

**Василенко Е. П., Близначья Е.А. Формирование экологической повестки дня
Экономического и Социального совета ООН (1945-1971 гг.)**

Василенко Е. П. - НП Центр изучения комплексных проблем
природопользования и окружающей среды,

E-mail: ekaterina1278@gmail.com;

Близначья Е.А. - Московский государственный институт
международных отношений (Университет) МИД России,

E-mail: ekate.bliznetskaya@gmail.com

*Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского научного фонда,
проект № 16-18-10315, реализуется в Санкт-Петербургском государственном
университете.*

Принято считать, что вопросы охраны окружающей среды стали всесторонне обсуждаться на международной арене только после Стокгольмской конференции по окружающей человека среде 1972 года. Также известно, что международное экологическое сотрудничество развивалось на разных уровнях задолго до этого события. На двустороннем и многостороннем уровне, начиная со второй половины XIX века, заключались международные соглашения об охране компонентов окружающей среды, в рамках своей компетенции экологической проблематикой занимались различные международные организации. Спустя всего 4 года после создания ООН по решению Экономического и социального совета была проведена Научная конференция по охране и использованию ресурсов¹⁹⁵, целью которой был обмен информацией о природоохранных технологиях, их стоимости и выгод. Начиная с 1973 года за формирование международной экологической повестки дня ответственна Программа ООН по окружающей среде, однако эту деятельность ЮНЕП осуществляет параллельно с другими учреждениями системы ООН, устанавливающими экологические повестки в своей сфере компетенции.

Учитывая фрагментированный характер природоохранной деятельности органов и учреждений ООН, проследить эволюцию экологической повестки дня с момента создания Организации до наших дней представляется довольно сложной задачей. Ее выполнение требует, в первую очередь, исследования деятельности основных органов ООН: Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального совета. В данной статье представлены результаты изучения формирования экологической повестки на материалах резолюций Экономического и Социального совета ООН. Проводя исследование, авторы стремились найти ответы на следующие исследовательские вопросы: какие проблемы стали основой повестки дня ЭКОСОС? Какое место в повестке дня ЭКОСОС занимают экологические вопросы? Что дает понимание динамики формирования и изменения природоохранной повестки дня Экономического и Социального совета?

Экономический и Социальный совет ООН как объект исследования

Несмотря на то, что экологическая проблематика уже давно является предметом мировой политики, равно как и международных исследований, до сегодняшнего дня не предпринималось попыток проследить эволюцию содержательного наполнения международной экологической повестки дня, полагаясь на анализ документов регулярных сессий главных органов ООН. Как правило, исследователи выделяют исторические предпосылки включения окружающей среды в число обсуждаемых международных проблем¹⁹⁶, на примере тех или иных экологических вопросов рассматривают историю

¹⁹⁵ Прим. United Nations Scientific Conference on the Conservation and Utilization of Resources, Lake Success, NY, US, 17 August - 6 September 1949

¹⁹⁶ Speth J. G. The global environmental agenda: Origins and prospects //Global environmental governance: Options

формирования международной экологической политики¹⁹⁷ и международного экологического права. Однако чаще всего в публикациях и российских и зарубежных авторов включение окружающей среды в международную повестку дня связывается с чередой международных конференций (от Стокгольма до Рио+20) и принятием ключевых экологических конвенций.

Выбор резолюций Экономического и Социального совета в качестве первичного материала для исследования, продиктован характером деятельности, которую осуществляет данный орган.

В соответствии с Уставом ООН Экономический и Социальный совет осуществляет свою деятельность по двум основным направлениям. Первое направление связано с исследовательскими и консультационными функциями. Согласно статье 62 Устава ООН ЭКОСОС выполняет исследования и выпускает доклады, в которых отражаются текущее положение, а также проблемы в таких сферах, как экономика, культура, здравоохранение, социальная сфера, образование и в других подобных вопросах¹⁹⁸. Помимо этого, в его полномочия входит организация конференций, посвященных вышеперечисленным темам¹⁹⁹. Консультационная функция заключается в составлении рекомендаций для Генеральной Ассамблеи, Совета Безопасности, Членов Организации и заинтересованных специализированных учреждений.

Вторым направлением является координация деятельности специализированных учреждений в рамках Организации Объединенных Наций посредством заключения соглашений²⁰⁰. Согласование деятельности специализированных учреждений осуществляется с помощью консультаций с ними и рекомендаций таким учреждениям.

Процедура исследования экологической повестки дня ЭКОСОС

Методология исследования. Проведенный в рамках исследования анализ резолюций Экономического и Социального совета ООН за период 1946-1971 гг. основывался на отборе ключевых слов из названий резолюций. В контексте данного исследования под термином «ключевое слово» понимается слово или словосочетание, заключающее в себя вопрос социально-экономического характера или экологическую проблему.

Причина выбора данного подхода к проведению анализа заключается в том, что он позволит дать количественную оценку, а также даст возможность восстановить хронологическую последовательность появления и «живучесть» в повестки дня тех или иных экономических, социальных или экологических вопросов.

Также в работе применялся метод генерализации, позволивший точнее определить основные составляющие повестки дня ЭКОСОС.

Материалы исследования. В основу данного исследования был положен анализ названий резолюций, принятых на сессиях Экономического и Социального совета ООН в период с 1946 года по 1971 год.

Процедура исследования.

Для наиболее полного и точного анализа было решено провести его в три этапа. На первом этапе была создана база в программе Excel, включающая в себя резолюции, принятые Экономическим и Социальным советом с 1946 по 1971 год (51 сессия). Исследуемый период был разделен на временные отрезки по 5 лет.

Первым шагом при работе с базой данных на первом этапе стало определение общего количества резолюций и его изменение. Из графика (Рис. 1) видно, что общее

and opportunities. 2002. P. 1-20.

¹⁹⁷ Caldwell L. K., Weiland P. S. International environmental policy: from the twentieth to the twenty-first century. / L.K. Caldwell // Durham, NC: Duke University Press/ 1996. 484 p.

¹⁹⁸ Устав Организации Объединенных Наций. — Сан-Франциско, 1945. — Ст. 62.1.

¹⁹⁹ Устав Организации Объединенных Наций. — Сан-Франциско, 1945. — Ст. 62.4.

²⁰⁰ Устав Организации Объединенных Наций. — Сан-Франциско, 1945. — Ст. 63.1.

количество принятых на сессиях ЭКОСОС не претерпевало значительных изменений от одного временного отрезка к другому до 1966 года. При этом, максимальное число резолюций, а именно 369, было принято в период с 1946-1950 гг., а минимальное (211) – во второй половине 50-х годов. Однако в 1965-1971 гг. общее количество резолюций возросло до 534.

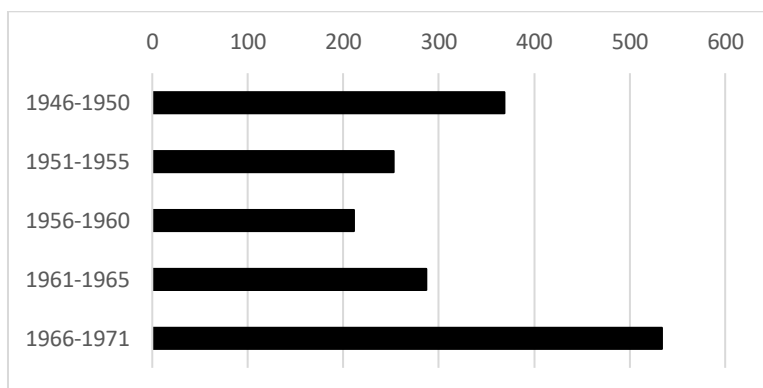


Рис. 1. Количество резолюций, принятых с 1946 по 1971 год.

Поскольку целью настоящего исследования является выявление круга вопросов, из которых состоит повестка Экономического и Социального совета, то есть ее тематической составляющей, то следующим шагом в рамках данного этапа стало определение общей структуры повестки дня ЭКОСОС. Для этого каждая из 1654 резолюций, принятых Экономическим и Социальным советом, была отнесена к одному из нижеперечисленных блоков:

1. Тематический блок, состоящий из резолюций по разного рода международным проблемам;
2. Организационный блок, включающий помимо непосредственно организационных вопросов, резолюции по докладам комиссий, комитетов и межправительственных организаций;
3. Блок координации, отражающий взаимодействие ЭКОСОС со специализированными учреждениями и МПО;
4. Блок взаимодействия с НПО;
5. Блок технической помощи.

Представленный ниже график (Рис. 2) наглядно демонстрирует, что почти половина всех принятых резолюций в рамках рассматриваемого периода принята с целью решения тех или иных международных проблем. Резолюции, связанные с организационными вопросами и координацией, составляют около 40% от общего количества резолюций. На оставшиеся 10% приходятся резолюции блоков взаимодействия с НПО и технической помощи.

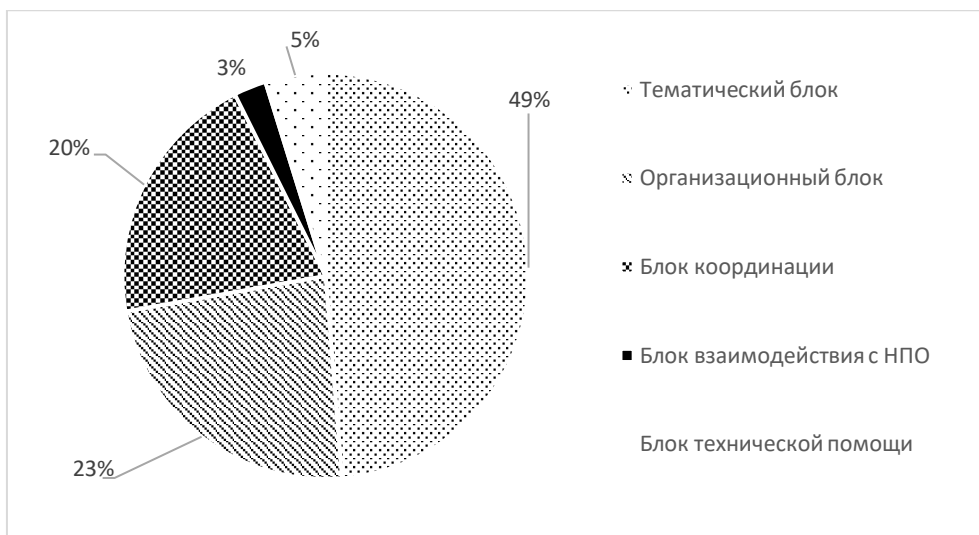


Рис. 2. Общая структура повестки дня ЭКОСОС (1946-1971 гг.)

На втором этапе детальному анализу был подвергнут тематический блок для выявления круга вопросов, которыми занимался ЭКОСОС в рамках исследуемого периода, что в результате позволит сделать выводы, касательно процесса формирования повестки дня данного органа Организации Объединенных Наций. Для этого в названии каждой резолюции выделялись ключевые слова – темы. В итоге всего за 1946-1971 гг. было принято 813 резолюций по 47 различным темам, затрагивающим актуальные на тот или иной период времени вопросы социально-экономического характера. Из них 74 резолюции были приняты по экологическим вопросам, таким как ресурсы, стихийные бедствия, новые источники энергии, проблемы окружающей человека среды, национальные парки, исследования в области естественных наук и исследования моря (рис 3).

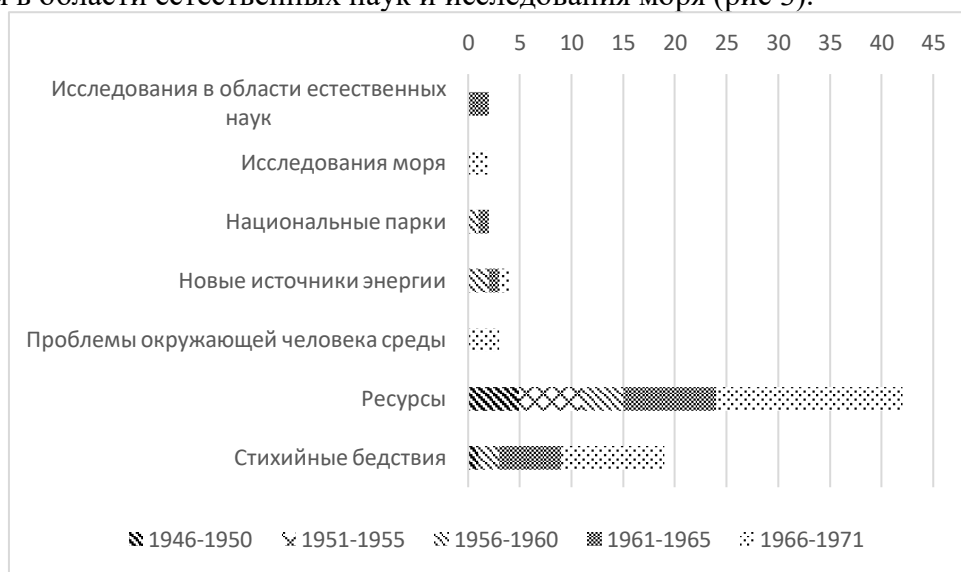


Рис. 3. Частота упоминаний ключевых слов по экологической тематике с 1946 по 1971 гг.

Проведенное исследование также позволяет сделать вывод, что тематическая основа повестки дня ЭКОСОС была сформирована уже в период с 1946 по 1950 гг. Это подтверждается и тем, что наибольшая доля вопросов в рамках повестки дня Экономического и Социального совета в каждом последующем временном отрезке состоит из тем, впервые появившихся в первые пять лет работы данного органа (рис. 4). Также необходимо обратить внимание и на те вопросы, которые входили в состав повестки дня ЭКОСОС на протяжении всего изучаемого периода. Среди таких тем можно выделить

следующие:

- Детский фонд
- Наркотические средства
- Народонаселение
- Права человека
- Развивающиеся страны
- Ресурсы
- Социальное положение
- Транспорт
- Экономическое развитие

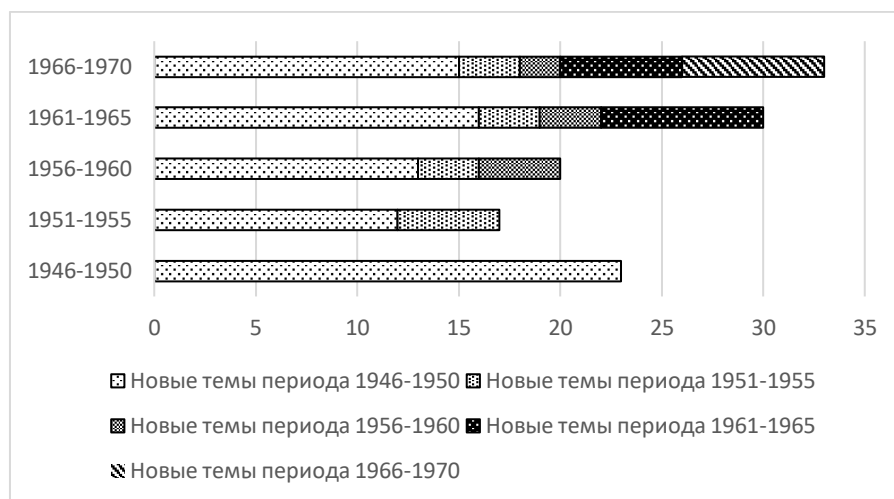


Рис. 4. Тематическая структура повестки дня по признаку «новые темы»

На третьем этапе был произведен количественный подсчет резолюций по определенным темам для того, чтобы оценить «живучесть» тех или иных вопросов повестки дня ЭКОСОС.

Основываясь на данных, полученных на втором и третьем этапе исследования, ключевым темам резолюций ЭКОСОС можно отнести «права человека» (243 упоминаний), «развивающиеся страны» (52), «наркотические средства» (51), «ресурсы» (42), «экономическое развитие» (37), «транспорт» (25) и «торговля» (18).

Стоит отметить, что поскольку при классификации резолюции использовался прием генерализации, то есть «обобщение, переход от частного к общему, подчинение частных явлений общему принципу»²⁰¹, то некоторые темы корректнее было бы называть «тематическая область».

Подобное справедливо и для такой ключевой темы с большим количеством принятых резолюций, как «ресурсы». Впервые ресурсная проблематика проявилась на повестке дня ЭКОСОС ввиду необходимости сохранения ресурсов уже в 1947 году. В принятой в 1947 году резолюции была подчеркнута важность естественных богатств для восстановления разоренных войной районов. Помимо этого, ЭКОСОС обращает особое внимание на «непрерывное развитие и широкое применение методов сохранения и использования ресурсов...»²⁰².

Следующим шагом на пути сохранения ресурсов стал созыв Научной конференции Объединенных наций по вопросу сохранения и использования естественных богатств²⁰³.

²⁰¹ Новейший философский словарь. — Минск: Книжный Дом. А. А. Грицанов. 1999.

²⁰² Резолюция ЭКОСОС. 32 (IV) Сохранение и использование ресурсов

²⁰³ Резолюция ЭКОСОС. 141 (VII) Научная конференция Объединенных наций по вопросу сохранения и использования естественных богатств

Всего же за период 1946-1971 гг. было принято 42 резолюции, связанных с данной тематикой. При этом в последующие годы тема «ресурсы» стала более специфичной за счет включения в повестку дня Экономического и Социального совета вопросов по использованию и сохранению водных, нефтяных и земельных ресурсов. Резолюции, связанные с этими ресурсами, включались в повестку дня ЭКОСОС на протяжении всего рассматриваемого периода.

А уже в 60-е годы ресурсная тематика в рамках ЭКОСОС была расширена резолюциями, касающимися ресурсов моря и несельскохозяйственных ресурсов (рис. 5).

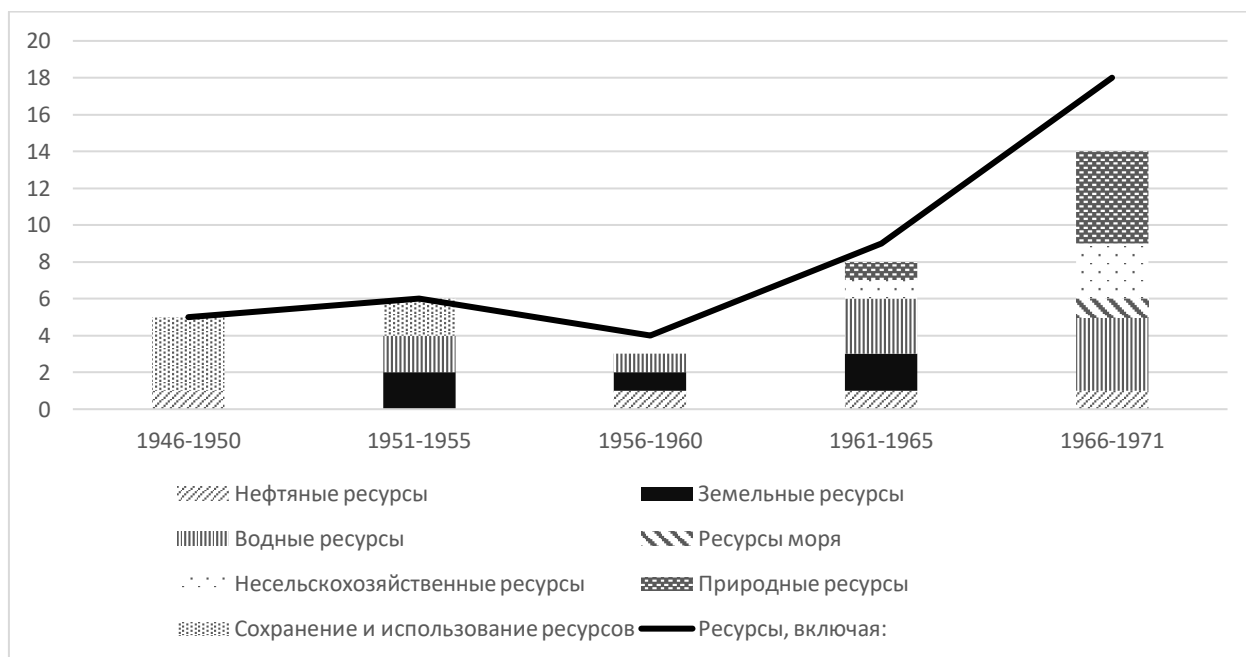


Рис. 5. Тематическая область "Ресурсы" - количественно-временной анализ

Еще одной ключевой темой, составляющей основу повестки дня ЭКОСОС можно назвать «стихийные бедствия» (рис. 6). Традиционно вопросы, связанные со стихийными бедствиями, относятся к экологическим проблемам. Однако в рамках работы Экономического и Социального совета данный вопрос на протяжении всего исследуемого периода с 1946 по 1971 гг. включал в себя прежде всего меры, призванные оказать помощь странам, пострадавшим от стихийных бедствий. Начиная с первой резолюции по данной проблеме, принятой в 1949 году на девятой сессии ЭКОСОС²⁰⁴, помощь оказывалась преимущественно развивающимся странам. В период 1946-1971 гг. помощь для восстановления после таких бедствий, как землетрясения, наводнения, вулканические извержения, получали Эквадор, Марокко, Турция, Чили, Индонезия, Коста-Рика, Венесуэла, Колумбия, Перу, Югославия, Венгрия.

²⁰⁴ Резолюция ЭКОСОС. 254 (IX) Мероприятия в связи с землетрясением в Эквадоре

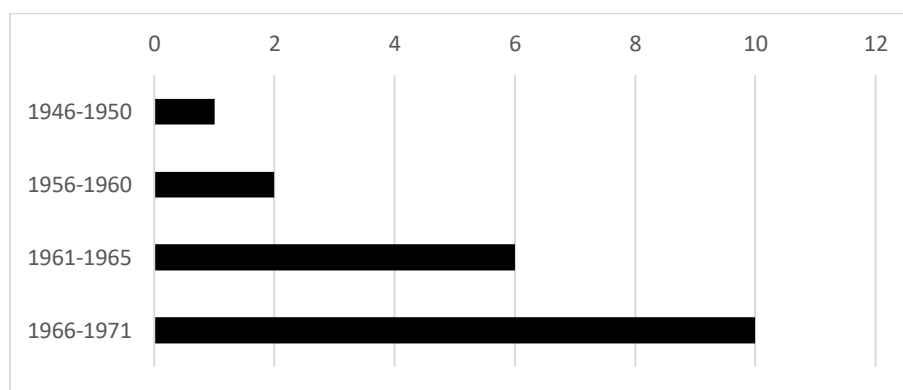


Рис. 6. Частота упоминания тематической области «стихийные бедствия» с 1946 по 1971 гг.

Резолюции, касающиеся изучения новых источников энергии, также имели экономическую «окраску», а не экологическую. Впервые в рамках работы Экономического и Социального совета международное сообщество заговорило о необходимости изучения новых источников энергии и их последующего внедрения в 1956 году, когда была принята резолюция 598 (XXI) Изучение новых источников энергии, за исключением атома, как фактора экономического развития. Однако причина появления подобного вопроса в повестке дня ЭКОСОС не была связана с необходимостью сокращения использования невозобновляемых ресурсов или негативным влиянием, которое оказывает ископаемое топливо на окружающую среду. В данном документе новые источники энергии виделись решением проблемы дефицита ресурсов в развивающихся странах и основой будущего экономического развития этих стран²⁰⁵. В последующие годы обсуждение касалось таких возобновляемых источников энергии, как солнечная, геотермальная энергия и энергия ветра²⁰⁶.

Если же говорить о непосредственно экологической составляющей, о сохранении окружающей среды в резолюциях ЭКОСОС, то в 1959 Экономический и Социальный совет обратился к Генеральному секретарю, ЮНЕСКО, ФАО и другим заинтересованным специализированным учреждением с предложением составить перечень национальных парков и заповедников. В резолюции отмечалось, что «национальные парки представляют собой ценность с экономической и научной точек зрения, а также как районы, в которых могут быть сохранены для будущего фауна и флора и геологическая структура в естественном состоянии...»²⁰⁷.

В начале 1960-х годов были приняты две резолюции, призывающие к дальнейшим исследованиям в области естественных наук и распространению научных знаний, а также применению этих знаний в мирных целях^{208,209}. Также в 1968 году на сорок пятой сессии ЭКОСОС была принята первая резолюция, подчеркивающая необходимость проведения океанографических исследований ввиду признания международным сообществом того факта, что «океаны могут стать важным источником продовольственных и минеральных ресурсов для быстроразвивающихся стран мира, а океаны и их ресурсы еще чрезвычайно

²⁰⁵ Резолюция ЭКОСОС. 598 (XXI) Изучение новых источников энергии, за исключением атома, как фактора экономического развития

²⁰⁶ Резолюция ЭКОСОС. 779 (XXX) Конференция Организации Объединенных Наций по вопросу о новых источниках энергии (солнечной энергии, энергии ветра и геотермической энергии)

²⁰⁷ Резолюция ЭКОСОС. 713 (XXVII) Составление Генеральным секретарем ООН перечня национальных парков и заповедников

²⁰⁸ Резолюция ЭКОСОС. 829 (XXXII) Основные направления исследований в области естественных наук, распространение научных знаний и применение этих знаний в мирных целях

²⁰⁹ Резолюция ЭКОСОС. 910 (XXXIV) Основные направления исследований в области естественных наук, распространение научных знаний и применение этих знаний в мирных целях

мало изучены...»²¹⁰.

Параллельно с дальнейшими исследованиями различных природных сред, началась и работа по подготовке Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды. В 1968 году Экономический и Социальный совет рекомендовал рассмотреть Генеральной Ассамблее ООН на своей очередной двадцать третьей сессии возможность созыва подобной конференции. Такая озабоченность ЭКОСОС экологическими проблемами связана в многом связана с уже накопившимися данными о «продолжающимся и ускоряющимся ухудшении окружающей человека среды, вызываемым такими факторами, как загрязнение воздуха и воды, эрозия и другие виды ухудшения почвы, побочное влияние биоцидов, отходы и шум...»²¹¹, которые были получены Экономическим и Социальным советом от специализированных учреждений системы ООН (ФАО, ЮНЕСКО, МАГАТЭ, ВОЗ и др.) благодаря возложенными на него функциям по координации деятельности этих организаций.

Основные выводы исследования

Суммируя полученные результаты, можно выделить ряд основополагающих выводов:

1. Впервые экологическая тематика появилась в повестке дня Экономического и Социального совета ООН уже в первые годы работы данного органа. Однако в рамках исследуемого периода данная тема не являлась основной, уступая в количественном отношении вопросам социально-экономического характера, таким как права человека, проблемы развивающихся стран, экономическое развитие, транспорт и торговля.

2. В рамках ЭКОСОС часть чисто экологических тем приобрела экономическую «окраску». Так, проблема сохранения ресурсов и необходимость внедрения новых источников энергии появились в резолюциях Экономического и Социального совета как основа будущего экономического роста развивающихся стран. В случае темы «стихийные бедствия» работа ЭКОСОС была сосредоточена на оказании помощи пострадавшим странам.

3. Озабоченность ухудшающимся состоянием окружающей среды появилась в резолюциях Экономического и Социального совета с признанием высокой значимости национальных парков для человечества. В последующие годы ЭКОСОС была инициирована работа по подготовке Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды.

Библиография

1. Caldwell L. K., Weiland P. S. International environmental policy: from the twentieth to the twenty-first century. / L.K. Caldwell // Durham, NC: Duke University Press/ 1996. 484 p.

2. Speth J. G. The global environmental agenda: Origins and prospects //Global environmental governance: Options and opportunities. 2002. P. 1-20.

3. Новейший философский словарь. — Минск: Книжный Дом. А. А. Грицанов. 1999.

4. Резолюция ЭКОСОС. 32 (IV) Сохранение и использование ресурсов

5. Резолюция ЭКОСОС. 141 (VII) Научная конференция Объединенных наций по вопросу сохранения и использования естественных богатств

6. Резолюция ЭКОСОС. 254 (IX) Мероприятия в связи с землетрясением в Эквадоре

7. Резолюция ЭКОСОС. 598 (XXI) Изучение новых источников энергии, за

²¹⁰ Резолюция ЭКОСОС. 1470 (XXXXVII) Море: всеобъемлющая схема долгосрочной и расширенной программы океанографических исследований

²¹¹ Резолюция ЭКОСОС. 1346 (XXXV) Вопрос о созыве международной конференции по проблемам окружающей человека среды