

# МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО

## Концепция устойчивого развития (экологический, экономический и социальный аспекты)

*Кукушкина А.В.\**

Конференция ООН по окружающей среде и развитию, состоявшаяся в 1992 году в Рио-де-Жанейро, была эпохальным событием. На ней было положено начало новому глобальному партнерству в интересах устойчивого развития – партнерству, основанному на осознании неделимости вопросов охраны окружающей среды и процесса развития. В Повестке дня на XXI век, принятой на конференции, рассматриваются насущные проблемы современности в области окружающей среды и развития и ставится цель подготовить мир к задачам следующего столетия по достижению долгосрочных целей устойчивого развития<sup>1</sup>.

Для реализации этих целей в качестве вспомогательного органа ЭКОСОС была создана Комиссия по устойчивому развитию. Она выполняет свои функции в координации с другими вспомогательными органами и разрабатывает рекомендации в рамках своего мандата.

Под руководством ЭКОСОС Комиссия принимает согласованные меры с целью активного привлечения к своей работе отвечающих за деятельность конкретных экономических и социальных секторов министров и высокопоставленных национальных руководителей, которым рекомендуется участвовать в различных этапах ежегодных заседаний высокого уровня Комиссии совместно с министрами и руководителями, ответственными за вопросы окружающей среды и развития. Комиссия имеет свое бюро, которое проводит своевременные

---

\* Кукушкина Анна Викторовна – к.ю.н., доцент кафедры международного права МГИМО (У) МИД России.

<sup>1</sup> Doc. UN A/S – 19/29, 27 June 1997. P. 5.

и открытые консультации с целью улучшения организации работы этапов заседаний высокого уровня.

Она является форумом для обмена национальным опытом и передовой практикой в области устойчивого развития, в том числе на основе представления добровольных национальных сообщений или докладов. Страны могут представить на добровольной основе в Комиссию информацию о своих усилиях, направленных на включение соответствующих рекомендаций других конференций ООН в национальные стратегии в области устойчивого развития.

Комиссия учитывает региональные изменения, связанные с осуществлением результатов Конференции ООН по окружающей среде и развитию. Она представляет собой форум для обмена опытом в отношении региональных и субрегиональных инициатив и регионального сотрудничества в целях устойчивого развития. Эти меры включают в себя поощрение добровольного регионального обмена национальным опытом при осуществлении Повестки дня на XXI век.

Комиссия налаживает тесное взаимодействие с международными учреждениями по вопросам финансов, развития и торговли, а также с другими органами в рамках системы ООН, включая Всемирный банк, Глобальный экологический фонд, ПРООН, ВТО, ЮНКТАД и ЮНЕП, которым также предлагается учитывать итоги проведенных в Комиссии обсуждений вопросов политики и включать их в свои программы работы.

Комиссия расширяет свое взаимодействие с представителями основных групп, в т.ч. путем широкого и эффективного использования диалогов и обсуждений «за круглым столом». Эти группы являются источниками осуществления оперативной деятельности, управления и поощрения устойчивого развития, а также способствуют реализации Повестки дня на XXI век.

Основным группам рекомендовано принимать меры с целью координации для осуществления вклада в работу Комиссии. Эти меры могут включать вклад:

1) научных кругов и научно-исследовательских учреждений для обеспечения понимания взаимодействия между антропогенной деятельностью и природными экосистемами и создания механизмов устойчивого управления глобальными системами;

2) женщин, детей и молодежи, коренного населения и его общин, неправительственных организаций, местных органов власти, трудящихся-

ся, а также профсоюзов и фермеров в разработку и совместное использование эффективных стратегий, политики и практики и процессов поощрения устойчивого развития;

3) деловых и промышленных групп в осуществление практической деятельности в области устойчивого развития, а также их содействие обеспечению корпоративной ответственности и отчетности;

4) в организацию осуществления последующей многолетней программы работы наиболее эффективным и продуктивным образом, в т.ч. путем сокращения сроков проведения ежегодных заседаний до двух недель; межсессионные специальные рабочие группы содействуют уделению основного внимания вопросам, обсуждаемым на сессиях Комиссии, через определение ключевых элементов для обсуждения и проблем, подлежащих рассмотрению, в рамках конкретных пунктов программы работы.

В целом Комиссия содействует осуществлению политики, предусматривающей комплексный учет социально-экономических и экологических аспектов устойчивого развития.

Социально-экономический аспект требований к модели устойчивого развития предопределяет реализацию в глобальном масштабе комплекса мер, направленных на борьбу с нищетой, изменение структуры потребления, регулирование роста населения, сохранение здоровья человека, содействие устойчивому развитию регионов, международное сотрудничество в области окружающей среды, учет экологических требований при принятии социальных и экономических решений<sup>2</sup>.

Экологический аспект устойчивого развития предполагает широкий круг мер, направленных на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов: охрану атмосферы, рациональное использование земельных ресурсов, сохранение лесов, борьбу с опустыниванием и засухой, сохранение биоразнообразия, охрану и рациональное использование водных ресурсов, экологически безопасное использование биотехнологий, повышение безопасности использования токсичных химических веществ, решение проблемы отходов.

Выполнение всех этих требований должно обеспечить динамическое равновесие в развитии, которое позволило бы снять определенные противоречия между потребностями общества в природных ресурсах и возможностями их удовлетворения при сохранении природно-ресурсного потенциала.

---

<sup>2</sup> Концепция перехода РФ на модель устойчивого развития // Экологическая безопасность России. Вып. 2 М., Юр. Лит., 1996. С. 117.

Здесь необходим поиск оптимального компромисса между вечно противоречивыми интересами субъектов рыночной экономики и требованиями экологической безопасности, между интересами нынешнего и будущих поколений. Проблема состоит в том, что если современное производство в полной мере подчинить необходимым для экологического благополучия ограничениям, то это затормозит экономическое развитие, что в свою очередь снизит возможности решения экологических проблем<sup>3</sup>, т.е. нельзя тормозить экономическое развитие только по экологическим соображениям. Закрепление в нормах права и создание механизма реализации строгих экологических требований следует осуществлять сбалансировано, поэтапно, с учетом социально-экономических возможностей в различных регионах планеты.

Международная комиссия по окружающей среде и развитию определяет устойчивое развитие как развитие, при котором проблемы сегодняшнего дня решаются без нанесения ущерба интересам будущих поколений. Также применяется термин «устойчивое использование»<sup>4</sup> по отношению к использованию возобновляемых ресурсов. Он означает использование в таком объеме, при котором сохраняется запас для самовосстановления. Результатом устойчивого развития является устойчивая экономика, которая не разрушает основные природные ресурсы, развивается путем приспособления к окружающей среде, использует новейшие научные разработки и технические усовершенствования.

Государства должны применять такие меры, при которых бизнес, промышленность и торговля учитывали бы задачи сохранения Земли. Необходима разработка таких технологических процессов, которые снизили бы до минимума потребление сырья и энергии, сократили расходы и предотвратили бы загрязнение окружающей среды.

Предполагалось, что для реализации положений Повестки дня на XXI век будет разработана более крупная программа в рамках системы ООН, помимо ЮНЕП. Но решения Конференции, а затем 47-й сессии ГА ООН не содержали таких указаний и не предусматривали выделение новых дополнительных финансовых ресурсов, поскольку

---

<sup>3</sup> Колбасов О.С. Международное экологическое право на пороге XXI века (выступление на заседании Российской ассоциации международного права в 1998 году). С. 19.

<sup>4</sup> Второй проект Всемирной стратегии охраны природы. Забота о Земле. Стратегия устойчивого существования. Гланд, Швейцария, 1991. С. 5.

Повестка дня должна реализовываться в основном государствами и финансироваться за счет государственного и частного секторов самих стран при поддержке, по необходимости, со стороны ООН. В связи с этим представляется целесообразным преобразовать Совет по опеке, который практически выполнил возложенные на него функции, в постоянный орган, который занимался бы вопросами не только охраны окружающей среды, но и устойчивого развития.

В Повестке дня на XXI век говорится, что устойчивое развитие – это способ борьбы с бедностью и разрушением окружающей среды.

Можно отметить, что в настоящее время мы оцениваем успех по количеству денег, которые он приносит. Однако системы учета национальных богатств должны также принимать в расчет полную стоимость природных ресурсов и полную стоимость ухудшения состояния окружающей среды. Тот, кто загрязняет окружающую среду, должен нести расходы по ликвидации загрязнения. Для уменьшения риска нанесения вреда оценка состояния окружающей среды должна проводиться до начала осуществления проектов, которые могут иметь нежелательные последствия<sup>5</sup>. И здесь важным инструментом устойчивого развития являются оценки экологических последствий (ОЭП). В соответствии с принципом 17 Декларации принципов Рио-де-Жанейро на основании решения компетентных национальных властей проводится оценка экологических последствий предполагаемой деятельности, которая может иметь существенные неблагоприятные последствия для окружающей среды, и в необходимых случаях полученные результаты сообщаются на начальном этапе проектного цикла.

Одним из основных направлений работы в области устойчивого развития является искоренение нищеты, особенно в развивающихся странах, т.к. проблема нищеты может вызвать социальную напряженность, подорвать экономическое развитие, нанести ущерб окружающей среде и создать угрозу для политической стабильности.<sup>6</sup> Среди важнейших путей решения этой проблемы – расширение прав и возможностей женщин, в частности посредством устранения законодательных, политических или административных факторов и традиций, препятствующих обеспечению женщинам равного права на доступ к производственным ресурсам и услугам, включая доступ к земле и другим видам собственности, а также доступ к кредитам, передаваемому по

---

<sup>5</sup> Программа действий. Составитель Майкл Китинг. Женева, 1993. С. 8.

<sup>6</sup> Док. UN/A/S – 19/14, E/1997/60, 27 May 1997. P. 10.

наследству имуществу, образованию, информации, услугам в области здравоохранения. В этой связи важное значение имеет осуществление Пекинской платформы действий<sup>7</sup>.

В Программе действий по дальнейшему осуществлению Повестки дня на XXI век отмечается, что ПРООН необходимо укреплять программы в области устойчивого развития и осуществления Повестки дня на XXI век на всех уровнях, в т.ч. через посредство своей программы «Потенциал XXI»<sup>8</sup>, где основное внимание уделено созданию потенциала по разработке стратегий устойчивого развития, и в этом контексте оказывается помощь развивающимся странам по разработке, осуществлению и оценке программ и проектов<sup>9</sup>.

Также Программа развития ООН участвует в осуществлении нескольких программ в области рационального использования и охраны окружающей среды в странах Центральной и Восточной Европы<sup>10</sup>. Так, например, в рамках программы сбережения энергии и борьбы с загрязнением воздуха ПРООН финансирует проекты, направленные на создание учреждений и компаний, которые обеспечивают рациональное использование окружающей среды. А программа обработки и удаления опасных отходов и обращения с токсичными химическими веществами направлена на создание национальных и международных информационных систем для решения проблем, с которыми сталкиваются промышленные предприятия и местные органы самоуправления.

Помимо этого, ПРООН содействует также структурной перестройке угольной промышленности стран Центральной и Восточной Европы для повышения рентабельности и экологической безопасности предприятий этой отрасли.

Под эгидой ВТО, ЮНЕП и ЮНКТАД создана межправительственная группа по окружающей среде, торговле и развитию, которая проводит скоординированную работу в данной области и поощряет интеграцию торговли, окружающей среды и развития<sup>11</sup>.

Ожидается, что большая часть ресурсов для устойчивого развития будет поступать благодаря торговле и доступу к рынкам сбыта, а также наличию ресурсо- и энергосберегающих технологий.

---

<sup>7</sup> Доклад четвертой конференции ООН по положению женщин. Пекин, 4-15 сентября 1995 г. (A/CONF. 177/20; Add. 1), глава 1, рез. 1, прил.11.

<sup>8</sup> Doc. UN A/S – 19/14, E/1997/60; 27 May 1997. P. 2.

<sup>9</sup> Doc. UN A/S – 19/29, 27 June 1997. P. 47.

<sup>10</sup> Doc. UN ENWA/R, 64/Rev.1, 31 July 1992. P. 10.

<sup>11</sup> Doc. UN (A/Res/S – 19/2, 19 September 1997. P. 50.

Следует отметить, что устойчивое развитие требует не только экономического роста, но и его качественных изменений: он должен быть менее материалоемким и более справедливым для всех. Такой экономический рост позволил бы принимать во внимание права будущих поколений, сократить потребление сырья и энергии в странах Севера, не снижая там уровня жизни, и дать возможность странам Юга иметь больший доступ к товарам, которыми пользуются развитые страны.

В настоящее время в международном сообществе усиливаются учет экологических факторов в торговле и влияние международно-правовых соглашений на торговлю, что имеет важное значение для России. Это связано с воздействием на устойчивое развитие преимущественного экспорта российских природных ресурсов (81% в 1994 г.), а также иногда неконтролируемого импорта токсичных, опасных и радиоактивных отходов. Россия, подписавшая на Конференции Конвенцию по биоразнообразию и рамочную конвенцию об изменении климата, нуждается также в оценке их воздействия на торговлю и промышленное производство, т.к. возникают проблемы с соблюдением сроков закрытия производства озоноразрушающих веществ, а также экспортом продукции, в производстве которой они применяются.

Несмотря на то, что сейчас «экологическая» составляющая в расходной части российского бюджета мала, учитывая ее доминирующее положение в доходной части бюджета, а также тот факт, что экспорт практически полностью остается природоемким, можно сказать, что интерес, проявленный в России при обсуждении перехода страны на модель устойчивого развития, позволяет рассчитывать на возрастание учета экологических факторов как на макро-, так и на микроэкономическом уровнях.

В этой связи в России, как и во многих других странах, вовлеченных в реализацию положений документов Конференции ООН по окружающей среде и развитию и Плана действий по защите окружающей среды для Центральной и Восточной Европы, неизбежно будут совершенствоваться и укрепляться экономические механизмы природопользования, методы экономической оценки экологических и природных ресурсов, принцип платности за пользование природными ресурсами и за загрязнение окружающей среды, добровольное принятие бизнесом мер по природоохране<sup>1 2</sup>.

---

<sup>12</sup> Перелет Р.А. Взаимосвязь торговли и окружающей среды. С. 72.

Таким образом, можно отметить, что достижение определенного уровня экономического развития в соответствии с концепцией устойчивого развития рассматривается не как самоцель, а как средство достижения необходимого уровня социального развития и экологической безопасности российского общества.

Основными требованиями при переходе к модели устойчивого развития в России на ближайший период являются: оживление экономического развития с приданием ему нового качества, обеспечивающего сохранение природно-ресурсного потенциала, удовлетворение основных потребностей населения в продуктах питания, чистой воде и энергии, а также трудоустройстве и социальной защищенности. При этом важным направлением деятельности по обеспечению устойчивого развития является экологизация экономики. Здесь важен не только постоянный учет экологического фактора при принятии конкретных решений, но и понимание того, что развитие экономики должно осуществляться в масштабах и темпами, которые позволили бы удовлетворить разумные потребности человека при обеспечении производства возобновимых и экономии невозобновимых природных ресурсов. При этом необходимо пересмотреть роль платежей за загрязнение окружающей среды. В сфере промышленного производства должен действовать принцип «загрязнитель платит».

Функции мер поддержки может выполнять государственный заказ на производство специализированного природоохранного оборудования с контрактным финансированием поставок продукции, и наполнение иностранных кредитных линий экологически ориентированными проектами, принятие решений об экологическом репрофилировании некоторых производств, привлечение специализированных банковских и инвестиционно-финансовых структур для финансирования мероприятий по рационализации природопользования и специализированной природоохранной деятельности, принятие решений об учете экологического фактора при приватизации предприятий, содействие в привлечении иностранных капиталов для финансирования затрат на охрану окружающей среды, мероприятий по созданию новых рабочих мест. Экологический фактор должен учитываться при привлечении в Россию иностранных инвестиций, особенно в целях освоения природных ресурсов. Необходимо создать экономические стимулы, способствующие направлению иностранных инвестиций на решение экологических и социальных проблем регионов, а также



разработать меры административно-правового регулирования деятельности предприятий с участием иностранных инвестиций, содержащих социальные и экологические требования, обязательные для учета в договорах о создании таких предприятий.

Экономические отношения России и международного сообщества должны строиться на справедливой основе, для чего необходимо осуществить ряд мер, в частности совершенствовать существующую систему природоохранного законодательства, а также систему экологических ограничений и регламентации режимов природопользования с целью их адаптации к рыночным условиям, провести последовательный переход на международные стандарты качества окружающей среды и обеспечить их экологическую сертификацию, являющуюся «мягким» рыночным инструментом контроля.

В заключение можно отметить, что переход к модели устойчивого развития – процесс весьма длительный, который возможен лишь при учете интересов нынешнего и будущих поколений. Процесс перехода к модели устойчивого развития является перманентным, т.к. по мере развития общества будут меняться не только эти интересы, но и само представление об устойчивости развития, а действия, связанные с переходом к модели устойчивого развития направлены на реализацию концепции устойчивого развития, принятую в апреле 1996 г.<sup>13</sup>

Так же представляется целесообразным уже в настоящее время решить вопрос о создании постоянно действующего органа по устойчивому развитию, аналогично созданному при Президенте США Совету по устойчивому развитию. Он мог бы работать в постоянном взаимодействии со всеми парламентскими, правительственными и президентскими структурами, занимающимися различными аспектами социально-экономического развития России.

---

<sup>13</sup> Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию // Экологическое право. Сборник нормативных актов. М., 1998. С. 368-373.