



МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВОВЕДЕНИЕ

УДК 341:502
ББК 67.911.20

ФОРМИРОВАНИЕ ГЛОБАЛЬНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ РЕЖИМОВ МЕЖДУНАРОДНОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ: *PER ASPERA AD ASTRUM*¹

Копылов Михаил Николаевич

Доктор юридических наук, профессор кафедры международного права,
Российский университет дружбы народов,
академик Российской академии естественных наук, Российской экологической академии,
Международной академии наук экологии и безопасности жизнедеятельности
prof.mikhail.kopylov@gmail.com
ул. Миклухо-Маклая, 6, оф. 370, 117198 г. Москва, Российская Федерация

Копылов Станислав Михайлович

Кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права,
Российский университет дружбы народов
ksmfiles@gmail.com
ул. Миклухо-Маклая, 6, оф. 370, 117198 г. Москва, Российская Федерация

Мохаммад Сарвар Мохаммад Анвар

Кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и практики иностранных языков,
Российский университет дружбы народов
etimakina@yandex.ru
ул. Миклухо-Маклая, 9, 117198 г. Москва, Российская Федерация

Аннотация. В статье формулируется и раскрывается понятие «международный режим» в международном экологическом управлении, выделяются отдельные элементы этого понятия, анализируется смысловое содержание каждого из этих элементов. Делается вывод о том, что если в сфере управления природными ресурсами уже накоплен определенный международный опыт, то в отношении международных экологических проблем управление является более сложным в силу научной неопределенности, комплексного ухудшения состояния окружающей среды, а также трудностей принятия и выполне-

ния международных обязательств государств как на своей территории, так и в жестком согласовании с другими государствами. Поэтому весьма важным является понимание тех препятствий, которые мешают формированию глобальной экологической политики. Условно можно выделить четыре типа таких препятствий: системные препятствия; процедурные препятствия; нехватка необходимых и достаточных условий; препятствия, характеризующие международные экологические проблемы.

Ключевые слова: международный режим, международное экологическое управление, «мягкое» право, охрана озонового слоя, управление отходами, экологическая политика, системные препятствия.

Нам уже доводилось отмечать [6, с. 44–49; 7, с. 84], что понятие «международный режим» широко применяется для обозначения сочетания международных учреждений, обычных норм и принципов, а также резолюций и формальных договоров, предписывающих действия государств в отношении конкретного предмета, проблемы или региона [17].

Полезным может оказаться и такое формальное определение: система принципов, норм, правил, операционных процедур, институтов, которую создают государства и иные акторы или которую они принимают для регулирования и координации своих действий в конкретной проблемной области международных отношений.

Впервые вопрос о необходимости выработки системы международного экологического управления был поднят на первой конференции ООН по окружающей среде – Конференции ООН по сохранению и утилизации ресурсов, проведенной в 1949 г. в Нью-Йорке [2, с. 5–9; 3, с. 302–308]. С тех пор ученые и политики «сломали немало копий», доказывая в дискуссиях и научных спорах необходимость принятия той или иной формы международного экологического управления, тех или иных его принципов, того или иного набора структурных элементов. К великому сожалению, до сих пор какого-либо однозначного и признаваемого всеми определения международного экологического управления не выработано применительно как к сфере ресурсопользования, так и к сфере охраны окружающей среды.

В результате сегодня мы имеем следующую картину: если в сфере управления природными ресурсами уже накоплен определенный международный опыт, то в отношении международных экологических проблем управление является более сложным в силу на-

учной неопределенности, комплексного ухудшения состояния окружающей среды, а также трудностей принятия и выполнения международных обязательств государств как на своей территории, так и в жестком согласовании с другими государствами.

В настоящее время можно считать сформировавшимися следующие международные режимы международного экологического управления: международный режим управления в области предотвращения изменения климата; международный режим управления оборотом опасных отходов; международный режим управления токсичными химическими веществами; международный режим управления биоразнообразием; международный режим управления некоторыми исчезающими видами и защитой мест обитания; международный режим управления предупреждением загрязнения Мирового океана; международный режим управления опустыниванием; международный режим управления экосистемами Антарктики; международный режим управления предотвращением трансграничного загрязнения воздуха в Европе.

Существование международных режимов во многих ключевых областях природоохранной деятельности не должно заслонять тот факт, что создание и внедрение эффективной глобальной экологической политики являются непростыми задачами. На создание каждого из указанных выше международных режимов международного экологического управления ушло немало времени, но тем не менее некоторые из них продолжают оставаться слабыми и достаточно неэффективными (например, изменение климата, опустынивание и глобальное биоразнообразие). Поэтому весьма важным является понимание тех препятствий, которые мешают формированию глобальной экологической политики.

Можно выделить четыре типа таких препятствий:

- системные препятствия;
- процедурные препятствия;
- нехватка необходимых и достаточных условий;
- препятствия, характеризующие международные экологические проблемы.

Все эти категории препятствий с очевидностью переплетаются и варьируются в зависимости от предметной области и от конкретного государства. Тем не менее они являются оптимальным отправным пунктом для изучения того, почему государства до сих пор не в состоянии выработать более эффективную глобальную экологическую политику по отношению ко многим природоохранным проблемам, а ограничиваются констатацией существующих экологических угроз и вызовов, которым свойственна тенденция к возрастанию.

Системные препятствия. Некоторые значительные препятствия на пути к созданию и реализации эффективной глобальной экологической политики структурно входят в основные элементы глобальной политической, экологической и правовой системы [26, р. 90]. На практике при расширении того или иного международного режима все они в определенной степени оказываются полезными при внедрении экологически чистых технологий.

Некоторые специалисты полагают, что современная структура системы международных экономических отношений и, в частности, глобальный капитализм, который акцентирует внимание на потребительстве, снижении себестоимости продукции, глобализации, добыче природных ресурсов и при этом не в состоянии финансировать предотвращение деградации окружающей среды, также представляет собой структурное препятствие на пути выработки глобальной экологической политики. По мнению Дэвида Л. Дауни, хотя все эти факторы и можно рассматривать в качестве препятствий для выработки эффективной глобальной экологической политики, они не должны восприниматься как нечто неотъемлемо присущее самой структуре. На практике при расширении того или иного международного режима все они в определенной степени оказываются полезными при внедрении экологически чистых технологий.

Анархия является одной из определяющих характеристик структуры международной системы. При этом под анархией понимается не хаос, а, скорее, отсутствие иерархии. В международной политике отсутствие мирового правительства с признанными полномочиями по созданию общих правил, поддержанию порядка и наказанию нарушителей требует, чтобы государства в конечном итоге полагались на самопомощь, чтобы обеспечить свою безопасность. Многие теоретики и государственные лидеры утверждают, что острота этой ситуации, вытекающей из дилеммы безопасности, с которой сталкиваются государства, имеет широкие последствия для международных отношений [1, с. 391; 9; 18, р. 167–186; 22; 25, р. 461–495; 28]. Из числа наиболее знаковых явлений можно назвать стремление государств уравнивать баланс сил с другими государствами через вступление в различного рода альянсы и наращивание вооружений. Но государства предпочитают и стремятся к независимости, нежели к взаимозависимости, что превращает эффективное сотрудничество в труднодостижимую цель.

Можно привести достаточно серьезную аргументацию, на конкретных примерах доказывающую предположение, что структура международной системы препятствует следованию государств по пути кооперации [23]. Например, государства могут отказаться пойти по пути кооперации с другим государством после неудавшейся попытки выработать совместно единое правило поведения, опасаясь, что другое государство не будет строго следовать достигнутым договоренностям. С другой стороны, государство может опасаться пойти по пути кооперации, думая, что другое государство получит больше выгод от такого сотрудничества, нежели оно, даже в том случае, если оно само получит выгоду, но это подорвет его относительную экономическую, военную или политическую позицию в отношении этого государства [15, р. 485–507]. У одного государства может возникнуть соблазн получить выгоду, не платя при этом соответствующую долю расходов, или боязнь того, что у другого государства возникнет желание получить выгоду, тем самым уничтожая возможность создания и реализации эффективных правил [24]. Анархические настроения

могут также стимулировать, казалось бы, индивидуально рациональные действия, но которые на практике окажутся разрушительными для коллективных благ или разделяемых природных ресурсов, как это, например, имело место в отношении конкретных рыбных ресурсов в Мировом океане, когда отдельные государства и их рыболовецкие флотилии стремились добыть как можно больше рыбы, доводя ее запасы до полного истощения [10].

В международных отношениях и, в частности, в переговорном процессе часто бывает затруднительно определить истинные мотивы, намерения или действия другого государства и заключить действительно взаимовыгодный международный договор [5, с. 21–28; 19].

Экологическая политика осуществляется на международной арене. То, что государства обсуждают экологические вопросы, не освобождает их как акторов от давления на них со стороны структурной системы. Даже в сфере экологической политики совместные решения не рождаются без учета индивидуальных затрат на охрану окружающей среды. Многочисленные доказательства этому предоставляют переговорные процессы в области борьбы с изменением климата [27]. Стороны «завязли» в спорах относительно распределения обязанностей между собой, они зачастую стремятся платить меньше, а получать больше. Поэтому чаще всего они идут на компромисс, объединяя сферу экологии с политическими, экономическими проблемами, а также проблемами безопасности. Иными словами, экологическая политика продолжает оставаться международной политикой, и поэтому выработать международные режимы в ее рамках чрезвычайно трудно.

Глобальная политическая и экологическая системы

Экологические системы обладают своей логикой и своими законами и существуют во взаимосвязи с международными политической и правовой системами. Проще говоря, причины, последствия и географический охват экологических проблем не знают государственных границ. Карты с изображением этих двух систем не совпадают. Такое упрощен-

ное восприятие структуры систем тем не менее позволяет выявить важные особенности, заключающиеся в том, что структура глобальной политической системы, состоящей из суверенных государств, не удовлетворяет потребностям решения комплекса взаимосвязанных международных экологических проблем, причины возникновения, воздействие и разрешение которых не замыкаются в рамках политических границ.

Глобальные правовые системы и потребности в эффективной международной экологической политике

Принцип 21 Стокгольмской декларации 1972 г. часто приводится в качестве основного достижения в области международного права. Этот принцип гласит: государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции. Обратим внимание на глубокое противоречие между двумя частями этого предложения. Общепризнанным принципом современного международного права является суверенитет. Государства обладают уникальной возможностью, за небольшими исключениями, осуществлять юридический контроль за любой деятельностью в пределах их границ. Это всегда было так и продолжает оставаться таким, когда речь заходит об экономическом сотрудничестве и использовании природных ресурсов (в качестве сырья и в качестве поглотителей загрязнения).

В то же время происходящие в границах государства действия – от эмиссии парниковых газов до вырубki тропических лесов и загрязнения воздуха и воды – могут иметь международные экологические последствия. Правомерные действия в пределах одного государства могут повлечь за собой экологические проблемы в другом государстве. Не случайно поэтому эффективная экологическая политика зачастую требует вводить определенные ограничения на некоторые виды дея-

тельности, которые государство осуществляет в пределах своих границ.

Классическим примером является проблема изменения климата. Китай и США обладают достаточным количеством запасов угля для того, чтобы обеспечить свои потребности в области энергетики на двести лет вперед и более. Они не только наделены этим природным ресурсом, но и обладают суверенным правом эксплуатировать его на благо своих граждан. Но, сжигая такое огромное количество угля, они будут производить эмиссии большого объема двуокси углерода, ведущие к изменению климата, которое уже имеет глобальные последствия. Таким образом, структура международного права в форме суверенного правового контроля над природными ресурсами в пределах границ одного государства вступает в противоречие с требованиями, диктуемыми эффективной экологической политикой.

Процедурные препятствия вызваны структурными препятствиями и возникают тогда, когда государство пытается решить ту или иную международную экологическую проблему. При этом возникают трудности, которые сводятся к нахождению наименьшего общего знаменателя и к запаздыванию во времени.

Наименьший общий знаменатель

В силу того, что государства являются суверенными образованиями, они могут выбирать, участвовать им или нет в международных экологических соглашениях. В то же время в решении региональных или глобальных экологических проблем необходимо активное участие большого числа государств. Это означает, что заинтересованные в решении той или иной проблемы государства должны заручиться согласием государств с меньшей, малой заинтересованностью, или у которых такая заинтересованность вообще отсутствует, к сотрудничеству. Таким образом, в настоящее время глобальная экологическая политика представляет собой меры, соответствующие наименьшему общему знаменателю, которые государства готовы принять.

На начальном этапе разработки Венской конвенции об охране озонового слоя между 1983 и 1985 гг. сформировались две большие коалиции государств. США, Скандинавские

страны, Канада, Швейцария выступили за создание международных контрольных мер по защите от ХФУ и других озоноразрушающих веществ, а западноевропейские государства, поддерживаемые Японией и СССР, активно выступали против этого. Остальные государства либо не определились, либо, как это было с Китаем и Индией, были не заинтересованы в регулировании и не принимали участие в переговорах. В марте 1985 г. представители 43 государств и нескольких десятков международных межправительственных и неправительственных организаций встретились в Вене, для того чтобы принять договор, который подтвердил важность защиты озонового слоя, но не содержал конкретных мер по устранению потенциальных угроз. В последний момент делегации США, Канады и Скандинавских стран решили принять протокол, который устанавливал бы обязательный контроль за определенными видами хлорфторуглеродов. Они отказались от этой стратегии, осознав, что без участия государств Западной Европы, Японии и социалистических стран будет трудно повлиять на решение этой глобальной проблемы, что может поставить под угрозу возможную разработку запланированного рамочного договора Венской конвенции, необходимого для последующего принятия юридически обязательного протокола. Европа, которая по сравнению с другими государствами наименее охотно шла на согласование, установила наименее общие знаменатели для глобальной политики.

Нечто подобное мы можем сегодня наблюдать в области борьбы с изменением климата. Человечество не в состоянии предотвратить опасное изменение климата без концентрированных усилий всех главных эмитентов парниковых газов, включая Китай, Европу, Индию и США. Парниковые газы любой из этих стран могут в конечном итоге привести к глобальному изменению климата, и поэтому все государства должны принять участие в успешном разрешении этой проблемы. Как бы там ни было, но США, Китай и Индия, по крайней мере до 2009 г., очень неохотно шли на обсуждение мер, которые необходимо принять для сокращения национальных сертифицированных квот на эмиссию парниковых газов. Это ограничило возможности

европейских и других государств принимать соответствующие меры в рамках передовой международной экологической политики. Однако эффективная глобальная экологическая политика потребует участия наименее настроенных на это, но при этом являющихся важными акторами государств. Эта категория государств будет иметь самый низкий общий знаменатель, самое незначительное влияние своего знаменателя на глобальную политику.

Как следствие, попытки существенно сократить эмиссию парниковых газов в индустриально развитых государствах встретили сопротивление со стороны оппозиции в период администрации Дж. Буша-старшего. И в этих переговорах самый низкий общий знаменатель оказался у США. Индия и Китай последовательно отказывались от принятия каких-либо действий до того, как США и другие индустриально развитые государства не начнут предпринимать конкретные шаги, рассчитанные на период после окончания действия Киотского протокола. Эта позиция препятствовала другим развивающимся странам, поддерживавшим передовую международную экологическую политику, выдвигать предложения по сокращению эмиссии парниковых газов. Позиция Китая и Индии служила наименьшим общим знаменателем в переговорах с развивающимися государствами.

Такого же рода препятствие оказало воздействие на режим управления химическими веществами. Многие государства желали завершить ликвидацию любого производства и использования большинства химических веществ, которые подпадают под действие Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях 2001 г. и Дополнительного протокола к ней 2009 г., но одновременно многие государства заявляли претензии на то, чтобы признать важным использование некоторых химических веществ.

Медленное развитие и имплементация: запаздывание во времени

Государственный суверенитет и тот факт, что каждое государство может самостоятельно выбирать, участвовать ему или нет в том или ином международном экологи-

ческом соглашении, также приводят к запаздыванию во времени между моментом идентификации экологической проблемы и началом воздействия международной политики. Можно сказать, что выработка и реализация глобальной экологической политики не являются ни быстрым, ни простым процессом. Должны вестись переговоры, согласовываться политика и ратифицироваться международные договоры в количестве, необходимом для их вступления в силу, должен быть инициирован процесс имплементации, а политика должна быть эффективной на более-менее продолжительный период времени, чтобы решить экологическую проблему.

В течение этого периода времени проблема не будет ждать. Пока будут вестись такие переговоры, параллельно будет продолжаться эмиссия парниковых газов, сокращаться биоразнообразие, а токсичные загрязнители будут продолжать концентрироваться. Для предотвращения наиболее серьезных и, возможно, необратимых видов ущерба окружающей среде необходимо принимать по отношению к ним меры до того, как ими будут пройдены критические точки. За этими критическими точками наступает утрата компонентов природы, но не экологической политики. Для выработки глобальной экологической политики требуются годы и десятилетия, даже в том случае, если этот процесс завершается принятием нового соглашения, возникают существенные процедурные препятствия на пути эффективной глобальной экологической политики и режимов, поскольку к моменту осуществления такой экологической политики ситуация с конкретной экологической проблемой становится намного хуже. Этому также способствует отсутствие необходимых условий: заинтересованности, договорных средств защиты окружающей среды и мощностей.

П. Хаас, Р. Кеохан и М. Леви оспаривают эффективность глобальной экологической политики, если она упрощена до базовых основных элементов, и выдвигают три основных условия [16, р. 19–20]. Во-первых, заинтересованность государства должна быть достаточно высокой. Государства не обладают неограниченными ресурсами во времени, финансах и вниманием со стороны дипломатии. Для того чтобы международная экологическая

политика была успешной, необходимо, чтобы многие государства направили свои ресурсы, которые в ином случае могли быть направлены в конкурирующие политические и экономические сферы, на решение конкретной экологической проблемы. Во-вторых, должна существовать достаточно гостеприимная договорная среда. Из-за препятствий, связанных с международной системой, международное природоохранное сотрудничество требует, чтобы государства могли без особых усилий финансировать введение в действие совместных правил и осуществлять за умеренную стоимость мониторинг поведения контрагентов, не опасаясь быть обманутыми. Это может быть непростым делом. В-третьих, государства должны обладать научными, политическими и административными возможностями, для того чтобы понимать проблему, для ведения переговоров в рамках международной политики и затем, чтобы после этого осуществить эту политику эффективным образом в пределах своей территории и в рамках установленного временного графика.

Термин «способность» в данном контексте является достаточно широким и включает в себя бюрократические, научные и экономические ресурсы, которыми обладает государство, для того чтобы направить их на решение конкретной проблемы, а также физическую и политическую способность эффективно управлять такими ресурсами. Понимание различных значений термина «способность» и той роли, которую он играет, является вопросом, приобретающим все большее значение в изучении и осуществлении на практике международной экологической политики.

Можно рассматривать данный термин более широко, как способность включать политическую волю индустриально развитых государств ввести в действие экологическую политику, даже если она противоречит экономическим интересам ключевых политических и экономических игроков, как способность принимать сложные решения в условиях неопределенности относительно будущих событий или как способность человеческого общества принимать решения по очень сложным долгосрочным экологическим проблемам посредством выработки коллективных решений и действий.

Эти условия могут быть необходимыми (но недостаточными) для эффективной международной экологической политики. И хотя легко переусердствовать в чрезмерном упрощении терминов, тем не менее такие понятия, как «заинтересованность», «договорная среда» и «способность», представляют собой важные требования к реализации успешной экологической политики. Несмотря на то что в отдельности каждое из этих понятий не является препятствием, отсутствие хотя бы одного из них существенно тормозит выработку и осуществление эффективных экологических режимов.

Научная сложность и неопределенность

Экологические проблемы зачастую объединяют в себе целый комплекс научных вопросов, а также отсутствие точных сведений о том воздействии, которое именно они оказывают. Новые экологические проблемы возникают, как правило, на границе человеческих знаний в области биологии, физики, химии и естествознания.

Научная сложность может создать неопределенность в отношении содержания, сферы охвата, серьезности и продолжительности времени действия конкретной экологической проблемы. В этих условиях может быть затруднено достижение согласия относительно международной политики. Могут быть затруднительными определение масштабов угрозы, всех причинно-следственных связей и выработка решения. Отсутствие твердых знаний может уменьшить заинтересованность, поскольку неполная ясность позволяет другим интересам, где имеется большая ясность, а именно экономическим и политическим, занять более приоритетное место в иерархической системе. Сложность может не позволить правительствам правильно понять проблему или осуществить на практике взаимоприемлемое решение. Неясность и сложность проблем могут зачастую привести к различным оценкам государствами своей возможной доли в финансировании, что снижает заинтересованность в проведении рискованных операций и, наоборот, повышает возможный ущерб договорной среде.

Изменение климата, токсичные химические вещества и утрата биоразнообразия и морских рыбных запасов являются примерами таких экологических вопросов, по отношению к которым научная сложность и неопределенность продолжают препятствовать ведению международных переговоров, несмотря на наличие общего консенсуса, так что бездействие может привести к серьезным, если не катастрофическим, последствиям.

Научная сложность и неопределенность также оказали отрицательное воздействие на развитие международного режима охраны озонового слоя. Первоначальные заявления о том, что относительно небольшое число молекул инертных газов около поверхности Земли будет угрожать стратосферному озону в следующем столетии через сложную сеть химических реакций, многим показались нереалистичными [8; 21, р. 810–812]. На протяжении многих лет ученые исследовали и обсуждали различные вопросы, связанные с теорией ХФУ-озона, в том числе скорости реакции, вторичные реакции, механизмы обратной связи, проникновение ХФУ и связанных между собой элементов атмосферной химии и физики; все это без какого-либо реального сокращения наблюдалось в стратосфере и в тот период, когда наука об атмосфере была намного менее развита, чем сейчас. Сложные и неопределенные вопросы порождали новых оппонентов осуществления контроля за ХФУ, полагавших, что международное и национальное правовое регулирование этого круга общественных отношений не является необходимым, что требуется дальнейшее обсуждение вопросов атмосферной химии для их лучшего понимания, а ученым следует представить доказательства того, что воздействие ХФУ на озоновый слой является незначительным [12, р. 70–87; 13; 20].

Дебаты по вопросам изменения климата, в частности в США, проходили, со всей очевидностью, в том же ключе.

Взаимосвязанные экономические и политические интересы

Вторым, не менее критическим препятствием является то, что экологические проблемы неотделимы от важнейших политических и экономических интересов. Экологичес-

кие проблемы, а следовательно, и переговоры по экологическим вопросам, не существуют вне зависимости от деятельности в иных политических и экономических областях и от интересов в этих областях. Скорее наоборот, благодаря этим проблемам и интересам экологические проблемы и существуют. Экологические проблемы являются внешними издержками деятельности индивидов, корпораций и государств, преследующей иные важные интересы, такие как производство энергии, добыча угля, легкая промышленность, сельское хозяйство, рыболовство, перевозка, потребление ресурсов, животноводство, урбанизация, производство вооружений, расширение территорий и вооруженные конфликты. Тот факт, что многие из перечисленных видов деятельности могли быть осуществлены с меньшим ущербом для окружающей среды, не стирает связи между этими двумя видами проблем.

Таким образом, международное сотрудничество в области охраны окружающей среды также должно повлечь за собой *de facto* сотрудничество по важным экономическим проблемам, а также по проблемам безопасности. Решение проблемы изменения климата требует управления потреблением ископаемого топлива. Предотвращение более серьезной деградации рыбных ресурсов требует ограничения добычи. Сохранение биоразнообразия требует уменьшения экономического давления, влекущего за собой разрушение мест обитания. Защита и восстановление региональных морей и трансграничных водотоков, таких как Средиземное, Балтийское и Красное моря, берега Нила и Дуная, требуют соглашений о сотрудничестве и скоординированной регуляторной политики большого числа государств с очень разными экономическими интересами, касающимися использования этих вод.

Такая предметная связь приводит к тому, что правительства чаще заботятся об экономических и политических интересах, нежели об экологических последствиях. Кроме того, когда высокие экономические расходы начинают ассоциироваться с совместными мероприятиями, действующие лица могут испытывать боязнь, что их контрагенты получают привилегии, которые приведут к ущербу договор-

ной среде. Многие правительства утрачивают способность вести переговоры, принимать соответствующие акты и правоприменительное экологическое законодательство перед лицом существенных политических или экономических затрат.

Сотрудничество в области охраны стратосферного озона первоначально казалось сложным именно по этим причинам. Многие крупнейшие и влиятельные корпорации (в их число, в частности, входили General Motors, DuPont, Procter and Gamble, Toyota и др.) либо производили, либо использовали ХФУ. Многие считали ХФУ технически и экономически необходимыми для производства продукции и производственных процессов, тесно связанных с современной жизнью, в том числе холодильников, кондиционеров, жидких и твердых пен, аэрозольных спреев, производства транзисторов и компьютерных чипов. Кроме того, производство ХФУ и многих продуктов на базе их использования было стандартизировано и создало новых акторов, полагавшихся на их постоянную доступность. Производство и использование ХФУ в развивающихся странах быстро расширялись, в частности, в Китае, Индии, Аргентине, Бразилии и новых индустриальных странах Тихоокеанского региона. В 1976 г. озоноразрушающие вещества производились в Аргентине, Бразилии, Чехословакии, ГДР, Мексике, Индии, хотя более 90 % их производства приходилось на США, ФРГ, Великобританию, Нидерланды, Францию, Японию и СССР [14, р. 186–197]. Многие наблюдатели были убеждены в том, что дальнейшее расширение и увеличение производства озоноразрушающих веществ в развивающихся странах неизбежны, если не принять новые соглашения, и что, как следствие, успех экологической политики в области охраны озонового слоя зависел от удовлетворения связанных экономических и политических интересов развивающихся стран [11].

Неравные адаптационные издержки

Решение основных проблем, вызываемых экономической деятельностью и приводящих к экологическим трудностям, может принести большую пользу для окружающей среды, здо-

ровья человека и даже экономики. Например, замена ископаемого топлива на энергию ветра, солнца и геотермальную энергию сокращает эмиссию двуокиси серы, вызывающую изменение климата; очищает воздух от других загрязнителей, которые влияют на здоровье человека, снижает импорт энергоносителей из других стран, что улучшает торговый баланс страны, а также создает новые рабочие места в альтернативной энергетике.

В то же время те отрасли, которые связаны с использованием энергетики, базирующейся на старых, традиционных источниках, будут нести экономические издержки и иногда очень существенные затраты. Иными словами, решение общих проблем может привести к получению взаимной выгоды, но не означает, что и затраты будут одинаковыми.

Расходы, связанные с адаптацией к новой политике и практике, могут существенно варьироваться в пределах одной страны и между различными странами, что может стать препятствием на пути осуществления эффективной политики.

Таким образом, решения экологических проблем зачастую включают в себя неравные адаптационные затраты. Это акцентирует внимание на трудностях, заложенных в международной кооперации, которые оказывают существенное воздействие на договорную окружающую среду. Поскольку государства могут быть заинтересованы в получении различных, а порой просто противоположных преимуществ, они могут отказываться от решений, в которых для них предусмотрено более тяжелое бремя, нежели для других государств [15, р. 485–507]. В качестве одной из альтернатив они могут потребовать выплаты компенсации в обмен на свое вступление в международный режим. В большинстве случаев такие трудности возникают применительно к торговым режимам, хотя не следует принижать их значение и важность для решения экологических проблем.

Сравнительные затраты различаются в зависимости от характера экологических проблем, уровня индустриализации, способов производства энергии, ресурсной базы, транспортной политики и от других факторов. Например, Саудовская Аравия будет нести гораздо большее бремя расходов, чем Япония, уча-

ствуя в глобальных попытках побороть глобальное изменение климата.

Действительно, можно утверждать, что Саудовская Аравия будет выведена из бизнеса, в то время как Япония будет продавать энергосберегающие технологии.

Суровые затраты на адаптацию, с которыми столкнется Саудовская Аравия, если международное сообщество примет решение о переходе на электромобили для решения проблемы изменения климата, являются одной из причин, по которой она неохотно участвует в переговорах, направленных на замедление таких процессов. Интересы Бразилии в сфере животноводства и фермерского хозяйства, которые превращают леса в сельскохозяйственные угодья, или индонезийских компаний, занятых вырубкой старых лесов, могут оказаться под большим воздействием, нежели сельскохозяйственные предприятия, осуществляющие устойчивое лесопользование, если международное сообщество примет на вооружение политику, направленную на действительную защиту лесов и критических мест обитания биоразнообразия. Западные общества, особенно в США, понесут гораздо большие затраты, участвуя в глобальных усилиях по уменьшению или уравниванию потребления энергии и ресурсов. Отрасли промышленности, основанные на потреблении токсических химических веществ, встретятся с более высокими затратами на адаптацию, нежели расширяющиеся органические отрасли, такие как стойкие органические загрязнители (СОЗ), режим Роттердамской конвенции и Базельский режим. Управление такими и аналогичными неравными затратами на адаптацию является весьма важной и сложной частью глобального переговорного процесса.

Нелинейные модели изменений

Многие экологические проблемы не развиваются как предсказуемые линейные модели. Внезапное снижение рыбных запасов, неожиданное появление озоновой дыры, а потом и двух дыр [4, с. 13] над Антарктикой и ускоренные темпы таяния льда в Северном Ледовитом океане вследствие изменения климата – лишь некоторые тому примеры. Нелинейное изменение затрудняет предсказание

сроков возникновения и воздействия экологических проблем. Это, в свою очередь, затрудняет процесс разработки и реализации эффективной экологической политики. Данное утверждение абсолютно верно в тех случаях, когда предлагаемая политика является противоречивой или дорогостоящей, поскольку оппоненты могут ссылаться на неопределенность возникновения воздействия и продолжительности в качестве оснований для блокирования конкретных действий.

Межсекторальные препятствия

Помимо своего индивидуального воздействия обозначенные выше экологические проблемы могут создавать кумулятивные или взаимопересекающиеся препятствия на пути эффективного сотрудничества. Например, проблемы сложности и неопределенности связаны с возможностью неравноценных затрат на адаптацию, предлагают возможности агрессивным или менее склонным к риску государствам выискивать позиционные преимущества вместо того, чтобы копить в себе страх своих позиционных недостатков среди склонных к риску или плохо информированных государств. Долгосрочные перспективы и научная сложность предлагают участвующим в выработке политики возможности отложить экономически и политически дорогостоящие решения. Сложные, долгосрочные и дорогостоящие средства, вовлеченность многих акторов и различия в интересах и возможностях отдельных государств снижают вероятность заключения соглашения и повышают возможности и привлекательность свободного поведения в тех ситуациях, когда такое соглашение заключается.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ Данная работа выполнена с использованием справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абашидзе, А. Х. Право внешних сношений / А. Х. Абашидзе, М. В. Федоров, И. А. Чистоходова. – М. : РУДН, 2007. – 391 с.

2. Копылов, М. Н. Забытые факты из истории международного экологического права: конференция ООН по сохранению и утилизации ресурсов 1949 г. / М. Н. Копылов, С. М. Копылов // Евразийский юридический журнал. – 2013. – № 10 (65). – С. 5–9.

3. Копылов, М. Н. Как формировалась функция управления ООН в области охраны окружающей среды / М. Н. Копылов, С. А. Мохаммад, С. М. Копылов // Вестник РУДН. Серия «Юридические науки». – 2013. – № 4. – С. 302–308.

4. Копылов, С. М. Международно-правовые аспекты предупреждения негативных экологических последствий хозяйственной деятельности в Антарктиде: дис. ... канд. юрид. наук / Копылов Станислав Михайлович. – М., 2011. – 199 с.

5. Малеев, Ю. Н. Осторожно: международный договор / Ю. Н. Малеев // Международное право. – 2009. – № 4 (40). – С. 21–28.

6. Мохаммад, С. А. Международное экологическое право в исторической ретроспективе / С. А. Мохаммад // Евразийский юридический журнал. – 2011. – № 8 (39). – С. 44–49.

7. Мохаммад, С. М. А. Международные режимы в международном экологическом управлении / С. М. А. Мохаммад. – М.: АДС Групп, 2013. – 143 с.

8. Роун, Ш. Озоновый кризис. Пятнадцатилетняя эволюция неожиданной глобальной опасности / Ш. Роун. – М.: Мир, 1993. – 320 с.

9. Хрусталева, М. А. Основы теории внешней политики государства / М. А. Хрусталева. – М.: УДН им П. Лумумбы, 1984. – 80 с.

10. Anarchy and the environment: the international relations of common pool resources / ed. by J. S. Barkin, G. E. Shambaugh. – Albany: State University of New York Press, 1999. – 205 p.

11. Benedick, R. Ozone diplomacy – new directions in safeguarding the planet / R. Benedick. – 2nd ed. – Cambridge: Harvard University Press, 1998. – 458 p.

12. Brodeur, P. In the face of doubt / P. Brodeur // New Yorker. – 1986. – June 9. – P. 70–87.

13. Dotto, L. The ozone war / L. Dotto, H. Schiff. – N. Y.: Doubleday, 1978. – 309 p.

14. Downie, D. Comparative public policy of ozone layer production / D. Downie // Political science. – 1993. – Vol. 45. – P. 186–197.

15. Grieco, J. M. Anarchy and the limits of cooperation / J. M. Grieco // International organization. – 1965. – Vol. 42. – P. 485–507.

16. Institutions for the Earth: sources of effective international protection / ed. by P. Haas [et al.]. – Cambridge: MIT Press, 1993. – P. 19–20.

17. International regimes / ed. by S. D. Krasner. – Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1983. – 384 p.

18. Jervis, R. Cooperation under the security dilemma / R. Jervis // World politics. – 1978. – Vol. 30. – P. 167–186.

19. Jervis, R. Perception and misperception in international politics / R. Jervis. – Princeton: Princeton University Press, 1976. – 464 p.

20. Litfin, K. Ozone discourses: science and politics in global environmental cooperation. – N. Y.: Columbia University Press, 1994. – 262 p.

21. Molina, M. Stratospheric sink for chlorofluoromethanes: chlorine atomic catalyzed destruction of ozone / M. Molina, F. S. Rowland // Nature. – 1974. – № 249. – P. 810–812.

22. Morgenthau, H. Politics among nations: the struggle for power and peace / H. Morgenthau. – 5th ed. – N. Y.: Knopf, 1973. – 618 p.

23. Niebuhr, R. Moral man and immoral society: a study in ethics and politics / R. Niebuhr. – N. Y.: Scribner, 1960. – 284 p.

24. Olson, M. The logic of collective action / M. Olson. – Cambridge: Harvard University Press, 1965. – 176 p.

25. Snyder, G. The security dilemma in alliance politics / G. Snyder // World politics. – 1984. – Vol. 36. – P. 461–495.

26. The global environment: institutions, law, and policy / ed. by R. S. Axelrod [et al.]. – 3rd ed. – Washington: CQ Press, 2010. – 321 p.

27. Van Asselt, H. The fragmentation of global climate governance: consequences and management of regime interactions / H. Van Asselt. – Northampton: Edward Elgar Publ., 2014. – 352 p.

28. Waltz, K. Theory of international politics / K. Waltz. – N. Y.: McGraw Hill, 1979. – 250 p.

REFERENCES

1. Abashidze A. Kh., Fedorov M. V., Chistokhodova I. A. *Pravo vneshnikh snosheniy* [Law of External Affairs]. Moscow, RUDN Publ., 2007. 391 p.

2. Kopylov M. N., Kopylov S. M. Zabytye fakty iz istorii mezhdunarodnogo ekologicheskogo prava: konferentsiya OON po sokhraneniyu i utilizatsii resursov 1949 g. [Forgotten Facts From the History of International Environmental Law: the 1949 UN Conference on Conservation and Utilization of Resources]. *Evraziyskiy yuridicheskiy zhurnal*, 2013, no. 10 (65), pp. 5–9.

3. Kopylov M. N., Mokhammad S. A., Kopylov S. M. Kak formirovalas funktsiya upravleniya OON v oblasti okhrany okruzhayushchey sredy [How the Function of the UN Environmental Management Has Been Created]. *Vestnik RUDN. Seriya "Yuridicheskie nauki"*, 2013, no. 4, pp. 302–308.

4. Kopylov S. M. *Mezhdunarodno-pravovye aspekty preduprezhdeniya negativnykh ekologicheskikh posledstviy khozyaystvennoy deyatelnosti v Antarktide: dis. ... kand. yurid. nauk* [The International Legal Issues of Preventing Harmful

Environmental Consequences Coming From Industrial Activities in Antarctic. Cand. jurid. sci. diss.]. Moscow, 2011. 199 p.

5. Maleev Yu.N. Ostorozhno: mezhdunarodnyy dogovor [Take Care: International Treaty]. *Mezhdunarodnoe pravo*, 2009, no. 4 (40), pp. 21-28.

6. Mokhammad S.A. Mezhdunarodnoe ekologicheskoe pravo v istoricheskoy retrospektive [International Environmental Law in Historical Retrospective]. *Evraziyskiy yuridicheskiy zhurnal*, 2011, no. 8 (39), pp. 44-49.

7. Mokhammad S.A. *Mezhdunarodnye rezhimy v mezhdunarodnom ekologicheskom upravlenii* [International Regimes in International Environmental Management]. Moscow, ADS Grupp Publ., 2013. 143 p.

8. Roun Sh. *Ozonovyy krizis. Pyatnadtsatiletnyaya evolyutsiya neozhidannoy globalnoy opasnosti* [The Ozone Crisis. The 15-Year Evolution of Unexpected Global Threat]. Moscow, Mir Publ., 1993. 320 p.

9. Khrustalev M.A. *Osnovy teorii vneshney politiki gosudarstva* [Theoretical Basis of a State's Foreign Policy]. Moscow, UDN im P. Lumumby Publ., 1984. 80 p.

10. Barkin J.S., Shambaugh G. E., eds. *Anarchy and the Environment: The International Relations of Common Pool Resources*. Albany, State University of New York Press, 1999. 205 p.

11. Benedick R. *Ozone Diplomacy - New Directions in Safeguarding the Planet*. 2nd ed. Cambridge, Harvard University Press, 1998. 458 p.

12. Brodeur P. In the Face of Doubt. *New Yorker*, 1986, June 9, pp. 70-87.

13. Dotto L., Schiff H. *The Ozone War*. New York, Doubleday, 1978. 309 p.

14. Downie D. Comparative Public Policy of Ozone Layer Production. *Political Science*, 1993, vol. 45, pp. 186-197.

15. Grieco J.M. Anarchy and the Limits of Cooperation. *International Organization*, 1965, vol. 42, pp. 485-507.

16. Haas P., et al., eds. *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Protection*. Cambridge, MIT Press, 1993, pp. 19-20.

17. Krasner S.D., ed. *International Regimes*. New York, Cornell University Press, 1983. 384 p.

18. Jervis R. Cooperation Under the Security Dilemma. *World Politics*, 1978, vol. 30, pp. 167-186.

19. Jervis R. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, Princeton University Press, 1976. 464 p.

20. Litfin K. *Ozone Discourses: Science and Politics in Global Environmental Cooperation*. New York, Columbia University Press, 1994. 262 p.

21. Molina M., Rowland F.Sh. Stratospheric Sink for Chlorofluoromethanes: Chlorine Atomic Catalyzed Destruction of Ozone. *Nature*, 1974, no. 249, pp. 810-812.

22. Morgenthau H. *Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace*. 5th ed. New York, Knopf, 1973. 618 p.

23. Niebuhr R. *Moral Man and Immoral Society: a Study in Ethics and Politics*. New York, Scribner, 1960. 284 p.

24. Olson M. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Harvard University Press, 1965. 176 p.

25. Snyder G. The Security Dilemma in Alliance Politics. *World Politics*, 1984, vol. 36, pp. 461-495.

26. Axelrod R.S., et al., ed. *The Global Environment: Institutions, Law, and Policy*. 3rd ed. Washington, CQPress, 2010. 321 p.

27. Van Asselt H. *The Fragmentation of Global Climate Governance: Consequences and Management of Regime Interactions*. Northampton, Edward Elgar Publ., 2014. 352 p.

28. Waltz K. *Theory of International Politics*. New York, McGraw Hill, 1979. 250 p.

**FORMATION OF GLOBAL ENVIRONMENTAL POLICY
AND INTERNATIONAL REGIMES
OF INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL MANAGEMENT:
*PER ASPERA AD ASTRUM***

Kopylov Mikhail Nikolaevich

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Department of International Law,
Peoples' Friendship University of Russia,
Academician of the Russian Academy of Natural Sciences, Russian Ecological Academy,
International Academy of Sciences of Ecology and Life Safety
prof.mikhail.kopylov@gmail.com
Miklukho-Maklaya St., 6, office 370, 117198 Moscow, Russian Federation

Kopylov Stanislav Mikhaylovich

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Department of International Law,
Peoples' Friendship University of Russia
ksmfiles@gmail.com
Miklukho-Maklaya St., 6, office 370, 117198 Moscow, Russian Federation

Mohammad Sarvar Mohammad Anvar

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,
Department of Theory and Practice of Foreign Languages,
Peoples' Friendship University of Russia
etimakina@yandex.ru
Miklukho-Maklaya St., 9, 117198 Moscow, Russian Federation

Abstract. The article formulates and reveals the concept of international regime in international environmental management, highlights certain elements of this concept, analyzes semantic content of each of these elements.

We can consider the following international regimes of international environmental management as already formed: the international regime of control in the sphere of climate change prevention; international regime of hazardous wastes traffic control; international regime of toxic chemicals management; international regime of biodiversity management; international regime of control over some endangered species and protection of habitats; international control mode of the oceans pollution prevention; international regime of desertification control; international regime of the Antarctic ecosystem management; international regime of control over transboundary air pollution prevention in Europe.

It is concluded that the sphere of natural resources management has gained some international experience. However, the issues related to the international environmental management are more complicated due to scientific uncertainty, a comprehensive environmental degradation, and the difficulties of adoption and implementation of international obligations of countries on their territories, and in accordance with the hard other states. Therefore it is very important to understand the obstacles that prevent the formation of global environmental policy. Such obstacles can be roughly divided into four types: systemic barriers; procedural hurdles; lack of necessary and sufficient conditions; barriers characterizing international environmental problems.

Key words: international regime, international environmental management, "soft" law, protection of the ozone layer, wastes management, environmental policy, systemic obstacles.