

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Экологический императив в международном спорте

*Копылов М.Н.**

Одной из отличительных особенностей международных отношений конца XX – начала XI века является резко возросший интерес к проблемам охраны окружающей среды, рационального природопользования, обеспечения экологической безопасности и экологических прав человека. Этот процесс в отечественной и зарубежной юридической литературе получил название «экологизация международных отношений». Не обошел он стороной и международное олимпийское движение.

Истории и раньше были известны случаи, когда под влиянием природоохранных общественных объединений, в том числе и по экологическим соображениям, в результате проведения референдума город, избранный Международным олимпийским комитетом (МОК) в качестве места проведения очередных Олимпийских игр, отказывался от этого права. Примером может служить г. Денвер (штат Колорадо, США), в котором должны были состояться зимние Олимпийские игры 1976 г. В результате отказа жителей штата финансировать Олимпийские игры, которые могли, по их мнению, нанести непоправимый ущерб окружающей среде региона, игры были перенесены в г. Гренобль (Франция).

Но если в этой и некоторых других ситуациях вопросы охраны окружающей среды в контексте подготовки и проведения тех или иных международных спортивных соревнований возникали и решались от

* Копылов Михаил Николаевич – д.ю.н., профессор кафедры международного права Российского университета дружбы народов, академик РАЕН, декан-куратор юридического факультета ИДО РУДН.

случая к случаю, то начиная со второй половины 90-х гг. XX века, и особенно с Сиднейской Олимпиады 2000 г., можно говорить о формировании в рамках международного олимпийского движения системного подхода к вопросам охраны окружающей среды. На наш взгляд, это произошло под влиянием Конференции ООН 1992 г. по окружающей среде и развитию, которая проходила в г. Рио-де-Жанейро (Бразилия) и которая приняла, среди прочего, такие важные международные документы, как Декларация принципов Рио и «Повестка дня на XXI век». Достигнутый на этой Конференции консенсус по указанным документам, несмотря на ряд серьезных итоговых неудач самой Конференции, дал понять, что большинство государств мира наконец осознало, что развитие (тем более устойчивое) человеческого общества и даже просто его существование (даже при стагнации или деградации) интегрально, прямо связано с состоянием биосферы. Как справедливо отмечают авторы монографии «Безопасность России», «общество и биосфера в своем развитии взаимно детерминируют друг с другом, и этот процесс начался еще в палеолите, хотя ярко выраженные формы обрел со времени неолитической революции и особенно с ее индустриальной фазы»¹. Стало понятным, что безопасность общества, государства и личности не может быть гарантирована, если биосфера, ее биоразнообразие, масса биоты, устойчивость экосистем и естественных циклов и процессов эволюции будет нарушена, и что антропоцентризм уходит в прошлое и чисто социальный подход сменяется социоприродным.

Как результат – природоохранная тематика прочно вошла в повестку дня работы МОК, а олимпийское движение стало рассматриваться с точки зрения влияния этого вида деятельности на состояние и качество окружающей среды.

Олимпийский конгресс, посвященный столетию олимпийского движения, который состоялся в г. Париже в 1994 г., уделил много внимания обсуждению вопроса «Спорт и окружающая среда», призвав в своем заключительном документе к защите окружающей среды во время подготовки и проведения спортивных соревнований и к включению соответствующих положений в Олимпийскую Хартию. Он также выступил с инициативой создать Комиссию МОК по спорту и окружающей среде. Впоследствии, в 1996 г., правило 2 «Роль МОК» Олимпий-

¹ Безопасность России. Экологическая безопасность, устойчивое развитие и природоохранные проблемы. М.: Знание, 1999. С. 39.

ской Хартии было дополнено параграфом следующего содержания: «...МОК следит за тем, чтобы олимпийское движение осуществлялось в условиях, демонстрирующих ответственное отношение к экологическим проблемам, и призывает олимпийское движение демонстрировать ответственное отношение к экологическим проблемам, предпринимает меры по отражению такого отношения в своей деятельности и воспитывает всех тех, кто имеет отношение к олимпийскому движению, в духе значимости устойчивого развития».

Таким образом, содействие устойчивому развитию стало одной из фундаментальных целей олимпийского движения. Это находится в полном соответствии с целью олимпийского движения содействовать гармоничному развитию личности через занятие спортом. Действительно, благодаря глобальному характеру олимпийского движения последнее способно содействовать мерам, направленным на обеспечение устойчивого развития.

Следуя призыву Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро (1992 г.) ко всем универсальным, региональным и субрегиональным международным организациям, как межправительственным, так и неправительственным, разработать по аналогии с «Повесткой дня на XXI век» свои собственные соответствующие документы, МОК принял свою Повестку 21.

Эта Повестка была принята на июньской сессии МОК в Сеуле (Южная Корея) в 1999 г. и подтверждена олимпийским движением в целом на Третьей Всемирной конференции по спорту и окружающей среде, состоявшейся в Рио-де-Жанейро в октябре 1999 г.

Принятое на конференции в Рио Заявление определило основные направления в деятельности по осуществлению Повестки 21. Была учреждена Объединенная группа ЮНЕП/МОК, в задачу которой вошло предоставление консультативных услуг в сфере политики, разработка руководств и контроль за соблюдением Повестки 21 олимпийского движения, а также представление детальных отчетов как на важных мероприятиях олимпийского движения, так и на всемирных конференциях по спорту и окружающей среде, которые будут созданы в будущем.

Повестка 21 олимпийского движения получила широкую поддержку и одобрение со стороны Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) как основа политики тесного сотрудничества между членами олимпийского движения и ЮНЕП.

Исполнительный директор ЮНЕП отметил: «Окружающая среда, как и спорт, не имеет ни границ, ни территориальных барьеров. Они не признают искусственных различий между Севером и Югом, Западом и Востоком. Они едины и неразделимы. Мы все члены единого экологического сообщества, большой семьи, в которой каждый/каждая имеет равное право на раскрытие своих потенциальных возможностей... Повестка 21 олимпийского движения должна служить полезным отсылочным инструментом для спортивного сообщества любого уровня для защиты окружающей среды и достижения устойчивого развития. Этот документ... содержит важные положения, касающиеся активного вовлечения спортивного сообщества в дело защиты и сохранения окружающей среды... Здоровым атлетам нужна здоровая окружающая среда для тренировок и выступлений на надлежащем уровне. Как минимум это означает, что правительства, спортивные общества и спортсмены имеют общую заинтересованность в том, чтобы:

- базовые стандарты качества воздуха обеспечивали чтобы воздух, которым мы и спортсмены дышим, не наносил вред нашему здоровью;

- базовые стандарты качества воды, которую мы пьем, реки и озера, которые мы используем для плавания, рыбной ловли и гребли, не наносили вреда нашему здоровью;

- базовые стандарты качества питания и содержание нитратов обеспечивали доступ каждого к здоровой пищи;

- зеленая растительность надлежащим образом сочеталась со спортивными сооружениями и местами отдыха, особенно в быстро растущих городах по всему миру.

Хотя эти основные требования входят в зону ответственности национальных правительств и органов местного самоуправления, политика и обещания последних имеют мало шансов на успех без поддержки информированных и заинтересованных граждан.

Не следует недооценивать значение поддержки ведущих спортивных организаций и индустрии спорта в деле достижения этих целей. Они не только заинтересованы в поддержании качества окружающей среды, но и могут в своих странах влиять на умы и действия многих других»².

В приведенном высказывании Исполнительного директора ЮНЕП обращают на себя внимания два момента: во-первых, указание на роль

² www.olympic.org/common/asp/download_report.asp?file=en_report_300.pdf&id=300

поддержки информированных граждан в решении вопросов спорта и окружающей среды и, во-вторых, указание на статус и юридическую силу самой Повестки 21 олимпийского движения.

Что касается доступа граждан к объективной и достоверной информации о состоянии окружающей среды, то уместно будет напомнить, что еще Четвертая программа действий ЕС, рассчитанная на период 1987-1992 гг. и принятая в качестве составной части общего плана мероприятий, проводимых ЕС в связи с созданием единого внутреннего рынка, среди четырех приоритетных направлений деятельности ЕС предусматривала «расширение прав граждан на получение информации от правительств по вопросам реализации политики в области охраны окружающей среды и связанных с этим проблем». В 1992 г. среди принципов устойчивого развития, выработанных Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, значилось «обеспечение свободного доступа к экологической информации». В дальнейшем, в 1995 г., была принята Экологическая Программа для Европы³, которая, среди прочего, содержала следующие рекомендации:

- применять Руководящие принципы ЕЭК ООН в области доступа к экологической информации и участия общественности в принятии решений по вопросам охраны окружающей среды;
- осуществлять поддержку в отношении функции и деятельности Европейского агентства по окружающей среде и его сети в решении таких, в частности, задач, как участие общественности⁴;

³ Решение о разработке данной Программы было принято в 1991 г. на Доббрижской конференции министров европейских государств «Окружающая среда для Европы». В 1993 г. на Люцернской конференции министров были утверждены «Элементы для долгосрочной Экологической программы для Европы», разработанные в рамках ЕЭК ООН, и принято решение относительно дальнейшей разработки этой Программы на основе комплексной оценки окружающей среды Европы. «Доббрижская оценка» и лежит в основе данной Экологической программы для Европы.

⁴ Согласно принципу 10 Декларации Рио, «экологические вопросы лучшим образом решаются при участии на соответствующем уровне всех заинтересованных граждан. На национальном уровне каждый гражданин должен иметь определенный доступ к содержащейся в органах власти информации, касающейся окружающей среды, включая информацию об опасных материалах и деятельности в месте его проживания, а также возможность участвовать в процессах принятия решений. Государства должны обеспечивать и поощрять общественную озабоченность и участие путем предоставления широкого доступа к информации. Должен обеспечиваться эффективный доступ к судебным и административным процедурам, включая правовую защиту и возмещение ущерба».

- обеспечение широкого доступа, в том числе общественности, к базе данных о природных ресурсах.

Наконец в 1998 г. была принята Конвенция ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, вступившая в силу 30 октября 2001 г. и известная как Орхусская Конвенция по названию датского города Орхус, где она была подписана⁵. Уникальность этого документа состоит в том, что впервые в истории человечества сделана попытка урегулировать процедурные местные вопросы доступа граждан к информации, общественному участию и правосудию на высоком международном уровне.

Конвенция является важным международным документом, способствующим защите прав каждого человека жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния. Она в большей степени, чем остальные действующие природоохранные конвенции, содержит положения, регламентирующие взаимоотношения между соответствующими государственными органами и общественностью в целом. В значительной степени она межсекторальная по своему характеру, поскольку охватывает практически все сферы окружающей среды, такие как вода, воздух, почву, химические вещества, биоразнообразие, здоровье человека и условия жизни. В общем, положения Орхусской Конвенции регулируют, «кто и что должен делать при обращении с экологической информацией» и «как это должно быть сделано». Конвенция состоит из преамбулы, двадцати двух статей и двух приложений. Для целей настоящей статьи особый интерес представляют положения преамбулы, статей 4 «Доступ к экологической информации», 6 «Участие общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности», 9 «Доступ к правосудию», а также

⁵ Российская Федерация не является участником Конвенции, хотя право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды закреплено в ст. 42 Конституции 1993 г. как конституционное право, и внутреннее российское законодательство во многих своих аспектах полностью соответствует закрепленным в Конвенции положениям, в частности всем подпунктам ст. 4. Усилия по включению России в состав участников Конвенции предпринимаются, особенно со стороны Дании, тем более что русский текст Конвенции является равно аутентичным с английским и французским текстами. По мнению экспертов ЭС, присоединение к Орхусской Конвенции может продемонстрировать, что Россия разделяет основные принципы охраны окружающей среды, закрепленные в международных правовых нормах Европейского Сообщества, в полном соответствии с Соглашением между Россией и Европейским Союзом о партнерстве и сотрудничестве.

Приложение I «Перечень видов деятельности, упомянутых в пункте 1а статьи 6». Объясняется это тем, что, ссылаясь прежде всего именно на указанные разделы Конвенции (а приложения являются неотъемлемой ее частью), жители Афин добивались (и небезуспешно) изменения маршрутов прокладки трасс марафонского бега, ходьбы и триала⁶ для проходивших в августе 2004 г. в Греции летних Олимпийских игр.

В Преамбуле прежде всего указывается на тесную взаимосвязь рассматриваемой Конвенции со Стокгольмской декларацией по проблемам окружающей человека среды (принцип 1), Рио-де-Жанейрской декларацией по окружающей среде и развитию (принцип 10), со Всемирной хартией природы 1982 г., с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 45/94 от 14 декабря 1990 г. «О необходимости обеспечения здоровой окружающей среды в интересах благосостояния людей», Европейской хартией по окружающей среде и здравоохранению 1989 г. и на то, что Конвенция была разработана с учетом Руководящих принципов ЕЭК ООН по обеспечению доступа к экологической информации и участию общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды, Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г.⁷, Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий 1992 г., Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г., а также иных региональных конвенций.

Авторы Конвенции исходили из того, что «адекватная охрана окружающей среды необходима для обеспечения благосостояния человека и осуществления основных прав человека, включая само право на жизнь», что «каждый человек имеет право жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния, и обязан как индивидуально, так и совместно с другими охранять и улучшать окружающую среду на благо нынешнего и будущих поколений», что такое право и такие обязанности могут быть обеспечены только в том случае, если граждане будут иметь доступ к информации, «право участвовать в процессе принятия решений и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды», что «участие общественности в процессе принятия решений повышает качество принимаемых

⁶ Трассу для триала пришлось менять еще один раз, уже в ходе Олимпийских игр, в связи с пожаром в горной ее части.

⁷ Одобрены Декларацией министров, принятой на третьей Конференции министров «Окружающая среда для Европы» 25 октября 1995 г. в Софии, Болгария.

решений и процесса их осуществления, способствует улучшению информированности общественности об экологических проблемах, предоставляет общественности возможность выражать свою озабоченность и позволяет государственным органам обеспечивать должный учет таких интересов» и что осуществление Конвенции призвано содействовать укреплению демократии в регионе ЕЭК ООН.

Для достижения цели Конвенции ее стороны в соответствии со ст. 4 должны обеспечивать, чтобы государственные органы в ответ на просьбу о предоставлении экологической информации предоставляли общественности, в рамках национального законодательства, такую информацию. При этом статья содержит полный перечень оснований, по которым в предоставлении экологической информации может быть отказано, а сами такие основания должны толковаться строго ограничительно. Соответствующая информация, согласно п. 6 ст. 6 Конвенции, должна, по крайней мере, включать:

- описание промышленного объекта и физических и технических характеристик предлагаемой деятельности, включая оценку предполагаемых остатков и выбросов;
- описание значительного воздействия планируемой деятельности на окружающую среду;
- описание мер, предусмотренных для предотвращения и/или уменьшения воздействия, включая выбросы;
- нетехническое резюме вышеуказанного;
- план основных альтернатив, рассмотренных подателем заявки;
- в соответствии с национальным законодательством основные доклады и рекомендации, направленные государственному органу.

Заинтересованная общественность адекватно, своевременно и эффективно информируется в зависимости от обстоятельств либо путем публичного уведомления, либо в индивидуальном порядке на самом начальном этапе процедуры принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, среди прочего:

- о планируемом виде деятельности и заявке, по которой будет приниматься решение;
- о характере возможных решений или проекте решения;
- о государственном органе, ответственном за принятие решения;
- о предусматриваемой процедуре, включая то, каким образом и когда такая информация может быть предоставлена (о начале осуществления процедуры; возможностях для участия общественности; времени

и месте любого намечаемого публичного слушания; наличии государственного органа, в котором можно получить соответствующую информацию, и о том, куда соответствующая информация была передана для рассмотрения общественностью; наличии соответствующего государственного органа или любого другого официального органа, которому могут представляться замечания или вопросы, о сроках представления замечаний или вопросов и о том, какая экологическая информация, касающаяся планируемого вида деятельности, имеется в наличии);

- об охвате данного вида деятельности национальной или трансграничной процедурой оценки воздействия на окружающую среду.

Каждый из участников Конвенции обеспечивает, чтобы в соответствующем решении надлежащим образом были отражены результаты участия общественности и чтобы после принятия решения государственным органом общественность была незамедлительно информирована об этом решении в соответствии с надлежащими процедурами.

В тех случаях, когда лицо считает, что его просьба о доступе к информации, поданная в соответствии со ст. 4, не рассмотрена, неправомерно отклонена, будь то частично или полностью, неадекватно удовлетворена или что в каком-либо ином отношении к этой просьбе проявлен подход, не соответствующий положениям указанной статьи, участники Конвенции должны обеспечить (ст. 9) ему доступ к процедуре рассмотрения принятого решения в суде или в другом независимом и беспристрастном органе, учрежденном в соответствии с национальным законодательством (решение суда или такого органа носит обязательный характер для государственного органа, располагающего соответствующей информацией).

Все виды деятельности, с точки зрения применимости к ним положений Конвенции, последняя подразделяет на три вида:

- те виды деятельности, по отношению к которым положения Конвенции применяются в обязательном порядке и перечень которых содержится в Приложении I Конвенции;

- те виды деятельности, которые не входят в перечень, содержащийся в Приложении I, но которые могут оказывать значительное воздействие на окружающую среду;

- те виды деятельности, которые служат целям национальной обороны. В этом случае решение о неприменении Конвенции должно приниматься по каждому отдельному виду деятельности и обосно-

ываться несовместимостью Конвенции с целями национальной обороны.

С точки зрения организации и проведения крупных международных спортивных мероприятий, среди видов деятельности, перечисленных в Приложении I, особо выделим установки для сжигания коммунально-бытовых отходов с производительностью, превышающей 3 т в час; установки для удаления неопасных отходов с производительностью, превышающей 50 т в день; установки для очистки сточных вод с производительностью, превышающей эквивалент численности населения в размере 150 000 человек; строительство автомагистралей и скоростных дорог; строительство новых дорог, имеющих четыре или более полос движения, или реконструкцию и/или расширение существующих дорог, имеющих две или менее полос движения, с целью создания четырех или более полос для движения там, где такая новая дорога или реконструированный и/или расширенный участок дороги будут иметь непрерывную протяженность в 10 км или более; плотины и другие объекты, предназначенные для удерживания или постоянного хранения воды, для которых новое или дополнительное количество задерживаемой или хранимой воды превышает 10 млн. м³.

Что касается юридической силы Повестки 21 олимпийского движения, то она, подобно «Повестке дня на XXI век», является актом «мягкого» международного права и носит рекомендательный характер⁸. Если «Повестка дня на XXI век» посвящена актуальным проблемам окружающей среды сегодняшнего дня, имеет целью подготовить мир к решению проблем, с которыми он столкнется в будущем, и определяет направления деятельности государств, народов и международных организаций по решению этих проблем, то Повестка 21 олимпийского движения, по мнению председателя Комиссии МОК по спорту и окружающей среде П. Шмитта, «...предлагает руководящим органам спортивного движения варианты возможного включения устойчивого развития в их политическую стратегию и описывают действия, позволяющие каждому индивиду активно участвовать в продвижении устойчивого развития, в частности, но не только, по отношению к спортивной деятельности». «Эта Повестка, – продолжает П. Шмитт, – должна рассматриваться как рабочий документ, которым каждый должен пользоваться применительно к своим обстоятельствам».

⁸ См., например: Бринчук М.М. Экологическое право. М.: Юрист, 2004. С. 627.

По мнению Исполнительного директора ЮНЕП К. Топпера, «Повестка 21 олимпийского движения должна служить полезным отсылочным инструментом для спортивного сообщества любого уровня для защиты окружающей среды и достижения устойчивого развития. Этот документ... содержит важные положения, касающиеся активного вовлечения спортивного сообщества в дело защиты и сохранения окружающей среды», и является основой политики тесного сотрудничества между членами олимпийского движения и ЮНЕП⁹.

Подобно «Повестке дня на XXI век», Повестка 21 олимпийского движения содержит 4 основных раздела, что, однако, не должно восприниматься как «слепое» копирование одного из документов, принятых на Конференции по окружающей среде и развитию. Напротив, внимательное прочтение Повестки 21 позволяет заключить, что разработчики этого документа из числа членов Комиссии МОК по спорту и окружающей среде стремились выделить из перечня вопросов, содержащихся в «Повестке дня на XXI век», те области и проблемы, в которых олимпийское движение в целом и его институционные механизмы в частности способны оказать наибольшую помощь делу достижения и реализации эколого-безопасного развития. Для сравнения можно привести названия некоторых разделов «Повестки дня на XXI век» и корреспондирующие им пункты Повестки 21:

- Международное сотрудничество в целях ускорения устойчивого развития в развивающихся странах и соответствующая национальная политика (п. 2 Раздел I) – Более тесное международное сотрудничество для целей устойчивого развития (п. 3.1.2);

- Борьба с нищетой (п. 3 Раздел I) – Борьба с неблагополучием социальных групп (п. 3.1.3);

- Изменение структур потребления (п. 4 Раздел I) – Изменение характера потребления (п. 3.1.4);

- Охрана и укрепление здоровья человека (п. 6 Раздел I) – Охрана здоровья (п. 3.1.5);

- Содействие устойчивому развитию населенных пунктов (п. 7 Раздел I) – Населенные пункты и человеческие поселения (п. 3.1.6);

- Содействие устойчивому ведению сельского хозяйства и развитию сельских районов (п. 14 Раздел II) – Защита охраняемых районов и сельская местность (п. 3.2.2);

⁹ См.: http://multimedia.olympic.org/pdf/en_report_300.pdf

- Сохранение биологического разнообразия (п. 15 Раздел II) – Качество биосферы и поддержание биоразнообразия (п. 3.2.10);
- Экологически безопасное управление использованием токсичных химических веществ, включая предотвращение незаконного международного оборота токсичных и опасных продуктов (п. 19 Раздел II) – Управление опасными веществами, отходами и загрязнением (п. 3.2.9);
- Укрепление роли основных групп населения (Раздел III) – Усиление роли основных групп (п. 3.3);
- Глобальные действия в интересах женщин в целях обеспечения устойчивого и справедливого развития (п. 24 Раздел III) – Усиление роли женщин (п. 3.3.1);
- Признание и укрепление роли коренных народов и местных общин (п. 26 Раздел III) – Признание и содействие коренным народам (п. 3.3.3).

Определяя в самом общем виде устойчивое развитие как развитие, которое «удовлетворяет потребности нынешнего поколения, не подвергая риску возможность будущих поколений удовлетворять свои»¹⁰ (п. 1.1), Повестка 21 особо отмечает, что олимпийское движение, чьей целью в соответствии с Олимпийской Хартией является содействие делу построения мирного и лучшего мира, «соглашаются с анализом, который был проведен Конференцией ООН по окружающей среде и развитию и направляют свою деятельность в рамки устойчивого развития» (п. 1.2).

Международный спорт является, пожалуй, единственным глобальным явлением, против которого не выступают антиглобалисты. В том числе и поэтому универсальный (глобальный) характер международного спорта дает олимпийскому движению возможность играть активную роль в осуществлении мер, способствующих устойчивому развитию.

Являясь теоретическим и практическим руководством для всех членов олимпийского движения, для спортсменов, в целом МОК, международных федераций, национальных олимпийских комитетов, национальных оргкомитетов по проведению Олимпийских игр, атлетов, клубов, тренеров, а также функционеров и предприятий, связанных со спортом, Повестка 21 олимпийского движения должна осуществляться в духе уважения экономических, географических, климатических, культурных, религиозных особенностей, характеризующих разнообразие олимпийского движения¹¹.

¹⁰ В задачу автора не входит определение круга обязательств нынешнего поколения перед будущими.

Документ направлен на поощрение того, чтобы члены олимпийского движения играли активную роль в устойчивом развитии, устанавливает основные концепции и общие усилия, необходимые для достижения данных целей, предлагает руководящим органам области, в которых устойчивое развитие может быть интегрировано в их политику, указывает на то, каким образом индивиды могут действовать так, чтобы их занятия спортом и в целом жизнь обеспечивали устойчивое развитие.

Повестка 21, которую еще иногда называют Программой действий олимпийского движения в области охраны окружающей среды, построена вокруг следующих трех ключевых проблем: *улучшение социально-экономических условий; сохранение и управление ресурсами для устойчивого развития; усиление роли основных групп.*

В области улучшения социально-экономических условий целями олимпийского движения должны стать:

- усиление проектов международного сотрудничества, направленных на устойчивое развитие;
- оказание содействия неблагополучным социальным группам;
- оказание содействия новому характеру потребления;
- еще более активная роль в деле защиты здоровья человека;
- содействие развитию спортивной инфраструктуры, в наибольшей степени адаптированной к социальным нуждам;
- дальнейшее интегрирование концепции окружающей среды и развития в политику в области спорта.

Достижение указанных целей МОК видит прежде всего на путях «учреждения подлинного мирового партнерства», в развитии сотрудничества с международными органами и организациями, ответственными за имплементацию концепции устойчивого развития. К участию в международных действиях по защите окружающей среды должны быть привлечены международные спортивные федерации, а на региональном уровне МОК и национальные олимпийские комитеты должны заключать соглашения с политическими организациями и определять совместные действия, которые позволили бы спортсменам участвовать в региональных выгодах устойчивого развития.

В рамках задачи улучшения социально-экономических условий Повестка 21 призывает олимпийское движение, всех индивидов и предприятия, связанные со спортом, поддерживать планы действий, вклю-

¹¹ Подробнее см.: http://multimedia.olympic.org/pdf/en_report_300.pdf

чающие в себя борьбу с бедностью и интеграцию неблагополучных социальных групп, особо подчеркивая право на достойную жизнь тех, кто зависит от природных ресурсов.

В такую работу все шире и активнее должны включаться международные федерации спорта, призванные содействовать занятию спортом в неблагополучных социальных группах. Эти спортивные организации должны оказывать помощь ответственным за спортивную работу органам на местах в развитии занятий спортом представителями социальных групп, оказавшихся в неблагополучном положении по экономическим, половым, расовым и кастовым причинам.

Ничто в олимпийском движении не должно оправдывать существование организаций, которые своими действиями или бездействием способствуют дискриминации в спорте.

Варианты неустойчивого потребления накладывают тяжелое бремя на окружающую среду, в то время как большинство маргинальных групп населения не в состоянии удовлетворить свои потребности в продовольствии, здравоохранении, жилище и образовании. Только установление более ответственного и социально обусловленного варианта потребления может уменьшить негативное воздействие на окружающую среду, сделать более экономичным использование невозобновимых ресурсов и удовлетворить основные нужды малоимущего населения. В этой связи олимпийское движение планирует изменить характер потребления через посредство регулирования, экологического образования и образцов экологически чистой продукции, путем поощрения использования спортивного инвентаря, произведенного из экологически чистого или рециркулированного материала, с экономией энергии и сырья, а также использование традиционных местных ресурсов для изготовления спортивного оборудования и инвентаря.

В конечном счете это должно привести к экономии затрат энергии на организацию и проведение главных спортивных мероприятий.

Много внимания в Повестке 21 уделяется вопросам охраны здоровья спортсменов (п. 3.1.5). Справедливо полагая, что защита здоровья (основной фактор гармоничного с природой развития личности¹²) тес-

¹² Окружающая среда является одним из решающих факторов, влияющих на здоровье человека. По данным ООН, оценкам отечественных и зарубежных экспертов, здоровье человека на 20-40% зависит от состояния окружающей среды. При всей относительности приведенных цифр они недвусмысленно указывают на то, что степень благополучия окружающей человека природной среды оказывает на его здоровье почти

но связана с устойчивым развитием человеческого общества, документ ставит перед олимпийским движением следующие задачи:

- руководящие органы олимпийского движения должны активизировать свои усилия в борьбе с допингом, который не дает возможности заниматься спортом и угрожает здоровью тех, кто им занимается;

- образование в области здравоохранения должно составлять важнейшую интегральную часть образования в области спорта и должно, в частности, включать в себя сферу гигиены и вакцинации, борьбу с заразными и инфекционными болезнями, улучшение диеты питания и поставок питьевой воды надлежащего качества, а также поставок медикаментов наиболее уязвимым группам.

На местном уровне клубы и тренеры уже обсуждают вопрос о специальной ответственности в области здравоохранения.

Следуя примеру комиссии МОК по спорту и окружающей среде, аналогичных комиссий некоторых международных федераций и национальных олимпийских комитетов, все спортивные организации должны учредить институциональные структуры, для того чтобы обеспечить учет экологических проблем в процессе принятия ими решений и регламентирующих процедур. В свою очередь руководящие органы спорта будут проявлять больше внимания интеграции устойчивого развития в свою политику, правила и системы управления, которые регламентируют функционирование спортивного мира, в занятия спортом и планирование спортивных мероприятий.

Проблемной области «сохранение и управление ресурсами для устойчивого развития» в Повестке 21 посвящены пп. 3.2.1–3.2.10.

Уже в течение ряда лет олимпийское движение рассматривает окружающую среду в качестве третьего краеугольного камня, наряду со спортом и культурой. Как результат оно разработало действенную политику защиты окружающей среды, которая нашла свое выражение в совместных действиях с ЮНЕП, в «озеленении» Олимпийских игр и в проведении всемирных и региональных международных конференций по проблемам спорта и окружающей среды.

Осознавая важность сохранения биосферы и необходимость поддер-

в два с лишним раза более сильное влияние, чем сам человеческий организм как таковой (12%) или созданный человеком так называемый мир «второй природы» в форме медицинского обслуживания (8-12%). См.: Копылов М.Н. Право на благоприятную окружающую среду: процесс становления юридического содержания // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. Юридические науки. 2003. № 1. С. 48.

жания биоразнообразия, олимпийское движение выступает против любой деятельности, и особенно любой спортивной деятельности, которая:

- приводит к необоснованному или необратимому загрязнению воздуха, почвы и воды; или
- угрожает биологическому разнообразию или представляет опасность для растений и животных; или
- приводит к обезлесению и препятствует консервации земель.

Повестка 21 ставит политику защиты окружающей среды олимпийского движения в более широкий контекст устойчивого развития. В общем виде любые действия в рамках олимпийского движения должны предприниматься с должным уважением к окружающей среде и в духе устойчивого развития. Экологические последствия изменения спортивных правил должны приниматься во внимание всякий раз, когда такие изменения предпринимаются.

В самом общем виде Повестка 21 требует такой организации занятий спортом, спортивных сооружений и спортивных мероприятий, чтобы при этом обеспечивалась защита охраняемых районов, сельской местности, культурного наследия и природных ресурсов в целом. Использование мест проведения соревнований должно осуществляться параллельно с природозащитными мероприятиями. На случай причинения необратимых изменений должна быть предусмотрена компенсация.

Планирование и финансирование временных спортивных сооружений должно включать положение, предусматривающее их демонтаж. Строительство новых спортивных сооружений должно осуществляться только в тех случаях, когда уже имеющиеся сооружения или их усовершенствование не соответствуют возросшим требованиям.

В индустриальных государствах человеческие поселения оказывают серьезное давление на окружающую среду и на природные ресурсы, в то время как в развивающихся странах ощущается нехватка сырья и энергии, необходимых для экономического развития. Для исправления этого положения вещей «Повестка дня на XXI век» Конференции ООН по окружающей среде и развитию придает большую важность разработке жизнеспособной модели человеческих поселений.

Спортивное движение должно принять участие в таком содействии и намеренно это делать на примере интеграции этой концепции в спортивные сооружения и в планирование основных спортивных мероприятий.

Строительство и размещение новых сооружений должны осуществляться таким образом, чтобы обеспечивалось их гармоничное сочетание с местными условиями, созданными как природой, так и человеком, и в соответствии с генеральным планированием землепользования. Инфраструктура должна обеспечивать использование долговременных и безопасных конструкций, экономичное использование водных и энергетических ресурсов и эффективную переработку отходов. Приоритетным должно стать использование возобновимых ресурсов и источников энергии. Любые строительные работы или работы по реконструкции уже имеющихся сооружений должны осуществляться с учетом принципов охраны окружающей среды и в идеале должны являться объектом оценки воздействия на окружающую среду. Обслуживающий сооружения персонал должен пройти экологическую подготовку в области ресурсосбережения. По мере развития знаний и технологий все материалы, представляющие собой опасность для окружающей среды и здоровья, должны быть заменены.

В сфере транспорта политика олимпийского движения в ближайшей перспективе будет сводиться к поощрению таких средств передвижения, которые приводятся в действие мускульной силой и которые ассоциируются с занятиями спортом (ходьба и езда на велосипеде).

Для удовлетворения современных потребностей, а также для обеспечения доступа будущих поколений к источникам энергии члены олимпийского движения должны строго придерживаться в своей работе, в организуемых и проводимых ими мероприятиях следующих начал:

- уменьшения использования энергии там, где такое использование является чрезмерным;
- содействия использованию новых технологий, инвентаря, оборудования и практики, которые поощряют использование новых возобновимых видов источников энергии и энергообеспечения;
- поощрения доступа к возобновимым и экологически чистым источникам энергии в районах, не обладающих такими энергетическими установками.

В сфере водопользования члены олимпийского движения должны: избегать любых действий, несущих в себе риск загрязнения подземных или поверхностных вод; обеспечивать, чтобы вода, используемая в спортивных соревнованиях, затем подвергалась должной обработке; не подвергать риску общие запасы воды в конкретном регионе путем проведения тех или иных спортивных мероприятий.

Для того чтобы избежать длительного вредного воздействия потенциально опасных веществ и отходов на окружающую среду и человеческое здоровье, члены олимпийского движения стараются избегать использования веществ, которые признаны опасными или токсичными для здоровья людей или загрязняющими окружающую среду; не поощрять деятельность, промышленное и сельскохозяйственное производство, в которых требуется использование таких материалов; минимизировать количество отходов путем их устранения или обработки; минимизировать все формы загрязнения, и в частности шумовое.

Наконец, в том, что касается усиления роли основных групп, Повестка 21, подобно «Повестке дня на XXI век», указывает на женщин, молодежь и коренные народы.

Олимпийское движение, которое уже сыграло роль первооткрывателя в деле вовлечения женщин в спорт, ставит перед собой следующие цели:

- содействовать развитию женского спорта;
- относиться к традиционно женским спортивным дисциплинам так же, как и ко всем другим;
- способствовать женскому образованию, в частности через создание региональных спортивных центров, которые одновременно выполняют функции образовательного учреждения;
- развивать сеть яслей, детских садов для облегчения вовлечения женщин в спорт;
- обеспечивать равное освещение в СМИ и равное финансирование женских и мужских спортивных соревнований;
- поощрять занятие женщинами ответственных постов в руководящих спортивных органах;
- развивать совместные мероприятия с заинтересованными международными органами.

Олимпийское движение признает особую роль молодежи в инициативах, связанных с устойчивым развитием. А так как олимпийское движение по своей природе обладает привилегированным доступом к молодежи, оно несет особую ответственность за передачу им важности и срочности знаний о действиях, представляющих собой опасность для окружающей среды. Имея это в виду, оно поставило перед собой следующие цели:

- поощрять доступ к образованию и внедрение полученных знаний в повседневную жизнь молодых спортсменов;

- обеспечить, чтобы в рамках спортивных органов молодежь участвовала в принятии касающихся ее решений;
- осуждать и бороться с нарушениями прав человека, жертвой которых преимущественно является молодежь;
- развивать совместные действия со специализированными международными организациями.

Коренные народы обладают историческими связями с окружающей средой и сыграли важную роль в ее сохранении. Признавая это, Повестка 21 предлагает:

- поощрять спортивные традиции коренных народов;
- содействовать использованию их практических знаний и ноу-хау в области управления окружающей средой с целью проведения спортивных мероприятий в местах их традиционного проживания;
- поощрять доступ таких народов к участию в спортивных мероприятиях.

В заключение приведем оценку организацией «Гринпис» учета положений Повестки 21 и «Руководств по окружающей среде» организаторами последней летней Олимпиады в Афинах (Греция). Это тем более важно, поскольку Оргкомитет по проведению Олимпийских игр разработал экологическую программу еще в 1997 г., когда Афины находились в числе кандидатов на проведение Олимпиады, провозгласив Олимпийские игры «возможностью для широкой имплементации экологически безопасных программ и действий, которые находятся в русле принципов устойчивого развития». Эта программа, поддержанная многочисленными природозащитными неправительственными организациями, включала в себя, в частности, следующие направления:

в области транспорта – добиться уменьшения к началу Олимпиады в среднем на 35% уровня загрязнения воздуха за счет увеличения количества и качества общественного транспорта (метро, наземного городского транспорта, пригородных железнодорожных сообщений), улучшения качества топлива и внедрения более эффективных видов транспортных средств;

в области городского планирования и размещения спортивных объектов и сооружений – обеспечить сохранность уникальных и важных природных памятников, объектов и комплексов в Афинах и их окрестностях, таких как водно-болотистые угодья Шиниас в районе Аттики;

в области строительства, размещения и снабжения олимпийской деревни – создать образцовую модель экологически безопасной олим-

пийской деревни в духе требований устойчивого развития, для чего должны широко использоваться энергосберегающие технологии (водонагревательные приборы на солнечной энергии; солнечные батареи; ветровые двигатели; правильная биоклиматическая ориентация зданий), возобновимые источники энергии (биологическое топливо), нетоксичные материалы (экологически безопасные лакокрасочные материалы; продукция деревообрабатывающей промышленности, прошедшая экологическую сертификацию; синтетические изделия и материалы, не содержащие поливинилхлорида), потолочные вентиляторы с естественным охлаждением, кондиционирование без использования парниковых газов и самые совершенные приспособления по переработке отходов (рециркуляция воды).

Общее впечатление, которое может быть вынесено из опубликованных «зелеными» докладов и отчетов, сводится к тому, что Оргкомитет Олимпиады 2004 г. при ее подготовке должным образом не учел уроки Сиднейской Олимпиады 2000 г. и не уделил надлежащего внимания вопросам имплементации положений Повестки 21 в контексте включения олимпийского движения в борьбу за достижение устойчивого развития. Это, выразилось прежде всего в недостаточном информировании общественности об экологических последствиях планов сооружения спортивных объектов.

В результате оценки «хорошо» от «зеленых» удостоились следующие аспекты подготовки и проведения летних Олимпийских игр в Афинах:

- ни один новый проект, каким бы малым он ни был, не должен осуществляться без предварительной полной и детальной оценки воздействия на окружающую среду;

- должен быть обеспечен проезд общественным транспортом ко всем олимпийским объектам, и не должно поощряться использование личного транспорта;

- строительство новых веток и станций метро;
- сооружение трамвайных линий;
- сооружение веток пригородного железнодорожного сообщения;
- объединение прибрежных районов в единую зону;
- объединение городских археологических достопримечательностей в единый археологический парк и пешеходную зону.

Оценки «удовлетворительно», по мнению «зеленых», заслуживают следующие области:

- окружающую среду необходимо не только защищать, но и улучшать;
- должно быть распланировано использование всех стационарных сооружений, остающихся после окончания Олимпийских игр;
- использование высококачественного топлива;
- создание пешеходных зон;
- реконструкция и модернизация спальных районов в центре города;
- неиспользуемые карьеры должны быть восстановлены в первоначальном виде и обустроены;
- ликвидировать 250 га мусорных свалок;
- военные лагеря должны быть выведены за черту города, а высвобожденные в результате этого 600 га площадей – обустроены.

Наконец, оценка «неудовлетворительно» была выставлена Афинской Олимпиаде по следующим параметрам:

- в максимально возможной степени для нужд Олимпиады должна использоваться уже имеющаяся инфраструктура, с тем чтобы не затрагивать свободные участки земли;
- реализация проектов должна осуществляться с помощью экологически безопасных технологий и материалов;
- особое внимание должно уделяться минимизации шумового загрязнения в городе и пригороде;
- в районе олимпийской деревни и в местах проведения соревнований должны использоваться последние достижения в области водоснабжения, переработки материалов, защиты природных ресурсов и сохранения природной и культурной среды;
- во время подготовки и проведения Олимпийских игр особое внимание должно уделяться широкому освещению мер подобного рода и привлечению общественности к их осуществлению;
- энергия солнца и ветра, а также иные альтернативные источники энергии должны использоваться для отопления, освещения и кондиционирования; здания должны сооружаться с учетом биоклиматических и энергосберегающих требований;
- в каждодневной практике должны применяться экологически безопасные материалы;
- должны осуществляться мероприятия по сбору, хранению и повторному использованию дождевой воды, по рециркуляции воды с одновременным выделением удобрений;
- комплексная переработка отходов;
- зоны, свободные от наземного транспорта;

- парковые зоны и зоны для пешеходных прогулок;
- паромная переправа вдоль юго-восточного побережья Аттики;
- реконструкция и модернизация окраин Афин (например, район Элаионас, где изначально планировалось разместить спортивные объекты и сооружения, занимает площадь в 900 га);
- создание городских парков¹³.

Как видно из приведенных оценочных характеристик, летние Олимпийские игры в Афинах представляют собой сочетание побед и неудач с точки зрения реализации на практике рекомендаций Повестки 21. Причем количество неудач существенно превалирует над успешно завершенными проектами. Эксперты связывают данное обстоятельство с тем, что Оргкомитет Олимпийских игр не был наделен достаточным объемом полномочий по принятию экологически значимых решений и не проявил достаточной активности в плане доведения до сведения широкой общественности обсуждавшихся планов строительства и модернизации.

Так, например, несмотря на впечатляющие успехи в области строительства новых линий и станций метро, новых трамвайных веток, совершенствования пригородного железнодорожного сообщения, на создание в Афинах самого крупного в Европе парка автобусов, работающих на газовом топливе, 20% наземного транспорта продолжают составлять такси (14 000 единиц), которые работают на дизельном топливе и существенно загрязняют окружающую среду.

Наиболее сложными и противоречивыми явились вопросы строительства и размещения спортивных объектов и сооружений, решения по которым в большинстве случаев принимались судами, а иногда и Верховным судом Греции. Это, в частности, относится к району Шиниас, расположенному в нескольких километрах от Афин, где изначально планировалось проведение и в конечном итоге проходили соревнования по гребле на байдарках и каноэ. Попытки местных и неправительственных природоохранительных организаций ссылками на особый природоохранный статус указанной территории перенести соревнования в другую часть Греции не встретили понимания в Суде, хотя и привели к некоторому снижению уровня негативного воздействия на окружающую среду.

¹³ Подробнее см.: <http://greenpeace.gr/library/other/olympics/Athens%202004%20the%20Greenpeace%20assessment.doc>

Реализация концепции самой «зеленой» за все время проведения Олимпийских игр олимпийской деревни, о которой речь шла выше, также не увенчалась успехом. Строительные компании, выигравшие тендеры на проведение работ, с самого начала не приняли ее во внимание. Не изменилась ситуация к лучшему и после проведения в декабре 2001 г. дополнительного исследования энергосберегающих и природоохранных аспектов ее строительства¹⁴.

Греческое правительство было более обеспокоено задержками в соблюдении сроков строительства, нежели выполнением «Руководств по окружающей среде». Как результат, вклад летних Олимпийских игр в Афинах в реализацию концепции устойчивого развития был признан экологическими организациями неудовлетворительным, и было указано на уроки, которые должны быть учтены хозяевами последующих Олимпиад:

- Экологическая составляющая должна в обязательном порядке присутствовать в любом плане развития еще до того, как такой план начнет осуществляться на практике. Такие экологические аспекты должны быть доведены до сведения широкой общественности.

- Экологические руководства должны представлять собой детализированные параметры и уровни, которые не должны подвергаться оспариванию и которые должны иметь законодательную базу. Указанные параметры и уровни должны включаться во все тендеры и являться достоянием общественности.

- От организаторов Олимпийских игр необходимо требовать, чтобы они собирали информацию об экологических аспектах любого проекта, придавая ее гласности путем регулярных отчетов и докладов.

- Для повышения доверия важную роль должна играть независимая аудиторская проверка любой экологической информации.

- Независимо от того, каким образом осуществляется строительство (на основании единого комплексного проекта или нескольких независимых друг от друга проектов), организаторы игр должны обеспечить использование экологически безопасных технологий и материалов.

- Необходимо привлекать к организации спортивных мероприятий имеющихся в достаточном количестве экспертов и организации в области охраны окружающей среды.

- Важная роль должна отводиться постоянным консультациям на высоком уровне с социальными группами и природозащитными

¹⁴ Подробнее см.: <http://www.greenpeace.org.au/archives/olympics/watchdog.html>

объединениями с самого начала осуществления любого проекта. Ясная процедура урегулирования споров и разногласий должна стать составной частью экологического руководства города.

- Знание предпринятых экологических инициатив и полученных в результате их осуществления выгод должно присутствовать на всех уровнях: от общественности до спортсменов, спонсоров, средств массовой информации и предпринимателей.