

«Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды»

Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды. Концепция устойчивого развития. Международные нормативно-правовые акты в сфере охраны окружающей среды. «Киотский протокол».

Необходимость международного сотрудничества в области ООС диктуется все большей и большей экологической зависимостью всех стран друг от друга. Разрушение озонового слоя земли, загрязнение атмосферного воздуха, Мирового океана, пагубное влияние ядерных взрывов распространяются не только на те государства, где допускаются экологически опасные действия, но и на все мировое сообщество. Поэтому в настоящее время государства под эгидой ООН или на двусторонней основе организуют взаимодействие с целью охраны среды обитания человека, растительного и животного мира. В основу такого взаимодействия положен ряд общепризнанных мировым сообществом принципов человеческой деятельности в области использования природной среды. Они содержатся отчасти в межгосударственных договорах и актах, в нормативных документах международных организаций и суммированы в решениях наиболее значительных международных конференций, полностью или частично посвященных охране окружающей среды и регулированию сотрудничества государств и народов в этой области. Впервые принципы международного экологического сотрудничества были обобщены и объединены в декларации Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды 1972 г., но наиболее полно они были изложены в декларации по окружающей среде и развитию, принятой Конференцией ООН, состоявшейся в июне 1992 г. в г. Рио-де-Жанейро (Бразилия).

В настоящее время международно-правовой механизм ООС зиждется на следующих принципах:

- принцип защиты ОС на благо нынешних и будущих поколений, суть которого сводится к обязанности государств сотрудничать на благо настоящего и будущего поколений, принимать все необходимые действия по сохранению и поддержанию качества ОС, включая устранение отрицательных для нее последствий, а также по рационально и научно обоснованному управлению природными ресурсами;

принцип недопустимости трансграничного ущерба запрещает такие действия государств в пределах своей юрисдикции или контроля, которые наносили бы ущерб иностранным системам окружающей среды и районов общего пользования, и подразумевает ответственность государств за нанесение экологического ущерба системам ОС других государств и районов общего пользования;

принцип экологически обоснованного, рационального использования природных ресурсов связан с тем, что истощение таких не возобновляемых природных ресурсов, как

нефть, газ, уголь, в современных условиях не разработанности проектов альтернативных источников энергии может привести к краху техногенной цивилизации; истощение же запасов воздуха и питьевой воды поставит под вопрос само существование человечества. Но, несмотря на очевидную важность этого принципа, его реализация затруднена, прежде всего чрезмерно общим определением его содержания. Суть реализации принципа состоит в поддержании природных ресурсов на оптимально допустимом уровне, а также в научно обоснованном управлении живыми ресурсами; ·

принцип недопустимости радиоактивного заражения окружающей среды охватывает как военную, так и мирную область использования атомной энергии. Формирование и утверждение этого принципа идет как договорным, так и обычным путем, с соблюдением государствами существующей международной практики;

· принцип защиты экологических систем Мирового океана обязывает государства: предпринимать все действия по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды из всех возможных источников; не переносить прямо или косвенно ущерб или опасность загрязнения из одного района в другой и не превращать один вид загрязнения в другой; обеспечивать, чтобы деятельность государств и лиц, находящихся под их юрисдикцией или контролем, не наносила ущерба другим государствам и их морской среде путем загрязнения, а также чтобы загрязнение, являющееся результатом инцидентов или деятельности под юрисдикцией или контролем государств, не распространялось за пределы районов, где эти государства осуществляют свои суверенные права;

· принцип запрета военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду в концентрированном виде выражает обязанность государств принимать все необходимые меры по эффективному запрещению такого использования средств воздействия на природную среду, которые имеют широкие, долгосрочные или серьезные последствия в качестве способов разрушения, причинения ущерба или причинения вреда любому государству;

принцип обеспечения экологической безопасности отражает прежде всего глобальный и чрезвычайно острый характер международных проблем в области защиты окружающей среды. Элементами этого принципа можно считать обязанность государств осуществлять военно-политическую и экономическую деятельность таким образом, чтобы обеспечивать сохранение и поддержание адекватного состояния окружающей среды; · принцип контроля за соблюдением международных договоров по ООС предусматривает создание, кроме национальной, также и системы международного контроля и мониторинга качества окружающей среды, которые должны осуществляться на глобальном, региональном и национальном уровнях на основе международно признанных критериев и параметров;

· принцип международно-правовой ответственности государств за ущерб ОС предполагает ответственность за существенный ущерб экологическим системам за пределами национальной юрисдикции или контроля. Пока этот принцип окончательно не сложился, но его признание постепенно расширяется.

Международные конвенции и соглашения по экологическим проблемам проводятся с XIX в. Первыми были «Конвенция по ловле устриц», заключенная в 1839 г. между Францией и Великобританией, «Соглашение об охране морских котиков», достигнутое в 1867 г. между Россией, США и Японией, ряд конвенций и соглашений по рыболовству. Несколько конвенций и соглашений было заключено в начале XX в. по охране перелетных птиц и защите растений от вредителей и болезней.

В 20—40-х гг. XX в. нашей страной были заключены соглашения с Финляндией о рыболовстве в пограничных водах, совместном использовании водных ресурсов с Афганистаном, конвенция с Турцией о предотвращении занесения эпизоотии, многосторонняя конвенция с Афганистаном и Ираном по защите растений, а также по борьбе с саранчой. Особенно быстро развивались международные отношения с конца 40-х гг. XX в., после окончания Второй мировой войны, охватившие самые различные природные объекты и окружающую среду. Организационные формы международного сотрудничества стали многообразными. Они подразделяются на международные правительственные союзы (МПО) и международные неправительственные объединения (МНПО). Крупнейшей международной межправительственной организацией является Организация Объединенных Наций (ООН), в состав которой входят Организация Объединенных Наций по вопросам просвещения, науки и культуры (ЮНЕСКО), Продовольственная и сельскохозяйственная организация (ФАО), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Всемирная метеорологическая организация (ВМО), Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) и др. Необходимость международного сотрудничества в области изучения и использования в мирных целях атомной энергии привела к созданию в 1957 г. Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ). В целях исследования значения океана для человечества в 1960г. была создана Межправительственная океаническая комиссия (МОК). В этот период было заключено более 250 международных договоров, соглашений, конвенций, имеющих природоохранительное значение. Среди них такие важные, как Московский договор 1963 г. «О запрещении испытания ядерного оружия в атмосфере, космическом пространстве и под водой», который подписали более 100 стран. В мае 1972 г. было подписано межправительственное соглашение между СССР и США, охватывающее 11 крупных проблем в рамках 39 конкретных проектов. В Стокгольме в 1972 г. на конференции ООН была принята Декларация об охране окружающей

среды и было объявлено, что 5 июня является «Международным днем охраны окружающей среды».

Генеральная ассамблея ООН в 1981 г. по инициативе нашей страны приняла резолюцию «Об исторической ответственности государств за сохранение природы Земли для нынешнего и грядущих поколений», в которой отмечалось пагубное последствие для природной среды гонки вооружений. Особое место в 50—90-х гг. XX в. занимали Международные Межправительственные организации социалистических стран — Совет Экономической Взаимопомощи (СЭВ) и другие. В рамках СЭВ была принята и осуществлялась комплексная программа по 14 проблемам рационального использования и охраны природных ресурсов.

Важную роль в решении экологических проблем играют международные неправительственные организации: Международный союз охраны природы и природных ресурсов (МСОП), Всемирный фонд охраны природы (ВФОП), Международная молодежная федерация (ММФ), Международный совет научных союзов (МСНС), Всемирная конфедерация организации преподавательских профессий (ВКОПП).

Концепция устойчивого развития

В 1992 году в Рио-де-Жанейро состоялась международная конференция, в которой приняли участие представители 179 государств, в том числе многие главы правительств. Конференция рекомендовала в качестве основы для развития мирового сообщества концепцию устойчивого развития и тем самым знаменовала наступление третьего этапа социальной экологии — этапа согласованных политических действий во имя решения экологической проблемы. На конференции в Рио ее председатель М.Стронг провозгласил, что капиталистическая модель развития не является устойчивой и, стало быть, нужна существенно иная. Принцип устойчивого развития, который взяла на вооружение конференция в Рио, — это принцип развития всей природы, как его понимает современная наука. Еще в 30-е годы советский биолог Э.Бауэр писал, что «все и только живые системы не находятся в равновесии и испытывают непрерывные изменения своего состояния, приводящие к работе против равновесия, ожидаемого в данных условиях (принцип устойчивого неравновесия)». Позже английский ученый Уоддингтон в дополнение к понятию гомеостаза, характеризующему свойство системы возвращаться к своему исходному устойчивому состоянию, ввел понятие гомеореза, характеризующее способность системы к развитию, т.е. переходу от одного устойчивого состояния к другому без ее разрушения. Система как бы перепрыгивает из одного устойчивого состояния на другое, словно с кочки на кочку, стараясь при этом не упасть в болото. Моменты прыжка — самые трудные и опасные, и их надо правильно рассчитать. Переходя к системе «человек — природная среда», речь идет об устойчивости в масштабе

планеты. Была ли она раньше? Несомненно, но лишь потому, что человек не способен был «раскачать» ее. Сейчас может. Ситуация аналогична заглядыванию в пропасть. Когдаходишь к ней вплотную, опасность становится очевидной, и идти дальше вперед означает погибнуть. В связи с глобальностью воздействия на окружающую среду человек нуждается сейчас в том, от чего он, по словам С. Лема, очень далек: «гомеостазе в масштабах планеты». Но поскольку человечество не может отказаться от развития, речь может идти о гомеорезе, т.е. о развитии, которое сохраняет устойчивость на всех своих этапах. Развитие должно быть устойчивым, потому что иначе погибнет не какая-либо цивилизация, как ранее, а Земля в целом. Иного пути нет. А вот как двигаться в этих рамках — зависит от многих обстоятельств, в том числе от соотношения сил различных регионов планеты. Конференция в Рио приняла несколько итоговых документов. Три из них: «Заявление о принципах в отношении лесов», «Конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата» и «Конвенция о биологическом разнообразии» самими названиями указывают на наиболее болевые точки в системе «человек — природная Среда» — уменьшение биоразнообразия, лесных площадей и изменение климата. В этих документах предлагается всем странам принять участие в «озеленении мира»; в стабилизации концентраций парниковых газов в атмосфере на таких уровнях, которые не будут оказывать опасное воздействие на глобальную климатическую систему (идет процесс потепления на 0,2° за 20 лет — так называемый парниковый эффект); в предотвращении уменьшения биологического разнообразия, которое необходимо для эволюции и сохранения систем жизнеобеспечения биосферы. Главный документ Рио «Повестка дня на 21 век» представляет собой программу действий с целью сделать развитие устойчивым с социальной, экологической и экономической точек зрения. В тексте подчеркивается, что нельзя рассматривать окружающую среду и социально-экономическое развитие как изолированные области. Две цели — высокое качество окружающей среды и здоровая экономика для всех народов мира — должны рассматриваться в единстве. Принципы и рекомендации, сформулированные в «Повестке дня на 21 век» таковы: 1) рост экономики должен вписываться в пределы экологических возможностей планеты; 2) экономическое развитие должно быть безопасным для среды; 3) сделать развитие устойчивым — значит обеспечить, чтобы оно удовлетворяло нужды настоящего, не подвергая риску способность будущих поколений удовлетворять свои потребности; 4) устойчивое равновесие между населением, потреблением и способностью Земли поддерживать жизнь; 5) экологическая экспертиза до осуществления проекта; 6) предоставлять больше ресурсов общественным группам и неправительственным организациям и больше возможностей местным учебным центрам; 7) финансовая помощь должна предоставляться на решение экологических проблем и обеспечение основных потребностей бедных и нуждающихся; 8) учет полной стоимости

природных ресурсов; 9) обеспечивать экономический рост при одновременном уменьшении расхода энергии, сырья и производства отходов; 10) определение сбалансированных структур потребления для всего мира, которые Земля сможет выдерживать в течение продолжительного времени; 11) передача экологически чистых технологий развивающимся странам; 12) вторичная переработка, уменьшение объемов упаковочных материалов; 13) стимулирование производства экологически безопасных продуктов; 14) нанесение экологической информации на товарные этикетки и другие сведения, информирующие население о воздействии продуктов на их здоровье и окружающую среду; 15) снижение темпов урбанизации и централизации производства; 16) участие широких слоев населения в выработке стратегии развития; 17) цена производимого товара должна отражать относительную нехватку и общую стоимость ресурсов; 18) рассмотрение земли и природных ресурсов как валового национального богатства; 19) активность людей следует стимулировать путем предоставления им прав на владение землей и обеспечения их ресурсами, финансами и средствами продвижения их продукции на рынки по справедливым ценам; 20) принимать меры к сохранению биологического разнообразия; 21) прекратить «утечку мозгов» из развивающихся стран; 22) противодействовать глобальному потеплению, которое может, в частности, привести к подъему уровня моря, а большинство населения Земли живет в пределах 60 км от морской береговой линии; 23) «лучше понемногу для всех, чем помногу для некоторых»; 24) выяснять опасность для здоровья человека и окружающей среды химических веществ, поскольку такие данные для большинства веществ отсутствуют; 25) замена пестицидов биологическими средствами защиты растений; 26) обеспечение прав населения на информацию об окружающей среде; 27) одинаковость законов и правил в разных странах; 28) «тот, кто загрязняет, должен нести ответственность и расходы по ликвидации загрязнения»; 29) сокращение уровня производства отходов, в том числе радиоактивных; 30) учитывать стоимость неоплачиваемой работы, включая работу по домашнему хозяйству; 31) признавать ценности, традиционные знания и методы использования ресурсов, которыми пользуется коренное население; 32) к 1996 году каждому местному органу власти следует разработать местную «Повестку дня на 21 век»; 33) стимулировать деятельность чистых производств; 34) ученые должны разработать кодекс действий и руководящие принципы для согласования потребностей человека и интересов защиты окружающей среды; 35) 0,7% ВВП развитых стран должно идти на помощь развитию всего мира; 36) увеличение числа ученых в развивающихся странах; 37) просвещение и включение концепций развития и охраны окружающей среды во все учебные программы с анализом причин, вызывающих основные проблемы; 38) обеспечить вовлечение школьников в местные исследования состояния окружающей среды; 39) пересмотр существующего международного законодательства для повышения его

эффективности; 40) нужны новые показатели, так как такой показатель, как ВВП, не дает достаточной информации об устойчивости экосистем; 41) национальные планы действий должны быть разработаны во всех странах с участием широкой общественности. Как теоретическая схема концепция устойчивого развития представляет собой способ гармонизации взаимоотношений человека и природы и путь к созданию экологического общества. Но как конкретная практическая программа она подверглась критике с нескольких сторон. Оппоненты отмечали, что нужна большая финансовая помощь развивающимся странам и большая конкретность в решениях, без чего все хорошие слова останутся нереализованными; нужны решения об охране природы в развитых странах как главных загрязнителях; ничего не говорится об отрицательных последствиях рыночного механизма и деятельности транснациональных корпораций. Остается открытым вопрос о принципиальной возможности устойчивого развития классового общества, поскольку в таковом, как указывал еще Н. Винер в своей «Кибернетике», невозможен гомеостаз. Утопичность концепции устойчивого развития в том, что нет единого центра, который бы гарантировал ее реализацию, и нет какой-либо «предустановленной гармонии», которая привела бы к успеху. Нет природных причин не справиться с угрозой экологической катастрофы, но нет и неизбежности исправления ситуации. Все зависит от действий человека и от его нравственных качеств. «Каждая подлинная резолюция в пользу мира может состоять только из перечисления жертв, которые надо принести для сохранения мира», — писал В. Гейзенберг. Каждая подлинная резолюция в пользу экологии, по аналогии, может состоять только из перечисления жертв, которые надо принести для сохранения мира. Если посмотреть с этой точки зрения, то документы Рио мало к чему обязывают, кроме как к отказу от самоубийства. Их выполнение имело бы больший смысл лет 30 назад, когда экологический кризис только начинался, но сейчас они кажутся уже недостаточными.

Киотский протокол

Киотский протокол - международное соглашение о сокращении выбросов парниковых газов в атмосферу для сдерживания глобального потепления, подписанное в 1997 в Киото (Япония). В 1980-е внимание мировой общественности привлекла проблема глобального потепления. Высказывались опасения, что загрязнение атмосферы и рост среднегодовых температур может привести к таянию полярных льдов, из-за чего повысится уровень мирового океана и будут затоплены многие густозаселенные прибрежные территории. Это потепление связывают с результатами человеческой деятельности - с ростом выбросов в атмосферу планеты так называемых парниковых газов, углекислого газа (CO₂) и метана. Эти газы поглощают инфракрасные (тепловые) лучи, которые излучает нагретая поверхность планеты, и тем самым препятствуют ее охлаждению, что приводит к увеличению температуры воздуха.

Основную роль в формировании тепловой ловушки в верхних слоях атмосферы играет углекислый газ. Тепловые станции, транспорт и городское хозяйство производят примерно 1/3 всего углекислого газа, выбрасываемого в атмосферу Земли. Леса планеты частично поглощают углекислый газ. Однако количество выбрасываемого в атмосферу углекислого газа в результате роста объемов потребления сжигаемого топлива так велико, что "зеленые легкие планеты" уже не могут полностью переработать его. Подавляющая доля выбросов приходится на развитые страны Северной Америки и Европы, стремительно индустриализирующиеся развивающиеся страны Дальнего Востока. То, что антропогенное изменение атмосферы ведет к глобальному потеплению, было официально признано в конце 1980-х— начале 1990-х в докладах Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК), действующей под эгидой ООН. Под ее влиянием в Рамочной конвенции ООН по проблеме изменения климата (РКИК) на Глобальном саммите по устойчивому развитию в Рио-де-Жанейро (1992) была сформулирована задача достижения "стабильного содержания в атмосфере газов, вызывающих парниковый эффект, на том уровне, при котором исчезает опасность антропогенного вмешательства в баланс климатической системы Земли". Эту конвенцию подписали 186 стран, она начала действовать с 1994. Считается, что возможную глобальную катастрофу можно предотвратить двумя методами снижения выбросов парниковых газов: 1) изменение структуры топливного баланса стран мира путем перехода к менее "грязным" технологиям (переход от сжигания угля к сжиганию газа, использование АЭС и ГЭС, ветровой энергии и др.), 2) широкое внедрение энергосберегающих технологий и очистных сооружений. Оба эти пути снижения вредных выбросов отличаются высокими издержками. Главная проблема заключается в том, что рынок сам по себе не может решить эту проблему. Ведь выгоды от уменьшения загрязнений получает все общество, в то время как издержки от реорганизации производства должны нести отдельные предприниматели. Поэтому в условиях "чистого" рынка предпринимателю не выгодно бороться с загрязнениями, поскольку ему это принесет лишь убытки. Следовательно, необходимы меры государственного и международного регулирования. Поскольку воздушное пространство едино для всей планеты, то в борьбе с атмосферными загрязнениями основную роль отводят международным соглашениям в рамках Киотского протокола. Основные принципы регулирования загрязнений по Киотскому протоколу. Рамочная Конвенция ООН об изменении климата содержала обязательства промышленно развитых стран сокращать выбросы парниковых газов в период до 2000. Однако быстро выяснилось, что сокращение выбросов требует длительного периода времени и значительных средств. Поэтому обязательства по сокращению выбросов, предусмотренные РКИК, стали неофициально считаться "юридически не обязательными". Согласно протоколу, ведущие индустриально

развитые страны взяли на себя обязательства в 2008-2012 уменьшить выбросы углекислого газа в среднем на 5% от уровня 1990. Каждой стране выделялась квота на эмиссию углекислого газа. Те страны, которые выбрасывают углекислый газ меньше запланированной квоты, может продать излишки другой стране, которая тем самым приобретала право производить углекислый газ больше исходной квоты. Таким образом, Киотский протокол закреплял за национальными правительствами права на определенное количество вредных выбросов и предлагал развивать рынок по торговле этими правами. Основные положения Киотского протокола: 1. определение допустимого объема выбросов парниковых газов в 2008-2012 для всех участвующих в этом соглашении промышленно развитых стран-участниц (для Российской Федерации установлен потолок выбросов на уровне базового 1990 — 3050 млн. тонн CO₂-эквивалента); 2. разработка механизмов корректировки квот для отдельных стран — "механизмы гибкости" (международная торговля квотами, реализация совместных проектов по внедрению технологий, обеспечивающих сокращение выбросов, и т.д.); 3. разработка механизмов контроля над уровнями выбросов (необходимость создавать национальные системы оценки антропогенных выбросов и их абсорбции, мониторинга за выбросами и стоками). Ценность Киотского протокола в том, что он является своего рода "пилотным проектом" для отработки механизмов глобального регулирования вредных выбросов. Принятие же полномасштабного международного соглашения о полномасштабной борьбе с загрязнениями планируется уже по истечении срока действия Киотского протокола в 2013.