.1.

⁵⁷ Профессор международного права в университете Беркли, штат Калифорния. Она специализируется в вопросах международного права, прав человека, экологического права, автор многочисленных публикаций, имеет много престижных премий в области защиты прав человека и является консультантом в ЮНЕП, ВОЗ, ЕС, Совете Европы и Организации американских государств. С октября 2010 г. Дина Шелтон возглавляет Межамериканскую комиссию по правам человека (IACHR).

⁵⁸ D. Shelton, What Happened in Rio in Human Rights? (Что случилось в Рио с правами человека?) (1992) 3 *YIEL* (*Ежегодник международного экологического права*) 75, 82 ff.

Среди договоров о правах человека только в Африканской хартии прав человека и народов экологические права декларируются в качественном отношении. В ней защищается как право людей на “наилучший достижимый уровень жизни”⁵⁹ и их право на “благополучную окружающую среду, благоприятную для их развития”⁶⁰. В случае *Ogoniland*⁶¹ Африканская комиссия по правам человека и народов пришла к выводу, что “качество окружающей среды резко ухудшилось вследствие загрязнения, и она обезображена вследствие уничтожения всех живописных мест и их разнообразия, что противоречит благоприятным условиям проживания и развития, так как полностью нарушено экологическое равновесие, что наносит вред физическому и нравственному здоровью”⁶². Она (Комиссия) признает, среди прочего, что Статья 24 Хартии налагает обязательство на государство принимать возможные меры “для предотвращения загрязнения и ухудшения состояния окружающей среды, для содействия защите окружающей среды и обеспечения экологически устойчивого развития и использования природных ресурсов”⁶³. Особе внимание государства должны уделять выполнению Статей 16 и 24, включая “распоряжение или, по крайней мере, разрешение на независимый научный мониторинг находящейся по угрозе окружающей среды, требование и публикация исследований экологического и социального воздействия перед любым видом крупного промышленного развития, проведение надлежащего мониторинга и предоставление информации для тех жителей, которые подвергаются воздействию опасных материалов и деятельности, и предоставление полноценных возможностей для отдельных лиц быть услышанными и принимать участие в решениях о развитии, воздействующем на население”⁶⁴. Последнее распоряжение Комиссии также является имеющим большие перспективы случая защиты экологических прав. Оно призывает к “полной очистке почвы и водных объектов, пострадавших от деятельности по добыче нефти”, подготовке оценок воздействия на окружающую среду и общество, а также предоставления информации о рисках

⁵⁹ Статья 16.

⁶⁰ Статья 24.

⁶¹ Огонилэнд – территория Нигерии, на которой более 500 лет проживают этнические группы огони с общим населением более 0,5 млн. чел. Территория занимает площадь порядка 100 тыс. кв. км в Речном штате Нигерии. В 1990 г. было создано Движение за Спасение Народа Огони с целью защиты экономических и политических прав жителей Огонилэнда. Территория Огонилэнда на протяжении десятилетий загрязнена нефтью. Этому загрязнению потворствовало правительство Нигерии, которое позволило отечественной и зарубежной нефтяной компании проводить работы по добыче нефти на этой территории без выполнения природоохранных требований.

⁶² Сноска 57. См. K.S.A. Ebeku, The right to a satisfactory environment and the African Commission (Право на благоприятную окружающую среду и Африканская Комиссия) (2003) 3 *African Human Rights Law Journal* 149 at 63; J.C. Nwobike, The African Commission on Human and People's Rights and the Demystification of Second and Third Generation Rights under the African Charter (Африканская Комиссия по правам человека и народов и демистификация прав второго и третьего поколения в рамках Африканской хартии) (2005) 1 *African Journal of Legal Studies* 129 at 139.

⁶³ *The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v Nigeria* (Центр действий за социальные и экономические права и Центр экономических и социальных прав против Нигерии), ACHPP, Communication 155/96 (2002), сноски 58-59. См. D. Shelton, Decision Regarding case 155/96 (2002) 96 *AJIL* 937.

⁶⁴ § 54.

для здоровья и окружающей среды и “полноценного доступа к регулирующим органам и органам, принимающим решения”⁶⁵”. Как заметила Шелтон, “Результатом является предложение детальной концепции для объединения защиты окружающей среды, экономического развития и гарантии соблюдения прав человека”⁶⁶”.

Решение по *Ogoniland* является знаменательным решением, которое идет дальше любого предыдущего дела по правам человека в основных экологических обязательствах, накладываемых на государства. Оно является уникальным в смысле применения в первый раз права людей свободно распоряжаться своими собственными природными ресурсами⁶⁷. В сочетании со свидетельствами причинения тяжелого вреда жизням людей, здоровью, собственности и благосостояния местного населения, решение можно рассматривать как вызов для долговременное добычи нефти в Огониленде. Самыми очевидными характеристиками неустойчивого развития являются материальный ущерб и отсутствие материальных выгод для тех, кто подвергается наибольшему негативному воздействию. В этом смысле неудивительно, что Африканская Комиссия не рассматривала этот случай просто как неспособность сохранения справедливого баланса между общественным благом и правами частных лиц. Это решение стало неким указанием на то, как можно использовать экологические права, но следует напомнить основное обоснование в Статьях 21 и 24. Нет другого соглашения, в котором содержалось бы что-либо сопоставимое. Кроме того, права, предусмотренные Африканской Конвенцией, являются правами народов, а не правами личности.

Кроме того, в несколько сходных обстоятельствах Межамериканская комиссия и суд по правам человека интерпретировали права на жизнь, здоровье и собственность, чтобы иметь возможность защиты от резкого ухудшения состояния окружающей среды и неустойчивого развития, и они идут своим путем для дости-

⁶⁵ § 69.

⁶⁶ D. Shelton, Decision Regarding case 155/96 (2002) 96 *AJIL* 937, 942. В статье Шелтон рассматривается иск Центра действий по защите экономических и социальных прав и Центра экономических и социальных прав против правительства Нигерии (дело SERAC), в котором истцы обвинили правительство Нигерии в том, что оно нарушило право на здоровье и право на чистую окружающую среду, которые определены в Статьях 16 и 24 Африканской хартии, не выполнив минимальных требований, гарантирующих эти права. Правительство разрешило деятельность нефтяных компаний, которая привела к крупномасштабному загрязнению Огониленда.

⁶⁷ Статья 21. Хотя Статья 1(2) ICCPR от 1996 г. также признает право людей “свободно распоряжаться своим национальным богатством и ресурсами ...”, оно не может быть оспорено в судебном порядке Комитетом по правам человека (HRC) в рамках процедуры для индивидуальных жалоб, установленной в Необязательном протоколе: см. *Lubicon Lake Band v. Canada* (1990). Речь идет о нарушении правительством Канады своих обещаний предоставить племени коренных канадцев лубикон кри земли, жилья и доступа к проточной воде. Это племя проживает на севере провинции Альберта. Сообщение ICCPR № 167.1984, § 32.1. Нарушение права на постоянный суверенитет над собственными природными ресурсами было также заявлено в *East Timor Case* (1995). Имеется в виду дело в Международном суде Португалии против Австралии, в котором Португалия, среди прочего, выступала против действий Австралии, препятствовавших самоопределению жителей Восточного Тимора (с 2002 г. независимое государство) ICJ Reports 90, at 94, но дело не было принято судом.

жения того же самого результата, как в Статье 24 Африканской Конвенции⁶⁸. В деле майя в округе Толедо⁶⁹ Межамериканская комиссия (IACHR) приняла решение, что концессии на заготовку леса угрожает долговременным и необратимым ущербом для окружающей среды, от которой зависит система ведения сельского хозяйства истцов. Потеря верхнего слоя почвы будет мешать возобновлению леса, угрожать водоснабжению и сокращать наличие диких животных и растений. Цитируя ситуацию с делом *Огониленд*, IACHR пришла к выводу, что имелись нарушения права истцов на собственность на земле их предков. В своем заключительном распоряжении Комиссия потребовала, чтобы правительство Белиза компенсировало экологический ущерб и приняло меры к проведению демаркации и защите земель коренного населения при проведении с ним консультаций. В решении Комиссии отмечается важность экономического развития, но повторяется, что “деятельность по развитию должна сопровождаться надлежащими и эффективными мерами для обеспечения того, чтобы она не проводилась за счет фундаментальных прав людей, которые могут оказаться под особенно негативным воздействием, включая коренные народы и окружающую среду, от состояния которой зависит их материальное, культурное и духовное благосостояние⁷⁰”. В отличие от дела *Огониленда*, однако, решения IACHR были основаны в значительной степени на конкретных правах коренных народов на их традиционные земли, и неясно, на что они могут полагаться за пределами этой территории.

В большинстве соглашений о правах человека либо не дается прямая ссылка на окружающую среду, вообще, таких как Европейская конвенция о правах человека, или в них имеется только относительно ограниченные положения, сконцентрированные на здоровье человека⁷¹, и сомнительно, смогут ли последние согла-

⁶⁸ См. *Mayagna (Sumo) Awas Tingi Community v. Nicaragua* (Иск коренного народа Никарагуа авас-тинги к правительству Никарагуа о правах на землю) (2001), Ser. X, No. 20; *Maya indigenous community of the Toledo District v. Belize* (Жители племени майя в округе Толедо против правительства Белиза в отношении отсутствия прав майя на землю и природные ресурсы) Case 12.053, Report No 40/04, Inter-Am. C.H.R., OEA/Ser.L/V/II.122 Doc. 5 rev. 1 at 727 (2004); *Yanomami Indians v. Brazil* (Иск индейцев племени яномамы на северо-западе Бразилии против правительства Бразилии в связи с резким ухудшением качества окружающей среды из-за добычи полезных ископаемых), Decision 7615, Inter-Am. C.H.R., Inter-American YB on hum. Rts. 264 (1985). Несколько других исков были приняты: *Yakye Axa indigenous community of the Enxet-Lengua people v. Paraguay* (иск коренного племени якие акса против правительства Парагвая в отношении территориальных прав), Case 12.313, Report No. 2/02, Inter-Am. C.H.R., Doc. 5 rev. 1 at 387 (2002); *The Kichwa Peoples of the Sarayaku community and its members v. Ecuador* (иск племени кечуа-сараяку против правительства Эквадора за нарушение прав коренного населения при проведении работ по разведке нефтяных месторождений). Case 167/04, Inter-Am. C.H.R., OEA/Ser. L/V/II.122 Doc. 5 rev. 1 at 308 (2004).

⁶⁹ Предыдущее примечание.

⁷⁰ § 150.

⁷¹ Например, Статья 12 Международного пакта от 1966 г. об экономических, социальных и культурных правах; Европейская социальная хартия, Статья 11, 529 UNTS (Сборники международных договоров ООН) 89; 1988 Дополнительный протокол к Американской Конвенции о правах человека, статья 11, 28 ILM (Международные правовые материалы), 15: 1989 Конвенция о правах ребенка, Статья 24(2)(с), 28 ILM (1989). 1448. Более полное обсуждение этих положений соглашений см. R. Churchill, in, A.E. Boyle and M.R. Anderson (eds.) *Human Approaches to Environmental Protection* (Гуманитарные подходы к защите окружающей среды) (Oxford 1996), Ch.5.

шения что-либо добавить к прецедентному праву, вытекающему из права на жизнь⁷². Имеется одно примечательное исключение: Орхусская конвенция 1998 г. о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, относящимся к окружающей среде⁷³, в преамбуле которой не только упоминается Принцип I Стокгольмской декларации и признается, что “надлежащая защита окружающей среды является неотъемлемой составляющей благосостояния людей и пользования базовыми правами человека, включая право на саму жизнь”, но также утверждается, что “каждый человек имеет право на проживание в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благополучия, и обязанности, как индивидуальные, так и в связи с другими, для защиты и улучшения состояния окружающей среды для блага нынешнего и будущих поколений”.

Однако направленность Орхусской конвенции является строго процедурной по содержанию, ограниченной участием общественности в принятии решений, доступом к правосудию и информации⁷⁴. Как концепция экологических прав, немного близки к принципу I Стокгольмской конвенции и полностью совпадают с Декларацией Рио 1992 г., которая оказывает четкую поддержку категорической формулировке той же самой категории процессуальных прав⁷⁵.

Орхусская конвенция получила широкую поддержку в Европе и оказала значительное влияние на судебную практику Европейского суда по правам человека (ECHR), решения которого рассматриваются ниже. Орхусская конвенция является важной в нынешних дебатах, поскольку в отличие от ECHR, она уделяет особое внимание общественным интересам с массовой политической активностью НПО⁷⁶. Но как указывал один критик, в то время как Конвенция поддерживает право на проживание в благоприятной окружающей среде, она “однако, не предусматривает предоставление средств для непосредственного пользования этим правом⁷⁷”. Кроме того, не предусматривается также предоставление общественности любого права на участие в принятии решения по политическим вопросам.

⁷² См. ниже, раздел 2.

⁷³ UN Doc. ECE/CEP/43. Принята на 4-й Европейской экономической комиссии ООН, Орхус, 25 июня, 1998.

⁷⁴ См. J. Ebbesson, *The Notion of Public Participation in International Environmental Law* (Представление об участии общественности в международном экологическом праве) (1997) 8 *YbIEL* 51.

⁷⁵ Принцип 10 предусматривает: “Проблемы окружающей среды лучше всего решаются с помощью участия всех заинтересованных граждан, на соответствующем уровне. На национальном уровне каждый человек должен иметь соответствующий доступ к информации, относящейся к окружающей среде, которой владеют государственные органы власти, включая информацию об опасных материалах и деятельности в их населенных пунктах, и возможность участия в процессах принятия решения. Государства должны облегчать и содействовать информированию общественности и участию, облегчая широкий доступ к информации. Должен быть предусмотрен действенный доступ к судебному и административному производству, включая возмещение вреда и средства судебной защиты”. См. также UNCED, Повестка дня 21, Глава 23, в особенности 23.2.

⁷⁶ Статьи 4(1)(а), 6 и 9 рассматриваются ниже, в разделе 2. Статья 6 заменена Решением II/1 о высвобождении ГМО в окружающую среду, UN, Economic Commission for Europe, *Rept. of 2nd Meeting of Parties to the Aarhus Convention*, ECE/MP.PP/2005/2/Add.2 (2005).

⁷⁷ Т. Hayward, *Constitutional Environmental Rights* (Конституционные экологические права) (Oxford, 2005), 180.

Конечно, именно в настоящее время правительства принимают решения о балансировании социальных, экологических и экономических целях. Конвенция не полностью самоустраняется от этого, поскольку Статья 7 предусматривает, что “насколько уместно, каждая сторона должна стараться предоставить возможности для участия общественности в подготовке политики, относящейся к любой среде”. Так как любой хороший юрист должен принимать во внимание, однако, что эта формулировка имеет небольшое содержание и не может отражаться при создании прав для отдельных лиц⁷⁸. Однако других прав человека соглашения даже не касаются.

Если Стокгольмская конвенция сделала мало для разработки международных экологических прав, она может оказывать большее воздействие на национальное законодательство. Экологические положения некоторого вида были добавлены к возрастающему количеству конституций с 1972 г. Некоторые из них не предусматривают никаких прав любого вида. Например, Статья 37 Хартии основных прав ЕС⁷⁹ предусматривает только, что “Высокий уровень защиты окружающей среды и улучшение качества окружающей среды должно быть интегрировано в политику Союза и должно обеспечиваться в соответствии с принципом устойчивого развития”. Подобным образом, под заголовком “Руководящие принципы государственной политики”, Статья 48А Конституции Индии предусматривает только, что “Государство должно стремиться к защите и улучшению состояния окружающей среды и к охране лесов и дикой природы в стране⁸⁰”. Эта статья, очевидно, не предусматривает обеспечение правовой санкции, но в отличие от Хартии ЕС, она поддерживает индийские суды в предоставлении других прав человека, включая право на жизнь, очень решительную экологическую интерпретацию⁸¹. Результатом стала судебная практика, которая больше, чем в любой другой стране использует юридические аспекты прав человека при обращении к во-

⁷⁸ Однако Алматинские руководства по содействию применению принципов Орхусской конвенции, принятые в 2005 г., не поддерживают участия общественности в принятии решений международными органами, заинтересованными в защите окружающей среды: UN, Economic Commission for Europe, *Rept. of 2nd Meeting of Parties to the Aarhus Convention*, ECE/MP.PP/2005/2/Add.5 (2005), §§ 28-39. Участие общественности в Стратегической экологической оценке (SEA) планов и программ также предусмотрено в Протоколе 2003 г. по SEA к Конвенции 1991 г. пр EIA (оценка воздействия на окружающую среду) в трансграничном контексте, Статья 8.

⁷⁹ OJEC 2000/C 364/01. Об экологических правах в ЕС см. Eleftheriadis in, P. Alston (ed.), *The EU and Human Rights (ЕС и права человека)* (Oxford, 1999), Ch. 16.

⁸⁰ См. также Конституцию 1982 г. Китайской Народной Республики, которая предусматривает следующее: Статья 9: “Государство обеспечивает рациональное использование природных ресурсов и защиту редких животных и растений. Запрещены присвоение или причинение ущерба природным ресурсам любой организацией или физическим лицом любым способом”.

Статья 26: “Государство защищает и улучшает качество окружающей среды, в которой проживают люди, и экологического окружения. Оно предотвращает и контролирует загрязнение и другие социальные опасности. Государство организует и судействует облесению и защите лесов”.

⁸¹ Об использовании “руководящих принципов” в индийском прецедентном праве см. M. Anderson and P. Galizzi (eds.), *International Environmental Law in National Courts (Международное экологическое право в национальных судах)* (London, 2002), at pp. 150-1.

просам качества окружающей среды⁸². Конституции некоторых стран черпают вдохновение из Статьи 12 Пакта ООН 1977 г. об экономических, социальных и культурных правах. Так, Статья 35 Конституции Республика Корея декларирует, что “все граждане должны иметь право на здоровую и приятную окружающую среду”, но затем говорится, что существо этого права должно определяться законодательством. Это, однако, не остановило корейские суды проводить “экологизацию” других прав человека.

Конституции других стран уделяют более пристальное внимание экологическим аспектам при формулировании прав человека. Статья 45 Конституции Испании декларирует, что каждый имеет “право пользоваться окружающей средой, подходящей для развития личности, а также должен охранять ее”. Затем она обращается к органам государственной власти с тем, чтобы они заботились о “рациональном использовании всех природных ресурсов в целях защиты и повышения качества жизни и защиты и восстановления окружающей среды ...” Статья 225 Конституции Бразилии декларирует, что каждый имеет “право на экологически сбалансированную окружающую среду, которая является активом общего пользования и необходима для полезного для здоровья качества жизни, и как правительство, так и население обязаны защищать и сохранять ее для нынешнего и будущих поколений⁸³”. Затем она устанавливает некоторые подробности ос-

⁸² См. *Bandhua Mukti Morcha v. Union of India* (Иск Фронта освобождения от подневольного труда – НПО - к Индийскому Союзу [Союз Индии и Пакистана после освобождения от Британского господства] в отношении введения запрета на подневольный труд, в особенности детский) (1984) 3 SCC 161; *M.C. Mehta v. Union of India* (1997) (дело экологического фонда М.С. Мехта против Индийского Союза в связи с утечкой дымящейся серной кислоты с предприятия по производству продуктов питания и удобрений, расположенного в центре Дели; утечка была вызвана неисправностью оборудования, и она вызвала несколько смертных случаев) 2 SCC 353; *Jaganat v. Union of India* (1997) (Иск организации, защищающей права бедных слоев населения против Индийского Союза в связи с огромным ущербом для окружающей среды из-за бесконтрольного выращивания креветок на фермах) 2 SCC 87. In *Francis Coralie Mullin v. The Administrator, Union Territory of Delhi* (дело британской подданной против руководства города в Дели в связи с нарушением ее прав при аресте) (1981) 2 SCR 516 Верховный суд объявил: “Право на жизнь включает в себя право на жизнь с человеческим достоинством и всем, что сопровождает его, а именно, минимальные потребности жизни, такие как адекватное питание, одежда и убежище и удобства для чтения, письма и самовыражения в различных формах, свободное перемещение и группирование и объединение с компаньонами. Важность и компоненты этого права должны зависеть от степени экономического развития страны, но они должны в любом случае включать в себя минимальные потребности для жизни, а также право на осуществление таких функций и деятельности, которые составляют минимальные потребности самовыражения человека” (529). Недавний обзор всего индийского прецедентного права см. J. Razzaque, “Human Rights and the Environment: the National Experience in South Asia and Africa” (Права человека и окружающая среда: Опыт стран южной Азии и Африки), *Joint UNEP-ОHCHR Expert Seminar on Human Rights and Environment: Background Paper* (Совместный семинар экспертов ЮНЕП – Управления Верховного комиссара ООН по правам человека по правам человека и окружающей среде: справочная публикация № 4) No 4, 14-16 January 2002.

⁸³ В деле, относящемся к объекту национального наследия Пантанал (обширная заболоченная тектоническая впадина) Федеральный суд постановил в 1995 г., что Статья 225 предусматривает коллективное право для всей общины, а не для отдельной личности. Однако имеется также возможность для физического лица предъявлять экологический иск: см. Конституцию, Статья 5 LXXIII – “любой гражданин является легитимной стороной, имеющей право подавать иск с точки зрения аннулирования деяния, опасного для общественной соб-

новых видов экологической ответственности государства⁸⁴. Статья 56 Конституции Турции имеет сходное звучание: “Каждый имеет право на проживание в полезной для здоровья, сбалансированной окружающей среде. Обязанностью государства и граждан должно быть улучшение и сохранение окружающей среды, и предотвращение ее загрязнения⁸⁵”. Статья 42 Конституции России предоставляет каждому “право на благоприятную окружающую среду, надежную информацию о ее состоянии и компенсацию за ущерб, причиненный его здоровью или собственности вследствие экологических правонарушений”. Конституция ЮАР от 1996 г. дает каждому право “на окружающую среду, которая не является вредной для его здоровья и благополучия; и гарантирует защиту окружающей среды во благо нынешнего и будущего поколений, с помощью обоснованных законодательных и других мер, которые предотвращают загрязнение и ухудшение состояния окружающей среды; содействует охране окружающей среды; обеспечивает экологически устойчивое развитие и использование природных ресурсов, при со-

ответственности или для собственности хозяйственно-экономической единицы, в работе которой участвует государство, административной морали, окружающей среды и для исторического и культурного наследия ...”

⁸⁴ Включая, среди прочего, следующее:

§ 1 – Для обеспечения действенности этого права следует обязать правительство:

I – сохранять и восстанавливать основные экологические процессы и обеспечивать экологически благоприятное обращение с видами и экосистемами;

II – сохранять разнообразие и целостность генетического наследства страны и контролировать организмы, задействованные в исследованиях и манипуляциях с генетическим материалом;

III – определить во всех административных единицах Федерации территориальные области и их компоненты, которые подлежат особой защите, в которых любые изменения и подавления должны разрешаться только в соответствии с законом, а любое использование которых, которое может причинить вред целостности их составляющих, которые обосновывают их защиту, должно быть запрещено;

IV – требовать, в соответствии с предписаниями закона проведение работ и деятельности, которые могут потенциально вызвать значительное ухудшение состояния окружающей среды, предварительного исследования воздействия на окружающую среду, которое должно быть доступно для общественности;

V – контролировать производство, продажу и использование технологий, методов и веществ, которые представляют риск для жизни, качества жизни и окружающей среды;

VI – содействовать экологическому образованию на уровнях всех школ и информировать общественность о необходимости охраны окружающей среды;

VII – защищать фауну и флору, при запрещении, в соответствии с предписаниями закона всех видов практической деятельности, которые представляют риск для их экологической функции, являются причиной исчезновения видов или подвергают животных жестокому обращению.

§ 4 – Бразильские леса в бассейне реки Амазонка, леса Атлантического побережья, Серра-ду-Мар (горная система в юго-восточной Бразилии), Пантанал Мату-Гроссенсе (национальный парк) и прибрежная зона является частью национального наследства, и они должны использоваться, как предусмотрено законом, при условиях, которые обеспечивают сохранение окружающей среды, включая и использование минеральных ресурсов.

⁸⁵ Решение Верховного суда Турции, основанное на этом положении, рассмотрено в деле *Taskin v. Turkey* (иск в отношении беспристрастного рассмотрения дела и длительным содержанием под стражей до разбирательства дела в суде) [2004 ECHR.]

действии правомерному экономическому и социальному развитию⁸⁶». Это положение отражает Статья 24 Африканской конвенции, а решение по Огониленду дает некоторые рекомендации о том, как ее можно интерпретировать и применять⁸⁷.

Некоторые из этих конституций, включая Конституции Индии, Кореи и ЕС, рассматривают ответственности правительства без необходимости создания обоснованных экологических прав, хотя они могут, тем не менее, оказывать влияние на интерпретацию и применение других конституционных прав или общего права. Они, по-видимому, не предусматривают автономных прав для окружающей среды с конкретными показателями качества, хотя они бесспорно возлагают ответственность на правительство за защиту окружающей среды. В других случаях возможна более артикулированная интерпретация, основанная на правах, и важным является вопрос об области действия и степени защиты окружающей среды. Конституции Испании, Бразилии, Турции, России и ЮАР имеют положения, предполагающие, что в этих странах имеется некоторая форма права на качество окружающей среды вместе с положениями, предусмотренными в Стокгольмской декларации, хотя многое будет зависеть от того, как национальные суды интерпретируют и используют их. Многие другие национальные правовые системы, в которых имеется недостаток сопоставимых конституционных положений, тем не менее, дают возможность довольно либерально использовать судебное разбирательство в общественных интересах и судебный надзор в экологических делах. Это в особенности справедливо для стран с общим правом, таких как США, Соединенное Королевство, Канада, Австралия и Индия⁸⁸. Как отмечено

⁸⁶ Конституция ЮАР, Закон 108 от 1996 г., раздел 24.

⁸⁷ См. выше, сноску 19.

⁸⁸ Для ситуации в США см. *Sierra Club v. Morton* (Иск одной из старейших НПО в США в сфере защиты окружающей среды *Sierra Club* против министра внутренних дел Роджерса Мортон, связанный с поддержкой последним решения о строительстве лыжного курорта в долине Минерал Кинг в Национальном парке Секвойя в штате Калифорния) 405 US 727 (1972); *Lujan v. Defender of Wildlife* (Иск министра внутренних дел США Мануэля Лухана против группы экологических организаций в отношении трактовки Закона о видах дикой, природы, находящихся под угрозой уничтожения) 504 US 555 (1002); *Friends of the Earth v. Laidlaw* (Иск экологической организации Друзья Земли против компании *Laidlaw*, специализирующейся в очистке сточных вод, в отношении нарушения последней Закона США о чистой воде), 120 SCt 693 (2000), and *Miller*, 12 JEL (2000), 370. О ситуации в Новой Зеландии см. *Environmental Defense Society v. South Pacific Aluminum* (Иск экологической НПО против крупнейшей новозеландской компании в сфере производства алюминия и одного из крупнейших загрязнителей в стране) (1981) 1 NZLR 216/ О ситуации в Индии см. *Rural Litigation and Entitlement Kendra v. State of Uttar Pradesh* (Иск правозащитной организации против штата Уттар-Прадеш в рамках борьбы за права племен, женщин и за достойное существование), AIR 1985 SC 652; там же AIR 1987 SC 359, там же AIR 1988 SC 2187; *T. Damodar Rao v. Municipal Corporation of Hyderabad* (Иск против муниципальной корпорации Хайдарабада, которая часть территории общественного парка выделила под жилую застройку частным компаниям) AIR 1987 AP 171; *M.C. Mehta v. Union of India* (см. сноску 38) (1987) 1 SCC 395; там же (1987), 4 SCC 463, там же (1988), 1 SCC 471, там же (1997) 2 SCC 353; О ситуации в Пакистане см. *Shela Zia v. WAPDA* *Shela Zia v. WAPDA* (Иск против принадлежащего государству Управления комплексного гидротехнического строительства, запланировавшего строительство электростанции без согласия жителей) PLD 1994 SC 416. О ситуации в Бангладеш см. *Farooque v. Govt. of Bangladesh* (Иск против правительства Бангладеш в связи с попыткой продажи радиоактивного молочного порош-

выше, имеется также тенденция способствовать применению Орхусской конвенции. Принцип I Стокгольмской конвенции может иметь большее влияние на национальное законодательство, чем обследование текстов конституций.

Частично в ответ на развитие национального законодательства Подкомитет ООН по предотвращению дискриминации и защите национальных меньшинств в 1994 г. предложил Декларацию о принципах прав человека и окружающей среды⁸⁹. Проект этой декларации предлагает концепцию прав человека и окружающей среды, которая значительно ближе к Принципу I Стокгольмской декларации, чем к Принципу I Декларации Рио 1992 г. Проект провозглашает, что “Все люди” имеют право на “безопасную, здоровую и экологически чистую окружающую среду” и на “окружающую среду, адекватную для справедливого удовлетворения потребностей нынешнего поколения и без ущемления прав будущих поколений для справедливого удовлетворения их потребностей”. Это право должно включать, среди прочего, отсутствие загрязнений, ухудшения состояния окружающей среды и деятельности, которая негативно воздействует на окружающую среду или устойчивое развитие; защиту и сохранение воздуха, почвы, воды, биологического разнообразия и экосистем; экологически чистый доступ к природе; сохранение и устойчивое использование природы и природных ресурсов; сохранение уникальных объектов; использование традиционного образа жизни и средств существования коренными народами. В докладе Подкомитета ООН подчеркивается тесная связь между правом на достойную окружающую среду и право на развитие, но обуславливается также неделимость и взаимозависимость всех прав человека. Это широкое и тщательно разработанное подтверждение экологических прав и обязательств на международном уровне было основано на обследовании национальных и международных юридических аспектов прав человека и международного экологического права. Самым фундаментальным выводом специального докладчика было то, что произошел “переход от экологического права к праву на здоровую и достойную окружающую среду”.

Основными аргументами Подкомитета, выдвигаемыми для принятия автономных прав на здоровую и достойную окружающую среду, являются повышенный статус, который должен быть придан качеству окружающей среды при балансировании с конкурирующими целями, и что необходимо признать жизненно важный характер окружающей среды как основного условия жизни, необходимой для содействия человеческому достоинству и благосостоянию, и для соблюдения

ка) 49 DLR (AD) 1. О ситуации в Филиппинах см. *Minors Oposa v. Secretary of the Department of Environment and Natural Resources* (Иск представителей экологических движений во главе с известным борцом за защиту природы Антонио Опосой против Министерства окружающей среды и природных ресурсов Филиппин, относящийся к прекращению вырубки тропических дождевых лесов) 33 ILM (1994), 173. О ситуации в Нидерландах см. *Vereniging Milieudefensie v. Hoofdingenieur- Directeur van de Rijkswaterstaat* (Иск природоохранной организации к Министерству инфраструктуры и окружающей среды) 11 *Neths. YbIL* (1980), 318; Закон о защите окружающей среды от 1993 г. и Закон о коллективных действиях от 1994 г.

⁸⁹ ECOSOC (Экономический и социальный совет ООН), *Human Rights and the Environment* (Права человека и окружающая среда), UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/9, p. 59. Предыдущие доклады см. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1991/8; UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1992/7 и UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1993.7. Текст проекта декларации имеется у Boyle and Anderson (eds.), *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, 67-9.

других прав человека⁹⁰. В докладе подчеркивается тесная связь между правом на достойную окружающую среду и правом на развитие, но обуславливается также неделимость и взаимозависимость всех прав человека.

Реакция Комиссии по правам человека и государств обычно не была благоприятной к этому подходу, и не было сделано предложения по достижению прогресса. Оппозиция США и Европы была особенно активной. В более ранней статье, опубликованной в 1996 г.⁹¹, я приводил доводы, что разработка международного права для достойной окружающей среды была нежелательна, исходя из трех оснований: была слишком большая неопределенность в том, что концепция будет иметь информативную ценность, так как она была по своему существу антропоцентрической, и что необязательно доводить ее до такой степени, до какой международное право обращается к экологическим проблемам. Другие специалисты также приняли такую точку зрения⁹². Handl (Гюнтер Хандл, профессор международного права в Тулейнском университете, штат Луизиана) утверждает, что неправильно истолковывать, что защита окружающей среды стимулируется с помощью постулирования не конкретизированного права человека для окружающей среды в любой форме⁹³. Он отмечает трудность определения, неэффективность разработки экологических стандартов в ответ на индивидуальные жалобы, несоответствие органов в сфере прав человека для решения задачи наблюдения за выполнением обязательств по защите окружающей среды и, по сути, антропоцентрический характер рассмотрения экологических проблем, несмотря на концентрацию внимания на правах человека, что влечет за собой форму “шовинизма”. Цель настоящей статьи состоит не в пересмотре этих аргументов, а проверке разработки законодательства с 1996 г., для того чтобы понять, какие выводы мы можем сделать в отношении нынешних экологических прав.

Можно отметить три этапа развития. Во-первых, в настоящее время существовавшее прецедентное право по экологизации гражданских и политических прав, в особенности в Европе, но также в Африке и Латинской Америке. Эти права дают затронутым физическим лицам возможность оспаривать факторы неблагоприятного воздействия на окружающую среду, которые воздействуют на здоровье, собственность или частную жизнь. Во-вторых, права доступа к информации, участия общественности в принятии решений и доступа к правосудию в вопросах окру-

⁹⁰ См. отдельное мнение судьи Weeramantry по делу *Gabcikovo-Nagymaros (Проект Габчикова – Нагymarос системы плотин на Дунае, ставший предметом судебного разбирательства между Венгрией и Чешской Республикой)*, ICJ Report (1997), 7; Patnak, in E. Brown Weiss, *Environmental Change and International Law (Изменения в окружающей среде и международное право)* (Tokyo, 1993), Ch. 8; D. Shelton, *Human Rights, Environmental Rights and the Right to Environment*, 28 *Stanford JIL* (1991), 103.

⁹¹ Boyle and Anderson (eds.) *Human Rights Approaches to Environmental Protection (Подходы прав человека к защите окружающей среды)*, Ch.3.

⁹² Например, P.M. Dupuy in R.J. Dupuy (ed.), *The Right to Health as a Human Right (Право на здоровье как право человека)* (Alphen van den Rijn), 1979(, 91-2; P. Alston, *Conjuring up New Human Rights: A Proposal for Quality Control (Вызывание в воображении новых прав человека: Предложение для контроля качества)* (1984) 78 *AJIL* 607.

G. Handl, in A.C. Trindade (ed.), *Human Rights, Sustainable Development and the Environment (Права человека, устойчивое развитие и окружающая среда)* (San José, 1992), 117.

⁹³ G. Handl, in A.C. Trindade (ed.), *Human Rights, Sustainable Development and the Environment (Права человека, устойчивое развитие и окружающая среда)* (San José, 1992), 117.

жающей среды были значительно укреплены Принципом 10 Декларации РИО, с помощью Орхусской конвенции 1998 г. и судебных решений, воздействие которых состоит во введении существующих юридических аспектов международных прав человека. В-третьих, экономические и социальные права в настоящее время дают другую призму, с помощью которой международные органы по правам человека наблюдают за выполнением государствами качества защиты окружающей среды. В этом контексте права на воду, продукты питания и здоровье стали находиться в центре внимания.

Какое имеет значение, позволили ли эти этапы разработки просто сблизить противоположные точки зрения или, по существу, не остается оснований для автономных экологических прав, поддерживаемых Подкомитетом ООН в 1994 г.?

2. Экологизация прав человека: Оценка прецедентного права по гражданским и политическим правам

Следует полагать, что необходимо сосредоточиться на Европе, просто потому что здесь решается больше всего дел по правам человека и окружающей среде. Важный вопрос, рассматриваемый позднее, является ли развитие этой правовой темы в Европе также характерным в отношении того, как должны интерпретироваться другие соглашения со сходными положениями, включая Пакт ООН 1996 г. по гражданским и политическим правам.

Европейская конвенция по правам человека, принятая в 1950 г., ничего не говорит об окружающей среде. Это, однако, “живой инструмент”, согласно которому изменяющиеся социальные ценности могут отражаться в судебной практике. Европейский суд по правам человека постоянно придерживается того, что “Конвенция ... должна интерпретироваться в свете условий теперешнего времени”⁹⁴. В отношении экологических прав это точно то, что делать Суд. Насколько бурно развивается судебная практика по вопросам окружающей среды, что предложения для принятия протокола по вопросам окружающей среды не выполнялись⁹⁵. Вместо этого *Руководство по правам человека и окружающей среде*, принятое

⁹⁴ *Soering v. UK (Дело Соринга против Соединенного Королевства в отношении экстрадиции гражданина Германии в США, где ему предъявлено обвинение в убийстве)* (1989) 11 EHRR 439, § 102. См., например, *Öcalan v. Turkey (жалоба лидера турецкого сепаратистского движения на вынесение смертного приговора)* 37 EHRR 10: “высшая мера наказания в мирное время следует рассматривать как неприемлемую, если не бесчеловечную, форму наказания, которая больше не приемлема в рамках Статьи 2”. Межамериканский суд по правам человека принял тот же самый подход к Конвенции Сан-Хосе [Американская конвенция о правах человека, заключенная в 1969 г.]: см. *Advisory Opinion on the Right to Information on Consular Assistance (Консультативное заключение о праве на информацию о консульской помощи)* (1999) IACHR Series A, No.16, § 114-5: *Advisory Opinion on the Interpretation of the American Declaration on the Rights and Duties of Man (Консультативное заключение об интерпретации Американской декларации о правах и обязанностях человека)* (1989) IACHR Series A, No. 10, §43; *Awara Tingni Community v. Nicaragua* (Сноска 24) (2001), IACHR Series C, No. 20, § 146-148.

⁹⁵ См. Совет Европы: Комитет экспертов по разработке прав человека, *Final Activity Report on Human Rights and the Environment (Отчет о заключительной деятельности по правам человека и окружающей среде)*, DH-DEV (2005)006rev, Strasbourg, 10 November 2005), 2-3 [Далее Отчет Совета Европы].

Советом Европы в 2005 г., резюмировало решение Суда по этому предмету и установило некоторые общие принципы⁹⁶.

В руководстве указано, что “Конвенция не предназначена для обеспечения общей защиты окружающей среды как таковой и не дает в явной форме права на полноценную, спокойную и здоровую окружающую среду⁹⁷”. Тем не менее, различные статьи косвенно оказывают воздействие на утверждения, относящиеся к окружающей среде, в особенности к праву на жизнь (Статья 2), праву на уважение личной и семейной жизни (Статья 8), праву на спокойное владение имуществом и собственностью (Протокол I, Статья 1) и праву на беспристрастное слушание дела (Статья 6). В руководстве указано несколько пунктов особой важности, относящихся к положениям Конвенции в отношении защиты окружающей среды. Их можно обобщить следующим образом:

1. Государство имеет обязательство по регулированию и контролю проблем окружающей среды, когда они вредят осуществлению прав конвенции, и по обеспечению применения закона.

2. Защита окружающей среды является законной целью, которая в надлежащих случаях может оправдать ограничение некоторых прав, включая право на личную жизнь и право на имущество и собственность. При уравнивании экологических проблем с правами конвенции “Суд признает, что национальные органы власти лучше всего осведомлены в вопросах принятия решений по проблемам окружающей среды, которые часто имеют трудные для решения социальные и технические аспекты. Поэтому при вынесении решений Суд предоставляет национальным органам, в принципе, широкую свободу действий ...”⁹⁸

3. Государство также имеет обязательство по обеспечению доступности информации, связанной с серьезными рисками для окружающей среды, и по обеспечению участия в принятии решений по вопросам окружающей среды и доступу к правосудию в делах, связанных с окружающей средой.

4. Неразрешенные вопросы, не упоминаемые в руководстве, связаны с тем, имеют ли права Конвенции трансграничное применение в делах по окружающей среде.

Давайте рассмотрим каждый из этих пунктов перед возвращением к вопросу об экологических правах как таковых.

2.1. Регулирование и контроль проблем окружающей среды, и обеспечение применения закона

Отправной точкой любого обсуждения прав человека и окружающей среды является неспособность государства регулировать или контролировать вредные последствия для окружающей среды или защищать окружающую среду, что может

⁹⁶ Отчет Совета Европы, Приложение II. См. также Loucaides, Environmental Protection through the Jurisprudence of the European Convention on Human Rights (Защита окружающей среды с помощью судебной практики в рамках Европейской конвенции по правам человека), 75 *BYIL* (2005) 249-267, Desgagné, Integrating Environmental Values into ECHR (Интеграция ценностей окружающей среды в Европейском суде по правам человека) (1995) 89 *AJIL* 263. Недавний обзор других международных разработок см. D. Shelton, “Human Rights and the Environment: Jurisprudence of Human Right Bodies” (Права человека и окружающая среда: Судебная практика органов по правам человека), *Joint UNEP-OHCHR Expert Seminar on Human Rights and the Environment, Background Paper No. 2* (сноска 39) (Geneva, 2002).

⁹⁷ Отчет Совета Европы, там же, 7.

⁹⁸ Там же, 10.

препятствовать осуществлению прав личности. Такие дела как *Guerra, Lopez Ostra, Önerylidiz, Taskin, Fadeyeva, Budayeva* и *Tatar* демонстрируют, как право на личную жизнь может быть использовано для вынуждения правительств к регулированию рисков для окружающей среды, применять экологическое законодательство или раскрывать информацию⁹⁹. Все эти дела имели общие характеристики. Во-первых, это неблагоприятное промышленное воздействие – химическое предприятие, сталеплавильное предприятие, кожевенное производство, рудник или участок для размещения отходов, например. Во-вторых, отсутствовал фактор принятия адекватных предупредительных мер по контролю этих источников серьезного риска для жизни, здоровья, частной жизни или собственности. Европейская конвенция не может непосредственно потребовать от правительств защиты окружающей среды, но решения Суда должны требовать от них защиты любого, чьи права могут или находятся под воздействием негативных факторов окружающей среды. Как указал Суд в деле *Фадеевой*¹⁰⁰, ответственность государства в делах об окружающей среде “может проистекать в связи с неспособностью регулировать частный бизнес”. Государство, таким образом, имеет обязанность “принимать обоснованные и надлежащие меры” для обеспечения прав в рамках конвенции. В деле *Önerylidiz* акцентируется внимание на том, что “позитивное обязательство принимать все надлежащие шаги для сохранения жизни в целях Статьи 2 влечет за собой, прежде всего, первоочередную обязанность государства вводить в действие законодательную и административную систему, предназначенную для обеспечения эффективных средств сдерживания в отношении угроз праву на жизнь¹⁰¹”. Суд не сомневался, что это обязательство охватывает лицензию, пуск, эксплуатацию, безопасность и надзор за опасной деятельностью, и потребовал, чтобы все те, кто должен принимать “практические меры для обеспечения эффективной защиты граждан, чьи жизни могут подвергаться рискам, при-

⁹⁹ *Lopez Ostra v. Spain* (*Лопес Остра против Испании – жалоба на ухудшение состояния окружающей среды вследствие работы предприятия по переработке отходов кожевенной промышленности в г. Лорки, где проживала заявительница*) (1994) 20 ECHR 277; *Guerra v. Italy* (*Гуэрра и др. против Италии*) – жалоба 40 заявителей на бездействие правительства Италии в связи с вредными выбросами с завода по производству минеральных удобрений в провинции де Фоджа) (1998) 26 EHPR; *Fadeyeva v. Russia* (*Фадеева против России – жалоба на резкое ухудшение качества окружающей среды в санитарно-защитной зоне Череповецкого металлургического комбината, где проживала заявительница*) (2005) ECHR 376; *Önerylidiz v. Turkey* (*жалоба на строительство жилья без разрешения вблизи свалки опасных отходов*) (2004) ECHR 657; *Taskin v. Turkey* (*Таскин и др. – жалоба на размещение вблизи жилья системы выщелачивания цианированием на золотом руднике*) (2004) ECHR § 113-9; *Tatar v. Romania* (*Татар против Румынии – жалоба на несоблюдение требований безопасности на руднике по добычи золота и серебра с использованием цианидов*) ECHR § 88; *Budayeva v. Russia* (*Будаева против России – жалоба 6 человек, жителей Кабардино-Балкарии в отношении бездействия властей по защите населения от стихийных бедствий – селевого потока*) (2008) ECHR.. Примечание: параграфы, указанные в сносках, относятся к решениям ECHR (Европейский суд по правам человека – ЕСПЧ).

¹⁰⁰ *Fadeyeva*, § 89.

¹⁰¹ *Önerylidiz*, § 89. См. также *Budayeva*, 129-31 и *Tatar*, § 88: “Это обязательство должно устанавливать разрешение на приведение в действие, эксплуатацию, обеспечение безопасности и контроль данного вида деятельности таким образом, чтобы все заинтересованные лица принимали все практические меры для обеспечения эффективной защиты граждан от рисков для жизни, которым они подвергаются опасности, присущей соответствующей области деятельности”.

сущим этой деятельности¹⁰²». Эти практические меры включают в себя меры правоприменения: это характерная особенность дел *Guerra*, *Lopez Ostra*, *Taskin* и *Fadeyeva*, в которых промышленная деятельность либо проводилась нелегально, либо с нарушением природоохранного законодательства и норм по выбросам. В делах *Lopez Ostra* и *Taskin* национальные суды издали распоряжение о закрытии объектов, ставших предметом жалобы, но их решения были проигнорированы или отклонены политической властью. В действительности в этих делах было поддержано право на исполнение закона и решений национальных судов: «Суд должен акцентировать внимание на том, что административные органы являются элементом государства, согласно верховенству закона, и что их интересы совпадают с необходимостью надлежащего исполнения законодательства. Когда административные органы отказываются или не выполняют решение, или даже приостанавливают выполнение, предоставляются гарантии, которыми обладает сторона в судебном процессе в течение стадии слушаний»¹⁰³.

Мы можем сделать определенные выводы по этим делам. Во-первых, государства имеют обязанность действовать, принимая надлежащие меры для предотвращения промышленного загрязнения или других форм ухудшения состояния окружающей среды, с серьезными последствиями для здоровья или частной жизни, либо для пользования собственностью¹⁰⁴. Это не просто ответственность, которая может быть поручена промышленности. Степень этой ответственности, конечно, зависит от степени вредности деятельности и предсказуемости рисков. Как только риск можно будет предвидеть в результате проведения оценки воздействия на окружающую среду (EIA) или каким-либо другим способом (например, в виде официального отчета), государство становится обязанным принимать надлежащие действия: оно не может ждать до тех пор, пока вмешательство в состояние здоровья или в частную жизнь станет реальностью¹⁰⁵. При оценке того, явля-

¹⁰² Там же, § 90. Сопоставимые дела в рамках Межамериканской конвенции, в которой меры предосторожности определены Межамериканской комиссией, см. *Community of San Mateo de Huanchor and its members v. Peru* (иск жителей муниципалитета Сан-Матео-де-Уанчоре против нарушения их жизни из-за отходов, образующихся в результате работы расположенного рядом рудника), Case 504/03, Report No. 69/04, Inter-Am. C.H.R., OEA/Ser. L/V/II.122 Doc. 5 rev. 1 at 487 (2004). В деле *Maria Estela Acosta Hernandez et al. v. Mexico* (иск, предъявленный правительству Мексики жителями г. Гвадалахара, штат Халиско, в связи со смертью 233 жителей города в результате взрыва на принадлежащей государству компании PEMEX вследствие утечки углеводородов), Case 11.823, Report No. 17/03, Inter-Am. C.H.R., OEA/Ser. L/V/II.118 Doc. 70 rev. 2 at 514 (2003), другой случай подобной жалобы не был принят судом из-за опоздания с подачей.

¹⁰³ *Taskin*, §124-5. Межамериканский суд по правам человека принял ту же самую точку зрения согласно Статье 25 Межамериканской конвенции: см. *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua* (2001), Ser. C, No. 201, § 106-114 (сноска 24).

¹⁰⁴ *Lopez Ostra v. Spain* (1994) 20 EHRR 277; *Guerra v. Italy* (1998) 26 EHRR 357; *Fadeyeva v. Russia* (2005) ECHR 376; *Öneryildiz v. Turkey* (2004) ECHR 657; *Taskin v. Turkey* (2004) ECHR; *Tatar v. Romania* (2009) ECHR, § 88/ См. также решение IACHR в деле *Maya indigenous community of the Toledo District v. Belize*, 47. Когда Комиссия нашла, что «государств не приняло адекватных мер защиты и механизмов для надзора, мониторинга и обеспечения того, чтобы имелся достаточный персонал для осуществления контроля, чтобы концессия на заготовку леса не приводила к дальнейшей угрозе для окружающей среды на землях майя и для населения».

¹⁰⁵ *Taskin*, § 113; *Öneryildiz*, § 100-1.

ется ли риск предсказуемым для этой цели, вполне вероятно, что принцип предосторожности должен быть важным в ситуациях серьезного или необратимого вреда, хотя до сих пор такого решения Суд не принимал¹⁰⁶. Во-вторых, хотя Суд ссылается на необходимость уравнивания прав отдельного человека с потребностями населения в целом, в реальности государства не в состоянии применять или принуждать к исполнению свои собственные природоохранные законы в каждом из этих дел, не оставляя возможности для такой защиты. Это нарушение отечественного законодательства, несомненно, составляет нарушение Конвенции¹⁰⁷. Государства не могут ждать, что убедят Европейский суд в том, что в таких случаях для общества лучше всего было бы не принуждать исполнение закона. И тем более, если национальный суд при учете всех прав отменить разрешение на проведение вредной деятельности на том основании, что она не служит общественным интересам, Европейский суд не намерен отменять это решение в пользу национального правительства¹⁰⁸. В-третьих, бенефициары этой обязанности регулировать и контролировать источники вреда для окружающей среды, не являются всем населением, и это еще меньше относится к окружающей среде как таковой, а это только те люди, права которых будут нарушены в случае бездействия власти. Обязанность состоит не в защите окружающей среды, а в защите людей от значительно более вредных воздействий на окружающую среду¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Принцип 15 Декларации Рио от 1992 г.: "... подход предосторожности должен широко применяться государствами в соответствии с их возможностями. Когда существуют угрозы серьезного или необратимого вреда, недостаток полной научной достоверности не должен использоваться в качестве причины для откладывания экономически эффективных мер для предотвращения ухудшения состояния окружающей среды". Хотя далеко не очевидно, что подход предосторожности, который объясняется здесь, имеет или может иметь необходимый нормативный характер для составления верховенства закона, на нем основываются международные судебные органы как на общем принципе, когда они должны учитывать каким образом следует интерпретировать соглашения. См. *Southern Bluefin Tuna (Provisional Measures)* (Дело о южном голубом тунце) 1999 ITLOS (Международный трибунал по морскому праву) Nos. 3&4, § 77-9; Судьи Laing § 16-9 и Treves § 9: A. Nollkaemper, "What You Risk Reveals What You Value" (Какой риск вы выявили при оценке), в D. Freestone and E. Hay (eds.), *The Precautionary Principle and International Law: The Challenge of Implementation* (Принцип предосторожности и международное право: проблемы выполнения) (The Hague, 1996), 80. В деле *Tatar v. Romania* (2009) ECHR, § 120 ЕСПЧ отметил, что принцип предосторожности был частью законодательства Европейского Сообщества, "который должен применяться в целях обеспечения повышенного уровня защиты здоровья, безопасности потребителей и окружающей среды во всех видах деятельности Сообщества".

¹⁰⁷ См., например *Fadeyeva*, § 95.

¹⁰⁸ *Taskin*, § 117: "В рассматриваемом деле Суд отмечает, что решение соответствующих органов выдать разрешение золотопромышленному руднику было отменено Верховным административным судом ... После оценки конкурирующих интересов в рассматриваемом деле, последний основывал свое решение на эффективном осуществлении прав заявителей на жизнь и права на здоровую окружающую среду, и пришел к выводу, что разрешение не служит общественным интересам ... С точки зрения заключения, в этой области нет необходимости в другом рассмотрении аспектов дела в отношении свободы усмотрения, обычно допустимой для органов власти страны".

¹⁰⁹ См. *Kyrtatos v. Greece* (иск в связи с планированием местности, затрагивающем интересы истцов) (2003) ECHR 242, § 52? Раздел 3.

2.2. Доступ и предоставление информации о состоянии окружающей среды

Статья 10 Европейской конвенции гарантирует только свободу получения и сообщения информации. Она не предусматривает права на доступ к информации или обязанности сообщения информации¹¹⁰. С другой стороны, обеспечение права на доступ к информации о состоянии окружающей среды является важной характеристикой современного европейского экологического права, как в законодательстве ЕС¹¹¹, так и в рамках Орхусской конвенции¹¹². “Информация о состоянии окружающей среды” широко определена в упомянутой Конвенции, и она включает информацию, относящуюся к материальным элементам окружающей среды, таким как вода и биологическое разнообразие, а также информацию о деятельности, административных мерах, соглашениях, политике, законодательстве, планах и программах, вероятно, оказывающих воздействие на окружающую среду, здоровье человек, безопасность условий жизни. Анализ экономической эффективности и другие экономические анализы и предположения, использованные в процессе принятия решений об окружающей среде, также включены. Права на доступ к информации расширены до НПО, “содействующих защите окружающей среды”, в соответствии с национальным законодательством. Имеются подробные положения, согласующиеся с большей частью законодательства ЕС, о доступе и сборе информации о состоянии окружающей среды. Доступ к информации поддерживается также Парламентской Ассамблеей Совета Европы¹¹³.

Европейский суд по правам человека реагировал на это развитие, постановив, что информация об экологических рисках должна быть доступной для тех, кто, вероятно, будет им подвергаться¹¹⁴. В деле *Öneryildiz* Суд обратил “особое внимание” правам общественности на информацию об опасных видах деятельности, которые вызывают угрозу для жизни¹¹⁵. Кроме того, когда правительства принимают участие в опасной деятельности с неизвестными последствиями для здоровья, такой как ядерные испытания, они должны установить “эффективные и доступные” процедуры для предоставления возможности необходимой информации

¹¹⁰ *Guerra v. Italy* (1998) 26 EHRR 357, § 55.

¹¹¹ Директива 2003/4/ЕС Европейского Парламента и Совета о доступе общественности к экологической информации, 28 января 2003 г.

¹¹² Статьи 4 и 5.

¹¹³ Рекомендация 1614 по окружающей среде и правам человека от 27 июня 2003 г. В соответствующей части утверждается: “Ассамблея рекомендует, чтобы правительства государств-членов: (1) обеспечивали надлежащую защиту жизни, здоровья, семьи и личной жизни, физической целостности и частной собственности лиц в соответствии со Статьями 2,3 и 8 Европейской конвенции о правах человека и Статьей 1 Дополнительного протокола, с особым учетом также необходимости в защите окружающей среды; (2) признавали право человека на здоровую, успешную и достойную окружающую среду, которая включает целевые обязательства государств по защите окружающей среды в национальном законодательстве, предпочтительно на конституционном уровне; (3) защищали индивидуальные процессуальные права о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию в вопросах окружающей среды, как изложено в Орхусской конвенции ...”

¹¹⁴ См., например, *Taskin v. Turkey*, когда Суд сослался на Орхусскую конвенцию, Принцип 10 Декларации Рио и Рекомендацию Совета Европы от 2003 г., упомянутую выше.

¹¹⁵ § 90.

тем, кто подвергается воздействию такой деятельности¹¹⁶. Дело *Guerra* показало, что отказ в предоставлении доступа к информации также может нарушать право на частную жизнь¹¹⁷.

Во всех этих ситуациях важным моментом является предоставление возможности физическим лицам для доступа к информации об экологических рисках, которым они подвергаются¹¹⁸. Это право на информацию возникает не в рамках Статьи 10 ЕЧПР, а в рамках Статей 2 и 8 или Протокола № 1. Таким образом, это риск для жизни, здоровья, личной жизни или с или собственности, который и вызывает требование предоставления информации, а не некоторая более широкая проблема с управлением окружающей средой, прозрачностью принимаемых решений или участия общественности. Отсюда следует, что право на информацию о состоянии окружающей среды в делах ЕЧПР является более ограниченным, чем в случае более широких требований Орхусской конвенции. Доступ к информации в последнем случае не зависит от затронутого лица или имеющего определенное право или интерес в данном деле, и здесь не идет речь только о тех, кто является “жертвами нарушения” прав конвенции. Любой, имеющий право на информацию о состоянии окружающей среды, охвачен Орхусской конвенцией¹¹⁹.

Несмотря на эти ограничения, судебная практика ЕСПЧ в отношении информации по вопросам окружающей среды является в одном важном смысле потенциально более расширительной, чем в рамках общего доступа к информации, предусмотренной законодательством: в соответствующих случаях она может включать обязанность сообщать информацию, а не просто право доступа. В деле *Guerra* Италия не смогла предоставить “важную информацию” об опасности и природе токсичных выбросов с химического завода, что привело к нарушению права на частную жизнь¹²⁰. В решении Суда отмечается, что заявители были бы “в особенности подвержены опасности” в случае аварии на заводе, и имело место нарушение итальянского законодательства, требующего, чтобы информация об опасной деятельности была оглашена. В отличие от других решений, в этом деле представляется, что государство должно предпринимать меры по информированию затронутых лиц, а это не должна быть просто процедура для получения запрашиваемой информации. Эта более сильная формулировка имеет смысл, когда ситуация связана с неминуемым и серьезным риском для жизни или здоровья: если просто оставить тем, кто может получить вред, заниматься поисками информации о таких рисках, государство не сможет в таких случаях выполнять обязан-

¹¹⁶ *McGinley and Egan v. United Kingdom* (жалоба Макгинли и Игана на правительство Соединенного Королевства в связи с проеденными испытаниями ядерного оружия на острове Рождества, в Тихом океане, которые, по мнению заявителей стали причиной ухудшения состояния их здоровья (оба служили тогда во флоте, проводившем испытания) (1998) ЕЧПР, § 97 и 101.

¹¹⁷ См. Nollkaemper, “What You Risk Reveals What You Value” (Какой риск вы выявили при оценке), в D. Freestone and E. Hay (eds.), *The Precautionary Principle and International Law: The Challenge of Implementation* (Принцип предосторожности и международное право: проблемы выполнения) (The Hague, 1996), 80.

¹¹⁸ *McGinley and Egan*, § 97 и 101; Отчет Совета Европы, § 40.

¹¹⁹ Статья 4(1)(a).

¹²⁰ § 60.

ности по защите населения¹²¹. Орхусская конвенция также признает обязанность по информированию, которая формулируется с точки зрения информирования о непосредственной угрозе¹²². И снова мы можем видеть очень близкое соответствие между прецедентным правом Суда и Конвенцией 1998 г., которая во времена дела *Guerra* все еще была предметом переговоров.

2.3. Защита окружающей среды как законная цель

Неизбежно должны быть обстоятельства, когда цели защиты окружающей среды и права отдельных личностей или групп могут вступать в конфликт. Создание заповедника дикой природы или регулирование деятельности, связанной с загрязнением, или контроль добычи природных ресурсов, например, могут причинить ущерб использованию или стоимости собственности, препятствовать экономическому развитию или ограничить право коренного населения традиционного использования природных ресурсов. В чрезвычайных случаях экологическое регулирование может представлять собой изъятие собственности или вмешательство в частную и семейную жизнь, предоставляя право владельцу на компенсацию¹²³. В особенности в делах, связанных с заявленным вмешательством государства в спокойное владение имуществом и собственностью, Страсбургский суд последовательно принимал точку зрения, что защита окружающей среды является законной целью государственной политики. Он отказался давать ненадлежащую исключительность правам собственности, несмотря на их предположительно защищаемый статус в рамках 1-го Протокола. Регулирование в общественных интересах не согласуется с точки зрения протокола, при условии, что оно разрешено по закону и пропорционально законной цели, такой как защита окружающей среды¹²⁴.

¹²¹ См. также *LCB v. UK* (жалоба в ЕСПЧ от заявительницы, заболевшей лейкемией, о том, что правительство Соединенного Королевства не проинформировало ее о том, что ее отец мог подвергнуться радиоактивному заражению во время испытаний ядерного оружия в 1957 г. в Тихом океане) (1999) EHRR 212/

¹²² Статья 4(1)(c): “В случае любой непосредственной угрозы для здоровья человека или окружающей среды, вызвано ли это антропогенной деятельностью или естественными причинами, вся информация, которая может дать возможность населению принять меры для предотвращения или смягчения вреда, возникающего вследствие угрозы, которой владеют органы государственной власти, (должна) немедленно и без промедления распространяться для представителей общественности, которые могут пострадать”. См. также Проект статьи Комиссии по международному праву о предотвращении трансграничного вреда, Статья 13 которого предусматривает: “Заинтересованные государства должны с помощью таких средств, которые являются подходящими, предоставить людям, которые, вероятно, подвергнутся воздействию деятельности в рамках действия настоящей статьи, соответствующую информацию, относящуюся к этой деятельности, навлекаемый риск и вред, который может стать результатом этой деятельности, и констатировать свою точку зрения”. *Report of the International Law Commission in the work of its Fifty-third session. Official Records of the General Assembly. Fifty-sixth session, Supplement no 10* (Отчет Комиссии по международному праву о работе ее 53 сессии, Официальный акт Генеральной Ассамблеи, 56 сессия. Дополнение № 10) (A/56/10). Отметим, что в целях этого положения, по-видимому, несущественно, будет ли подвергнутое воздействию население находиться полностью или частично в другом государстве.

¹²³ См. *Sporrong and Lonnroth v. Sweden* (жалоба на неоправданное вмешательство в право истцов на пользование своей собственностью) (1982) ECHR Ser. A/52.

¹²⁴ *Fredin v. Sweden* (жалоба владельцев участка, на территории которого расположен карьер по добыче гравия, на отказ от разрешения на эксплуатацию карьера) ECHR Ser.

Основополагающим для экологического прецедентного права Суда является балансирование интересов, которое часто имеет место, когда речь идет об экологических вопросах. Очевидными вопросами, которые задаются в этом контексте, это то, будут ли права человека перевешивать природоохранное право, или экологические права будут перевешивать право государств осуществлять экономическое развитие. Такие потенциальные конфликты не привели международные суды к использованию концепции *ius cogens* (императивные нормы) или к тому, чтобы отдавать автоматический приоритет правам человека или правам на устойчивое развитие. Вместо этого, прецедентное право сосредоточено на вопросах баланса, необходимости и степени вмешательства. Он очень четко демонстрирует, что несколько прав все еще являются абсолютными или безоговорочными. Вследствие этого для международных судов стало относительно легко приспособиться к правам человека, природоохранному праву и экономическому развитию. Решение Международного суда в деле *Pulp Mills* (дело Аргентины против Уругвая в связи с целлюлозным заводом на реке Уругвай на границе между странами) иллюстрирует по существу относительный характер конкурирующих интересов¹²⁵. Так Суд решил: “В то время как нынешнее дело проливает свет на важность необходимости обеспечения защиты окружающей среды общих природных ресурсов, и в то же самое время дается возможность устойчивого экономического развития; в то время как в особенности необходимо иметь в виду зависимость Сторон от качества воды в реке Уругвай для их жизнедеятельности и экономического развития; в то время как с этой точки зрения, необходимо учитывать необходимость обеспечения непрерывного сохранения речной среды и прав на экономическое развитие прибрежных государств ...”¹²⁶. Межамериканская комиссия по правам человека¹²⁷ и Комитет ООН по правам человека¹²⁸ при-

A/192, § 41-51. См. также *Apirana Mahuika et al. v. New Zealand* (Жалоба 19 представителей коренного населения Новой Зеландии маори о нарушении правительством их гражданских и политических прав) (2000) ICCPR Communication No. 547/1992, Комитет ООН по правам человека поддержал право государства на сохранение и управление природными ресурсами в интересах будущих поколений при условии, что это не будет нарушать права заявителя.

¹²⁵ *Pulp Mills Case (Provisional Measures)* (2006) ICJ Reports, 13 July 2006.

¹²⁶ Там же, § 80. См. также *Дело, относящееся к проекту системы плотин Габчиково-Нагymarос на Дунае* (сноска 46) (1997) ICJ Reports 7, § 140.

¹²⁷ См. *Maya indigenous community of the Toledo v. Belize* (сноска 24), Case 12.053, Report No. 40/04, Inter-Am. C.H.R., OEA/Ser.L/V/II.122 Doc. 5 rev. 1 at 727 (2004), § 150: “Эта Комиссия подобным образом признает важность экономического развития для процветания населения этого Полушария. Как декларируется в Межамериканской демократической хартии, “содействие и соблюдение экономических, социальных и культурных прав по существу связано с комплексным развитием, справедливым экономическим ростом и с упрочением демократии государств Полушария”. В то же самое время деятельность по развитию должна сопровождаться надлежащими и эффективными мерами для обеспечения того, чтобы они не осуществлялись за счет фундаментальных прав лиц, которые могут подвергаться особенно негативному воздействию, включая коренные народы и окружающую среду, от которой зависит их материальное, культурное и духовное благосостояние.

¹²⁸ В деле *Ilmari Lansman et al. v. Finland* (протест коренного населения Финляндии саамов, занимающихся оленеводством, против разработки карьеров на земле, принадлежащей им) (1996) ICCR Communication No. 511/1992, § 9.4 – Комитет ООН по правам человека решил, что “государство может по вполне понятным причинам содействовать развитию или разрешать экономическую деятельность предприятий. Область этой свободы такова, что она не

няли подобный подход в делах, относящихся к заготовкам леса, добыче нефти и полезных ископаемых на земле, принадлежащей коренным народам.

В делах, которые слушаются в ЕСПЧ, государствам предоставлена широкая свобода усмотрения для выполнения природоохранных целей при условии, что они будут поддерживать справедливый баланс между общими интересами общест-венности и защитой фундаментальных прав отдельных людей¹²⁹. На этой осно-ве Суд в нескольких случаях принимал решения, ограничивающие развитие не-движимости¹³⁰. Сходная широкая свобода действий дала возможность европей-ским странам осуществлять экономическое развитие с условием, что права отдельных лиц на частную и семейную жизнь или защиту имущества и собствен-ности в достаточной степени поддерживаются на фоне экономических выгод для населения в целом. Так, в деле *Hatton v. United Kingdom (Жалоба группы граждан на ночные полеты в лондонском аэропорту Хитроу, которые мешают их сну)*¹³¹ в отношении дополнительных ночных полетов в аэропорту Хитроу Суд решил, что аэропорт не нарушает права на частную и семейную жизнь, поскольку были приняты адекватные меры для защиты домов от шума, для регулирования и огра-ничения частоты полетов и для доступа к информации о воздействии на окру-жающую среду. Кроме того, не было доказательств какого-либо снижения стои-мости домов, в которых проживали заявители, и они имели право переехать в любые места, которые им понравятся. С точки зрения суда, правительство можно было обвинить в нарушении его обязательств в отношении тех, кто подвергается воздействию шумовых загрязнений, если бы оно не регулировало или не ослаб-ляло негативные воздействия на окружающую среду или экологические риски, вызываемые такими проектами развития¹³², но от него требуется только обеспе-чение необходимой степени защиты жизни, здоровья, пользования собствен-ностью и семейной жизнью, без непропорционального вмешательства. Соединенное Королевство действовало законно, делало все, что возможно для смягчения воз-действия на частную жизнь, и с точки зрения Суда, поддерживало справедливый

оценивается с помощью ссылки на свободу усмотрения, а с помощью ссылки на обяза-тельства, заложенные в Статье 27. Статья 27 требует, чтобы члены меньшинств не были лишены своих прав пользоваться своей культурой. Таким образом, меры, которые воздействуют на ущемление этих прав, будут несовместимы с обязательствами в рамках Статьи 27. Однако меры, которые оказывают некоторое ограниченное воздействие на способ жизни людей, принадлежащих меньшинству, необязательно должны ущемлять это право в рамках статьи 27. Комитет пришел к выводу, что Финляндия приняла адекватные меры для минимизации воздействия на оленеводство [§ 9.7]. Сравните *Lubicon Lake Band v. Canada* (сноска 23) (1990) ICCPR Communication No. 167/1984, § 32.2 – Комитет ООН по правам человека вы-явил, что воздействие добычи нефти и газа на традиционную экономику существования заявителей представляет собой нарушение Статьи 27.

¹²⁹ *Fredin v. Sweden* (1991) ECHR Sers. A/192 (сноска 80.)

¹³⁰ *Pine Valley Development Ltd v. Ireland (жалоба на заключение сделки о покупке земли, стоимость которой упала в 10 раз)* (1991) ECHR Sers. A/222, § 57-9; *Katsoulis v. Greece (Иск 39 греческих националистов, владевших участком земли в пригороде Афин, против решения правительства Греции восстановить на этой территории лесной массив)* (2004) ECHR; *Mateos e Silva Ltd v. Portugal (Иск португальской компании против решения прави-тельства страны создать в прибрежной зоне, принадлежащей заявителям, природный за-поведник)* (1997) 24 EHRR 573.

¹³¹ См. *Hatton v. UK* (2003) ECHR. (Grand Chamber) (Большая палата Европейского суда).

¹³² См. также *Öneryildiz*, § 107; *Taskin*, § 116-7; *Tatar*, § 88.

баланс между экономической выгодой для населения в целом и правами граждан, которые проживали вблизи аэропорта. Если бы заявители продемонстрировали серьезные воздействия на здоровье или риск для жизни, результат мог бы быть иной: при любом учете всех факторов предпочтение всегда отдастся соблюдению права на жизнь.

Следует также отметить, что палата первой инстанции и судьи, заявляющие особое мнение в Большой палате, приняли решение в пользу заявителей на основании того, что Соединенное Королевство не продемонстрировало важности ночных полетов и не сделало адекватной оценки шумового воздействия и не приняло адекватных мер для их ослабления. Шумовые неудобства, таким образом, представляли, с их точки зрения, нарушение права частной жизни. Очевидно, что могут быть различные точки зрения на то, что составляет справедливый баланс между экономическими интересами и правами личности, и такое суждение, неизбежно, является субъективным. Однако подход Большой палаты предполагает значительно большее уважение к политике правительства, чем к первой инстанции, с неизбежными последствиями для защиты окружающей среды. Важным моментом в нынешнем контексте является то, что Большая палата оставляет мало возможностей для Суда менять свою собственную точку зрения в той степени, в которой должна защищаться окружающая среда от экономического развития. На этой основе решения о том, где находятся общественная политика, остаются за политиками, а не за судом, за исключением чрезвычайных дел. Этот подход нельзя легко согласовать с защитой материальных прав на достойную окружающую среду.

В то же самое время баланс интересов должен поддерживаться в таких случаях не только с точки зрения материальных прав, но также и с точки зрения важных процедурных соображений. Таким образом, в деле *Taskin v. Turkey*, деле о лицензировании рудника, Суд принял решение о том, что “*в то время как в Статье 8 не содержатся четкие процедурные требования, процесс принятия решений, приводящий к мерам вмешательства, должен быть справедливым, чтобы была возможность должного уважения интересов отдельных лиц, защищаемых Статьей 8*”¹³³. Это утверждение и акцентирование внимания Суда на учете точек зрения затронутых лиц убедительно предполагает, что, по крайней мере, для некоторых решений участие в процессе их принятия теми, кто будет ими затронут, должно быть важным для соблюдения Статьи 8 Европейской конвенции о правах человека, так как будет также соответствие и со Статьей 6 Орхусской конвенции. Подобным образом право на “*конструктивные консультации*” поддержано Межамериканской комиссией в деле *Maya Indigenous Community of Toledo Case*¹³⁴ и Африканской комиссией в деле *Ogoniland*¹³⁵.

¹³³ *Taskin*, § 118. См. также *Tatar v. Romania* (2009) ECHR, § 88.

¹³⁴ В § 154-5. Комиссия полагается, среди прочего, на право на жизнь и право на частную жизнь, в дополнение к данным консультаций в отношении “фундаментального компонента обязательства государства при осуществлении права на общинную собственность права народа мая на земли, которые они традиционно использовали и занимали”. См. также Конвенцию ILO (Международной организации труда) № 169, относящуюся к коренным народам и племенам и решение UNHRC в деле *Ilmari Lansman et al. v. Finland* (1996) ICCPR Communication No. 511/1992, § 9.5 – подчеркивается необходимость “обеспечения эффективного участия членов меньшинств в принятии решений, которые воздействуют на них”.

¹³⁵ См. выше сноску 17.

Как и в случае доступа к информации, однако, право ЕЧПР на участие в принятии решений не доступно для каждого и не применяется к решениям, относящимся к окружающей среде, вообще¹³⁶. Только те, права которых некоторым образом будут под воздействием решений, должны получить выгоду от этой защиты. И снова происходит значительное сужение по сравнению с Орхусской конвенцией, которая расширяет права на участие с включением любого, имеющего “интерес” к принятию решения, включая НПО¹³⁷. Если Орхусскую конвенцию, поэтому, можно рассматривать как содействующую участию заинтересованной общественности, то прецедентное право ЕЧПР остается четко зафиксированным на правах личности. Вероятно, с его помощью будет намного труднее оказывать влияние на результат любого согласования интересов с этой точки зрения.

Тем не менее, самой важной характеристикой дела *Taskin* является то, что в решении по нему предусмотрен процесс информирования. Суд изложил мнение по делу таким образом: *“Когда государство должно определять сложные проблемы экологической и экономической политики, процесс принятия решений должен сначала включать надлежащие проверки и исследования, для того чтобы была возможность предварительного прогнозирования и оценки воздействий планируемой деятельности, которая может причинить ущерб окружающей среде и нарушить права личности, и дать возможность четкого согласования различных интересов, находящихся под угрозой ...”*¹³⁸. Оборот оценка воздействия на окружающую среду не используется, но во многих случаях это именно то, что, в самом деле, необходимо для осуществления процесса оценки, предусматриваемого здесь. Таким образом, в деле *Tatar* Суд решил против Румынии отчасти вследствие того, что “органы власти Румынии не выполнили свои обязательства по предварительной оценке удовлетворительным способом рисков в результате предлагаемой деятельности и принятию адекватных мер для защиты прав заинтересованных лиц, проживающих в месте, затрагиваемом деятельностью, и в более широком смысле, безопасного пользования окружающей средой и ее защиты”¹³⁹. Это заключение с далеко идущими последствиями, но снова, оно отражает Орхусскую конвенцию, статья 6 которой также не определяет, какого вида требуется процедура, но в которой представлены подробные положения в отношении информации, которая должна быть доступна для заинтересованных лиц, включая:

¹³⁶ Возможно, однако, что Статья 2(5) Орхусской конвенции дает возможность НПО заявлять о правах на участие в рамках Статьи 8 ЕЧПР. Напротив, Статья 8(1) Протокола Европейской экономической комиссии ООН о Стратегической оценке воздействия на окружающую среду, в рамках которой “Каждая сторона должна обеспечить на раннем этапе своевременные и эффективные возможности для участия общественности, когда открыты все выборы, в рамках стратегической оценки воздействия на окружающую среду планов и программ”. Общественность в данном случае включает соответствующие НПО.

¹³⁷ Статья 6 о праве на участие относится к доступу для “заинтересованной общественности, определенной Статьей 2(5) как “общественность, затрагиваемая, или, вероятно, затрагиваемая, или имеющую интерес к принятию решений по вопросам окружающей среды; в целях этого определения неправительственные организации, содействующие защите окружающей среды и удовлетворяющие любым требованиям в рамках национального законодательства, должны считаться имеющими интерес”.

¹³⁸ *Taskin*, § 119.

¹³⁹ § 111-3.

(а) Описание участка и физических и технических характеристик предполагаемой деятельности, включая оценку ожидаемых отходов и выбросов;

(b) Описание значительных воздействий предполагаемой деятельности на окружающую среду;

(с) Описание мер, предусматриваемых для предотвращения и (или) снижения воздействий;

(d) Нетехническое резюме упомянутого;

(е) Краткое изложение основных альтернатив, исследованных заявителем¹⁴⁰.

Краткое сравнение с Приложением II Конвенции Espoo 1991 г. по ЕИА (Конвенция ООН по оценке воздействий на окружающую среду, принятая в Эспо, Финляндия) показывает, что все эти вопросы обычно включены в ЕИА¹⁴¹.

Подобно делам *Ogoniland* и *Maya Indigenous Community*, дело *Taskin* также предполагает то, что существующее международное право по большей части предлагает в отношении защиты окружающей среды и устойчивого развития, это делегирование полномочий отдельным лицам и группам, которые оказываются под наибольшим воздействием проблем с окружающей средой, и для которых возможность участия в решениях наиболее полезна и является непосредственным средством влияния на уравнивание экологических, социальных и экономических интересов¹⁴². С этой точки зрения, прецедентное право, которое поддерживает право участия коренного населения, по-видимому, является конкретным проявлением более широкого принципа¹⁴³.

И, наконец, решение по делу *Taskin* обуславливает, что “заинтересованные лица должны также быть в состоянии обратиться в суд с жалобой в отношении любого решения, действия или бездействия, которые они считают затрагивающими их интересы, или дать свои пояснения в отношении того, чему не было уделено достаточного внимания в процессе принятия решения”. Это также отражает требования Орхусской конвенции в отношении доступа к правосудию¹⁴⁴. Следуя Принципу 10 Рио, Статья 9 Орхусской конвенции включает положение для индивидуальных лиц в отношении оспаривания пробелов в национальном законодательстве, связанных с окружающей средой, когда либо их права нарушаются, либо они имеют “существенный интерес”. Должны быть предусмотрены адекватные, справедливые и эффективные средства судебной защиты. Эта статья очень напоминает решения по делам *Lopez Ostra* и *Guerra*, упоминаемые ранее¹⁴⁵.

¹⁴⁰ Орхусская конвенция, Статья 6(6).

¹⁴¹ Приложение II Конвенции Эспо дополнительно включает указание о методах прогнозирования, лежащих в основе предположениях, существенной информации, пробелах в знаниях и неопределенностях, а также краткое изложение планов мониторинга.

¹⁴² См. OHCHR, *Claiming the Millenium Development Goals: A Human Rights Approach* (Заявляя о Целях развития на тысячелетие: Подход прав человека) (NY and Geneva: UN, 2008).

¹⁴³ См. дела, цитировавшиеся выше, сноски 82 и 83.

¹⁴⁴ Конкретно Статья 9(2).

¹⁴⁵ См. также *Zander v. Sweden* (жалоба заявителей, проживавших вблизи свалки бытовых и промышленных отходов, на повышенное содержание цианидов в питьевой воде из колодцев, а также на прекращение деятельности компании, обслуживающей полигон, которая была удовлетворена решением Суда) (1993) ECHR Ser. A, No. 279B, но этому делу противоречит дело *Balmer-Schafroth v. Switzerland* (жалоба жителей, проживавших на расстоянии 4-5 км от АЭС в Мюлеберге, против продления лицензии на ее эксплуатацию) (1997) IV ECHR – в

Поскольку она предоставляет право заявителям с “обоснованным интересом” принимать участие в судебном процессе, представляющем общественный интерес, когда не задеты их собственные права¹⁴⁶. Однако Статья 9 Орхусской конвенции может идти дальше требований Статьи 6(1) ЕCHR. Существует также и еще одно значительное различие между толкованиями Орхусской конвенции и Европейского суда по правам человека (точнее Европейской конвенции).

Если дело *Hatton* показывает нежелание части судей бороться с конкретными обстоятельствами решения с вмешательством в права личности, то дело *Taskin* убедительно демонстрирует явную готовность обращаться к надлежащим процедурам для принятия решений, относящихся к окружающей среде с позиций прав человека. Это основательное расширение области действия Статьи 8 Европейской конвенции. Оно далеко идет в переводе юридических аспектов европейских прав человека в процедурные требования, изложенные в Принципе 10 Декларации Рио, и разработано в европейском праве природоохранных соглашений, несмотря на тот факт, что Турция не является стороной Орхусской конвенции. В свете этого Европейская конвенция о правах человека является не просто активным инструментом, но и исключительно динамичным инструментом, с широкомасштабным эволюционным характером. В то же самое время, однако, более широкий подход общественных интересов Орхусской конвенции и более узкий подход ЕCHR, сосредоточенный на правах затрагиваемых личностей, весьма очевидны в прецедентном праве. Это различие имеет важные последствия для любых дискуссий о необходимости автономного права на достойную или благоприятную окружающую среду, и к этому вопросу мы вернемся в заключительном разделе.

2.4. Трансграничное применение

Международные соглашения о правах человека обычно требуют участия государства для обеспечения надлежащих прав и свободы для каждого жителя на территории своей стран или находящейся под его юрисдикцией¹⁴⁷. С первого взгляда, это может давать основания полагать, что государство не может нести ответственность за нарушение прав лиц в других странах, но в деле *Sugris v. Turkey* (дело *Кипра против Турции в связи с провозглашением последней Турецкой Республики Северного Кипра*) Европейский Суд установил, что “ответственность договаривающихся государств может быть связана с действиями или бездействиями

этом деле большинство членов Суда заявило об ограничительном толковании жалобы заявителей.

¹⁴⁶ “Обоснованный интерес” не определен Комиссией, а фраза заимствована из английского административного права. В своем первом определении Комитет по согласованию Орхусской конвенции решил, что “то, что представляет обоснованный интерес и нарушение прав, должно быть определено в соответствии с национальным законодательством, и должно быть принято решение “с целью предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию” в области действия Конвенции. Не требуется подачи народной жалобы, но не должно использоваться национальное законодательство “как оправдание для введения или поддержания жестких критериев, которые будут действительны для всех, кроме всех или почти всех экологических организаций, в отношении оспариваемого действия или бездействия, которые противоречат национальному законодательству по окружающей среде”. CM. UNECE, Compliance Committee, *Finding and Recommendation with regard to compliance by Belgium* (Comm. ACCC/C/2005/11) ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2 (28 July 2006) § 33-36”.

¹⁴⁷ Европейская конвенция 1950 г. о правах человека, Статья 1; Пакт ООН 1996 г. о гражданских и политических правах, Статья 2.

их органов власти, которые приводят к последствиям за пределами их собственной территории¹⁴⁸». Европейский Суд принял тот же самый подход в своем Консультативном заключении о *Правовых последствиях строительства стены на Оккупированной Палестинской территории* (имеется в виду строительство Израильского разделительного барьера, отделяющего Израиль от Западного берега реки Иордан, строительство которого началось в 2003 г.), в котором утверждается:

“Суд должен заметить, что в то время как юрисдикция государств имеет в основном территориальный характер, иногда она может осуществляться за пределами национальной территории. При рассмотрении цели и задачи Международного пакта о гражданских и политических правах, по всей видимости, естественно, что в зависимости от характера дела страны-участники Пакта должны соблюдать эти положения¹⁴⁹”.

Хотя эти два случая связаны с оккупацией и контролем иностранной территории, они предполагают, что юридические аспекты прав человека могут в соответствующих обстоятельствах иметь экстерриториальное применение, если государства не смогут контролировать деятельность на своей территории, воздействующую на жизнь, здоровье, частную жизнь или собственность в соседних странах. Если государства несут ответственность за невозможность контроля вооруженных и судей иностранной, с тем же основанием они должны, вероятно, нести ответственность за свою неспособность контролировать трансграничное загрязнение и ущерб окружающей среде, вызванный промышленной деятельностью за пределами своей собственной территории. Международное право уже требует от государств контролировать деятельность, которая может вызвать трансграничный ущерб¹⁵⁰. Как обращал внимание Комитет ООН по правам человека в деле *Delia Saldias de López v. Uruguay* (жалоба в связи с похищением жителя Уругвая на территории Аргентины секретными службами, который подвергся пытке и

¹⁴⁸ (2001) ECHR No. 25781/94. См. также *Loizidou v. Turkey (Preliminary Objections)* (предварительные возражения) (дело о неспособности заявительницы получения доступа к ее имуществу, расположенному в северной части Кипра и находящейся под контролем Турции с 1974 г.) (1995) ECHR Ser. A/310, § 87; *Loizidou v. Turkey (Merits)* (конкретные обстоятельства) ECHR § 52; *Drozd and Janousek v. France and Spain* (дело, когда заявители подпадают под юрисдикцию двух различных стран) (ECHR Ser. A/240, § A/240, § 91; J.B. Merrials and A.H. Robertson, *Human Rights in Europe (Права человека в Европе)* (4th edn., Manchester, 2001), 23-8. Противоположная ситуация *Bankovic v. Belgium and ors.* (жалоба жителей бывшей Югославии против стран ЕС, членов НАТО участвовавших в событиях в Косове и в бомбардировке телерадиоцентра в Сербии в 1999 г. в рамках военных операций НАТО, когда погибли родственники заявителей) (2001) ECHR No. 52207/99 – Суд принял решение о неприемлемости трансграничных исков против государств-членов НАТО по отношению к бомбардировкам Сербии.

¹⁴⁹ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion*, ICJ Report 2004, § 109.

¹⁵⁰ Декларация Рио 1992 г., Принцип 2; *Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* (Консультативное заключение о законности угрозы или использования ядерного оружия), ICJ Reports (1996) 226, § 29; ILC, 2001 Articles on Transboundary Harm (Статьи о трансграничном ущербе), *ILC Report* (2001) GAOR A/56/10, 366. См. также *Tatar v. Romania* (2009) ECHR, § 111: “Суд отзывает в соответствии с принципами п. 21 Стокгольмской декларации и п. 14 Декларации Рио общие обязанности государств за обеспечение того, чтобы деятельность, приводящая под их юрисдикцией и контролем, не наносила ущерба окружающей среде в других государствах или в зонах вне национальной юрисдикции”.

другим унижениям): “Будет недобросовестно интерпретировать ответственность в рамках Статьи 2 Пакта как разрешение страны-участницы совершать нарушения Пакта на территории другого государства, которое она не может совершать на своей собственной территории¹⁵¹”.

Подобным образом, необоснованно ожидать, что одно государство будет учитывать трансграничные воздействия в другом государстве при взвешивании более широких общественных интересов с возможным ущербом для прав личности¹⁵². Не имеется принципиальной основы предполагать, что результаты разбирательства таких дел как *Hutton* должны зависеть от того, подвергаются ли люди шумовому воздействию в той же самой стране или в других странах. Отсюда также следует, что заявления тех, кто подвергаются воздействию в других странах, должны учитываться и получать должное значение¹⁵³.

Дальнейшим важным развитием в трансграничных правах является кодификация Комиссией международного права принципа запрещения дискриминации 2001 г. в Статье 15 о предотвращении трансграничного ущерба¹⁵⁴ и Статье 32 Конвенции ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков от 1997 г.¹⁵⁵. В равной степени доступ к трансграничным средствам правовой защиты и процедурам основан на запрещении дискриминации¹⁵⁶: когда отечественные средства правовой защиты уже имеются при решении проблем загрязнения среды выхлопными газами или проблем окружающей среды, можно использовать международное или региональное право для обеспечения того, что-

¹⁵¹ (1981) ICCPR Comm. No. 52/1979, § 12.3, referring to Art. 2 of the UN Covenant on Civil and Political Rights. См. также *Lilian Celiberti de Casariego v. Uruguay* (дело о насильственном похищении жительницы Уругвая, являвшейся участницей движения сопротивления, на территории Бразилии секретными службами Уругвая), ICCPR Comm. No. 56/1979 (1981).

¹⁵² Международная юридическая ассоциация, *Отчет о 72-й Конференции* (Торонто, 2006), Комитет по транснациональному правоприменению экологического права, Заключительное сообщение, Правило 2 и комментарии.

¹⁵³ Там же. См. также Ст. 13 проекта Статьи ILC (Комиссии международного права) о предотвращении трансграничного ущерба, сноски 69 выше.

¹⁵⁴ Которая предусматривает, в частности: “... Государство не должно разрешать дискриминацию на основе национальности или места проживания, либо месте, где может быть причинен ущерб, предоставляя таким людям, в соответствии с их правовой системой, доступа к судебным или другим процедурам ради поиска защиты или другого подходящего возмещения”.

¹⁵⁵ Которая предусматривает, в частности: “... Государство не должно разрешать дискриминацию на основе национальности или места проживания, либо месте, где может быть причинен ущерб, предоставляя таким людям, в соответствии с их правовой системой, доступа к судебным или другим процедурам, или право требовать компенсацию или другие средства судебной защиты в отношении значительного ущерба, вызываемого такой деятельностью, проводимой на его территории”.

¹⁵⁶ Межамериканский суд по правам человека решил, что “фундаментальный принцип равноправия и запрещения дискриминации составляет часть общего международного права, которое применимо ко всем государствам, независимо от того являются они или нет сторонами конкретного международного соглашения. На нынешней стадии развития международного права фундаментальный принцип равноправия и отсутствия дискриминации вступил в область общего международного права”. См. *Juridical Situation and Rights of Undocumented Migrants* (Юридическая ситуация и права нелегальных мигрантов) (17 September 2003), I/A Court H.R., OC-18/03, § 83.

бы польза от этих средств правовой защиты и процедур была расширена до трансграничных заявителей претензий. Как определено Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР),¹⁵⁷ равный доступ и запрет дискриминации должны обеспечить, что любое лицо, которое пострадало от трансграничного ущерба окружающей среды, или которое подвергается значительному риску такого ущерба, получало, по крайней мере, эквивалентное обращение тому, которое предусмотрено для пострадавших в собственной стране. Это включает положение о доступе к информации, относящейся к экологическому риску; участие в слушаниях, предварительное судебное следствие и возможность возражать; обращение к административным и судебным процедурам, для того чтобы предотвратить загрязнение, обеспечить его уменьшение или получить компенсацию. Эти права равного доступа предоставляются не только лицам, подвергающимся риску трансграничного вреда, но также и иностранным НПО и органам государственной власти, поскольку сопоставимые субъекты обладают такими правами в стране – источнике загрязнения.

Хотя Орхусская конвенция не требует специально трансграничного применения, ее положения применяются на общих условиях к “населению” или “заинтересованной общественности”, без различий между тем, кто находится в стране, и другими, которые находятся за ее пределами. Статья 3(9), статья конвенции о запрете дискриминации, гарантирует, что иностранные подданные и НПО имеют такие же права, что и любой другой, если они имеют постоянное местопребывание или где-либо зарегистрированы. С учетом того, что основные элементы Орхусской конвенции в настоящее время введены в Европейскую конвенцию о правах человека с помощью прецедентного права, следует, что они также должны быть обеспечены на недискриминационной основе в соответствии со Статьей 14.

Отклонение претензий трансграничных заявителей на защиту в рамках Конвенции, когда осуществляется, когда возникают затруднения в согласовании с номами справедливого доступа к правосудию и недискриминационному обращению, требующемуся в таких случаях. Доступные национальные процедуры должны быть исчерпаны перед тем, как можно предъявить любые претензии в отношении прав человека, но не имеет смысла требовать, чтобы были доступны национальные средства правовой защиты для трансграничных заявителей претензий, если нельзя прибегать к таким средствам правовой защиты в отношении юридических аспектов прав человека, когда это необходимо для исполнения государством собственных законов или для адекватного учета экстерриториальных воздействий. С учетом того, что трансграничные заявители претензий могут сами подпадать под юрисдикцию государства, ставшего причиной ущерба, когда требуется возмещение за ущерб окружающей среде, это, по-видимому, полностью совместимо с прецедентным правом и с концепцией “активного инструмента” Европейской конвенции по правам человека, заключающей, что страна-

¹⁵⁷ Рекомендации Совета ОЭСР C74(224); C(76) 55; C(77) 28, в OECD, *OECD and the Environment (ОЭСР и окружающая среда)* (Paris, 1986). См. вообще E. Willheim, *Private Remedies for Transfrontier Environmental Damage (Средства защиты частного права для трансграничного ущерба окружающей среды)*, Australian YIL (1976); OECD, *Legal Aspects of Transfrontier Pollution (Правовые аспекты трансграничного загрязнения)* (Paris, 1977); H. Smets, *Le principe de non-discrimination en matière de protection de l'environnement (Принцип запрещения дискриминации в вопросах защиты окружающей среды)*, *Rev. Eur. Droit de l'Env.* (2000), 1.

участница должна согласовывать права личности в других государствах со своей собственной экономической выгодой, и должна применять и исполнять законы о защите окружающей среды, а также о защите собственного населения¹⁵⁸.

Как показали исследования ИЛА (Международной юридической ассоциации) и данные, представленные на Гаагской конференции по международному частному праву¹⁵⁹, желательна большая согласованность в юридических аспектах государственного права и международного частного права, если мы стремимся к трансграничной эффективности экологических прав. Кроме того, возрастающее на международном уровне значение свободного перемещения товаров, капитала и инвестиций еще не было приведено в соответствие с готовностью обращения к ответственности интернациональных корпораций за противоправное отношение к экологическим правам и правам человека в развивающихся странах. Тем не менее, такие случаи как *Lubbe v. Cape* (иск к британской корпорации *Cape Plc*, добывавшей асбест на нескольких месторождениях в Южной Африке, когда нормы запыленности в воздухе в несколько раз превышали нормы, действовавшие в Великобритании, что привело к заболеванию нескольких рабочих) указывают на то, как национальный конфликт в отношении верховенства закона, который до того времени прикрывал бизнес, начал разрастаться в соблюдение прав человека и доступ к правосудию новыми и важными способами, которые имели последствия для будущих судебных процессов по экологическим вопросам¹⁶⁰.

3. Право на достойную и благоприятную окружающую среду?

В этом разделе мы можем выйти за пределы экологизации гражданских и политических прав и рассмотреть, как существующее законодательство не соответствует установлению достойной или благоприятной окружающей среды. Прецедентное право ЕСПЧ четко демонстрирует, до какой степени защита окружающей среды может быть выделена из существующего законодательства по правам человека без создания специальных экологических прав. В частности, мы можем видеть, что конвенция полностью гарантирует всем право на *благоприятную для здоровья* окружающую среду, поскольку обычно полагают, что конвенция охватывает это. Во-вторых, с помощью интерпретации развития законодательства гарантируются также основные процедурные требования Орхусской конвенции, включая различные способы прав доступа к информации о состоянии окружающей среды и участия общественности в принятии решений. В этом смысле экологические права уже защищаются в европейском законодательстве по правам че-

¹⁵⁸ См. Комитет Международной юридической ассоциации (ИЛА) по транснациональному правоприменению экологического законодательства, сноска 106.

¹⁵⁹ ИЛА, там же; C. Bernasconi, *Civil Liability Resulting from Transfrontier Environmental Damage: A Case for the Hague Conference?* (Гражданская ответственность в результате трансграничного ущерба для окружающей среды: Дело для Гаагской конференции?) *Hague YIL* (1999), 35.

¹⁶⁰ *Lubbe v. Cape plc* (Высокий суд Англии вынес предупреждение компании за применение двойных стандартов)(2000) *I Weekly Law Reps.* 1545. Сравните с *Re Union Carbide Corporation* 634 F Supp. 842 (1986), когда Окружной суд МША отказался слушать дело в связи с аварией на химическом заводе в г. Бхопал, Индия, и результатом стал отказ от правосудия для истцов. См. вообще J. Fawcett, *The Impact of Article 6(1) of the ECHR on Private International Law* (Воздействие Статьи 6(1) ЕСПЧ на международное частное право) (2007) 56 *ICLQ* 1, 39-41.

ловека, как это имеет место и в Африканской хартии и Межамериканской конвенции. Европейские, Африканские и Межамериканские прецеденты четко относятся к интерпретации сопоставимых прав в глобальных конвенциях о правах человека, и Принцип 10 Декларации Рио также должен поддерживать процедурные требования, установленные в Орхусской конвенции. Судья Хиггинс (Higgins) обратила внимание на способ учета прав человека судами при осознанной координации своих подходов¹⁶¹. Имеются несомненные свидетельства взаимодействия в прецедентном праве и взаимообогащение идеями между различными системами прав человека¹⁶², поэтому, дело *Taskin v. Turkey* (сноска 55) должно, по всей вероятности, стать значительным делом не просто в европейских юридических аспектах прав человека, но и в глобальном плане. В то время как справедливо, что “подход к правам человека в отношении устойчивого развития акцентирует внимание на усовершенствовании и ответственности систем и на доступе к информации по экологическим вопросам¹⁶³”, тем не менее, как указывает Hayward (Тим Хейворд, профессор теории экологической политики в Эдинбургском университете), “одни процессуальные права мало сделают для противодействия преобладающим предположениям в пользу развития и экономических интересов¹⁶⁴”. Как мы видим также, процессуальные права ЕСПЧ доступны только для затрагиваемых лиц. Они не облегчают деятельность в общественных интересах, рассматриваемую в рамках Орхусской конвенции.

Несмотря на ее эволюционный характер, поэтому, Европейская конвенция все еще не достигает цели в гарантировании права на достойную или благоприятную окружающую среду, если эта концепция понимается в более широком, по существу качественном смысле, не относящемся к воздействиям на конкретных людей. Это остается справедливым, так как Суд повторил в деле *Kyrtatos* (сноска

¹⁶¹ R. Higgins, *A Babel of Judicial Voices? (Разноголосица в судейских голосах?)* (Розалин Хиггинс – бывший Председатель Международного суда, первая женщина, занимавшая этот пост)

¹⁶² См. также особое мнение судьи Trindade в деле *Caesar v. Trinidad and Tobago (жалоба заключенного на применение пыток и бесчеловечное обращение при пребывании в заключении)* (2005) IACHR Ser. C, No. 123, § 6-12: “Сближение в прецедентном праве в этом отношении вырабатывает общее понимание в региональных (европейской и межамериканской)” системах защиты прав человека о том, что соглашения о правах человека имеют особый характер (отличающий их от многосторонних соглашений традиционного типа); что соглашения о правах человека имеют нормативный характер, публичный характер; что их условия должны интерпретироваться автономно; что при их применении следует обеспечивать эффективную защиту (полезное действие) гарантированных прав; что обязательства, закрепленные в них, должны иметь объективный характер и должны исполняться надлежащим образом сторонами-участниками, которые имеют дополнительную общую обязанность обеспечивать коллективную гарантию защищаемых прав; что допустимые ограничения (ограничения и послабления) к осуществлению гарантированных прав толкуются ограничительно. Работа Межамериканского и Европейского судов по правам человека, в самом деле, вносит вклад в создание международного принятого в обществе порядка на основе уважения к правам человека во всех обстоятельства (§ 7).

¹⁶³ ОНСПН, *Claiming the Millenium development Goals: A Human Rights Approach (Объявляя Цели развития на тысячелетие: Подход к правам человека)* (NY and Geneva: Un, 2008), at VII, Goal 7.

¹⁶⁴ Hayward, *Constitutional Environmental Rights (Конституционные экологические права)*, 180.

65), что “ни Статья 8, ни какая-либо другая статья Конвенции конкретно не предназначены для обеспечения общей защиты окружающей среды как таковой...”¹⁶⁵. Это дело связано с нелегальным осушением болота. Хотя заявители преуспевали, поскольку государство не принимало мер для исполнения решения суда, Европейский суд может и не найти нарушения в их праве на частную жизнь или пользование собственностью, появляющейся при осушении территории. Хотя они проживали поблизости, права заявителей не подвергались воздействию. Они не имели права на проживание в какой-либо определенной окружающей среде, или охраняемой в течение определенного времени, хотя судья Loucaides утверждал¹⁶⁶, что должна быть возможность включить окружающую их местность в более широкую интерпретацию слов “жилище” или “частная жизнь” в Статье 8 Конвенции.

Заключение Суда по делу *Kyrtatos* указывает на более серьезный аспект, который находится в основе проблемы: защита прав человека приносит выгоду только жертвам нарушения прав конвенции. Если здоровье, частная жизнь, собственность или гражданские права заявителя не нарушены в значительной степени из-за ущерба окружающей среде, тогда он не будет иметь право на возбуждение иска. Это, по наблюдению судьи Loucaides, не относится к народной жалобе¹⁶⁷ (требования, предъявляемые в общественных интересах частными лицами, которые сами не являются жертвами нарушений). Межамериканская комиссия по правам человека приняла подобную точку зрения, отвергнув как неприемлемый иск по поручению всех жителей Панамы о защите Национального парка Метрополитано от застройки¹⁶⁸. В сопоставимом деле, относящемся к выращиванию генетически модифицированных культур, Комиссия ООН по правам человека, таким же образом решила, что “ни одно лицо не может, теоретически и в соответствии с народ-

¹⁶⁵ *Kyrtatos v. Greece* (2003) ECHR 242, § 52.

¹⁶⁶ L. Loucaides, *Environmental Protection through the Jurisprudence of the ECHR* (Защита окружающей среды с помощью судебной практики ЕСПЧ) (2004) 75 *BYIL*, 249.

¹⁶⁷ Там же.

¹⁶⁸ *Metropolitano Nature Reserve v. Panama*, Case 11.533, Report No. 88/03, Inter-Am. C.H.R.OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 70 rev. 2 at 524 (2003), § 34: “Очевидно из анализа дела, сообщенного здесь г-ном Родриго Норьега, подавшего иск по поручению граждан Панамы (столицы страны), в котором заявлялось, что право собственности все жителей города были нарушены. В иске указано, что наибольшему воздействию подвергаются окружающая среда, городские и научные группы, такие как жители г. Панама, Друзья Национального парка Метрополитано, Общество Одюбона (по защите исчезающих птиц) Панамы, Объединённая гражданская ассоциация и Ассоциация исследований и защиты видов дикой природы Панама. Комиссия, на этой основе, вынесла решение о том, что данная жалоба является неприемлемой, так как она относится к абстрактным жертвам, представленным в народной жалобе, а не в отношении конкретно идентифицированных и определенных лиц. Комиссия признала, что с учетом характера жалобы, ее едва ли можно определить как жалобу группы лиц, так как все граждане г. Панама описаны как владельцы собственности Национального парка Метрополитано. Жалоба является неприемлемой, кроме того, поскольку экологические, городские и научные группы, рассматриваемые как наиболее пострадавшие от утверждаемых нарушений, являются юридическими лицами, а не физическими лицами, как обусловлено Конвенцией. Поэтому Комиссия решила, что нет оснований, в виду изложенных обстоятельств, выносить решение в отношении рассматриваемого дела в соответствии с судебной практикой, устанавливающей норму интерпретации Статьи 44 Конвенции, которая применяется в вышеупомянутых делах”.

ной жалобой, быть объектом права или практики, которая находится в противоречии с Конвенцией¹⁶⁹».

Этот подход, по-видимому, исключен из судебных разбирательств по общественным интересам, ведущихся физическими лицами или НПО в делах по защите окружающей среды в рамках всех значимых соглашений о правах человека. Даже те физические лица, которые являются жертвами нарушения, не могут обращаться в суд по правам человека или Комитет ООН по правам человека для решения в пользу защиты окружающей среды только потому, что они полагают, что там лучше всего защищаются общественные интересы. Они могут только обратиться для оценки своих собственных прав в отношении к общественным интересам в отношении некоторых других ценностей, таких как торговля или развитие. При этом они могут добиться некоторых выгод для защиты окружающей среды, но это будут случайные последствия, а не результат любого более широкого обязательства в отношении какого-то аспекта окружающей среды.

Должны ли мы тогда пройти весь путь и создать такое право? Право на благоприятную или достойную окружающую среду должно быть менее антропоцентрическим, чем нынешнее право. Оно должно давать возможность сторонам в судебном деле и НПО оспаривать экологически разрушительное или неустойчивое развитие на основаниях других общественных интересов. Оно должно уделить экологическим проблемам большее внимание при конкуренции с другими правами¹⁷⁰. В то же самое время, определенные проблемы свойственны при любой попытке постулирования экологических прав в качественном смысле. Посредством рассмотрения защиты окружающей среды с помощью других прав человека, таких как жизнь, частная жизнь или собственность, определяются те, на которых в наибольшей степени концентрируется внимание по данному вопросу: причинение ущерба важным, признанным на международном уровне ценностям от неконтролируемого ущерба окружающей среде. Это подход, который позволяет избежать необходимости в определении таких понятий как благоприятная или достойная окружающая среда, и это хорошо соответствует компетенции судов, рассматривающих дела о правах человека, и при уменьшается или предотвращается конфликт с международными экологическими учреждениями или с условиями соглашений сторон.

То, что составляет благоприятную, достойную или экологически чистую окружающую среду, страдает определенной неопределенностью. В лучшем случае, это может привести к культурному релятивизму¹⁷¹, особенно с точки зрения отношений между Севером и Югом, а отсутствие универсальной ценности обычно полагается внутренним свойством прав человека. Неопределенность является важной причиной, она часто утверждается, чтобы отказаться от новых прав, без рассмотрения их смысла¹⁷². Кроме того, существует незначительный междуна-

¹⁶⁹ *Brun v. France* (2006) ICCPR Communication No. 1453/2006, § 6/3/

¹⁷⁰ Merrills, in Bodansky, Brunneé and Hey (eds.) *Oxford Handbook of International Environmental Law* (Оксфордский справочник по международному экологическому праву) (Oxford, 2007) 663.

¹⁷¹ Направление в этнографии, отрицающее этноцентризм – европейско-американской системы оценок и признающее все культуры равными.

¹⁷² P. Alston, *Conjuring up New Human Rights: A Proposal for Quality Control* (Вызывая в воображении новые права человека: Предложение для контроля качества) (1984) 78 *AJIL* 607;

родный консенсус в отношении точности терминологии. Даже Подкомиссия ООН не может принять решение, что отражает различным образом право на “здоровую и процветающую окружающую среду” в ее докладе и право на “безопасную, здоровую и экологически чистую окружающую среду” в проектах принципов. Другие формулировки в равной степени отличаются. Принцип 1 Стокгольмской декларации говорит об “окружающей среде, качество которой позволяет жить достойно и благополучно”, в то время как Статья 24 Африканской хартии ссылается на “общую подходящую окружающую среду, благоприятную для развития”. Что это все означает, в существенной мере является субъективным оценочным суждением. Вариант, предложенный Kiss and Shelton, признает невозможность определения идеальной окружающей среды в абстрактных понятиях, но позволяет учреждениям, контролирующим права человека, и судам создавать свои собственные интерпретации, как они делают для многих других прав человека^{173/}

Но хотим ли мы, чтобы суды решали такие дела? Даже, если определение возможно, следует ли из этого, что международные суды являются наилучшими органами для решения этой задачи, чем национальные политические институты? Должны ли мы позволить судьям определять, будет ли сохранять среду обитания малый пестрый дятел или родниковая саламандра вместо расширения аэропорта или торгового комплекса? Является ли важным различие между делами *Hatton* и *Taskin*. Первое демонстрирует понимаемое нежелание разрешить Европейскому Суду стать форумом для подачи апелляций против политических решений правительств, при условии, что они не будут непропорционально воздействовать на права личности. Второе демонстрирует намного большую готовность на стаивать на том, что решения, принимаемые государственными органами власти, следуют надлежащим процедурам, связанным с адекватной информацией, участием общественности и доступом к судебному надзору. Это обоснованное и демократически оправданное различие, в особенности резонансное вы Западной Европе и Северной Америке. Можно ожидать, что большинство судей Европейского Суда по правам человека это устроит. Будет ли это в равной степени оправдано в других обществах в мире, находится под большим вопросом. Готовность судей Индии и Африки в делах по вопросам окружающей среды идти дальше является свидетельством иной позиции к отношениям правительства и судебной системы, которая вряд ли будет повторяться в Страсбурге, но это отражает особую ситуацию с индийской демократией или с Африканской хартии¹⁷⁴. С учетом данных о неустойчивом использовании ресурсов не удивительно, что некоторые решения Африканской Комиссии и Межамериканской Комиссии идут существенно дальше более ограниченных экологических прав конвенции, охваченных Европейским судом¹⁷⁵.

Если мы примем точку зрения, что судьи не те люди, которые должны решать, что составляет достойную или благоприятную окружающую среду, тогда у них

G. Handl, in Trindade (ed.), *Human Right, Sustainable Development and the Environment (Права человека, устойчивое развитие и окружающая среда)* San José, (1992).

¹⁷³ A. Kiss and D. Shelton, *International Environmental Law* (1nd edn/, New York, 2000). 174-8. См. также D. Shelton., *Human Rights, Environmental Rights and the Right to the Environment*, 28 *Stanford JIL* (1991), 103.

¹⁷⁴ Но даже в Индии роль активных судей оспаривается: см. [статью Razzaque в Fordham ELR].

¹⁷⁵ См. *Ogoniland*, сноска 17 и *Maya Indigenous Community*, сноска 24.

не будет роли в отношении юридических аспектов международных прав человека в этих дебатах? Здесь очевидна альтернатива возвращения ко второй модели прав человека, обсуждавшейся вначале: экономических, социальных и культурных правах. Эти права обычно связаны с содействием правительств в проведении политики, которая создает условия жизни, дающие возможность отдельным людям или группам людей полностью развивать свой потенциал. Они являются программируемыми, требующими постепенной реализации в соответствии с имеющимися ресурсами, но, тем не менее, требующими от государств “обеспечения осуществления, по крайней мере, минимальных существенных уровней каждого из прав”¹⁷⁶. Выполнение Пакта контролируется комитетом из независимых экспертов (UNCESCR)¹⁷⁷, а не с помощью судебного разбирательства комиссиями и судами. Одной из проблем этого подхода являются “внутренние дефекты” процесса мониторинга, включая неудовлетворительную отчетность и чрезмерные различия между государствами¹⁷⁸. Но существует два механизма, с помощью которых соответствие можно изучать непосредственно. Во-первых, Верховный комиссар по правам человека имеет полномочия по назначению специальных докладчиков или экспертов по сообщениям об условиях в отдельных странах. Ряд этих независимых отчетов охватывает условия окружающей среды¹⁷⁹. Во-вторых, в 2009 г. для подписания был открыт факультативный протокол для индивидуальных жалоб в рамках Пакта¹⁸⁰.

Проверка интерпретации и применения Пакта является основной ответственностью UNCESCR. Потенциально эта модель предусматривает механизм для балансирования экологических требований с конкурирующими экономическими целями¹⁸¹. Вопрос тогда состоит в том, насколько существующие экономические и социальные права могут быть применены к цели защиты окружающей среды.

¹⁷⁶ UNCESCR (Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам), Общий комментарий № 3Ж The Nature of States’ Parties Obligations (1990), interpreting Article 2 of the Covenant. См. M. Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах)* (Oxford, 1995), Ch. 5.

¹⁷⁷ Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам является организацией независимых экспертов, которые осуществляют мониторинг выполнения Международного пакта по экономическим, социальным и культурным правам государствами-участниками. Комитет был создан Резолюцией ECOCOS 1985.17 от 28 мая 1985 г. для выполнения функций мониторинга и назначен Советом ООН по экономическим и социальным вопросам (ECOSOC) в Части IV Пакта. См. Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Ch. 2.

¹⁷⁸ S. Leckie, in P. Alston and J. Crawford (eds.), *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring (Будущий мониторинг соглашений ООН по правам человека)* (Cambridge, 200). 129.

¹⁷⁹ См., например, Совет ООН по правам человека, *Report of the independent expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation in Costa Rica (Отчет независимого эксперта о проблеме обязательств в области прав человека, относящихся к доступу к безопасной питьевой воде и санитарной очистке в Коста-Рике)*, UN Doc. A/HRC/12/24/Add. 1, 23 June 2009; UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the human rights in the Democratic People’s Republic of Korea (Отчет специального докладчика о правах человека в Корейской народно-демократической республике)*, Doc. A/HRC/10/18, 24 February 2009.

¹⁸⁰ Резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/63/117, 10 декабря 2008 г.

¹⁸¹ См. Kiss and Shelton, *International Environmental Law*, 173-8.

Пакт ООН по экономическим и социальным правам повторяет право людей “беспрепятственно осуществлять свое экономическое, социальное и культурное развитие” и “свободно распоряжаться своим природным богатством и ресурсами ...” В отличие от “улучшения всех аспектов гигиены окружающей среды и промышленной гигиены” (Статья 12), не делается специальной ссылки на защиту окружающей среды. Тем не менее, в отчете Верховного комиссара по правам человека акцентируется внимание на ключевом моменте, что “в то время как соглашения об универсальных правах человека не относятся к конкретным правам на безопасную и здоровую окружающую среду, все орган ООН, отвечающие за соглашения о правах человека, признают характерную связь между окружающей средой и реализацией ряда права человека, таких как право на жизнь, здоровье, питание, воду и обеспеченность жильем”¹⁸².

Некоторые статьи Пакта ООН применяются с учетом условий окружающей среды. В частности, Статья 11 о правах на адекватное питание и борьбу с голодом требует принятия “соответствующей экономической, экологической и социальной политики”¹⁸³. Это очевидные последствия устойчивого сельского хозяйства и защиты окружающей среды¹⁸⁴. Статья 12, с концентрацией внимания на здоровье и “гигиене окружающей среды” является важной с точки зрения воздействий на человека токсичных отходов, химических веществ и пестицидов¹⁸⁵. Согласно общему замечанию № 14, Статья 12 также включает “требование обеспечения адекватной поставки безопасной питьевой воды и основных санитарных удобств; предотвращение и снижение воздействия населения вредным веществам, таким как радиация и вредные химические вещества или другим вредным экологическим условиям, которые непосредственно или косвенно воздействуют на здоровье человека”¹⁸⁶. Вместе со Статьей 11 Статья 12 предусматривает основы для ар-

¹⁸² UN HRC, *Report of the OHCHR on the relationship between climate change and human right* (Отчет Верховного комиссара по правам человека об отношениях между изменением климата и правами человека), UN Doc. A/HRC/10/61, 15 January 2009, § 18.

¹⁸³ Там же, § 19.

¹⁸⁴ UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the human rights in the Democratic People's Republic of Korea* (Отчет специального докладчика о правах человека в Кореической народно-демократической республике), Doc. A/HRC/10/18, 24 February 2009, § 71(c).

¹⁸⁵ См. различные отчеты Специального докладчика о негативных воздействиях незаконного перемещения и захоронения токсичных и опасных продуктов и отходов на выполнение прав человека, включая Заявление Специального докладчика из Комитета ООН по правам человека о негативных воздействиях незаконного перемещения и захоронения токсичных и опасных отходов на выполнение прав человека, Базельскую конвенцию, COP 9, 23-27 июня 2008 г., UN HRC, Отчет специального докладчика, командировка в Объединенную Республику Танзания, UN Doc. A/HRC/9/22Add.2, 18 августа 2008 г.; UN HRC, Отчет докладчика, командировка в Кот-д’Ивуар (4-8 августа 2008 г.) и Нидерланды (26-28 ноября 2008 г.). UN Doc. A/HRC/12/26/Add. 2, 3 September 2009.

¹⁸⁶ UNCESCR, Общее замечание № 14; The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Право на наивысший достижимый уровень здоровья) (2000). На этой основе Эквадор обвинял в *Авиационном опрыскивании* перед Международным Судом (2010), что трансграничное опрыскивание токсичными гербицидами Колумбией противоречит Статьям 11 и 12 и сопоставимым положениям IAHCR (Межамериканская комиссия по правам человека).

тикуляции комитетом права на воду в общем замечании № 15¹⁸⁷, в котором акцентируется внимание на том, что от государств требуется обеспечение адекватной и доступной поставки воды для питья, санитарных нужд и питания:

“Право человека на воду предоставляется каждому для достаточного количества, безопасной, приемлемой, физически доступной и допустимой по средствам воды для личного и бытового потребления. Адекватное количество безопасной воды необходимо для предотвращения смерти от обезвоживания, для снижения риска болезней, передаваемых через воду, и для обеспечения потребления, приготовления пищи, личных и бытовых гигиенических потребностей¹⁸⁸”.

Признавая, что право на воду неизбежно воздействует на справедливое распределение общих водных ресурсов, Конвенция ООН о праве международных водотоков отвечает любому справедливому балансу для “жизненно важных потребностей человека¹⁸⁹”, исходя из предположения, по крайней мере, недооформленного приоритета. В комментарии 6-го комитета ООН (по правовым вопросам) о конвенции указано, что “при определении “жизненно важных потребностей человека” особо важное внимание должно уделяться обеспечению достаточного количества воды для устойчивого проживания человека, включая как питьевую воду, так и воду, требующуюся для производства продуктов питания, для того чтобы предотвратить голодание¹⁹⁰”. В соответствии с этим взглядом, существующие экономические и социальные права помогают в обеспечении некоторых незамечаемых показателей достойной окружающей среды.

До какой степени экономические и социальные права имеют более широкие экологические последствия, остается открытым вопросом, однако. В 2009 г. Верховный комиссар по правам человека делал сообщение о правах человека и изменении климата. Два наблюдения в этом сообщении стоят внимания. Во-первых, в сообщении отмечается, что, “в то время как изменение климата оказывает очевидное воздействие на использование прав человека, менее очевидно, можно ли, и в какой степени такие воздействия можно квалифицировать как нарушения прав человека в жестком юридическом смысле¹⁹¹”. Множество причин для ухудшения состояния окружающей среды и трудность отнесения определенных воздействий к прошлым выбросам в конкретных странах приводит к тому, что проблематично приписать ответственность любому одному государству. Во-вторых, как указано в комментарии, “судебные процессы в отношении прав человека не очень хорошо годятся для содействия мерам предосторожности на основе оценки риска, если только риски не будут вызывать неминуемую угрозу для прав конкретных людей. Однако путем обращения внимания на более широкие последствия для прав человека от рисков изменения климата, перспектива прав человека, в соответствии с принципом предосторожности, подчеркивают необходимость предотвращения излишней отсрочки при принятии действий для сдерживания уг-

¹⁸⁷ UNCESCR, Общее замечание № 15: Право на воду, UN Doc..E/C. 12/2002/11 (2003); BO3. *The Right to Water (Право на воду)* (Geneva, 2003); McCaffrey. 5 *Georgetown IELR* (1992) 1; Benvenisti, 90 *AJIL* (1996) at 406ff; Tully, 14 *YbIEL* (2003) 101; Fitzmaurice, 18 *Fordham ELR* (2007) 537.

¹⁸⁸ § 2.

¹⁸⁹ Конвенция ООН 1997 г. о праве международных водотоков, Статья 10.

¹⁹⁰ *Комментарии Рабочей группы 6-го Комитета*, GAOR A/51/869 (1997).

¹⁹¹ Совет ООН по правам человека, Дос. A/HRC/10/61, 15 января 2009 г., § 70.

розы глобального потепления¹⁹². Исходя из этого взгляда, перспектива прав человека на фоне изменения климата по существу служит для усиления политического давления от наиболее уязвимых развивающихся стран. Это скорее риторическое звучание, чем судебное.

Органы ООН в сфере прав человека лучше всего сделали бы, если бы придали большую экологическую важность в Пакте ESCR. Вероятно, необходимо более широкое и более явно выраженное внимание качеству окружающей среды, которое может быть более непосредственно сбалансировано по отношению к приоритетам экономики и развития Пакта¹⁹³. Проблемы определения и суждения должны еще появляться, как экологические соглашения сторон-участниц, их легче решать в процессе “конструктивного диалога” с правительствами, а не с помощью судебных разбирательств в судах. Так как политические процессы этого вида по сути являются многосторонними и обычно позволяют более активное участие НПО, чем международные суды, так как они претендуют на большую легитимность.

Этот вывод имеет несколько последствий для потенциального права на достойную или благополучную окружающую среду. Так как интернализация отечественной окружающей среды становится более активный характер, с помощью политики устойчивого развития, защиты биоразнообразия и смягчения изменения климата, роль юридических аспектов прав человека в демократизации национальных процессах принятия решений будет становиться более обоснованной, открытой и легитимной и иметь большее значение. Участие общественности, как предусмотрено Повесткой Дня 21, таким образом, является центральным элементом в устойчивом развитии и как это говорил Верховный комиссар по правам человека. Введение правил процедуры типа Орхусской конвенции в юридические аспекты прав человека значительно продвигало эту цель. Этому способствовали целеустремленные положения об участии общественности и НПО, принятые европейскими государствами в Протоколе 2003 г. Стратегической оценки воздействия на окружающую среду¹⁹⁴. Эти положения пошли даже дальше, чем Орхусская конвенция. Этот подход является полностью целесообразным, если то, что составляет устойчивое развитие и приемлемое состояние окружающей среды, по существу, должно определять каждое общество в соответствии с собственными ценностями и выборами, хотя и в ограниченных согласованными на международном уровне правилами и политикой, и в некоторой степени под международным контролем.

Наиболее важным является обеспечение того, чтобы определение предлагаемых прав происходило, исходя из внутренних потребностей и международного контекста, а не рамках получения некоторого существенного результата. С этой целью роль международных судов по правам человека является важной, но ограниченной защитой прав личностей и политических прав, и она иллюстрируется более широкими формами судебного разбирательства в общественных интересах,

¹⁹² Там же, § 91.

¹⁹³ Имеется постепенный подход, в котором используется право на здоровье как основа для содействия экономическому развитию и защите окружающей среде, который изложен в работе F.M. Willis, *Economic Development, Environmental Protection and the Right to Health* (Экономическое развитие, защита окружающей среды и право на здоровье (1996-7) 9 *Geo Int. Env. L. R.* 195.

¹⁹⁴ См. сноску 38.

для чего лучше годятся национальные суды. Более значимые вопросы экономического и социального благополучия были и должны оставаться в границах процессов в большей мере политического надзора, предусмотренных Пактом ESCR и Европейской социальной хартией. На основном уровне “право” на достойную или благоприятную окружающую среду может быть лучше всего предусмотрено в этом контексте, но в настоящее время оно по большей части отсутствует в важных глобальных и региональных соглашениях. Это упущение, которое можно и должно преодолеть, если экологические соображения получают тот вес, который они заслуживают при нахождении баланса с экономическими, социальными и культурными правами.

ЗЕЛЕНАЯ ЭКОНОМИКА И МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО¹⁹⁵

Гэри Сэмпсон (Gary P. Sampson)¹⁹⁶

Бывший директор Генерального соглашения по тарифам и торговле и Всемирной торговой организации; профессор в области международной торговли в Мельбурнской школе бизнеса, Мельбурнского университета

Введение и резюме

Через 40 лет после Стокгольмской конференции по проблемам окружающей среды и через 20 лет после Конференции в Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию стало ясно, что принятые на международном уровне экологические ценности не были транслированы в политическую реформу. Широко признанной причиной этого является неэффективный характер международного экологического руководства. Неудивительно, что одной из двух тем саммита в Рио-де-Жанейро в июне 2012 г. (Рио+20) является организационная структура для устойчивого развития¹⁹⁷.

¹⁹⁵ Статья отражает точку зрения автора, а не точку зрения Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) или коспонсоров Всемирного конгресса.

¹⁹⁶ Известный австралийский экономист, автор таких публикаций, как “Торговля, окружающая среда и тысячелетие”, “Роль ВТО в глобальном управлении”, “Региональная интеграция и многосторонняя торговая система: Проблемы для будущего”, “ВТО и устойчивое развитие”.

¹⁹⁷ “Конференция должна включать следующие темы для обсуждения и уточнения в течение подготовительного процесса: зеленая экономика в контексте устойчивого развития и искоренения бедности и организационная структура для устойчивого развития”. См. Генеральную Ассамблею ООН (2010 г.) Резолюция о выполнении Повестки дня -21, Программе для дальнейшего выполнения Повестки дня – 21 и о результатах Всемирного саммита по устойчивому развитию. 64/53(a). Имеется на: <http://css.escwa.org.lb/GARes/64-236.pdf>, pp. 5-6.

Еще одной побочной причиной этой неудачи являются недостаточно эффективные инструменты политики для преобразования устойчивого развития в практику. В то время как они были доминирующим принципом для экологической реформы, политические рекомендации в настоящее время вышли на доминирующее место. Не является сюрпризом, что второй темой Конференции Рио+20 является “зеленая экономика в контексте устойчивого развития и искоренения бедности”. Если рассматривать с этой точки зрения, что зелёный рост является не заменой устойчивого развития, а его компонентом¹⁹⁸.

Если объединить две темы повестки дня, то возникнут, по крайней мере, два насущных вопроса: (1) будет ли концентрация внимания на “зеленой экономике” более перспективной для улучшения состояния окружающей среды, чем устойчивое развитие; (2) является ли существующая структура международного экологического руководства адекватной для реализации политики “зеленой экономики”?

С моей точки зрения, ответом на первый вопрос является “да”, а на второй – “нет”.

Уже ясно, что многочисленные политические меры можно четко идентифицировать в контексте зеленой экономики¹⁹⁹. С другой стороны, “устойчивое развитие” остается смутным, а реализация его оказывается трудной. Неустойчивые тенденции продолжают, и нет указаний на то, что удалось достичь какого-то реального прогресса в устойчивом развитии с точки зрения исходных политических пунктов²⁰⁰. Далее: “В то время как концепция широко признана ... и принимается, как желательная цель многими институтами, правительствами, предпринимателями и НПО ... и страдает от дефинитивной двусмысленности и неопределенности²⁰¹”.

В то время как имеется возможность идентификации “зеленой политики” на национальном уровне, существует много международных последствий, с которыми невозможно иметь дело в нынешней организационной структуре. Ее необходимо видоизменить. Таким образом, эффективное функционирование зеленой мировой экономики должно сопровождаться институциональной реформой и улучшенным экологическим руководством.

Цель настоящей статьи состоит в исследовании связи между политикой в сфере зеленой мировой экономики и реструктуризацией экологического руководства.

¹⁹⁸ Там же, с. 5-6.

¹⁹⁹ Если существует любое сомнение об этом, читатель может обратиться к работе OECD (2011j), *Tools for Delivering on Green Growth (Инструменты для проведения зеленого роста)*, OECD, and Paris, имеется на: www.oecd.org/greengrowth.

²⁰⁰ “Устойчивое развитие от Брунтланн до Рио 2012”, Справочный документ, подготовлен для обсуждения на Группе высокого уровня по глобальной устойчивости на ее первой встрече 19 сентября 2010 г. Подготовлен John Drexhage (Джон Дрекссхэйдж, директор по климату Международного совета по горному делу и металлам) и Deborah Murphy (Дебора Мерфи – Канадский ученый, одна из ведущих в мире специалистов в области изменения климата), Международный институт устойчивого развития (IISD).

²⁰¹ Межправительственная группа по изменению климата, 2007, “Резюме для политиков” в: Martin L. Parry, Osvaldo F. Canziani, Jean P. Palutikof, Paul J. Van der Linden and Clair E. Hanson (eds.), *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability, Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (Изменение климата 2007: Воздействие, адаптация и уязвимость, Вклад Рабочей группы II в 4-м докладе об оценке Межправительственной группы по изменению климата)*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 7-22.

Аргумент для реструктуризации поддерживается исследованием ряда политических инструментов и проблем, которые дают примеры необходимости институциональной реформы на международном уровне.

Краткое содержание статьи следующее. Сначала приводится обсуждение проблем развивающихся стран с воздействием, которое политика в области зеленой экономики оказывает на их перспективы торговли, вызываемые ростом. Стремиться к глобальной зеленой экономике без поддержки развивающихся стран бесполезно. Во-вторых, имеется много альтернативных политических выборов для реагирования на экологические проблемы. Политические инструменты, предпочитаемые специалистами по защите окружающей среды, зависят в значительной степени от индивидуального анализа причин экологических проблем и предлагаемых способов их решения. Существуют, например, очень различные точки зрения на характер и степень вмешательства правительства, которое необходимо для достижения зеленой экономики²⁰².

Соответственно третий раздел статьи посвящен политическим “путям” к зеленой экономике, и в нем излагается предпочтительный подход к нынешним целям. На этом фоне четвертый раздел статьи посвящен политическим инструментам, имеющимся для движения к мировой зеленой экономике. Сначала приводится обсуждение политики увеличения налогообложения и того, как некоторые правительства направляют свои статьи расходов и налоги для стимулирования совокупного спроса в отношении зеленых проектов. Однако необходимо соблюдать осторожность для предотвращения расточительных затрат для поддержки неприбыльной деятельности без долговременного будущего.

В равной степени важно для правительств использовать правильные политические инструменты для реализации своей зеленой политики. В следующем разделе статьи обсуждается использование налогов, субсидий и стандартов. Ясно, что их использование в качестве инструментов для зеленой экономики сталкивается с серьезными вызовами, как на национальном, так и на международном уровне. В случае налогов акцент делается на схемы снижения выбросов углерода и субсидии, которые предназначены для рыболовства. Стандарты все в большей мере используются для экологических целей, и с международной точки зрения, возникают вопросы, кто их создает, и кто их исполняет. В этом отношении проливается свет на важную роль многосторонних соглашений в области окружающей среды (МЕАs). Завершается статья заключением. Основной посылкой статьи является то, что Конференция Рио+20 откроет новое важное окно возможностей для проведения жизнеспособной и энергичной политики для глобальной зеленой экономики, при перестройке экологического руководства.

²⁰² По определению ЮНЕП, под зеленой экономикой понимается экономика, результатом которой является повышение благосостояния населения и социальной справедливости при значительном снижении экологических рисков и экологического дефицита. Другими словами, под зеленой экономикой можно понимать такие экономические условия, при которых достигаются низкие выбросы углерода, эффективное использование ресурсов, и в то же самое время социальная включенность. Суть состоит в том, что экономика является зависимым компонентом природной среды, в пределах которой она существует и является ее частью

Развивающиеся страны, торговля и зеленая экономика

Развивающиеся страны традиционно относятся к устойчивому развитию с недоверием. Они акцентируют внимание на справедливости с точки зрения разных поколений, отдавая приоритет росту между нынешним и будущими поколениями, так как при этом появляется возможность преуменьшать неотложность вопроса распределения дохода между богатыми и бедными. Значительная часть их подозрений связана с зеленой экономикой. В то время как под устойчивым развитием понималось экономическое развитие как один из компонентов, некоторые рассматривают зеленую экономику как одномерное явление без измерения развития. Они также опасаются “универсального” подхода к странам, рассматриваемым такими же самыми, независимо от их стадии развития (например, когда рассматриваются вопросы финансирования зеленых проектов).

С точки зрения торговли, существует опасение, что развивающиеся страны могут быть вынуждены конкурировать с производством, которое субсидируется в экологических целях в промышленно развитых странах, и будут не в состоянии предоставлять такие субсидии сами. Кроме того, промышленно развитые страны могут создавать новые технические стандарты, которые окажутся невыполнимыми развивающимися странами - импортерами²⁰³. Это может принести новую форму условности в мировую торговлю.

Будет плачевно, если такие проблемы, как эти, создадут препятствия для введения зеленой политики в стратегии экономического развития. Должны быть созданы благоприятные условия, которые сделают такую политику привлекательной для развивающихся стран с точки зрения продвижения к зеленой экономике вместе с запланированной Официальной помощью в целях развития, “Aid for Trade” (Содействие торговле) и другими финансовыми инициативами.

Что касается связи между либерализацией торговли и зеленой экономикой, то определенно нет согласия в том, что либерализация торговли автоматически содействует устойчивому развитию. Фактически, с экологической точки зрения или с точки зрения социальной справедливости, вклад либерализации торговли в устойчивое развитие представляется некоторыми мрачным. Расширение торговли воспринимается как анти экологическая/антисоциальная сила, приводимая желанием возрастающей прибыли, рабочих мест, потребления и производства. Полагают, что это, в свою очередь, приведет к ускоренному истощению мировых, не возобновляемых ресурсов, таких как ископаемые топлива и минеральное сырье, и к излишнему использованию воды, воздуха, лесов и других возобновляемых источников. Утверждается также, что в то время как искоренение бедности является самым основным вызовом для достижения устойчивого развития, когда ли-

²⁰³ Упомянутые точки зрения появились в различных документах Южного центра (межправительственная организация развивающихся стран, созданная в рамках межправительственного соглашения, вступившего в силу в июле 1995 г. Штаб-квартира Центра находится в Женеве, он выполняет функции политического аналитического центра и имеет статус наблюдателя в ООН; в состав Центра входит 51 страна, включая такие крупные как Китай, Индия, Индонезия и Бразилия), которые доступны на: www.southcentre.or. См., например, “Зеленая экономика” Дебаты: Представление перспектив устойчивости в отношении зеленой экономики, в контексте устойчивого развития (“Green Economy” Debate: a Sustainability Perspective Presentation on the Green Economy, in the context of sustainable development, by Martin Khor, исполнительный директор Южного центра, на межсессионном совещании по Рио+20 (Экспертная группа по зеленой экономике) в ООН (Нью-Йорк), 10-11 января 2011 г.

берализация торговли происходит на основе *мошеннических правил торговли*, искоренение бедности не получится ни в коей мере²⁰⁴. Для некоторых, при рассмотрении связи между либерализацией торговли и устойчивым развитием представляется прискорбным, что эти особенности либерализации торговли не были темой Министерской декларации.

Те, кто оказывает содействие либерализации торговли, не должны отрицать, что либерализация торговли и рост могут быть вредными для окружающей среды, и что либерализация сама по себе необязательно приведет к зеленому росту. Продолжаются высказываться соображения, что либерализация торговли не является причиной ухудшения состояния окружающей среды, бедности или неприемлемых социальных условий, и она не относится к торговым инструментам наилучшей политики для обращения к таким вопросам. Наиболее значительная часть отношений происходит косвенно в виде воздействий на уровнях и образцах производства, потребления и распределения дохода. Утверждается, что для того, чтобы рост, вызываемый торговлей, был зеленым, сначала должна появиться национальная политика в области охраны окружающей среды, распределения доходов и в социальной области. Приводится аргумент, что, если такие проблемы сопровождают рост, вызываемый торговлей, это будет не плохая торговая политика, а плохая экологическая политика, политика распределения дохода или социальная политика.

В то время как ВТО принимает ответственность за ведение переговоров по либерализации торговли, ее члены неоднократно заявляют, что они не считают ВТО ответственной за установление и приведение в исполнение экологических и социальных стандартов. Не относится к ответственности ВТО и перераспределение доходов от торговли в странах, которые получили выгоду от расширения торговли, или защита тех, на кого было оказано негативное воздействие. Это считается посягательством на национальный суверенитет. Этот аргумент поддерживается тем фактом, что на многостороннем уровне, уже действуют многосторонние соглашения, вне сферы ВТО, для того чтобы иметь дело с неторговыми проблемами, такими как проблемы окружающей среды.

Можно утверждать, что то, что требуется, это организационная структура для оценки связи между либерализацией торговли и зеленым развитием. Прошлые попытки сделать это для устойчивого развития являются поучительными.

Комиссии ООН по устойчивому развитию правительства поручили обеспечить организационную координацию, необходимую для проведения оценки аспектов защиты окружающей среды и социального развития, относящихся к торговой политике. Всемирный фонд дикой природы (WWF) и Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) также разработали полномасштабные методологии для оценки воздействия торговых мер на окружающую среду, а Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) разработала Руководства для разработки стратегий устойчивого развития²⁰⁵. Возможно, более узкий подход, свя-

²⁰⁴ См. OXFAM (2002) (Оксфордский комитет помощи голодающим, независимая международная благотворительная организация, оказывающая помощь 76 странам, созданная в 1942 г.), *Rigged Rules and Double Standards: Trade, globalization and fight against poverty* (Мошеннические правила и двойные стандарты: торговля, глобализация и борьба с бедностью), OXFAM, Oxford.

²⁰⁵ См., например, UNEP, *Reference Manual for the Integrated Assessment of Trade-Related Policies* (Справочное руководство для комплексной оценки политики, относящейся к тор-

зывающий либерализацию торговли с зеленой экономикой, предложит больше свободы для руководств по политике.

“Связь для ведения переговоров” между либерализацией торговли и окружающей средой основана на понятии сценариев “выигрыша всех заинтересованных сторон”. Шаги в этих сценариях следующие: *первый*, улучшенные характеристики производства и потребления с удалением экологически вредных торговых ограничений; *второй*, снижение уровня бедности с помощью расширения торговли, роста и рациональной эксплуатации природных ресурсов; *третий*, повышение доступности товаров и услуг, относящихся к окружающей среде с помощью либерализации рынка; *четвертый*, большая доступность ресурсов путем роста с помощью торговли программ управления окружающей средой. Как таковой, представлен собственно сценарий “выигрыша всех заинтересованных сторон”.

Для осуществления такого подхода необходимо идентифицировать секторных кандидатов. При этом представляется разумным отметить, что местные знания специалистов в области защиты окружающей среды, с точки зрения оценки воздействия на окружающую среду, торговые ограничения намного превышают те, на которые ссылаются официальные торговые представители. Возможность проведения полезной работы в этой области становится очевидной при достижении успехов международными организациями (например, ЮНЕП) и группами общественного интереса (например, WWF) при концентрации внимания на экологических вредных субсидиях для рыболовства (см. ниже)²⁰⁶.

Что касается третьего “*выигравшего*” выше, то имеется необходимость наличия экологически безопасных товаров и услуг при самых дешевых преобладающих мировых ценах²⁰⁷. Более дешевые товары и услуги означают, что ограниченные бюджеты для защиты окружающей среды можно еще больше сократить, расширение возможностей рынка может содействовать технологическому процессу, а экономика масштаба может повысить эффективность.

Поэтому министры согласовали Повестку дня развития в Доха на переговорах о “снижении или, по мере необходимости, устранении тарифных и не тарифных препятствий для экологически чистых товаров и услуг”. Это, как они заявили, должно повысить “взаимовыручку торговли и окружающей среды”. Переговоры, однако, были связаны с затруднениями при определении, должны ли экологически чистые товары и услуги включать только товары и услуги, которые непосредственно используются для минимизации или корректировки ущерба для окружающей среды, или должны быть расширены до товаров и услуг, которые произ-

говле), Nairobi: UNEP, 2001. Исследования, проведенные ОЭСР, описаны в OECD, Working Together Sustainable Development (ОЭСР, Работа в направлении устойчивого развития), Paris, OECD Secretariat, 2002, Annex 1.

²⁰⁶ В этом отношении см. David K. Schorr (2001), “Fishery Subsidies and the WTO” (Субсидии рыболовным хозяйствам и ВТО) в Gary P. Sampson and W. Bradnee Chambers, eds., *Trade, Environment and the Millenium (Торговля, окружающая среда и тысячелетие)*, Second Edition, Tokyo: United Nations University Press, Tokyo, pp. 175-206.

²⁰⁷ Сюда включаются товары и услуги, которые соразмеряют, предотвращают, ограничивают, минимизируют или корректируют экологический ущерб для воды, воздуха и почвы, а также проблемы, связанные с отходами, шумом и экосистемами. Они включают чистые товары и услуги, которые снижают экологический риск и минимизируют загрязнение и использование ресурсов, такие как энергоэффективное оборудование, очистка сточных вод, системы очистки воздуха от загрязнений и процессы для снижения или устранения хрома при дублении кожи.

водятся, используются или распределяются таким образом, что минимизируется воздействие на окружающую среду. Переговоры должны стать более легкими за счет того, что границы были определены за пределами области переговоров о торговле.

Несмотря на сомнения части правительств-членов ВТО в отношении расширения повестки дня до проблем, связанных с окружающей средой, переговоры, тем не менее, устремлялись к ним. Одной из причин этого является то, что при таком расширении возможности торговой политики существенно возрастают, иногда фактически становясь основой для обращения к процессу урегулирования споров. Таким образом, обязательства ВТО становятся более целенаправленными, чем в рамках ГАТТ, и многие проблемы, обычно не рассматриваемые в области торговой политики, становятся темой переговоров. Их много, и они меняются. Это *переговоры* о роли рыболовных субсидий в проблеме истощения рыбных запасов, торговли экологическими товарами и услугами и об отношениях между правилами ВТО и многосторонними соглашениями в области окружающей среды. Имеют место *диспуты*, которые относятся к видам, находящимся под угрозой уничтожения, здравоохранению и генетически модифицированным организмам. Имеются *соглашения*, которые относятся к доступу к лекарствам первой необходимости, патентованию жизненных форм, биологической безопасности и сохранению биоразнообразия. Все эти вопросы находятся непосредственно в повестке дня устойчивого развития и требуют согласованного подхода на глобальном уровне²⁰⁸.

Пути к зеленой экономике

С точки зрения формулирования политики первым вопросом должно стать: какой путь к зеленой экономике предусматривается с точки зрения политики? Было предложено много “путей”. Они варьируются от отказа от политики на основе рынка и “неолиберализма” для освобождения рынков с помощью меньшего правительственного регулирования и общего контроля. Было обосновано, что имеется четыре основных точек зрения в мире о политическом пути к зеленой экономике²⁰⁹. Первая, рыночные либералы утверждают, что экономический рост приводит к более высоким доходам, которые способствуют созданию фондов и политической воли к улучшению условий окружающей среды; рынки могут регулироваться для устранения несовершенств. Институционалисты²¹⁰ разделяют многие точки зрения рыночных либералов, но акцентируют внимание на более сильных национальных и глобальных институтах с существенно лучшим глобальным сотрудничеством. Биоэнвайронменталисты²¹¹ подчеркивают опасность

²⁰⁸ Более обстоятельное обсуждение см. Gary P. Sampson, (2006), *The WTO and Sustainable development* (ВТО и устойчивое развитие), United Nation University Press, Tokyo.

²⁰⁹ Jennifer Clapp and Peter Dauvergne (2011), *Paths to a Green World: the political economy of the global environment* (Пути к Зеленому миру: политическая экономия глобальной окружающей среды), the MIT Press Cambridge, Massachusetts, London, England, second edition.

²¹⁰ Странники институционализма – направления социально-экономических исследований, в частности рассматривающих политическую организацию общества, как комплекс различных объединений граждан - институций. Смысл институционального подхода состоит в том, чтобы не ограничиваться анализом экономических категорий и процессов в чистом виде, а включать в анализ институты, учитывать внеэкономические факторы.

²¹¹ Странники биоэнвайронментализма – экологического направления, которое сосредоточено на экосистемах под воздействием законов естественных наук, а также давлением био-

нехватки биологических ресурсов Земли для поддержки жизни, ее ассимилирующей способности, которая не в состоянии справиться с ростом населения, являющимся ключевым источником давления на биологические возможности Земли; экономический рост и роста населения должны быть сокращены²¹². И, наконец, социальные зеленые²¹³, которые заявляют о том, что глобализация приводит к росту, связанному с разрушением окружающей среды, приносит несправедливость и неравенство, преобладание бедных, маргинализацию женщин, коренного и бедного населения.

Политические инструменты, предпочитаемые сторонниками каждого из этих подходов, характеризуются коренными различиями. Тогда возникает вопрос, какой подход к реформе можно считать перспективным, не наивным и, по-видимому, является успешным.

Недавно приобретенный опыт указывает, что благоприятные политические подходы будут улучшать функционирование рынков. Логика состоит в том, что в условиях хорошо функционирующих рынков цены регистрируют относительную скудность ресурсов и предпочтения потребителей. В то время как их роль состоит в эффективном распределении ресурсов, многие из них далеки от совершенства. Цены могут не отражать деятельность, угрожающую окружающей среде, и посылать дезориентирующие сигналы в отношении надлежащего использования ресурсов окружающей среды. Может быть неспособность производителей брать на себя затраты в связи с ухудшением состояния окружающей среды, которые несет общество, или неприемлемое истощение природных ресурсов из-за ценообразования, которое не способно отразить стоимость, определяемую дефицитностью данного товара. Так как в этих условиях рынки способствуют экологически деструктивному производству, это призывает к ограничению или устранению их роли. Определенно имеется много данных о том, что правительства действуют неадекватно при учете несовершенств рынка и сбое рыночного механизма, и это приводит к серьезным недостаткам при вмешательстве в защиту окружающей среды²¹⁴. В результате некоторые провозглашают о “смерти неолиберализма”, ссылаясь на глобальный финансовый кризис 2009 г. и отсутствие регулирования

логических пределов Земли и ассимилирующей способности окружающей среды. Ярчайшим представителем этого направления является американский биолог, энтомолог и демограф Пол Эрлих, руководитель Центра сохранения биоразнообразия при Стэнфордском университете, автор вышедшей в свет в 1968 г. книги “Популяционная бомба”.

²¹² См. Meadows, Donella et al. (1992), *Beyond the Limits: confronting global collapse, envisioning a sustainable future* (За пределами роста: сталкиваясь с глобальным крахом, предусматривая устойчивое будущее) White river Junction, Vt. Chelsea Green. Книга “Пределы роста” стала результатом исследования, проведенного Отделом системной динамики в Массачусетском технологическом институте в 1970-72 гг. Авторы пытались проанализировать причины и следствия роста населения и потребления в долгосрочной перспективе.

²¹³ Группа экологических движений, инициированных Эдвардом Гольдсмитом (1928-2009) – англо-французским экологом, писателем и философом, внесшим большой вклад в защиту коренных народов, кавалером Ордена Почетного легиона. Эти движения акцентируют внимание на расовом, экономическом и социальном равенстве, часто занимают марксистские и антиглобалистские позиции. Одним из ярких примеров является организация Гринпис.

²¹⁴ Некоторые утверждают, что мы переживаем “смерть неолиберализма”, ссылаясь на глобальный финансовый кризис 2009 г. с отсутствием регулирования у его источника.

у его источника²¹⁵ Но неоллиберализм возникает во многих формах. Для некоторых это вероятность саморегулирующихся рынков. Если они бы когда-либо существовали в этой форме, то смерть нужно было бы отпраздновать. Однако неоллиберализм означает также обычную фискальную и денежную политику на макроуровне, в сочетании с рыночными движущими силами на микроуровне, когда рынки “должным образом” регулируются правительствами. Является ли такой подход приемлемым “путем” для политиков?

В своей недавней публикации “В направлении Зеленой экономики” ЮНЕП излагает уравнивание правил игры для зеленой экономики “с помощью постепенного отказа от вредных субсидий, реформирования политики и стимулов, упорочения рыночной инфраструктуры, введения новых механизмов на рыночной основе, переадресации государственных инвестиций и экологизации государственных закупок²¹⁶”. Эта формулировка и степень определенности, к которым серьезные политики, экономисты и юристы стремятся для обязательств, обладающих исковой защитой, являются достаточно известными. Далее, на макроуровне имеются свидетельства того, что кейнсианская²¹⁷ политика содействия совокупному спросу может оказаться неприемлемой не только для зеленой экономики, но и для экономики в целом. Министры финансов в настоящее время говорят о выгодах зеленой политики. Постепенная отмена экологически вредных субсидий на миллиарды долларов может помочь, как сбалансировать бюджет, так и улучшить распределение ресурсов. В результате зеленые проекты занимают большую долю в налогово-бюджетной политике, направленной на стимулирование роста в нынешние времена экономического спада.

Неудивительно, что ОЭСР благосклонно относится к пути на основе рынка; “Самым разумным советом в этом отношении было бы, чтобы обеспечение экологической обстановки и потребностей в устойчивом росте с помощью предоставления относительной свободы действий политическими инструментами на рыночной основе, которые включают политические сигналы в повседневные рыночные решения. Это означает, среди прочего, использование инструментов на основе цен, таких как налоги или лицензии с правом продажи, так как они повышают вероятность того, чтобы ресурсы будут направлены на самое ценное использование, а снижение загрязнителей происходило бы с наименьшими затратами. Это также содействует инновациям, таким образом, который не доступен с помощью других инструментов²¹⁸”.

²¹⁵ Обсуждение см. в работе Marl Halle (2011). Accountability in the Green Economy, by in Beyond Rio+20. Governance for a Green Economy Pardee Center Task Force Report/March (Финансовая ответственность в Зеленой экономике после Рио+20: Доклад рабочей группы по управлению Зеленой экономикой в Центре Пардэ для исследования будущего в университете Денвера).

²¹⁶ UNEP (2011), Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Developments (В направлении к Зеленой экономике: Пути к устойчивому развитию), UNEP Nairobi.

²¹⁷ Джон Мейнард Кейнс (1883 – 1945) – английский экономист, основатель кейнсианского направления в экономике, которое как макроэкономическое течение стало реакцией экономической теории на Великую депрессию 1929 г. Основополагающей работой Кейнса была *Общая теория занятости, процента и денег*.

²¹⁸ См. OECD (2010), “Round Table on Sustainable Development: strategies for Green growth: framing the issues” (Круглый стол по устойчивому развитию: стратегии Зеленого роста: обозначая проблемы), John Stephenson and Simon Upton SG/SD/RT(2010)3 OECD.

Эти точки зрения, конечно, не разделяются всеми: “Зеленая экономика” не является концепцией, которая еще не стала всеобъемлющим соглашением (среди экономистов или экологов), и не получила международного согласия. Это чрезвычайно сложная концепция, и маловероятно, что здесь может быть согласие по ее значению, использованию, полезности и выводам для экономической политики, в скором времени²¹⁹”. Далее: “Основной риск состоит в том, что “зеленая экономика” определяется или вводится в действие ограниченным образом в систему устойчивого развития, и оказывается содействие чисто “экологическим” образом (без полного рассмотрения измерений развития и справедливости) и без рассмотрения международного измерения, особенно его негативных воздействий на развивающиеся страны²²⁰”.

В то время как политика на основе зеленого рынка будет различаться между странами в соответствии со стадией экономического развития, обеспеченность природными ресурсами, форма правления, институциональная инфраструктура и национальные приоритеты, тем не менее, имеют общие компоненты: назначение цены за загрязнение и использование природных ресурсов с помощью таких механизмов как налоги или лицензии с правом продажи; отмена неправильных субсидий, которые содействуют загрязнению или чрезмерной добыче природных ресурсов; субсидии, которые неоправданно отводят средства из государственного бюджета; регулятивные нормы как важные дополнения и эффективные заменители политики на ценовой основе; политика, оказывающая позитивное влияние на потребление потребителя; политика для содействия инновациям, и дающая возможность проведению изменений в инфраструктуре и институтах; широкое распространение и международная передача зеленых технологий и практических приемов; снижение барьеров для торговли и прямых иностранных инвестиций, эффективная защита и принуждение к осуществлению прав на интеллектуальную собственность; дополнительные усилия, направленные на наименее развитые страны; программы инфраструктурных инвестиций в таких секторах, как водоснабжение, энергетика и транспорт.

Политика экономического роста и Зеленая экономика

Общей характеристикой политики, обращенной к недавнему глобальному экономическому спаду, является принятие кейнсианского стиля комплекса налоговобюджетных мер, направленных на рост экономики. Во многих случаях имеется введенный значительный “зеленый фискальный” компонент. Что интересно, это то, что эта зеленая политика осуществлялась не министрами окружающей среды или лоббистскими группами, а министрами финансов. Эти меры включают поддержку энергии из возобновляемых источников, улавливание и хранение углеро-

²¹⁹ См. The “Green Economy” Debate: A Sustainability Perspective Presentation on the Green Economy, in the context of sustainable development (“Зеленая экономика” Дебаты: Презентация перспективы устойчивости Зеленой экономики, в контексте устойчивого развития) Martin Khor, Executive Director, South Centre at the inter-sessional meeting on Rio Plus 20 (Panel on Green Economy) at the United Nations (New York), 10-11 January 2011.

²²⁰ См. См. The “Green Economy” Debate: A Sustainability Perspective Presentation on the Green Economy, in the context of sustainable development (“Зеленая экономика” Дебаты: Презентация перспективы устойчивости Зеленой экономики, в контексте устойчивого развития) Martin Khor, Executive Director, South Centre at the inter-sessional meeting on Rio Plus 20 (Panel on Green Economy) at the United Nations (New York), 10-11 January 2011.

да, эффективное использование энергии, общественный и железнодорожный транспорт, повышение эффективности передачи электроэнергии, а также другие государственные инвестиции и стимулы, предназначенные для защиты окружающей среды.

Из 3,3 трлн. долл., распределенных по всему миру для налогово-бюджетного стимулирования в течение 2008-9 гг., 522 млрд. долл. было направлены на такие зеленые затраты или налоговые льготы. Почти все глобальные зеленые стимулы были предоставлены двадцатью крупнейшими и богатейшими странами мира, G20²²¹. Интересно, что на США и Китай пришлось свыше 2/3 глобальных затрат на зеленые налогово-бюджетные стимулы в течение 2008 и 2009 г. Самая крупная экономика мира, ЕС, внесла значительно меньший вклад в общий показатель. Общие зеленые расходы на всю Европу в целом составили только 57 млрд. долл.; напротив, Азиатско-Тихоокеанский регион потратил 342 млн. долл.²²². Процентная доля планов экономических стимулов, распределенных в зеленые фонды, составила: Южная Корея – 78,8; ЕС – 63,7; Китай – 33,3; Норвегия – 29,7; Австралия – 22.; и Франция – 18,3%. США распределили 11,8% стимулов, потраченных на зеленые инвестиции, а общая сумма составила 115,7 млрд. долл., и это было второе место после Китая – 218,8 млрд. долл.²²³.

Для того чтобы затраты были выгодны в долгосрочной перспективе, должны быть установлены экологические приоритеты и идентифицированы и устранены рыночные ограничения и диспропорции перед реализацией²²⁴. Следующая реальность состоит в том, что затраты часть мотивируются политическими соображениями (например, поддержка технологий экологически чистых автомобилей), и воздействуют по-разному на различные секторы экономики. Воздействия постепенного отказа от субсидий на ископаемые топлива и более высоких цен на топливо будут очевидны сразу для некоторых, в то время как выгоды растягиваются на более длительное время и рассредоточиваются. Поэтому те, кто получают выгоды от несовершенств рынка, неправильных субсидий или отсутствия регулирования, будут сопротивляться изменениям. Даже когда четко имеется чистая выгода для общества от политических изменений, могут быть трудности с информированием об этом или доведением до сведения населению.

Это приводит к важному политическому выводу. Решения, относящиеся к зеленым бюджетным расходам, должны приниматься в широком экономическом

²²¹ На большую двадцатку приходится 90% мирового национального валового продукта, 80% мировой торговли и 2/3 населения мира. В нее входят: Австралия, Аргентина, Бразилия, Великобритания, Германия, Европейский Союз, Индия, Индонезия, Италия, Канада, КНР, Мексика, Россия, Саудовская Аравия, США, Турция, Франция, ЮАР, Республика Корея, Япония.

²²² Эти данные из работы Barbier заимствованы из Robins, Nick, Robert Clover, and Charanjit Singh (2009), *Taking stock of the green stimulus* (Подводя итоги зеленых стимулов), HSBC (один из крупнейших финансовых конгломератов мира) Global Research, New York, 23 November and Robins, Nick, Robert Clover, and D. Saravanan (2010), *Delivering the green stimulus (Предоставляя зеленые стимулы)* HSBC Global Research, New York, 9 March.

²²³ Robins, Nick, Robert Clover, and D. Saravanan (2010), *Delivering the green stimulus (Предоставляя зеленые стимулы)*, HSBC Global Research.

²²⁴ Субсидирование схем изоляции дома в Австралии без надлежащих схем аккредитации для монтажных организаций привело к смертным исходам для домовладельцев вследствие поражения электрическим током.

контексте (с удовлетворением потребностей победителей и проигравших), при полном знании экологических приоритетов и только после корректировки рыночных несовершенств или нарушения рыночного механизма. Это можно облегчить с помощью национального института, проводящего оценку в сочетании с прозрачными открытыми разбирательствами. Затем следует проверить результаты с помощью международного органа.

В то время как это может казаться нереальным предложением, такие институты существуют в настоящее время. Схемы исследования выбросов углерода Австралийской комиссией по вопросам производительности труда нуждаются в прозрачном процессе открытого разбирательства на основе последствий реформы на уровне экономики. На международном уровне воздействие изменений в государственной помощи торговле проверяется с помощью Механизма обзора торговой политики ВТО²²⁵ для всех 153 стран-членов (в настоящее время 157).

При проведении заключительного анализа привлекательность зеленой экономики для политиков должна оцениваться в той степени, в которой можно выполнить конкретные меры для улучшения состояния окружающей среды. Это четко вытекает из недавнего “Отчета к зеленой экономике” ЮНЕП: “Переход к зеленой экономике имеет надежное экономическое и социальное обоснование ... имеются веские доводы для правительств, а также для частного сектора принимать участие в этой экономической трансформации. Для правительств этот переход должен включать создание равных условий для зеленых товаров с помощью постепенного отказа от вредных субсидий, реформы политики и стимулов, упрочения рыночной инфраструктуры, введения новых механизмов на основе рынка, отражающих государственные капиталовложения и зеленые государственные закупки²²⁶”.

Налоги, субсидии и стандарты

Использование этих средств, как инструментов управления состоянием окружающей среды хорошо известно, и хорошо подтверждено документами. Далее проводится обсуждение в контексте зеленой политики и глобального экологического руководства.

(а) Налоги

Схемы налогообложения могут дать мощные стимулы, которые являются движущей силой изменений в поведении производителей и потребителей. Их основная сильная сторона состоит в том, что при правильном планировании они изменяют ценовые сигналы для интернализации внешних эффектов²²⁷ (загрязнение,

²²⁵ В настоящее время сфера механизма проверки включает торговлю товарами, а также сферу услуг и интеллектуальную собственность. На практике обзоры торговой политики позволяют, с одной стороны, понять какую торговую политику проводит страна член ВТО, с другой стороны, это возможность для самой страны-члена увидеть, как ее действия соотносятся с системой в целом.

²²⁶ UNEP (2010), *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication (К Зеленой экономике: Пути к устойчивому развитию и искоренению бедности)*, UNEP, Nairobi, p. 14.

²²⁷ Интернализация внешних эффектов означает превращение внешних эффектов во внутренние издержки, т.е. переход от принципа “платит жертва преступления” к принципу “платит загрязнитель”. Впервые как инструмент интернализации внешних эффектов англий-

сведение лесов, истощение озонового слоя и т.д.) с факторами должным образом оцененного производства (включая природный капитал). Они могут дать стимулы для снижения ущерба окружающей среде, по крайней мере, стоимости ресурсов²²⁸.

Ценообразование с учетом ущерба окружающей среды может быть достигнуто с помощью реализуемых лицензий на выбросы или налогов. Однако изменение структуры отечественных относительных цен с использованием любой меры может иметь важные национальные и международные последствия.

Налоговые меры для стимулирования зеленого роста в одной стране, при отсутствии торгового партнера, может значительно изменить ее конкурентоспособность. В таких случаях имеет смысл создать равные условия для поддержания честной конкуренции. При отсутствии согласованной системы налогообложения между торговыми партнерами и в соответствии с международным торговым правом налоги можно корректировать на границе для поддержания конкурентоспособности между отечественными и импортируемыми товарами.

В то время как это представляется весьма разумным приемом, остается значительная степень разногласий в отношении того, какие налоги можно взимать или отменять, и в каких обстоятельствах. В то время как полемика носит сложный характер, попросту выражаясь, налоги на готовую продукцию (такие как налог на добавленную стоимость) можно отменять или устанавливать на границе, налоги на производственные затраты (арендная плата, авторский гонорар и т.д.) – нельзя. Внутренние налоги на добавленную стоимость можно устанавливать на импортируемые велосипедные рамы из алюминия, но не углеродные налоги на ископаемое топливо, используемое для производства электроэнергии для выплавки алюминия. Поскольку это относится к экспорту, внутренние налоги можно отменять, когда они налагаются на готовую продукцию, но это не относится к налогам, выплачиваемым в процессе производства товаров на экспорт.

Так как страны разрабатывают свои национальные стратегии зеленой экономики, налоги, которые применяются непосредственно к производственным процессам, должны играть все более важную роль. Это имеет особенно важные практические последствия с точки зрения определения относительной конкурентоспособности промышленности, как национальной, так и международной.

Изменение климата

Так как правительства борются со снижением углеродных выбросов, должны применяться различные меры с различными воздействиями на конкурентоспособность; энергетические, углеродные и другие налоги; обязательные и добровольные стандарты; субсидии для экологически благоприятных производственных процессов; разнообразные технические условия, включая маркировку и схемы сертификации; продажу и передачу разрешений на выброс. При отсутствии общего режима между странами такие меры будут по-разному воздействовать на затраты на изготовление товаров²²⁹. Ресурсы перемещаются скорее в результате

ский экономист Артур Пигу в 1932 г. предложил ввести корректирующие налоги (пигулианский налог).

²²⁸ OECD (2011), *Tools for Delivering on Green Growth (Инструменты поставок для зеленого роста)*, OECD, Paris, имеется на: www.oecd.org/greengrowth. См. табл. 4 для прояснения сильных и слабых сторон инструментов на основе рынка.

²²⁹ Это не недавно выявленная проблема. См., например, Gary P. Sampson, "WTO Rules and Climate Change: The Need for Policy Coherence? (Правила ВТО и изменение климата: Необ-

различных регламентов, чем лежащих в основе соображений и хора голосов для “создания равных условий” с помощью торговых мер, дающих результат. Эта проблема усугубляется, когда страны принимают различные временные рамки для выполнения²³⁰.

Подобным образом, без создания равных условий может быть углеродная “утечка” при перемещении отечественного производства из стран с высокими штрафами за углеродные выбросы к странам “убежищам загрязнителей” с менее жесткими регламентами. Это должно деформировать производство и инвестиционные решения, несправедливо наказывая страны, работающие для снижения своих выбросов, и подрывая глобальные усилия по выполнению того же самого. Это должно привести к неправильному распределению ресурсов на глобальном уровне, когда ресурсы перемещаются в ответ на различные правительственные реакции на общую проблему. Торговые меры могут быть приняты для ограничения стимула для утечек.

Сходная проблема имеет место с теми правительствами, которые полагают, что другие не “делают достаточно” для снижения углеродных выбросов. Для “поощрения” этих стран к принятию больших усилий правительства могут действовать односторонне и применять торговые санкции к отстающим странам. Законопроект Ваксмана-Марки, принятый Палатой представителей США²³¹, предусматривает ограничение и торговлю квотами на выбросы в сочетании с организационными мероприятиями для введения торговых мер дискриминации против импорта из стран, которые, по мнению США, не снижают в достаточной мере свои выбросы. В том же духе ведущие европейские политики призывают к торговым мерам в форме штрафных ставок налогов на импорт из этих стран²³².

Так как все эти типы торговых мер налагаются на границе, они, по определению, являются торговыми мерами. Все они подпадают под область действия ВТО. Для того чтобы имелась согласованная глобальная система, любые “решения” должны соответствовать правилам ВТО. Однако они либо четко не соответствуют им, либо, в лучшем случае, потребуется интерпретация правил ВТО, ко-

ходимость согласования политики?), Глава 4 в *Inter-linkage: the Kyoto Protocol and the international trade and investment Regimes* (Взаимосвязь: Киотский протокол и международная торговля и инвестиционные режимы), Edited by Bradnee Chambers, United Nations University Press, Tokyo, 2001.

²³⁰ Основной причиной отказа от ратификации Киотского протокола Соединенными Штатами, и до последнего времени Австралией, было опасение потери конкурентоспособности в результате того, что страны принимают различные обязательства по снижению выбросов углерода. В декабре 1997 г. Сенат США при соотношении голосов 97-0 единодушно принял Резолюцию Бэрда (демократ от штата Западная Вирджиния) -Хагеля (республиканец от штата Небраска), которая предписывала Администрации США не подписывать Киотский протокол, если только не будут предписаны “новые со специальным графиком выполнения обязательства или снижение выбросов парниковых газов для развивающихся стран – участников Протокола в рамках того же самого согласованного периода”. Соглашение, которое вытекает из Киотского протокола, не прошло проверки этим тестом и никогда не передавалось в Сенат США для ратификации.

²³¹ Проект Закона о чистой энергии и энергетической безопасности, принятый Палатой представителей в 2009 г., но застрявший в Сенате США.

²³² Например, во Франции премьер-министр Доминик де Вильпен, бывший Президент Жак Ширак и нынешний президент Николя Саркози предложили меры для ограничения торговли с Китаем, среди прочего, для снижения углеродных выбросов.

торые должны действовать в течение чрезмерно длительного периода времени, создавая неизбежные трения в международной торговле²³³.

Фактически связь между изменением климата, углеродными налогами или схемами торговли выбросами это не только связь между изменением климата и торговым правом. Многие политические вопросы изменения климата вызываются соглашениями ВТО: могут ли бесплатные разрешения на выбросы оспариваться Соглашением по субсидиям (имеются в виду субсидии, предоставляемые правительствами национальным производителям ради различных торгово-политических целей); могут ли накладываться пошлины на “дешевый” импорт из стран-загрязнителей в рамках использования антидемпинговое соглашения (действия против продажи товаров по непомерно заниженным ценам); будут ли патентные обязательства в рамках Соглашения о торговле, связанного с интеллектуальной собственностью, ограничивать доступ к технологиям снижения выбросов; могут ли маркировка, технические регламенты, стандарты оспариваться в рамках соглашения о технических барьерах для торговли; какими будут последствия приоритетной либерализации торговли экологическими товарами и услугами в рамках соглашения о развитии, подписанного в Доха; будет ли трансграничное перемещение технического опыта в области зеленых технологий облегчаться в рамках Генерального соглашения о торговле и услугах.

(b) Субсидии

Субсидии также изменяют поведение производителя и потребителя и могут стать эффективными политическими выборами в таких случаях, когда инструменты ценообразования на основе рынка являются слишком трудным или дорогостоящими для исполнения. При использовании намеченным образом, они могут помочь изменить баланс стимулов в сторону более экологически чистых продуктов и производственных процессов. Они также обладают потенциалом положительного содействия надлежащему рациональному использованию окружающей среды с помощью охвата положительных внешних экологических последствий экономической деятельности и негативного воздействия в случае содействия чрезмерному использованию природных ресурсов. Они могут использоваться для содействия экологически благоприятным технологиям или для содействия адаптации существующих объектов к новым экологическим требованиям.

Опыт с углеродными выбросами является также и поучительным. Так как ископаемые топлива ухудшают состояние окружающей среды, когда происходят их добыча, транспортирование и сжигание, с экономической точки зрения, они должны облагаться налогом для интернализации внешних факторов. Противоположное также соответствует действительности. Ценовые субсидии и субсидии на производство из ископаемых топлив в общей сложности превысили 650 млрд. долл. в 2008 г. Субсидии, связанные с потреблением ископаемого топлива, составили 342 млрд. долл. в 2007 г., 557 млрд. долл. в 2008 г. и 312 млрд. долл. в 2008 г. По оценке, субсидии производителям ископаемых топлив составляют порядка 100 млрд. долл. в год. Эта поддержка, составляющая в итоге приблизительно 500-700 млрд. долл. в год для обычной энергии (большой частью ископаемых топлив),

²³³ См. Gary P. Sampson (2009), *Greenhouse Gases and the Trade Regime, A Taxing Debate: Climate policy beyond Copenhagen*, Committee for Economic Development of Australia (Парниковые газы и режим торговли: Налоговые дебаты: Политика в области климата после Копенгагена, Комитет экономического развития Австралии).

создает неравные условия для принятия чистой энергии, и в то же самое время содействует большим выбросам парниковых газов.

Рыболовные субсидии

Неправильные рыболовные субсидии дают пример субсидий, которые содействуют истощению рыбных запасов и требуют институциональной реформы. Подобно налогам, рыболовные субсидии дают пример необходимости улучшения отношения между зеленым ростом и экологическим руководством, так как широко признается, что они дают основной вклад в избыточный рыболовецкий флот и неправильное управление рыбными запасами. Зеленая политика должна привести к отмене неправильных субсидий с обоснованной добычей рыбы и к облегчению систем управления устойчивым рыболовством²³⁴. Выгоды должны нарастать для развивающихся стран, так как на их экспорт приходится половина мировой торговли рыбной продукцией.

Была сделана оценка, что общество в целом в настоящее время имеет отрицательный баланс в количестве 26 млрд. долл. в год в сфере рыболовства, если общие затраты на рыболовство (90 млрд. долл.) и не топливные субсидии (21 млрд. долл.) вычесть из общих доходов в 85 млрд. долл., которые образуются в рыболовстве. Этот негативный баланс в 26 млрд. долл. грубо соответствует оцениваемым субсидиям в количестве 27 млрд. долл. в год. Следовательно, общая добавленная стоимость от рыболовства во всем мире, которая представляет сумму оплаты за труд, капитала (прибыли) и ресурсной ренты²³⁵, являлось умеренной, составив в 2005 г. 17 млрд. долл.²³⁶.

ВТО несет ответственность за большинство комплексных международных соглашений, дисциплинирующих использование субсидий; не только мониторинг использования субсидий, но также принятие мер противодействия. Так как происходит торговля половиной мирового улова рыбы, рыболовные субсидии должны, по-видимому, находиться в сфере ее задач. Соответственно, ВТО занимает центральную позицию на переговорах для отказа от вредных рыболовных субсидий.

Однако в то время как Соглашение о субсидиях ВТО запрещает субсидии некоторого типа, его подоплекой является обращение к проблемам доступа к рынкам, возникающим при субсидировании, а не воздействие субсидий на окружающую среду. Обращение к ВТО оспаривается некоторыми из тех, кто утверждает, что так как ВТО не является организацией в области рыболовства, а опыт ее ограничен своими собственными законами, относящимися к доступу к рынку, она не должна быть арбитром по вопросам о том, какие рыболовные субсидии являются полезными или неправильными. Этот вопрос улаживается.

Правительства принимают решения вносить открыто вопросы о рыболовных субсидиях в повестку дня ВТО. При открытии Повестки дня о развитии в Доха правительства согласились с тем, что должны быть переговоры в этом секторе, и вследствие особенностей рыболовных субсидий переговоры должны быть предназначены для прояснения и улучшения дисциплины в рамках Соглашения о суб-

²³⁴ IEA (2010), *World Energy Outlook (Обзор мировой энергетики)*, OECD/IEA, Paris.

²³⁵ Ресурсная рента – доход владельца ресурсов от лучшего качества данных ресурсов.

²³⁶ Эти искажения включают различные формы субсидий, тарифов, квот, эмбарго, лицензионных требований, санитарных, фитосанитарных и технических стандартов.

сидиях²³⁷. Согласно решению Всемирного саммита по устойчивому развитию, ВТО должна: “Отменить субсидии, которые способствуют нелегальному, незарегистрированному и неконтролируемому рыболовству и избыточному улову, и в то же самое время осуществлять усилия для прояснения и улучшения дисциплины в отношении рыболовных субсидий, с учетом важности этих усилий для развивающихся стран²³⁸”.

Возникают вопросы общего характера о связи зеленой политики с экологическим руководством. Почему официальные представители в сфере торговли имеют дело с этой технически сложной задачей? Почему ВТО имеет дело только с воздействиями рыболовных субсидий на окружающую среду? Почему это не разрушающие окружающую среду сельскохозяйственные субсидии, которые приводят к чрезмерному использованию удобрений, которые уничтожают бассейны артезианских вод, и угольные субсидии, которые приводят к чрезмерному использованию ископаемых топлив с выбросами парниковых газов?

Многие в торговом сообществе считают, что такое расширение деятельности ВТО уводит ее от того, что чем она должна быть: организацией международной торговли и ничем более. Это еще один пример необходимости улучшенной структуры международного экологического руководства для реализации зеленой политики.

(с) Стандарты и предписания

Не любая ситуация сводится к рыночным инструментам. В некоторых случаях хорошо продуманный регламент может быть более подходящим. С течением времени важность стандартов и других предписаний возрастает в сочетании с доходом и информированием общественности. Приспособление к этой реальности означает обеспечение самостоятельности правительствам в принятии законных мер, необходимых для выполнения своих национальных требований, и в то же самое время обеспечение того, чтобы эти меры не маскировали ограничения торговли. Если все страны примут те же самые стандарты и меры, то не должно быть дискуссий в отношении легитимности. Здесь и находится привлекательность общих международных стандартов. Реальность такова, что не имеется международных стандартов, которые годятся для всех ситуаций, а международные стандарты не соответствуют потребностям всех стран. Физические условия будут отличаться в соответствии с различными поглотительными способностями в отношении загрязнителей воздуха, различными воздействиями от сточных вод на уровне бассейнов артезианской воды, и различных последствий рубки леса для сведения лесов и опустынивания. В то время как правительства должны иметь право на выбор более высокого уровня защиты, чем это предусмотрено в международных стандартах, необходим сбалансированный подход. Такие меры должны иметь логическое обоснование на научных данных, и каждая страна должна проводить свою собственную оценку риска для определения приемлемого уровня риска.

Однако даже, если физические условия являются идентичными в разных странах и имеются те же самые риски для окружающей среды, общества все ещё будут желать теми же самыми рисками по-разному. Здесь вступает в игру Принцип

²³⁷ См. WTO, *Doha Declarations: The Doha Development Agenda*, § 28. Ссылка на переговоры о рыболовных субсидиях включена также в раздел торговли и окружающей среды Декларации Доха (§ 31).

²³⁸ UNEP (2011), *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development*, UNEP, Nairobi, p. 84.

предосторожности. Он основан на исходном условии, что, когда затраты на проведение действия низкие, а риски бездействия высокие, должны приниматься предупредительные действия, даже и при отсутствии полной научной определенности.

На практике это дает значительную свободу действий правительству в формулировании политических решений в области окружающей среды. Относительная важность, уделяемая научному или социальному выбору при определении риска, привела к значительному расхождению в отношении легитимности стандартов: свидетельством является расхождение в отношении стандартов, которые связаны с потреблением говядины, обработанной гормонами, или с продуктами питания из генетически модифицированных организмов.

Важным вопросом с международной точки зрения, является то, могут ли стандарты применяться как к продукту, так и к тому, как он был произведен. Может ли импортирующая страна потребовать те же самые требования к процессу, которые применяются импортерами, что и те, которые преобладают в импортирующей стране? Если нормативы процесса и стандарты (такие как маркировка, относящаяся к жизненному циклу производства) должны выполняться для импортируемой продукции, продаваемой в данной местности, то это можно рассматривать как посягательство на национальный суверенитет и как нежелательный пример экстерриториальности. Все это, как отмечено выше, а именно условия и экологические приоритеты могут значительно различаться между странами. Такие меры могут провоцировать возмездие.

Так как стандарты являются ключевым инструментом в наборе средств зеленой политики, должен использоваться согласованный подход к их принятию, когда учитываются научные аспекты, принцип предосторожности и риск. Это требует эффективной структуры международного экологического руководства.

Роль международных соглашений в области окружающей среды (MEAs)

Многосторонние соглашения в области окружающей среды обеспечивают защиту от односторонних действий, которые часто являются дискриминационными и связаны с экстерриториальным применением ценностей и экологических стандартов. Конференция 1992 г. по окружающей среде и развитию четко поддержала скоординированные и согласованные многосторонние экологические решения для глобальных экологических проблем, как это было во время Всемирного саммита по устойчивому развитию.

Было предположено, что “экологический промежуток времени” создается с помощью введения исключений для мер, несовместимых с принципами ВТО (таких как торговые санкции), принимаемых в свете положений MEAs. В то время как это не принимается как общая норма, этот принцип применяется в случаях, когда правительства соглашаются отказаться от своего права ВТО, чтобы не создавались дискриминационные условия, определенные в MEA. Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой уничтожения (CITES), которая запрещает торговлю угрожаемыми видами, что является превосходным примером. Запрет торговли нарушает ВТО, но так как все правительства-участники ВТО согласились на это, то проблема отсутствует.

В более общем смысле, очень многое в интересах ВТО связано с эффективными многосторонними экологическими соглашениями вместе с положениями CITES для обеспечения того, чтобы диспуты, относящиеся к использованию торговых мер, не были направлены к ВТО. Я выступал в другой ситуации за “Эф-

фективные многосторонние соглашения, и почему ВТО нуждается в них²³⁹. “Эффективные” (с точки зрения ВТО) должно характеризоваться четко определенными торговыми мерами, принимаемыми для экологических целей, и это имеет поддержку на широкой основе с точки зрения членства страны и надежной системы урегулирования споров²⁴⁰.

Создание таких MEAs находится за пределами задач ВТО, но составляет еще одну тему, когда надлежащее экологическое руководство может содействовать зеленой экономике.

Фактически министры торговли не осведомлены о потенциальных трениях между торговой политикой и другими мерами, такого типа как те, которые соответствуют целям снижения выбросов. Имея в виду Конвенцию об изменении климата, министры торговли в рамках Повестки дня Доха согласились “**вести переговоры** об отношениях между существующими правилами ВТО и специальными торговыми обязательствами, установленными в рамках MEAs”.

Заключение

По моему мнению, из четырех “путей”, перечисленных выше, наиболее обещающие потребуют сочетание подходов; с очень различным акцентированием внимания на определенных элементах каждого. На центральном месте должны быть рынки, должным образом регулируемые для учета внешних факторов и несовершенств рынка (подход рыночного либерала). Для достижения эффективности они должны работать в согласованных и взаимно усиливающих институциональных рамках на национальном и международном уровне (институциональный подход). Справедливо, что имеются пределы для мировых экологических ресурсов (например, рыбные запасы и холод в верхних слоях атмосферы), и, поэтому, некоторые элементы подхода биоэнвайронменталиста являются важными. Для социальных зеленых, если элементы глобализации являются деструктивными для окружающей среды, тогда должна проводиться политика, предотвращающая такой вред.

С точки зрения будущей структуры международного управления для реализации зеленой политики, были предложены различные варианты: (а) модернизация ЮНЕП для получения реальных полномочий с возможностями и задачей продвигаться в рамках зеленой глобальной экономики; (б) создание новой Международной экологической организации; (с) упрочение существующих институциональных рамок.

Если быть реалистом, то маловероятно, что улучшенная структура появится в форме “большого шока”, “упрочение международного экологического руководства должно основываться на существующих структурах, в частности ЮНЕП, должна быть цель постепенной адаптации их к новым требованиям, и, в конечном

²³⁹ Gary P. Sampson, (2001), “Effective Multilateral Agreements and Why WTO Needs Them”, *The World Economy* September, Vol. 24, No. 9, p. 1097-1108.

²⁴⁰ Далее, с точки зрения усиления взаимной поддержки торговли и окружающей среды, министры в рамках Соглашения о развитии Доха согласились “вести переговоры об отношениях между существующими правилами ВТО и специальными торговыми обязательствами, установленными в многосторонних соглашениях по вопросам окружающей среды (MEAs), процедурами для регулярного обмена информацией между Секретариатами MEA и соответствующими комитетами ВТО ...”

итоге, это может привести к созданию Всемирной экологической организации...²⁴¹»

Что ясно, это то, что главный орган для экологического руководства отсутствует, и поэтому нет серьезного движения к глобальной зеленой экономике. Необходима реформа для реализации зеленой политики на рыночной основе. Эта необходимость реформы четко вырисовывается при учете двух тем Саммита Рио+20: организационной структуры для устойчивого развития и достижения зеленой экономики в контексте устойчивого развития и искоренения бедности. Конференция Рио+20 предоставляет реальное окно возможностей.

²⁴¹ Tadanori Inomata, Совместное инспекционное подразделение ООН (2008), *Management review of environmental governance within the United Nations system*, United Nations, Geneva, JIU/REP/2008/3.

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

Редакция просит авторов при оформлении рукописей руководствоваться следующими правилами.

1. К рассмотрению принимаются рукописи, отражающие результаты оригинальных исследований. Содержание рукописи должно относиться к проблематике журнала, соответствовать научному уровню журнала, обладать определенной новизной и представлять интерес для широкого круга читателей журнала.
2. Опубликованные материалы, а также рукописи, находящиеся на рассмотрении в других изданиях, к рассмотрению не принимаются.
3. Редакция принимает на себя обязательство ограничить круг лиц, имеющих доступ к присланной в редакцию рукописи (сотрудники редакции, члены редколлегии и редсовета, а также рецензенты данной работы).
4. Рукопись должна содержать постановку задачи, библиографические ссылки, выводы исследования и должно быть определено место полученных результатов среди научных публикаций по данной проблематике.
5. К рассмотрению принимаются рукописи объемом около одного авторского листа (авторский лист содержит 40 тыс. знаков, считая пробелы). Статьи принимаются в распечатанном виде через два интервала с размером шрифта не менее № 12 и с полями не менее 20 мм (**наличие электронного файла обязательно**) и по электронной почте (только в формате Microsoft Word for Windows). Распечатка рукописи должна быть подписана всеми авторами с указанием даты ее отправки.
6. На 1-й странице наверху слева указываются инициалы и фамилия автора, ниже помещаются название статьи, краткий реферат (объемом около 500 знаков, т.е. не более 10 строк) и ключевые слова (фамилия автора(ов), название статьи, реферат и ключевые слова – на русском и английском языках), далее – основной текст.
7. Все страницы рукописи, включая список литературы, таблицы, подписи к рисункам, рисунки, должны быть пронумерованы. Формулы, рисунки, таблицы нумеруются в порядке их упоминания в тексте.
8. Рисунки должны быть выполнены на отдельных листах. Подписи к ним также нужно напечатать на отдельном листе (в виде перечня). На обороте каждого рисунка необходимо указать простым карандашом его номер (если он не имеет номера – страницу). Все рисунки воспроизводятся в черно-белом изображении. Рукопись не должна содержать более 5 рисунков и (или) 5 таблиц.
9. При написании математических формул, подготовке графиков, диаграмм, блок-схем не допускается применение размеров шрифтов менее № 8. Таблицы и рисунки являются частью текста и должны допускать электронное редактирование.
10. Формулы должны быть напечатаны (или вписаны от руки и размечены: латинские буквы подчеркиваются волнистой линией (синими или черными чернилами), греческие обводятся красным, а их экспликация выносится на поля; размечаются строчные буквы (две черточки сверху) и прописные (две черточки снизу) в тех случаях, когда их начертания не различаются.
11. Если в статье используются спецзнаки, то необходимо привести их перечень (на отдельном листе, без экспликации). Например: $\Delta, V, U, \cap$ – спецзнаки.

12. Ссылки на литературу даются в порядке упоминания; в тексте номер ссылки ставится в квадратные скобки. Список использованных источников приводится в конце рукописи, в алфавитном порядке по фамилиям авторов в соответствии с принятыми стандартами библиографического описания.

Библиографические описания в списке литературы оформляются в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5-2008. В качестве примера приводим три наиболее распространенных описания – статьи, книги и электронного ресурса удаленного доступа:

Шрейдер Ю.А. Алгебра классификации // НТИ. Сер. 2. – 1994. – № 11. – с. 1-4.

Куницын В.Е., Терещенко Е.Д., Андреева Е.С. Радиотомография ионосферы. – М.: Физматлит, 2007. – с. 250-282.

Статистические показатели российского книгоиздания в 2006 г.: цифры и рейтинги [Электрон. ресурс]. – 2006. – URL:

http://bookchamber.ru/stat_2006.htm (дата обращения: 12.03.2009).

13. К рукописи необходимо приложить на отдельном листе следующие сведения об авторе(ах):

а) фамилия, имя, отчество (полностью);

б) ученая степень, звание, должность;

в) место работы (полностью); почтовый адрес;

г) телефон для связи с автором; адрес электронной почты (если есть).

14. Рукописи, полученные редакцией, подвергаются обязательному анонимному рецензированию. Рецензия направляется автору(ам) для ознакомления. Решение о принятии к публикации или отклонении рукописи принимается редколлегией после рецензирования. Принятые к публикации рукописи проходят научное и литературное редактирование.

15. Редакция направляет авторам рукописей, требующих доработки, письмо с текстом рецензии. Доработанная рукопись должна быть представлена в редакцию не позднее 1 месяца. К доработанной рукописи должно быть приложено письмо от авторов, содержащее ответы на все замечания рецензента и указывающее на все изменения, сделанные в рукописи.

Рукописи, не соответствующие указанным требованиям, редакцией не рассматриваются.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Всемирный конгресс по правосудию, управлению и праву в целях экологической устойчивости

<i>Rose G.L.</i> Упущения при введении в силу экологического права на национальном, региональном и глобальном уровне	3
<i>Dasgupta Partha.</i> Обоснование и приоритеты устойчивости для будущих поколений	33
<i>Boyle A.</i> Права человека и окружающая среда: переоценка.....	75
<i>Sampson G.P.</i> Зеленая экономика и международное экологическое руководство.....	114
Информация для авторов	134

Ответственный за выпуск *И. И. Потапов*

ИД № 04689 от 28.04.01 Подписано в печать 22.11.2012 Гарнитура Таймс
Бумага «Хероx» Формат бумаги 60 x 90 ¹/₁₆ Печать цифровая Усл. печ. л. 8,5
Уч.-изд. л. 8,75 Тираж 47 экз.

Адрес редакции: 125190, Россия, г. Москва, ул. Усиевича, д. 20
Тел. 499-152-55-00