

Концепция устойчивого развития и международное право окружающей среды¹

Аннотация. Статья посвящена влиянию концепции устойчивого развития на международное право окружающей среды. Данная концепция, во многом, задает ориентиры для принятия его норм и тем самым определяет контуры правовых экологических режимов. На основе анализа международных документов ООН, начиная со Стокгольмской декларации 1972 г., далее Декларации Рио-92, Йоханнесбургской декларации 2002 г., Декларации тысячелетия и Целей устойчивого развития, представлены эволюция концепции устойчивого развития, смещение акцентов в ее содержании и стремление к интеграции между тремя измерениями устойчивого развития — экономическими, социальными и экологическими интересами — для всех государств. В статье обозначено несколько аспектов, определяющих значение концепции устойчивого развития для международного права окружающей среды: 1) содержание устойчивого развития в контексте обязательств государств; 2) взаимное влияние актов рекомендательного характера и норм международного права окружающей среды на конкретизацию и реализацию концепции устойчивого развития; 3) взаимодействие различных отраслей международного права в контексте обеспечения устойчивого развития.

Ключевые слова: Устойчивое развитие, Декларация Рио-92, Всемирный саммит по устойчивому развитию, цели развития тысячелетия, цели устойчивого развития, международное право окружающей среды



**Наталья
Александровна
СОКОЛОВА,**

доктор юридических наук,
доцент,
заведующий кафедрой
международного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
intlawmgua@yandex.ru,
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.87.11.225-232

N. A. SOKOLOVA,

Head of the Department of International Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Dr. Sci. (Law), Associate Professor

intlawmgua@yandex.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

The Concept of Sustainable Development and International Environmental Law

Abstract. The article is devoted to the influence of the concept of sustainable development on international environmental law. This concept, in many ways, sets guidelines for the adoption of its norms and thereby defines the contours of legal environmental regimes. Based on the analysis of international UN

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-15045.

documents, starting with the Stockholm Declaration of 1972, then the RIO 92 Declaration, the Johannesburg Declaration of 2002, the Millennium Declaration and the Sustainable Development Goals, the evolution of the concept of sustainable development, the shift in emphasis in its content and the desire for integration between the three dimensions of sustainable development — economic, social and environmental interests — for all states is presented. The article identifies several aspects that determine the importance of the concept of sustainable development for international environmental law: 1) the content of sustainable development in the context of State obligations; 2) the mutual influence of advisory acts and norms of international environmental law on the specification and implementation of the concept of sustainable development; 3) the interaction of various branches of international law in the context of sustainable development.

Keywords: *sustainable development, RIO 92 Declaration, World Summit on Sustainable Development, Millennium Development Goals, Sustainable Development Goals, international environmental law.*

Формирование международного права окружающей среды в значительной степени осуществляется на основе концепций, которые дают ориентиры для принятия его норм и тем самым определяют контуры правовых экологических режимов. Однако всегда возникает широкая дискуссия, причем на самых разных уровнях, о правовом значении таких концепций, начинается активное обсуждение их содержания.

В настоящее время во многом определяющей для развития международного права окружающей среды, и не только данной отрасли, но и международного экономического права, международного права прав человека, выступает концепция устойчивого развития, что неизбежно ведет к обсуждению ее содержания. Государства возвращаются к концепции устойчивого развития в различных документах в поисках баланса экономических, социальных, экологических интересов в его фундаментальном значении для развития цивилизации.

Что касается важности идеи интеграции, заключенной в концепции устойчивого развития, то она подчеркивалась еще в Стокгольмской декларации. Действительно, принцип 13 гласит, что «[в] целях обеспечения более рационального управления ресурсами и улучшения таким образом окружающей среды государства должны выработать единый и скоординированный подход к планированию своего развития для обеспечения того, чтобы это развитие соответствовало потребностям охраны и улучшения окружающей среды на благо населения этих государств»².

Представленная в 1980 г. в совместном докладе, опубликованном Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП), Всемирным фондом дикой природы (WWF)

² Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды. Принята Конференцией Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды. Стокгольм, 1972 // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml.

и Международным союзом охраны природы (МСОП)³, концепция устойчивого развития получила широкое признание после публикации доклада Комиссии Х. Брундтланд «Наше общее будущее» в 1987 г.⁴: «Для достижения устойчивого развития защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него»⁵.

В Повестке дня на XXI век сказано, что обеспечение безопасного и благополучного будущего возможно достичь совместными усилиями — на основе глобального партнерства в интересах обеспечения устойчивого развития (п. 1. 1)⁶. Определение устойчивого развития было уточнено в Йоханнесбурге: экономическое развитие, социальное развитие и охрана окружающей среды являются взаимосвязанными и взаимоукрепляющими основами устойчивого развития⁷.

В Декларации тысячелетия ООН уважение к природе обозначено как фундаментальная ценность и говорится, что «в основу охраны и рационального использования всех живых организмов и природных ресурсов должна быть положена осмотрительность в соответствии с постулатами устойчивого развития. Только таким образом можно сохранить для наших потомков те огромные богатства, которые дарованы нам природой»⁸.

Несмотря на то, что среди ценностей названа солидарность, вопросы устойчивого развития еще рассматриваются в большей степени применительно к окружающей среде, но определенное смещение акцентов уже произошло в сторону социально-экономического развития, что подтверждается и Декларацией РИО-92.

Указанные документы рекомендательного характера по устойчивому развитию вносят вклад в прогрессивное развитие международного права. С одной стороны, положения таких документов способствуют конкретизации формулировок положений об устойчивом развитии. С другой стороны, международное право окружающей среды является правовой основой для реализации заявленных целей даже с учетом их развития, к примеру, от целей развития тысячелетия (2000 г.) до целей устойчивого развития (2015 г.).

³ IUCN, UNEP, WWF, World Conservation Strategy. Introduction: Living Resource Conservation for Sustainable Development (1980) // URL: <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/wcs-004.pdf>.

⁴ Наше общее наследие : Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию. М., 1989. С. 50.

⁵ Декларация по окружающей среде и развитию. Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3—14 июня 1992 г. Принцип 4 // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml.

⁶ Повестка дня на XXI век. Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3—14 июня 1992 г. // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.shtml.

⁷ Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию. Принята на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию (Йоханнесбург, Южная Африка, 26 августа — 4 сентября 2002 г.). П. 5 // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/decl_wssd.shtml.

⁸ Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций. Принята резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 г. // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml.

Хотя принято значительное число документов по устойчивому развитию, все еще неясно, обречен ли концептуальный синергизм, существующий между охраной окружающей среды и развитием, оставаться недостижимым стремлением международного сообщества или все же возможно в контексте и на основе устойчивого развития обеспечить эффективную основу для развития международного права и национального законодательства в целях комплексного решения проблем развития⁹.

В доктрине и практике предпринимаются попытки найти правовую форму концепции устойчивого развития. Согласимся с П.-М. Дюпюи (Pierre-Marie Dupuy) и Х. Э. Виньюалесом (Jorge E. Viñuales), что «политическое использование этой концепции менее актуально для нынешних целей, чем ее юридическое использование», поэтому важно фокусироваться на ее правовой основе, на ее функциях в международном праве окружающей среды¹⁰. Не случайно в заключительном принципе Декларации РИО-92 заявлено о сотрудничестве государств в дальнейшем развитии международного права в области устойчивого развития (принцип 27).

По мнению М. Сеггер (M. C. Segger) и А. Халфана (A. Khalfan), мы наблюдаем процесс формирования международно-правовых принципов устойчивого развития, при заключении договоров на основе которых возможно более эффективное согласование экономических, социальных и экологических норм и режимов¹¹.

В 2002 г. Ассоциация международного права приняла Нью-Делийскую Декларацию о принципах международного права, связанных с устойчивым развитием¹². В ее преамбуле цель устойчивого развития подразумевает «всеобъемлющий и комплексный подход к экономическим, социальным и политическим процессам, которые направлены на устойчивое использование природных ресурсов и охрану окружающей среды, от которых зависит состояние природы и жизнь человека, а также на социальное и экономическое развитие, и который направлен на реализацию права всех людей на достаточный уровень жизни на основе их активного, свободного и конструктивного участия в развитии и в справедливом распределении создаваемых благ с учетом потребностей и интересов будущих поколений».

Справедливо также мнение П. Бирни (P. Birni) и А. Бойла (A. Boyle) о том, что к одной из важных ролей международного права окружающей среды относится конкретизация содержания устойчивого развития главным образом через международные экологические договоры¹³. Ряд исследователей сосредоточивает внимание на интерпретации устойчивого развития как принципа интеграции, который

⁹ Подробнее см.: *Pavoni R., Piselli D.* The Sustainable Development Goals and International Environmental Law: Normative Value and Challenges for Implementation // *Veredas do Direito, Belo Horizonte*. V. 13. No. 26 Maio/Agosto de 2016. P. 15.

¹⁰ *Dupuy P.-M., Viñuales J. E.* International Environmental Law. Sec. ed. CUP. 2018. P. 90.

¹¹ *Segger M. C., Khalfan A.* Sustainable Development Law: Principles, Practices and Prospects. N. Y. : Oxford University Press, 2004. P. 96.

¹² ILA New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development // URL: <http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/LI/MON-070850.pdf>.

¹³ *Birnie P., Boyle A.* International Law and the Environment. Sec. ed. N. Y. : Oxford University Press, 2002. P. 47.

демонстрирует потенциал для кристаллизации такого принципа либо в качестве обычной нормы, либо в качестве общего принципа права¹⁴.

Сложность правового восприятия концепции устойчивого развития проявляется и в желании в ее рамках рассматривать и интерпретировать практически любые принципы международного права окружающей среды, и в стремлении выявить ее более конкретные содержательные компоненты, такие как: необходимость принимать во внимание интересы будущих поколений (1); обязанность государства эксплуатировать свои природные ресурсы устойчивым способом (2); учет интересов других государств (3); обязанность государств инкорпорировать экологические интересы в политику развития (4)¹⁵.

Необходимость интеграции социально-экономических и экологических проблем поднимает важный практический вопрос: как обязанность интеграции должна применяться при урегулировании споров? В деле Габчикова — Надьмарош (Венгрия против Словакии) в своем особом мнении судья Международного Суда С. Вирамантри (C. G. Weeramantry) отметил, что принцип устойчивого развития представляет собой нечто большее, чем просто концепцию; он примиряет принцип уважения права на развитие и принцип охраны окружающей среды¹⁶. Тем не менее в решении Международного Суда по делу целлюлозных заводов Суд подтвердил концепцию устойчивого развития, выраженную большинством в деле Габчикова — Надьмарош, а именно, что это концепция или цель, которая должна служить ориентиром для переговоров между сторонами¹⁷.

В любом случае устойчивое развитие в его экономическом, социальном и экологическом аспектах представляет собой один из ключевых элементов в деятельности всей системы ООН. Соответственно, «усилия по расширению международного сотрудничества будут... направлены на поощрение интеграции трех компонентов устойчивого развития — экономического развития, социального развития и охраны окружающей среды — как взаимозависимых и взаимодополняющих факторов»¹⁸.

В этом понимании концепция устойчивого развития служит важным импульсом для развития международного права окружающей среды, определяет его тенденции и перспективы регулирования международных экологических отношений, в том числе в контексте взаимодействия различных отраслей международного права. Приведем пример такого влияния. Международно-правовое регулирование отношений в сфере охраны окружающей среды происходит с учетом

¹⁴ Pavoni R., Piselli D. Op. cit. P. 46.

¹⁵ Dupuy P.-M., Viñuales J. E. Op. cit. P. 92.

¹⁶ Case Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia). Judgment of 25 September 1997. Separate Opinion of Vice-President Weeramantry // URL: <http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7383.pdf>.

¹⁷ Case concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay) Judgment of 20 April 2010, paras. 75—77 and 177 // URL: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/135/135-20100420-JUD-01-00-EN.pdf>.

¹⁸ Итоговый документ Всемирного саммита 2005 г. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/60/1 от 16 сентября 2005 г. П. 10, 48 // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/outcome2005.shtml.

экономических интересов. И наоборот — при заключении международных договоров, регулирующих в первую очередь экономические отношения, учитывается необходимость соблюдения экологических стандартов.

Так, основной целью Договора к Энергетической хартии (ДЭХ)¹⁹ является формирование правовых рамок многостороннего сотрудничества в энергетической сфере. Большинство его положений касается международной энергетики применительно к инвестиционным и торговым аспектам. Экологическим аспектам, которые должны приниматься во внимание при осуществлении энергетической деятельности, посвящена ст. 19 ДЭХ. В ней установлено, что каждая сторона «стремится сводить к минимуму экономически эффективными методами вредное воздействие на окружающую среду²⁰, имеющее место либо в пределах, либо за пределами ее территории в результате всех операций в рамках энергетического цикла на ее территории, учитывая надлежащим образом вопросы безопасности».

Вместе с тем при учете экологических аспектов исходными для государств признаются соображения экономической эффективности. В такой взаимосвязи осуществляется достижение цели обеспечения устойчивого развития. Положения ст. 19 ДЭХ получают развитие в Протоколе по вопросам энергетической эффективности и соответствующим экологическим аспектам²¹.

Протокол налагает на государства более значительные обязательства в отношении энергетической эффективности. Как и ст. 19, Протокол закрепляет положение об устойчивом развитии, определяет программные принципы содействия повышению энергетической эффективности как значительного источника энергии и последующего ослабления неблагоприятного воздействия на окружающую среду энергетических систем. Договаривающиеся стороны формулируют стратегии и программные цели в области повышения энергетической эффективности, но в соответствии с их собственными конкретными энергетическими условиями. Оговорка о собственных условиях хорошо известна соглашениям в сфере охраны окружающей среды. В данном случае фактически любые действия рассматриваются сами по себе как выполнение обязательств, поэтому особую значимость приобретает оценка эффективности выполнения соглашения и достижения установленных целей.

Изначально концепция устойчивого развития акцентировала внимание на поиске равновесия между обеспечением интересов государств разного уровня развития, что проявляется в осознании невозможности возложения одинаковых обязательств на все государства. Сейчас, на наш взгляд, наблюдается смещение

¹⁹ URL: <https://docs.cntd.ru/document/499060547>.

²⁰ Воздействие для целей ст. 19 ДЭХ понимается максимально широко и означает «любое воздействие, оказываемое определенной деятельностью на окружающую среду, включая воздействие на здоровье и безопасность человека, флору, фауну, почву, воздух, воду, климат, ландшафт и исторические памятники или другие физические сооружения либо взаимодействие между этими факторами; оно включает также воздействие на культурное наследие или социально-экономические условия в результате изменений этих факторов».

²¹ Договор к Энергетической хартии и связанные с ним документы. С. 159—180 // URL: <https://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Legal/ECT-ru.pdf>.

акцентов в сторону содержательного определения проблем для всех государств и поиска их решения.

В таком ключе были сформулированы Цели в области устойчивого развития (ЦУР), которые являются своеобразным призывом к действию, исходящим от всех стран — бедных, богатых и среднеразвитых²².

«Семнадцать целей в области устойчивого развития и 169 задач, которые мы объявляем сегодня, свидетельствуют о масштабности и амбициозности этой новой всеобщей повестки дня. Они предусматривают продолжение работы, начатой в период действия целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и окончательное достижение тех целей, которых не удалось достичь»²³.

Принятие ЦУР отражает стремление изменить повестку в отношении устойчивого развития: не только усилить экономические и социальные компоненты, но и определить взаимодействие между различными компонентами устойчивого развития в свете проблем и задач, которые должны учитываться государствами при реализации. К примеру, в ЦУР прямо признается, «что социально-экономическое развитие зависит от рационального использования природных ресурсов нашей планеты» (п. 33). Такая взаимосвязь подчеркивается постоянно, чтобы избежать жесткого разделения между этими направлениями, тем самым ориентируя на комплексный подход к их решению.

Реальный потенциал Повестки дня на период до 2030 года для достижения ее целей можно будет оценить с учетом того, как в практике государств и международной судебной практике будут толковаться и применяться соответствующие нормы международного права.

Интеграцию между тремя измерениями устойчивого развития часто рассматривают как имеющую первостепенное значение. Если страны стремятся достичь одной конкретной цели без должного учета последствий для других целей в рамках той же ЦУР или в рамках другой, это неизбежно приводит к приоритету отдельных интересов²⁴. Тем не менее дать однозначно положительную оценку в плане преодоления разрозненности и реальной интеграции все еще затруднительно.

Несмотря на комплексный характер всех ЦУР и отсутствие какой-либо иерархии, нельзя не заметить, что центр тяжести первых ЦУР сосредоточен на социально-экономическом развитии (в качестве первой цели определена ликвидация нищеты), а борьба с изменением климата, сохранение морских экосистем и экосистем суши находятся почти на последнем месте в списке. В Докладе о человеческом развитии в Российской Федерации также подчеркивается: «В парадигме устойчивого развития роль реализации человеческого потенциала объективно еще более важна, нежели устойчивость планетарного экономического роста с

²² Цели устойчивого развития // URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/sustainable-development-goals/>.

²³ Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 25 сентября 2015 г. [без передачи в главные комитеты (A/70/L.1)] 70/1. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года // URL: https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_ru.pdf.

²⁴ Pavoni R., Piselli D. Op. cit. P. 26—27.

учетом сохранения природных факторов существования человеческого общества (экология, климат и пр.)»²⁵.

Закрепление концепции устойчивого развития в международном праве должно проявляться в установлении прав и обязанностей сторон, в требовании действовать таким образом, чтобы экономическое развитие и потребление природных ресурсов были сбалансированными и не усугубляли социальных проблем. Концепция устойчивого развития становится своеобразным камертоном, на который настраиваются международные договоры, регулирующие экономические отношения, решающие социальные проблемы и обеспечивающие экологические интересы. При этом ориентиром для учета экологических аспектов при обеспечении интересов социально-экономического развития служат принципы и нормы международного права окружающей среды.

С одной стороны, важной является адекватность экономического развития для удовлетворения основных потребностей людей и улучшения социального благосостояния. В этом смысле устойчивость в социально-экономическом контексте не является несовместимой с правом каждого государства осуществлять развитие, учитывая собственные условия. С другой стороны, развитие экономики не должно ставить под угрозу качество жизни нынешнего и будущих поколений и не должно вести к деградации экосистем.

Следовательно, обязанность каждого государства состоит в том, чтобы обеспечить такое экономическое развитие, которое не противоречит экологическим целям и уменьшает в стремлении к нулю возможные негативные последствия для окружающей среды.

Концепция устойчивого развития максимально широкая, и найти в ее рамках (не в смысле заданной ограниченности) условия баланса и интеграции экологических интересов и аспектов социально-экономического развития — это вопрос ее действительной реализации, и это, пожалуй, сегодня один из самых сложных интеллектуальных вызовов для международного права окружающей среды.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Наше общее будущее : Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР) / пер. с англ. ; под ред. С. А. Евтеева, Р. А. Перелета ; предисл.: Г. Харлем Брундтланд. — М. : Прогресс, 1989. — 371 с.
2. *Birnie P., Boyle A.* International Law and the Environment. — Sec. ed. — N. Y. : Oxford University Press, 2002. — 798 p.
3. *Dupuy P.-M., Viñuales J. E.* International Environmental Law. — Sec. ed. — CUP, 2018. — 522 p.
4. *Pavoni R., Piselli D.* The Sustainable Development Goals and International Environmental Law: Normative Value and Challenges for Implementation // *Veredas do Direito*, Belo Horizonte. — V. 13. — No. 26. — Maio/Agosto de 2016. — P. 13—60.
5. *Segger M. C., Khalfan A.* Sustainable Development Law: Principles, Practices and Prospects. — N. Y. : Oxford University Press, 2004. — 490 p.

²⁵ Цели устойчивого развития. ООН и Россия, 2016 : доклад / Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2016 // URL: <https://ac.gov.ru/files/publication/a/11068.pdf>.