

OECD and Offshore Financial Centers (Summary)

*Maksim A. Petchenko**

*Konstantin N. Semenko***

The article raises the controversial issues of using the features of offshore financial centers. The authors have made an attempt to highlight last initiatives of international organizations, particularly Organization for Economic Cooperation and Development, in regulation the activity of such offshore financial centers (tax havens). The Organization for Economic Cooperation and Development issued in 1998 report “Harmful tax competition: An emerging global issue” which defined key factors that constitute harmful tax competition. To address the problems caused by harmful tax competition OECD proposed to develop a list of tax haven which do not comply with international standards; to develop recommendations addressed both for members-states of OECD and non-members states and territories. This article demonstrates the progress made by tax havens in changing its legislation in order to comply with international standards and different opinions about legal grounds of such initiative of OECD under international law. Authors expressed opinion that complex of norms of international law, which regulates activity of offshore financial centers, is developing.

* Maksim A. Petchenko – post-graduate student of the Chair of International Law, MGIMO University MFA Russia.

** Konstantin N. Semenko – attorney at law.

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

ЮНЕП – 35 лет. Сколько еще?

*Копылов М.Н.**

15 декабря 2007 г. исполняется 35 лет со дня принятия Генеральной Ассамблеей ООН в 1972 г. резолюции 2997 (XXVII) «Организационные и финансовые мероприятия по международному сотрудничеству в области окружающей среды», учредившей Программу ООН по окружающей среде (ЮНЕП). Из них около 20 лет в научных и политических кругах ведется активная дискуссия относительно правового статуса и места ЮНЕП в международном природоохранном сотрудничестве, а также предлагаются различного рода проекты по ее преобразованию в специализированную международную межправительственную экологическую организацию. Неоднозначность оценок работы ЮНЕП, а порой их диаметрально противоположность вместе с продолжающимся сползанием человечества в пропасть экологической катастрофы заставляют в очередной раз обратиться к анализу деятельности ЮНЕП с позиций экологического императива выживания человеческого общества и построения модели эколого-бескризисного социально-экономического развития, базирующейся на принципе обеспечения международной экологической безопасности.

Немного предыстории. Обсуждение вопросов, связанных со статусом и функциями предполагаемого международного органа (или организации) началось сразу после принятия резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 2398 (XXIII) от 3 декабря 1968 г., в которой содержалось решение о созыве в 1972 г. Стокгольмской конференции по проблемам окружающей человека среды. Высказывались различные

* Копылов Михаил Николаевич – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры международного права РУДН, академик РАЕН и РЭА.

точки зрения относительно характера и правового положения такого органа или организации. При этом никто тогда не выступил за создание еще одного специализированного учреждения ООН, которое занималось бы исключительно сферой природоохранения и природопользования. У одних это было связано с общим негативным отношением к деятельности специализированных учреждений ООН в целом, и они выражали большие сомнения относительно способности международной организации такого рода эффективно решать экологические проблемы на глобальном уровне¹. Другие считали, что уже имеющиеся специализированные учреждения ООН, такие как ВМО, ВОЗ, ИМО, ФАО, МОТ и другие, в рамках своей уставной компетенции достаточно внимания уделяют проблемам окружающей среды и что создание новой международной организации со статусом специализированного учреждения поставит ее в один ряд с уже существующими и не сможет обеспечить ей ведущую роль в налаживании необходимого уровня и степени координации усилий государств в экологической области². Третьи вообще полагали, что отсутствовали какие-либо объективные предпосылки для создания универсальной международной организации, так как суждения об экологической опасности носят преувеличенный характер, а с имеющимися трудностями вполне можно справиться с помощью региональных организационных структур.

Большой поддержкой среди ученых и правительств пользовалась идея учреждения новой комиссии по проблемам окружающей среды в рамках ЭКОСОС ООН. При этом основной акцент делался на широкие полномочия, которыми по Уставу ООН обладает ЭКОСОС и которые в числе прочих охватывают и сферу экологии. Противники такого решения вопроса указывали на то, что в рамках ЭКОСОС уже функционировали 7 комиссий и что создание еще одной принизит значение взаимодействия государств в экологической сфере. По их мнению, ЭКОСОС вообще не в состоянии осуществлять деятельность по формированию политики в той или иной области и рассматривается, в частности развивающимися странами, как орган, защищающий интересы промышленно развитых государств³. Кроме того, формирование

¹ См.: Chayes A. International Institutions for the Environment - In: Law, Institutions and the Global Environment. Papers and analysis of the Proceedings of the Conference on Legal and Institutional Responses to Problems of the Global Environment. (Hargrove J.L. ed.). - N.Y., 1972. - P.6.

² См.: Skolnikoff E. Comments on Professor Chayes' Paper. - In: Law, Institutions and the Global Environment. - P.27

³ См.: Chayes A. Op. cit. - P.15.

штата сотрудников ЭКОСОС через Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам, как они считали, нанесет вред идее создания независимого персонала для содействия решению экологических проблем.

В качестве возможной альтернативы этой идее выдвигалось предложение о создании специального комитета Генеральной Ассамблеи ООН или специального подразделения в рамках Секретариата ООН.

Наконец, вносились проекты создания специальной международной организации с ограниченным числом членов вне системы ООН, которая обладала бы контрольными и принудительными функциями. Так, Дж. Кеннан высказывался за учреждение такой организации из основных промышленно развитых и способствующих загрязнению окружающей среды стран северного полушария⁴. Однако этот и подобные ему другие проекты не получили поддержки в связи с тем, что подавляющее большинство государств, и прежде всего все развивающиеся страны, для которых проблема охраны окружающей среды является ничуть не менее важной, чем для промышленно развитых государств, оказывались бы в этом случае лишенными возможности участвовать в международном природоохранном сотрудничестве и влиять на принимаемые такой организацией решения.

В итоге предпочтение было отдано все-таки ООН как организации, наделенной ее государствами-членами практически универсальной международной правосубъектностью. В ее составе на основании ст. 22 Устава была учреждена ЮНЕП со статусом вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи.

О правовом статусе, структуре и компетенции ЮНЕП. Структура и компетенция ЮНЕП были определены в уже упоминавшейся Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 2997 (XXVII). Эта резолюция определила объем компетенции и направления деятельности четырех главных органов Программы: Совета управляющих, Секретариата, Фонда по окружающей среде и Совета по координации в области окружающей среды. В 1977 г. решением Генеральной Ассамблеи ООН Совет по координации был упразднен и его функции были переданы Административному комитету ООН по координации.

Главным органом ЮНЕП является Совет управляющих. Он единственный в структуре Программы состоит из представителей суверен-

⁴ См.: Kennan G. To Prevent a World Wasteland: A Proposal// Foreign Affairs, 1970. Vol.48. P.401.

ных государств. Следовательно, его решения обладают особой силой, так как отражают согласованную волю государств – участников международного сотрудничества в области охраны окружающей среды. Совет состоит из 58 членов, избираемых Генеральной Ассамблеей на трехлетний срок на основе принятого в системе ООН принципа справедливого географического представительства, что обеспечивает учет интересов различных групп стран при принятии Советом своих решений. Места в Совете распределены следующим образом: 16 для представителей африканских государств, 13 – для азиатских, 10 – для латиноамериканских, 6 – для восточноевропейских, 13 – для западноевропейских и иных государств.

На Совет управляющих возложены следующие функции и обязанности:

- осуществление содействия международному сотрудничеству в области окружающей среды и предоставление по мере необходимости рекомендаций относительно проводимой с этой целью политики;

- осуществление общего руководства политикой по направлению и координации программ в области окружающей среды в рамках системы ООН;

- постоянное проведение обзоров состояния окружающей среды, с тем чтобы возникающие в области окружающей среды проблемы, которые имеют важное международное значение, соответствующим образом рассматривались правительствами.

Свои доклады Совет управляющих направляет Генеральной Ассамблее ООН через ЭКОСОС, что дает возможность последнему сопровождать их своими замечаниями в части, касающейся координации и связи политики и программ в области окружающей среды в рамках системы ООН с общей политикой и первоочередными задачами в экономической и социальной областях.

Секретариат является исполнительным органом ЮНЕП. В соответствии с уже упоминавшейся резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 2997 (XXVII) Секретариат призван стать центром по проведению мероприятий в области окружающей среды и координации такой деятельности в рамках системы ООН. В его функции входит также управление Фондом окружающей среды.

Секретариат был образован в 1973 г. в составе двух предметно-отраслевых подразделений – Бюро программы и Бюро фонда. Главой Секретариата является Исполнительный Директор, избираемый

Генеральной Ассамблеей на четырехлетний срок по рекомендации Генерального Секретаря ООН.

Фонд по окружающей среде был создан 1 января 1973 г. с целью дополнительного финансирования программ в области охраны окружающей среды. Управление Фондом поручено Исполнительному Директору ЮНЕП.

Фонд является основным источником финансирования ЮНЕП (наряду с регулярным бюджетом ООН, целевым фондом и параллельными взносами). Он формируется из добровольных взносов стран – членов ООН, стимулирует и поддерживает выполнение тех или иных проектов в области охраны окружающей среды, но не финансирует какой-либо из них полностью. Средства Фонда расходуются в соответствии с рекомендациями Совета управляющих ЮНЕП и на основании Программы Фонда.

Как отмечалось в отечественной юридической литературе, «тех, кто первоначально ожидал, что ЮНЕП очистит от загрязнения природное пространство Земли или предоставит финансовые средства для того, чтобы это сделали другие, неизбежно ждало разочарование. С самого начала имелось в виду создать небольшой фонд, который был бы способен выполнять лишь роль катализатора»⁵.

Такое концептуальное видение задач Фонда и его места в международном природоохранном сотрудничестве изначально не предполагало возможности полного финансирования с его помощью экологических программ и проектов. К этому можно добавить еще и тот факт, что в течение 1980-х гг. 95% денежных средств поступало от 15 стран, а 5% – еще от 60. Половина государств – членов ООН вообще не участвовала в финансировании ЮНЕП.

Говоря о правовом статусе ЮНЕП, некоторые авторы, как, например, О.С. Колбасов, на наш взгляд, увлекаясь, квалифицируют ее как международную организацию. Он прямо утверждает, что «признание Программы ООН по окружающей среде международной организацией фактически можно считать всеобщим»⁶. Такой вывод, даже с учетом оговорок, которые делает сам О.С. Колбасов, не вполне обоснован, так как он неизбежно ставит ЮНЕП на один уровень, например,

⁵Хромов С. С. Проблема окружающей среды в деятельности ООН. - М.: Наука, 1984. - С. 97.

⁶Колбасов О.С. Международно-правовая охрана окружающей среды. - М. Международ. отношения, 1982. - С.52.

с универсальными международными межправительственными организациями как субъект международного права, что не соответствует выработанным доктриной и практикой признакам международной организации. Встречающиеся же иногда оценки ЮНЕП типа «специальная группа учреждений», «центральное учреждение», «крупная самостоятельная единица в системе ООН», «институциональный механизм», «международный механизм» и т.п. носят скорее описательный характер и не отвечают на вопрос о правовом положении ЮНЕП по существу.

ЮНЕП обладает постоянными органами, находящимися между собой в определенной иерархии, относительно постоянным составом членов, автономией в финансовых вопросах, внутренними правилами работы органов (Правила процедуры Совета управляющих). Все это – признаки международной организации. Вместе с тем учредительным актом ЮНЕП является не межправительственное соглашение, а резолюция Генеральной Ассамблеи ООН. Договорная правоспособность ЮНЕП производна от правоспособности ООН, является реализацией последней, поэтому субъектом международного права ЮНЕП быть не может. А стало быть, не может и выступать в качестве международной организации. Современный правовой статус ЮНЕП не претерпел никаких изменений по сравнению с 1972 г. – Программа по-прежнему остается вспомогательным органом Генеральной Ассамблеи ООН.

Об успехах и откровенных неудачах. Определившись с правовым статусом ЮНЕП, попытаемся теперь ответить на вопрос: каких успехов мировому сообществу удалось достичь с помощью и при непосредственном участии ЮНЕП в решении экологических проблем и какие начинания ЮНЕП завершились неудачей? При этом обратим особое внимание на тот факт, что применительно к ЮНЕП был «изобретен» новый вид функции управления – «каталитическая роль», который в официальных документах определяется следующим образом: «в условиях, когда в деятельности по той или иной глобальной проблеме потенциально может и должно участвовать большое число различных учреждений ООН, центральная координирующая инстанция системы должна стремиться не столько брать на себя выполнение общей рабочей программы, сколько выступать в роли инициатора проектов, оперативное выполнение которых следует передавать соответствующим по своему профилю подразделениям общей системы ООН».

Девизом ЮНЕП является “Environment for Development” («Окружающая среда для развития»). Программа способствует решению тех

проблем, которые государство не в состоянии решить самостоятельно, независимо от других членов мирового сообщества. В основе планирования и осуществления ее деятельности лежит т.н. трехуровневый подход: на первом уровне – накопление и представление в виде ежегодных докладов информации по конкретным проблемам окружающей среды и тем мероприятиям, которые осуществляются в данной сфере; на втором уровне – формулирование задач и стратегии проведения программных мероприятий в глобальном масштабе, в масштабе отдельных государств, международных межправительственных и неправительственных организаций, иных заинтересованных учреждений и организаций, а также определение исполнителей и методологической основы разработки конкретных проектов; на третьем уровне – частичное или полное (в случае небольших проектов) финансовое покрытие одобренных программных мероприятий из средств Фонда по окружающей среде.

Первоначально ЮНЕП осуществляла свою деятельность в следующих шести предметных областях: населенные пункты и здравоохранение; экосистемы суши; окружающая среда и развитие; океаны; энергия; стихийные бедствия. В 1977 г. список предметных областей был увеличен до 27.

Наконец, после разработки ЮНЕП в 1982 г. Общесистемной среднесрочной программы по окружающей среде в деятельности Программы четко обозначились следующие 10 направлений: атмосфера; океаны; водные ресурсы (кроме океанических); литосфера; наземная биота и биопродуктивные системы; население и населенные пункты; здравоохранение; энергия; промышленный и другие аспекты экономического развития; мир, безопасность и окружающая среда.

ЮНЕП развивала свою деятельность по всем названным направлениям, и на некоторых из них были достигнуты определенные успехи.

В частности, большой вклад ЮНЕП внесла в разработку принципов деятельности государств в отношении совместно разделяемых природных ресурсов. В 1975 г. по решению 44 (III) третьей сессии Совета управляющих в рамках ЮНЕП была учреждена Межправительственная рабочая группа экспертов по природным ресурсам, разделяемым двумя или несколькими государствами, результатом работы которой явился «Проект принципов поведения государств в области окружающей среды для руководства в вопросах охраны и гармоничного использования природных ресурсов, разделяемых двумя или более

государствами», который после рассмотрения во Втором комитете Генеральной Ассамблеи ООН был рекомендован XXXIV сессии Генеральной Ассамблеи для использования государствами «в качестве директив и рекомендаций» при разработке соответствующих международных соглашений.

В соответствии с 3-м принципом Проекта государства должны «избегать в максимально возможной степени и сводить к минимуму отрицательные последствия использования разделяемых природных ресурсов за пределами действия их юрисдикции, с тем чтобы защитить окружающую природную среду, в частности, когда такое использование может:

- а) причинить ущерб окружающей среде, что может отразиться на использовании разделяемого природного ресурса другим государством, разделяющим данный ресурс;
- б) подвергать опасности сохранение разделяемого возобновляемого ресурса;
- в) угрожать здоровью населения другого государства».

Еще одним направлением, в разработку которого ЮНЕП внесла существенный и очевидный вклад, является Программа региональных морей, осуществляемая с 1974 г., которая охватывает в настоящее время более 140 государств и 18 регионов: Антарктику, Арктику, регион Балтийского моря, Черное море, регион Средиземного моря, обширный Карибский регион, Каспийское море, Восточно-Африканский регион, регион Северо-Восточной Атлантики, регион северо-восточной части Тихого океана, регион северо-западной части Тихого океана, Тихоокеанский регион, регион Красного моря и Персидского залива, регион Арабского залива, регион юго-восточной части Тихого океана, регион Западной и Центральной Африки, регион Восточной Азии, регион Южной Азии.

По каждому региону заключается базовое комплексное международное соглашение по борьбе со всеми известными видами загрязнения из всех известных источников загрязнения и принимаются протоколы, отражающие особенности экологической обстановки в том или ином конкретном регионе. ЮНЕП считает, что такой подход позволяет ей сконцентрировать внимание на специфических высокоприоритетных для государств отдельного региона проблемах и тем самым помочь этим странам более полно мобилизовать свои ресурсы для борьбы с загрязнением морской среды. В то же время, по замыслу ЮНЕП,

такой региональный подход в перспективе должен создать базу для рассмотрения экологических проблем Мирового океана в целом, в глобальном масштабе.

Нельзя не отметить и такое направление в деятельности ЮНЕП, как участие в качестве учреждения-исполнителя в Глобальном экологическом фонде, созданном в 1991 г. в соответствии с резолюцией исполнительных директоров Всемирного банка и на основе соответствующих соглашений между ПРООН, ЮНЕП и Всемирным банком. Фонд обеспечивает развивающимся странам безвозмездное и льготное финансирование экологических проектов в четырех ключевых областях: изменение климата, биологическое разнообразие, международные воды и истощение озонового слоя. ЮНЕП претендует на особую стратегическую роль в деятельности Фонда.

В своем докладе «Глобальная экологическая перспектива», представленном на специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1997 г., ЮНЕП следующим образом определила первоочередные области действий мирового сообщества для принятия безотлагательных согласованных мер, направленных на то, чтобы сократить, а в перспективе повернуть вспять существующие в мире негативные экологические тенденции: энергоэффективность и возобновляемые энергетические ресурсы, надлежащие и экологически безопасные технологии, глобальные действия в области оценки водных ресурсов, стандартные данные о качестве окружающей среды и комплексные оценки.

При этом, согласно Найробийской декларации 1997 г. о роли и мандате ЮНЕП, Программе отводится роль «ведущего глобального природоохранного органа, определяющего глобальную экологическую повестку дня, содействующего согласованному осуществлению экологического компонента устойчивого развития в рамках системы ООН и являющегося авторитетным защитником интересов глобальной окружающей среды».

Принимая такого рода торжественные заявления, их авторы недалеко ушли от риторики 1970-х гг., сознательно или неосознанно оставляя без ответа вопрос: оправдала ли ЮНЕП надежды, которые на нее возлагались участниками Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды 1972 г.? Все ли задачи, возложенные на ЮНЕП резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 2997 (XXVII), были решены? Почему, несмотря на внушительный рост числа международных договоров и соглашений по вопросам охраны окружаю-

щей среды, продолжает ухудшаться качество среды обитания и происходит дальнейшее сползание человечества к экологической катастрофе?

По нашему глубокому убеждению, ЮНЕП не удалось добиться положительных результатов по целому ряду принципиальных направлений своей деятельности. Обратим внимание лишь на наиболее важные из них.

Программе так и не удалось разработать единый универсальный международно-правовой акт, призванный кодифицировать специальные принципы международного экологического права, хотя мандат на такую деятельность она получила от Генеральной Ассамблеи ООН еще в 1972 г. в уже упоминавшейся резолюции 2997. Минимальным участием представителей ЮНЕП в разработке специалистами Международного союза охраны природы и природных ресурсов проекта Международного Пакта по окружающей среде и развитию 1995 г. можно пренебречь.

Не увенчались успехом и попытки ЮНЕП осуществить кодификацию института международной ответственности за вред, причиненный окружающей среде. Напомним, что первоначально работа ЮНЕП в этой области велась в объеме, предусмотренном Принципом 22 Стокгольмской декларации 1972 г. (ответственность и компенсация за загрязнение и другие виды экологического ущерба). До 1977 г. этой проблемой занималась специальная группа экспертов по материальной ответственности за ущерб окружающей среде и его компенсации, которая после образования Межправительственной рабочей группы правительственных экспертов по экологическому праву вошла в ее состав. Однако еще в 1976 г. Совет управляющих в своем решении 66 (IV) пришел к выводу, что наиболее подходящим органом для разработки международно-правовых принципов ответственности государств и компенсации за ущерб окружающей среде является КМП ООН. В результате деятельность ЮНЕП в этой области сегодня ограничивается лишь выявлением возможных проблем для будущих исследований и направлений, в которых такие исследования могут оказаться полезными в плане дополнения и дальнейшего развития международного экологического права в части общей ответственности, материальной ответственности и компенсации за причиненный ущерб.

Одновременно ЮНЕП не всегда эффективно справлялась с возложенной на нее т.н. каталитической ролью, что объясняется большой степенью самостоятельности органов и учреждений ООН в определе-

нии приоритетов и программ своей деятельности, а также определенной инертностью в их деятельности, которая обусловлена наличием среднесрочных и долгосрочных программ. Это, в частности, выразилось в том, что к составлению «Общесистемной среднесрочной программы по окружающей среде», т.е. скоординированного и взаимосвязанного плана работы всей системы ООН в области охраны окружающей среды, ЮНЕП удалось приступить только через 10 лет после своего создания. Хотя в этом, на наш взгляд, и состояла основная задача ЮНЕП как «катализатора» международного природоохранного сотрудничества в рамках всей системы ООН.

Наконец, в последнее время деятельность Программы подвергается серьезной критике за наметившуюся тенденцию к постепенному отходу от глобального подхода к экологическим проблемам и перемещению центра тяжести на содействие решению региональных или даже национальных задач, на проекты регионального уровня, на расширение функций оказания технической помощи отдельным странам.

ЮНЕП в воззрениях на Международную экологическую администрацию. В области экологии человечество подошло к той черте, когда многочисленные концепции и программы, государственные законы и подзаконные акты, действующие нормы международного права не в силах остановить приближающуюся глобальную экологическую катастрофу. Необходим нетрадиционный подход, который должен оцениваться по единственному критерию – императиву спасения человечества. В контексте этого императива, который уже никто не подвергает сомнению, вторичными выглядят такие «святыни» международного права, как суверенитет государств, добровольное принятие государствами своих обязательств по международному праву и некоторые другие.

Многими специалистами в международном праве и ведущими политиками мира немало написано и сказано относительно необходимости срочного изыскания эффективного международного механизма выхода человечества из сложившейся в данной области катастрофической ситуации. Но такого механизма пока нет. А существующие если и работают, то локально, тогда как воздействие человеческой цивилизации на экологию планеты приобрело ярко выраженные характеристики глобальной системности.

Такой механизм, в принципе, назван. Это – Международная экологическая администрация. Но только назван. О.С. Колбасов в своем

докладе «Международное экологическое право на пороге XXI века» справедливо заметил, что вопросы Международной экологической администрации еще не были предметом рассмотрения ни в международно-правовой теории, ни в практике, хотя потребность в их решении существует и усиливается⁷.

Этот важный тезис, по нашему мнению, отражает потребность в фундаментальном исследовании указанного вопроса, которое, как представляется, позволит, с определенной долей вероятности, прийти к единственно возможному, крайне необходимому и долгожданному решению в рассматриваемой области.

Сам термин «международная экологическая администрация» допустимо понимать как в собирательном значении, так и в смысле названия конкретного международного органа, который должен быть учрежден. К этому мы вернемся позднее. Но в любом случае необходимо проанализировать «административные элементы» международного права в данной сфере, которые уже сложились и которые придется учитывать.

Международных организаций регионального и универсального характера, которые в той или иной мере занимаются вопросами экологии, насчитывается много.

Эти организации подразделяются: на межправительственные и неправительственные – по критерию членства; на универсальные (глобальные) и региональные (субрегиональные) – по субъектно-территориальному признаку; на занимающиеся проблемами охраны конкретных отдельных экологических систем и природных объектов – по предметному признаку; на организации, специально созданные для целей международного сотрудничества по различным направлениям природопользования и природоохранения, – по месту экологической проблематики в уставной компетенции; а также на научно-технические, социально-экономические, культурно-просветительские, научно-информационные, контрольно-надзорные и т.п. – по функциональной ориентации.

Среди указанных организаций ведущая роль принадлежит межправительственным организациям. Это вполне объяснимо в свете того, что назревшие экологические проблемы, в совокупности все более

приобретающие характер всемирной экологической катастрофы, возможно решать только на государственном (межгосударственном) уровне. В связи с этим значительно повышается роль ООН как единственного глобального межгосударственного форума, обладающего наиболее широкой компетенцией, информированностью и способностью адаптироваться к экологическому вызову современности.

На повестке дня стоит вопрос не просто о совершенствовании существующего институционального механизма, а о придании ему характера эффективной интегральной системы с Международной экологической администрацией (МЭА) на вершине пирамиды. Адаптироваться необходимо и в предметной, и в административной сферах, и ЮНЕП, в случае ее преобразования в полноценную международную организацию на основе международного договора, призвана сыграть в этом процессе свою весомую роль. ЮНЕП как никакой другой международный институциональный механизм, проводящий громадную работу в различных областях экологии, «созрел» для того, чтобы трансформироваться в МЭА по специальному договору. При этом МЭА практически сразу же может включиться в работу, опираясь на отлаженную систему деятельности других подразделений ООН, занимающихся экологической проблематикой (региональные социально-экономические комиссии, специализированные учреждения ООН и т.п.).

Некоторые изменения в существующих организациях, перераспределение функций при этом неизбежны. Неизбежно и определенное противодействие этому со стороны ряда государств. Но процесс начался не сегодня. И он затянулся.

Оперативность, с которой ООН отреагировала на рекомендацию Стокгольмской конференции 1972 г., свидетельствует об острой заинтересованности практически всех членов ООН в выработке эффективного институционального механизма в данной области (хотя время тогда для этого еще не пришло).

Сегодня, по прошествии 35 лет, становится ясным, что как участники Стокгольмской конференции, так и члены ООН при всем своем искреннем стремлении исправить экологическую ситуацию в мире не готовы были пойти на единственно нужное решение – учредить специальную Международную экологическую администрацию с наднациональными полномочиями. На наш взгляд, участники Конференции упустили редкую возможность создания не просто действенного международного, а наднационального механизма в данной сфере. Между

⁷ См.: Колбасов О.С. Международное экологическое право на пороге XXI века. – В кн.: Первая конференция Всемирной ассоциации международного права в России, 1997 г./Отв. ред. А.Л. Колодкин. – Новороссийск, 1999. – С. 133.

тем в области защиты окружающей среды потребность в таких наднациональных механизмах ощущается все более остро. В конечном итоге мировое сообщество дрогнуло, вернее сказать, дрогнули развитые государства, не желая иметь в данном вопросе иждивенцев в лице развивающихся стран, которые, разумеется, вносили бы самый минимальный материальный вклад в работу указанного международного органа.

Для повышения весомости ЮНЕП, которую никак нельзя назвать даже прообразом МЭА, была даже изобретена такая новая разновидность функции управления, как «каталитическая роль», хотя, судя по приведенному выше определению, речь здесь идет об обычной координации.

На наш взгляд, преобразование ЮНЕП в МЭА должно происходить на следующих базовых началах.

Первое, и самое главное, – МЭА должна обладать по уставу правом принимать обязательные для государств решения прямого действия. Точно так же, как это делает Совет Безопасности ООН в ситуациях, угрожающих всеобщему миру и безопасности.

В этом случае в механизме принятия решений в рамках МЭА приоритетное положение (например, большее число голосов) должны занимать те государства (назовем их «полупостоянными членами»), которые вносят наибольший вклад в обеспечение экологической безопасности и состав которых (при ограниченном общем количестве) может периодически (допустим, раз в пять лет) пересматриваться очередной сессией Генеральной Ассамблеи ООН.

Если хорошо продумать те преимущества, которые будут иметь такие «полупостоянные члены» от своего статуса в МЭА, то можно надеяться на то, что и развивающиеся страны получат дополнительный стимул улучшать экологическую ситуацию в пределах своей территории и активнее участвовать в международном сотрудничестве в данной области.

Второе. МЭА должна вести Международный экологический кадастр (МЭК). Смысл данного документа самоочевиден. Но наполнение его содержанием – чрезвычайно объемный труд, лишь отчасти облегчаемый тем, что в абсолютном большинстве государств ведется учет неблагоприятных в экологическом отношении объектов и территорий (районов, зон и т.п.). Соответствующая информация, во-первых, должна быть максимально достоверной и, во-вторых, постоянно обновляться не только на регулярной основе (скажем, раз в год), но и в силу фактического коренного изменения экологической обстановки.

Понятно, что редкие страны из числа развивающихся способны самостоятельно и качественно осуществлять такую постоянную работу. Но даже если бы это было возможно, в таких серьезных вопросах полностью полагаться на добросовестность государств нельзя. Подобный самоконтроль приведет к порочной практике сокрытия многочисленных аварий и других случаев создания угрозы окружающей среде (что, собственно, постоянно происходит и в настоящее время).

Остается мониторинг силами МЭА или других государств – членов МЭА, в том числе средствами космической техники. Соответственно развивающиеся страны (возможно, в рамках «группы 77») должны единодушно согласиться на такую процедуру.

Третье. В компетенцию МЭА (Совета МЭА или Совета экологической безопасности) должны входить разработка и утверждение обязательных и рекомендательных Международных экологических регламентов (МЭР) по типу стандартов и рекомендуемой практики (SARPS) ИКАО, принимаемых Советом ИКАО.

В практике ИКАО такие SARPS, хотя и носят различные названия и имеют несколько отличные друг от друга определения, но могут (согласно ст. 38 Чикагской конвенции о международной гражданской авиации 1944 г.) быть отклонены государством-членом без какой-либо мотивации. Для этого достаточно всего лишь уведомить ИКАО о принятии или непринятии того или иного стандарта или рекомендуемой практики ИКАО.

Можно себе представить, какая спокойная жизнь продолжится у развивающихся стран в отношении применения МЭР, если воспринять указанную демократическую процедуру ИКАО. В экологической сфере данный пример не годится для подражания. Рекомендации есть рекомендации, они тоже выполняют свою полезную роль. Но стандарты в данной сфере (т.е. требования, соблюдение которых органически необходимо для обеспечения экологической безопасности) должны носить императивный характер и выполняться беспрекословно.

Четвертое. Экспертиза и контрольные функции МЭА.

Деятельность МЭА невозможна без проведения экологической экспертизы и осуществления процедуры ОВОС, состоящих в изучении, прогнозировании и последующей минимизации, недопущении или ликвидации экологически вредных последствий экономических программ, проектов развития, деятельности промышленных и других объектов повышенной экологической опасности.

Пятое. Проблема международного экологического правосудия.

В юридической литературе данный вопрос уже давно находится в центре внимания. На практике это привело к созданию в июле 1993 г. в рамках Международного суда ООН камеры по экологическим вопросам, состоящей из семи судей Международного суда, и учреждению в ноябре 1994 г. Международного суда экологического арбитража и примирения, действующего в качестве неправительственной организации.

Шестое. Неизбежно всплывут серьезные проблемы финансирования. Источники уже назывались в юридической литературе: бюджет (явно недостаточный) ЮНЕП, добровольные пожертвования, привлечение финансов от международных коммерческих проектов и операций в рамках программ по окружающей среде, привлечение к своей деятельности международных кредитно-финансовых организаций (Всемирный Банк, МВФ, ЕБРР и др.), все активнее подключающихся к экологическим проектам⁸, а также различных фондов.

Сказанное (по необходимости очень кратко) призвано очертить общие границы концептуального подхода к учреждению МЭА.

Создание МЭА должно происходить в свете современных экологических требований и создания нового мирового экологического порядка. В наибольшей степени нас интересуют «наднациональные» характеристики МЭА, опираясь на которые можно было бы активно проводить политику международной экологической безопасности.

Идею наднациональности международных организаций и их компетенции сегодня разделяют не все отечественные юристы-международники. Например, Ю.М. Колосов считает, что «решение, устанавливающее единые для всех государств правила поведения, правильнее считать интернациональным, а не наднациональным. А право на участие в принятии интернациональных решений как раз и является типичным выражением действия принципа суверенного равенства государств»⁹. Правда, при этом он оговаривается, что «могут быть варианты, когда международный орган наделяется наднациональными полномочиями (например, Совет Безопасности по ст. 25 Устава ООН), но весьма сомнительно, что это – путь к обеспечению примата между-

⁸ См.: The World Bank and the Environment: First Annual. Report Fiscal 1990. -Wash., D.C. 1991.

⁹ Колосов Ю.М. К вопросу о примате международного права. – В кн.: Роль международного права в современной внешней политике. – М., 1990. - С.10.

народного права; скорее, этот путь означал бы господство принуждения»¹⁰.

По нашему глубокому убеждению, наднациональные международные межправительственные организации предоставляют объединившимся в них государствам, с одной стороны, право расширить сферу своих действий далеко за пределы территориального верховенства, а с другой стороны, право на принятие коллективных решений, затрагивающих свободу действий одного государства или нескольких государств и никак не касающихся поведения остальных участников организации. Любые рассуждения относительно возможного при этом нарушения принципа невмешательства в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию государств, на наш взгляд, неуместны, поскольку экологическая сфера все более интернационализируется, а экологические трудности и проблемы приобретают все более отчетливый глобальный характер.

На пути создания и деятельности МЭА возможно противодействие со стороны уже существующих международных организаций, которые занимаются экологическими проблемами. Показателен в этом отношении факт, когда после завершения Стокгольмской конференции 1972 г. специализированные учреждения ООН – ЮНЕСКО и ФАО – высказались против того, чтобы вся экологическая тематика была сосредоточена в ЮНЕП.

На основе некоторых конвенций (договоров) созданы административные органы - секретариаты, но только для целей технического содействия в реализации этих договоров в отношениях между их участниками. Эти органы являются фактически исполнительными учреждениями, не имеющими никаких административных полномочий наднационального порядка.

Существующие довольно многочисленные секретариаты подобного рода, несомненно, полезны. Но никоим образом не могут заменить собой МЭА. Они даже могут быть сохранены и после образования МЭА, но будучи поставлены с последней в непосредственную и притом субсидиарную связь.

¹⁰ Там же.

UNEP is 35 years. How many ahead? (Summary)

*Mikhail N. Kopylov**

The article reviews different projects launched before the Stockholm Conference with regard to the future status and functions of the possible UN environment organ or organization. It discusses the present legal status of UNEP, its achievements and failures and describes the prospects of UNEP possible transformation into International Ecological Administration with supranational competence.

* Mikhail N. Kopylov – Doctor of Laws, Professor of the Chair of International Law at the RUDN University, member of the Russian Academy of Natural Sciences and Plekhanov Russian Academy of Economics.

ПРАВО МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры как часть правовой системы Кыргызской Республики

*Кадыралиева Б.Д.**

В силу п. 3 ст. 12 Закона Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» «вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры и соглашения, участником которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики»¹. Таким образом, международные договоры Кыргызской Республики и общепризнанные принципы и нормы международного права включены в правовую систему Кыргызской Республики.

Представляется, что в первую очередь следует определить понятие «правовая система».

С.С. Алексеев подчеркивает, что «понятием, которое бы охватило на основе юридических норм в единстве и во взаимосвязи все конститутивные элементы правовой действительности и обрисовало, так сказать, общую конструкцию действующего права в той или иной стране, является понятие правовой системы. Это понятие призвано не только дать конструктивную характеристику правовой действительности, ее структурного построения, но и отразить генетический аспект систе-

* Кадыралиева Бактыгуль Джумабековна – аспирант кафедры международного права Дипломатической академии МИД России.

¹ Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 30 декабря 2006 г. Информационно-правовая система «Токтом».