

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО СТРАН АСЕАН

Как справедливо отметил бывший президент Индонезии Сухарто, нет ни одной страны в мире, даже самой сильной и влиятельной, которая не нуждалась бы в помощи других. Однако в условиях сохраняющихся противоречий между странами Севера и Юга по проблеме «развития - окружающая среда» экологическое сотрудничество может наиболее успешно развиваться на региональном уровне. Общность позиций стран по ключевым проблемам развития (при сходности их социально-экономических и политических процессов) и при наличии их взаимозаинтересованности в их разрешении создают прочную основу для регионального партнерства в сфере охраны окружающей среды. Обострение экологической ситуации в странах ЮВА, появление трансграничных экологических проблем и, главное, их взаимосвязь с общими процессами развития диктуют необходимость принятия многоплановых мер по их разрешению при согласовании действий всех заинтересованных сторон.

Это — в теории. Но как обстоит дело на практике? Можно ли говорить о появлении в регионе ЮВА действенных субъектов экологической политики в виде региональных институтов сотрудничества, и насколько они адекватны решению стоящих перед странами экологических проблем, обострение которых угрожает интересам обеспечения региональной безопасностями

Регион ЮВА одним из первых в мире приступил к формированию и реализации региональной экологической политики в рамках АСЕАН. В отличие от Комиссии по Меконгу и проекта Большой Меконг с их ограниченным числом участников институт АСЕАН представляет интересы всех стран ЮВА и поэтому в потенциале обладает большими возможностями для налаживания сотрудничества в сфере охраны окружающей среды. Наличие структуры АСЕАН, в рамках которой стало развиваться региональное экологическое сотрудничество, обеспечило региону преимущества в сравнении с другими развивающимися странами в плане формирования институциональной основы их экологической деятельности на региональном уровне. АСЕАН выступает как сила, способная выразить общий экологический интерес и обеспечить конкретные формы для его реализации в краткосрочной и долгосрочной перспективе.

По мнению М. Алагаппа, «региональные институты, как например АСЕАН, призваны сыграть исключительно важную роль в экологическом управлении посредством предоставления важной площадки для

формирования региональной политики, артикуляции региональных целей и выработки соответствующих региональных норм». Такие институты могут способствовать участию регионов в международных соглашениях, стимулированию их реализации, формированию региональных инициатив по разрешению трансграничных экологических проблем, гармонизации национальных действий и преодолению межгосударственных разногласий по характеру использования природных ресурсов.¹

Решение экологических проблем в рамках АСЕАН тесно увязывается с постановкой и реализацией приоритетных целей деятельности организации, направленных на достижение экономического и социального прогресса, на повышение уровня и качества жизни населения стран ЮВА. Истощение природных ресурсов и деградация окружающей среды ставят под сомнение достижение этих целей, что было продекларировано АСЕАН еще в 1967 г.² Поэтому экологическая безопасность рассматривается в ряду важнейших условий обеспечения экономической и политической безопасности в регионе.

В Заявлении АСЕАН по экологической устойчивости 2008 г., отмечается необходимость создания Сообщества АСЕАН, которое было бы экономически активным и экологически ориентированным с тем, чтобы нынешнее и будущее поколение могло бы наслаждаться чистой и устойчивой окружающей средой.³

Становление регионального института управления в сфере охраны окружающей среды. Экологическое сотрудничество стран АСЕАН насчитывает не одно десятилетие, развиваясь в соответствии с теми изменениями в экологической сфере, которые происходили на национальном и глобальном уровнях.

В 1978 г. в Джакарте состоялось первое совещание Экспертной группы АСЕАН по проблеме экологии, результатом которого и стало достижение общего согласия стран по развитию регионального сотрудничества в рамках первой экологической программы (АСЕП-I), разработанной при поддержке ЮНЕП (Программы ООН по Окружающей среде). С этого момента встречи членов экспертной группы стали проходить регулярно раз в год. Главный их итог — принятие совместных планов действий — субрегиональных экологических программ, которые и заложили основу региональной экологической деятельности с ориентацией на достижение долгосрочных стратегических целей развития стран региона.

В такой форме система управления просуществовала до 1989 г., когда статус Экспертной группы был повышен до ранга министерского — возникло новое образование «Высшие должностные лица АСЕАН по проблемам экологии» (ASOEN), что отражало общие изменения, происшедшие в организационно-правовом обеспечении экологической деятельности на национальном уровне⁴. К этому времени во всех странах

АСЕАН уже были созданы специальные подразделения по решению задач в сфере охраны окружающей среды и сформирована правовая база государственного экологического регулирования

Формальные заседания министров, ответственных за разработку, реализацию региональных экологических программами и контроль над их выполнением, проходили раз в три года, а с 1994 г. стали проводиться регулярно и их неформальные встречи.

В своей работе структура ASOEN опирается на поддержку Бюро функционального сотрудничества, в частности его экологическое подразделение при Секретариате АСЕАН. В его функции входит оказание финансового содействия, предоставление информации и координация тех видов деятельности, которые не входят в обязанность рабочих групп, как например, экологическое образование и развитие экологически чистых технологий⁵.

В настоящее время процесс принятия и реализации решений по развитию регионального экологического сотрудничества охватывает несколько уровней. Если на проводимых раз в три года встречах глав государств и ежегодных конференциях министров по охране окружающей среды рассматриваются общие вопросы регионального сотрудничества, т.е. определяется концепция и выделяются приоритетные сферы осуществления совместных экологических программ (стратегических планы действий в сфере охраны окружающей среды), то их разработкой и практической реализацией занимаются несколько рабочих групп, являющихся постоянно действующим органом в системе экологического управления АСЕАН⁶.

Они призваны обеспечить развитие регионального сотрудничества в приоритетных сферах охраны окружающей среды, к каковым ранее относились: охрана природных ресурсов и их рациональное использование, морская экология, совершенствование системы экологического управления, контроль над загрязнением, развитие экологической сферы экономики, распространение экологической информации и экологического образования. В 1998 г. произошла реструктуризация рабочих групп с сокращением их численности до трех. Их деятельность, которая была реорганизована с большей ориентацией на осуществление проектов, чем на решение отдельных проблем, была сужена и ограничена проведением мер по защите прибрежной и морской экосистемы, консервации природы и сохранению биоразнообразия, а также по выполнению международных экологических соглашений.

В 1996 г. создается Специальная техническая комиссия по борьбе со смогом (Haze Technical Task Force). А в 2002-2009 гг. состав этих рабочих групп пополнился двумя новыми структурами: возникли рабочие группы по экологически устойчивым городам и по управлению водными

ресурсами⁷. Экологические проекты отбираются с учетом их региональной значимости, и наличия финансовых ресурсов.

Как видно из этого перечня экологических заданий, выполняемых рабочими группа, основное внимание на начальном этапе развития регионального экологического сотрудничества уделялось осуществлению деятельности по консервации природы и созданию охраняемых территорий, что согласовалось со сложившейся на тот период времени иерархией приоритетов в области охраны окружающей среды на глобальном уровне и не противоречило основополагающему принципу регионального экологического сотрудничества — сохранения национального суверенитета над природными ресурсами, свободный доступ к которым диктовался необходимостью обеспечения экономического развития стран региона, преодоления их экономической отсталости и бедности. Такое видение стоящих перед ними задач в рамках реализации региональных экологических проектов исходило из понимания ими целей защиты окружающей среды как второстепенных по сравнению с экономическими.

Переход ко второй фазе развития экологического сотрудничества стран ЮВА в рамках АСЕАН, как считает Л. Эллиот, приходится на принятие экологической программы АСЕП-3 (1988-1992 гг.) и нового Стратегического плана действий по охране окружающей среды, вошедшего в силу в 1994 г.⁸. Этот этап реализации региональной экологической политики отмечен отходом от одностороннего, характерного для первого этапа видения приоритетной цели в консервации природы, в интересах проведения более широкого комплекса экологических мероприятий в контексте реализации стратегии устойчивого развития. Такая перестановка акцентов в экологическом сотрудничестве стран региона объяснялась теми изменениями, которые произошли на глобальном уровне и были связаны с декларированием принципов устойчивого развития, что нашло отражением и в принятых на уровне АСЕАН директивных документах.

Начиная с Джакартской резолюции АСЕАН 1987 г. по Устойчивому развитию и кончая принятой в 2007 г. Хартией АСЕАН — везде указывается на то, что процесс развития может быть устойчивым лишь при обеспечении устойчивого характера природопользования, и что АСЕАН обязуется играть важную роль в охране окружающей среды путем включения принципа устойчивого развития во все сферы своей деятельности⁹. Введение в программу действий АСЕАН новых императивов развития отражает полное согласие АСЕАН с глобальным подходом к решению экологических проблем.

Конкретным воплощением этого нового для региона подхода к охране окружающей среды стало принятие в 1997 г. долгосрочной программы «Взгляд АСЕАН на 2020 г.», среднесрочные интересы которой конкретизируются последовательно, сначала в 15-ти стратегических за-

дачах Ханойского плана действий, рассчитанного на период 1999-2004 гг., который является основой для реализации Стратегического плана действий в сфере охраны окружающей среды на период 1999-2004 гг., а впоследствии — во Вьентьянском плане действий и новом Стратегическом плане действий в сфере охраны окружающей среды на период 2005-2010 гг.¹⁰.

Программа «Взгляд АСЕАН на 2020 г.» призывает к «зеленому и чистому развитию стран на основе устойчивого развития в целях обеспечения защиты окружающей среды в регионе, устойчивости природных ресурсов и поддержания высокого качества жизни населения региона»¹¹.

В ряду задач, сформированных программой «Взгляд АСЕАН на 2020 г.», предполагается обеспечить эффективное использование энергетических ресурсов и рациональное управление энергетическим спросом с учетом экологических требований, улучшение качества воздуха и речных ресурсов, защиту морской экосистемы; сформировать региональные программы защиты водных ресурсов, осуществить региональные действия по предотвращению изменения климата, что и отражено в Ханойском плане действий, ориентированного на:

- реализацию плана сотрудничества АСЕАН по трансграничному загрязнению с упором на осуществление Регионального плана действий по борьбе со смогом к 2001 году;
- повышение эффективности работы Специализированного метеорологического центра АСЕАН с ориентацией на усиление его роли в мониторинге лесных пожаров и создание системы раннего оповещения к 2001;
- создание Регионального исследовательского и образовательного центра АСЕАН по управлению лесными пожарами к 2004;
- укрепление регионально центра АСЕАН по консервации биоразнообразия в рамках расширения сотрудничества в сфере обучения и научных исследований к 2001 г.;
- расширение регионального сотрудничества в сфере охраны заповедников и охраняемых территорий в странах АСЕАН;
- развитие регионального сотрудничества в сфере управления прибрежными территориями к 2001 г.;
- укрепление институциональной и правовой основы реализации «Повестки дня на 21 век» и других международных соглашений к 2001 г.;
- гармонизацию экологической базы данных стран, членов АСЕАН к 2001 г.;
- реализацию региональной программы охраны водных ресурсов к 2001 г.;
- создание регионального центра по поддержанию развития экологически чистой технологии к 2004 г.;
- формирование и принятие Протокола АСЕАН по доступу к генетическим ресурсам к 2004 г.;

- создание регионального плана действий по охране мирской экосистемы от последствий хозяйственной деятельности на море и суше к 2004 г.;
- создание основы для обеспечения долгосрочных экологических целей по гармонизации стандартов качества воды и атмосферы;
- укрепление региональных действий в борьбе с изменением климата;
- улучшение систем экологической информации и экологического образования населения.

Последующий План Вьентьян, рассчитанный на период с 2004 по 2010 гг., продолжает эти инициативы в рамках осуществления 12 стратегий и 55 программ, направленных на достижение двуединой цели — поддержать экологическую устойчивость и обеспечить устойчивое управление природными ресурсами. В рамках поставленной задачи выделяется 9 приоритетных сфер экологического сотрудничества:

- глобальные экологические проблемы;
- пожары и трансграничное загрязнение смогом;
- прибрежная и морская экосистема;
- устойчивое управление биоресурсами и сохранение биоразнообразия;
- водные ресурсы;
- экологическое образование населения;
- поддержка развития экологически чистой технологии и чистого производства;
- управление городской экологией;
- гармонизация данных по отчетности в сфере контроля за состоянием окружающей среды.

Конкретным результатом осуществления экологического сотрудничества в этот период времени стало учреждение в 1998 на Филиппинах при поддержке Европейского Союза Регионального центра АСЕАН по сохранению биоразнообразия, переименованного впоследствии в Центр АСЕАН по биоразнообразию в целях координации инициатив АСЕАН в сфере охраны природы путем развития системы охраняемых территорий, проведения научных исследований и обмена информацией, осуществления программ обучения и оказания технической помощи. В его обязанности также входит содействие странам, членам АСЕАН, в осуществлении деятельности по достижению поставленной на глобальном уровне цели сократить темпы потери биоразнообразия к 2010 г. В 2004 г. принимается рамочное соглашение о доступе к биологическим и генетическим ресурсам, справедливом и равноправном распределении выгод от их использования.

В соответствии с Декларацией АСЕАН по природному наследию 2003 г. каждая страна, член организации, должна определить по крайней мере один парк природного наследия АСЕАН. В настоящее время их насчитывается 35. В регионе создаются трансграничные заповедники и

расширяются площади охраняемые территории. В соответствии с реализацией Программы экологического управления морями Восточной Азии, разработанной и осуществляемой при поддержке ЮНЕП и Глобального экологического фонда особое внимание стало уделяться сохранению коралловых рифов. В 2004 г. АСЕАН публикует Заявление АСЕАН по Конвенции о торговле находящимися под угрозой уничтожения диких видов флоры и фауны, которая ориентирована на создание механизмов по борьбе с нелегальной торговлей животными и растениями.

Совместные экологические программы ориентированы на повышение уровня организационно-правового и технического обеспечения национальных структур управления природными ресурсами и контроля над состоянием окружающей с помощью совершенствования системы подготовки квалифицированных кадров специалистов, улучшения технической базы экологического регулирования и использования современных методов экологического контроля.

Для укрепления институциональной базы экологической деятельности в странах региона и повышения уровня экологического сознания населения большое значение приобретают такие формы взаимодействия, как сбор данных, проведение совместного мониторинга над состоянием окружающей среды, обмен информацией и опытом осуществления экологической политики, регулярные встречи экспертов, и проведение программ обучения и воспитания. В 2000 г. АСЕАН принимает Первый план действий в области экологического образования на период 2000–2005 гг.

Переориентация экологической деятельности на цели предотвращения нарастания экологической деградации ставит задачу поиска новых методов экологического контроля. Изучение характера воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду и проведение экологической экспертизы становится объектом пристального внимания со стороны всех стран АСЕАН, что и находит отражение в совместных программах действия. Важной инициативой стран региона, призванной повысить эффективность осуществляемых мер по борьбе с загрязнением окружающей среды наряду с созданием единой системы экологической отчетности, стало решение о гармонизации экологического регулирования в рамках принятия к 2010 г. единых стандартов по качеству воздуха (с запланированным выходом на показатель 100 в соответствии с Индексом уровня загрязнения воздуха (PSI) и воды¹².

Заслуживают внимание проведенные исследования по оценке воздействия на окружающую среду ТЭЦ, работающих на угле; реализация проекта, связанного с передачей технологии по очистке жидких отходов предприятиям по производству пальмового масла и каучука, а также проекта по управлению в сфере газоочистки и контроля над загрязнением. Развивается такая сфера экологического сотрудничества как борьба с

нефтяным загрязнением. Что же касается чрезвычайно актуальной для стран региона проблемы производства и утилизации вредных отходов, то эта тема стала предметом обсуждения на специализированных семинарах. В 1999 г. был создан Центр АСЕАН по энергетике, предназначенный для оказания содействия странам организации в координации их деятельности в сфере энергетики в соответствии с задачи по устойчивому развитию.

Неадекватность имеющегося научно-технического потенциала задачам экологически безопасного развития остается для стран региона сложной задачей. С целью смягчения ее остроты и улучшения материально-технической базы экологической деятельности в рамках регионального сотрудничества осуществляются проекты, направленные на то, чтобы расширить доступ стран региона к современным технологиям и обеспечить условия для развития технологического прогресса.

Наряду с проведением совместных исследований в сфере производства экологически чистых технологий и оборудования и программ подготовки кадров специалистов, предметом деятельности АСЕАН становится защита региональных интересов в переговорном процессе с партнерами по диалогу по проблеме передачи технологий.

Проявлением роста осознания АСЕАН важности охраны окружающей среды в рамках формирования понятия экологической ответственности каждой страны, члена организации, стало проведение с 1995 г. экологического года АСЕАН. Его итогом становится выход ежегодного доклада «Состояние окружающей среды в странах АСЕАН», первое издание которого было выпущено в свет в 1997 г.

Сотрудничество в сфере трансграничного загрязнения атмосферы. Однако наиболее важным моментом в развитии регионального сотрудничества становится деятельность, связанная с разрешением той проблемы, которая носит трансграничный характер и угрожает интересами безопасности многих стран региона а поэтому нуждается в координации их усилий. Речь идет о трансграничном загрязнении атмосферы, вызванном лесными пожарами в Индонезии, последствия от которых испытывают наряду с ней Малайзия, Таиланд, Сингапур, Бруней и Филиппины.

Еще в 1995 г. в рамках первого Стратегического плана действий в сфере охраны окружающей принимается План сотрудничества по трансграничному загрязнению, ориентированный на решение задач, связанных с атмосферным и трансграничным загрязнением и движением вредных опасных. В 1996 г. создается Специальная техническая комиссия по борьбе со смогом.

Однако отсутствие специальных оперативных директив, касающихся действий по борьбе с пожарами, тормозило выполнение Плана сотрудничества по трансграничному загрязнению. Поэтому, когда воз-

никли пожары в 1997-1998 гг., охватившие значительную часть территории Индонезии, то их последствия ощутили на себе соседние страны. Поэтому и встал вопрос о необходимости корректировки региональной деятельности в этой сфере¹³.

В ответ на разрастание угрозы трансграничного загрязнения атмосферы страны АСЕАН предприняли новые шаги по укреплению своего взаимодействия в борьбе с пожарами. Малайзия и Индонезия в 1997 г. подписывают меморандум о взаимопонимании, в рамках которого предполагается осуществление совместных действий по решению некоторых проблем, связанных с трансграничным загрязнением. Малайзия в целях оказания содействия Индонезии в борьбе с лесными пожарами, выделила команду специалистов и поставила в страну оборудование.

В 1997 г. АСЕАН при содействии Азиатского банка развития принимает Региональный план действий по борьбе со смогом, что стало поворотным пунктом в подходе стран региона к решению проблемы предотвращения пожаров и смягчения остроты их последствий, посредством принятия ответных стратегий действий на национальном и региональном уровне, направленных на:

- предотвращение лесных пожаров в рамках совершенствования политики управления природными ресурсами и контроля над выполнением соответствующих законов;
- формирование операционной процедуры мониторинга пожаров;
- укрепления региональной системы борьбы с пожарами.

Принятие Регионального плана действий по борьбе со смогом девятью странами, членами АСЕАН, отражает изменения в тактике региональной деятельности по решению трансграничных проблем. Если предыдущие планы действий имели общий и описательный характер и по сути своей являлись рекомендательными документами, то Региональный план действий по борьбе со смогом представляет собой уже конкретный четкий документ с указанием мер, которые необходимо осуществить на региональном, субрегиональном и национальном уровнях для предотвращения общей экологической угрозы, что требовало не только координации усилий стран ЮВА, но и их взаимодействия с международными структурами и донорами.

В соответствии с Региональным планом действий по борьбе со смогом Малайзия берет на себя решение вопросов, связанных с предотвращением пожаров, Индонезия ответственна за смягчение остроты угрозы и за тушение пожаров, а Сингапур проводит мониторинг обстановки с помощью фотосъемки со спутника. С 2000 г. стали проводиться регулярные встречи представителей метеорологических служб Брунея, Индонезии, Малайзии и Сингапура в целях обмена информацией. Данные о мониторинге ситуации публикуются в Интернете.

В то же время следует заметить, что переход АСЕАН к новой тактике решения трансграничной проблемы загрязнения атмосферы стал возможен во многом благодаря содействию со стороны международного сообщества и, прежде всего, международных институтов, предоставивших финансовую, техническую, и кадровую помощь странам АСЕАН. Проекты борьбы с пожарами на Калимантане были осуществлены при поддержке Австралии и Азиатского банка развития. Финансовую и техническую помощь в реализации проектов на Восточном Калимантане и на Суматре оказала Лесная служба США. Помощь поступала также от Канады, Японии, Германии, Австралии, Европейского Союза¹⁴.

При содействии Азиатского банка развития с 1999 г. стала осуществляться Оперативный региональный план действий по борьбе со смогом (ORHAP) рассчитанный на шесть лет. Благодаря этой программе АСЕАН из структуры, реагирующей на вызовы после их возникновения смогла превратиться в институт по их предотвращению посредством координации деятельности на национальном уровне и взаимодействия с донорами¹⁵. В Интернете была налажена система обмена информацией, осуществлялись проекты по подготовке кадров и проведению научных исследований по воздействию смога на здоровье населения. Непосредственным итогом реализации этой программы стало формирование понимания необходимости укрепления законодательной основы совместной деятельности по борьбе со смогом и заключения межгосударственного соглашения по трансграничному загрязнению.

В 2000 г. страны, члены АСЕАН приступили к переговорам по заключению Соглашения о трансграничном загрязнении при финансовой и технической поддержке со стороны ЮНЕП. В нем содержатся положения, касающиеся мониторинга, оценки и предотвращения пожаров, технического сотрудничества и проведения научных исследований. Страны участники соглашения обязаны предоставлять по запросу другой стороны необходимую информацию о пожарах и своих действиях по их предотвращению. В рамках соглашения создано новое подразделение — Координационный центр по контролю за трансграничным смогом.

Пройдя процедуру ратификации в шести странах региона, этот договор вступил в силу в ноябре 2003 г. Однако Индонезия, самая главная сторона соглашения, затягивает с его ратификацией. В то же время это не помешало соседним странам оказать ей содействие в борьбе с пожарами в 2005 г.. На решение этой задачи использовались и средства созданного в АСЕАН Фонда борьбы со смогом. Малайзия отправила в Индонезию 100 самолетов по тушению пожаров, 25 команд спасателей. От Сингапура поступили вертолеты и информация, полученная со спутника о местах распространения пожаров. Несмотря на возникшие политические разногласия с Индонезией, Сингапур помогает ей в создании мастер-плана по подверженным пожарам 35 районам в Муара. Вьетнам был

готов по запросу со стороны Индонезии предоставить ей 15 вертолетов и оборудование. Таиланд также предложил свою помощь¹⁶.

И тем не менее несмотря на шаги, предпринятые странами АСЕАН для решения этой трансграничной проблемы, они тем не менее не смогли адекватно ответить на возникшие экологические вызовы. Однако, как считает сингапурский ученый Кон Кхенг Лан, если бы не вмешательство АСЕАН, ситуация с пожарами могла бы быть хуже¹⁷.

И причина кроется не только в недостатках проводимой политики по борьбе с пожарами в Индонезии, но и в традициях АСЕАНовского способа управления, в том числе и в сфере охраны окружающей среды.

Недостатки региональной системы экологического управления. С одной стороны, создание института межгосударственного сотрудничества в экологической сфере в рамках АСЕАН открывает новые возможности для формирования единой региональной экологической стратегии и укрепления национальной системой экологической безопасности, чему в немалой степени способствует подписание региональных соглашений в сфере охраны окружающей среды и проведение совместных программ. АСЕАН, безусловно, выступает как сила, содействующая продвижению концепции устойчивого развития на национальный уровень, формированию нового экологического мировоззрения и экологического подхода к развитию, ориентирует страны на создание экологически чистой экономики.

По мере обострения экологической ситуации в регионе, разрастания трансграничных экологических проблем и усиления значения экологического фактора на глобальном уровне страны АСЕАН постепенно приходят к пониманию важности институционального оформления своей региональной деятельности и заключения имеющих правовую силу соглашений.

В то же время укрепление законодательной основы экологической деятельности АСЕАН в соответствии с формирующимся принципом общей экологической ответственности наталкивается на сопротивление стран, не желающих передавать часть своего суверенитета на региональный уровень. Заключение еще в 1985 г. Соглашение о консервации природы и природных ресурсов так до сих пор не вступило в силу. В соответствии с этим соглашением каждая страна должны оплачивать мероприятия по консервации природы, осуществляемой в другой стране. Этот инновационный подход к решению экологических проблем так и не получил политической поддержки у стран, членов АСЕАН, которые заключили это соглашение под воздействием экологов развитых стран¹⁸.

Региональное сотрудничество развивается в тех областях, которые представляют общий интерес и не затрагивают экономических интересов отдельных стран, членов организации, как в случае с соглашением о трансграничном загрязнении атмосферы. Неудивительно поэтому, что

такая важная проблема как незаконная вырубка древесины не стала предметом регионального сотрудничества несмотря на то, что в ее разрешении требуется не только изменение лесной политики в Индонезии, в Лаосе или Мьянме, но и координация усилий с соседними странами, участвующими напрямую или косвенно (как Малайзия, Сингапур и Таиланд) в этом незаконной деятельности.

Программы сотрудничества по проблеме трансграничного загрязнения имели успех прежде всего в «общих» сферах или тогда, когда они осуществлялись в русле проводимой в стране политики. Например, заявленная в Региональном плане действий по борьбе со смогом задача предотвращения лесных пожаров эффективно реализовалась в Малайзии, где был введен запрет на расчистку территории огнем, однако наталкивалась на сопротивление плантационных и лесозаготовительных компаний в Индонезии.

В определенной мере развитие регионального сотрудничества в сфере охраны природы остается заложником основополагающего принципа деятельности АСЕАН — *невмешательства* во внутренние дела стран, членов организации, даже тогда, когда возникающая экологическая проблема принимает трансграничный характер.

Хотя План сотрудничества по трансграничному загрязнению 1995 г. признает регион в качестве единой экосистемы, тем не менее Индонезия продолжает считать, что пожары являются ее внутренним делом, а не региональным вопросом. Только после того, как ситуация с пожарами обострилась, соседние страны стали выражать свое недовольство Индонезией, но делали это мягко, поскольку принцип невмешательства противоречит открытой критике.

Страны АСЕАН по-прежнему ориентируются на осторожную дипломатию. И этим можно объяснить поведение Малайзии, которая, хотя и пострадала больше всего от смога в 2005 г., однако предпочла не идти на открытую конфронтацию с Индонезией, а направить в эту страну дипломатическую миссию из министров, чтобы те попытались убедить Индонезию в необходимости принятия мер по борьбе с пожарами.

Насколько отступление от правил повеления может спровоцировать межгосударственный конфликт, можно судить по поведению Индонезии после того, как 26 октября 2006 г. премьер-министр Сингапура Ли Сянь Лун решил поднять проблему смога на рассмотрение Генеральной Ассамблеи ООН с тем, чтобы заручиться международной финансовой и технической помощью в борьбе с пожарами¹⁹. Реакция Индонезии на этот шаг Сингапура последовала незамедлительно. Ее представитель в ООН заявил о том, что пожары являются внутренней проблемой страны, и Индонезия не желает мириться с чьим-либо вмешательством в свои внутренние дела. А в поведении Сингапура был усмотрен даже злой умысел. И 23 января 2007 г. Индонезия ввела запрет на экспорт песка в

Сингапур и сделал этот как раз в тот момент, когда бурно развивающаяся строительная индустрия страны в нем крайне нуждалась. Индонезия так и не ратифицировала Соглашение о трансграничном загрязнении смогом, вступившего в силу в 2003 г., но без ее участия.

По мнению Лойк Беверти, АСЕАН как региональная структура сработала слабо в своей ответной реакции на пожары — «действовала мало и с опозданием».²⁰

Развитие сотрудничества в сфере борьбы с пожарами осложняется и отсутствием необходимых финансовых и технических ресурсов, квалифицированных кадров. Большая часть средств поступает не от членов организации, а из внешних источников — доноров, международных институтов и неправительственных организаций. Ни одна из крупных инициатив АСЕАН не реализовалась без их поддержки.

С другой стороны, важно отметить то, что эта «зависимость» обеспечивает странам АСЕАН не только приток финансовых и технических ресурсов, но и способствует их интеграции в международную экологическую деятельность. И они успешно используют международный опыт и знания при осуществлении проектов. Становясь участниками международной экологической деятельности, страны АСЕАН приобретают необходимую экспертизу и знания, что помогает им формировать и реализовывать программы в сфере охраны окружающей среды. Международный опыт решения экологических проблем становится той основой, на которую опираются страны АСЕАН при определении приоритетов развития.

С другой стороны, не преуменьшая значения института АСЕАН для развития регионального экологического сотрудничества, стоит, однако, заметить, что на сегодня его потенциал раскрыт далеко не полностью. Возникла очень сложная система регионального экологического управления, которая однако, не лишена недостатков с точки зрения эффективности решения экологических проблем. И хотя программы борьбы с пожарами демонстрируют появление у стран АСЕАН определенного рода желание решать региональные экологические проблемы, однако это скорее всего, можно отнести к разряду исключения, чем оценивать как предвестник становления действенной системы регионального экологического управления

Страны АСЕАН открыто признают, что существует разрыв между намерениями и действиями²¹. Рекомендации и заявления министров имеют декларативный характер, и в соответствии с заявленным принципом добровольности страны, члены организации, избегают принятия каких либо обязывающих их решений. Общие намерения государств по расширению сферы регионального взаимодействия в экологической сфере, как правило, обгоняют реальный процесс развития экологического сотрудничества прежде всего в силу отсутствия прочной финансовой

базы осуществления совместных экологических программ. Поэтому в большинстве случаев преимущественное развитие получают краткосрочные проекты.

Региональная система экологического управления характеризуется отсутствием координации и дублированием деятельности ее структур, слабым выполнением регулирования по контролю над загрязнением, нехваткой квалифицированных кадров, отсутствием технической и юридической экспертизы²². Несмотря на риторику заявлений, экономические интересы по-прежнему преобладают над экологическими.

АСЕАНовский способ регулирования деятельности с его опорой на личную дипломатию, консультации и обсуждение вопросов в поисках достижения консенсуса формирует такой механизм принятия решений, который не обеспечивает эффективного решения экологических проблем, требующих быстрого реагирования. К тому же процесс принятия решений характеризуется ограниченным числом участников. До сих пор, несмотря на заявления и декларации о необходимости сотрудничества с гражданским обществом, ни одна из действующих в регионе и на международном уровне неправительственных организаций не получила официальной аккредитации при АСЕАН. Соответственно сужаются возможности ее взаимодействия с населением, которое лишено рычагов прямого давления на АСЕАН, что в свою очередь приводит к ограничению политического пространства деятельности структуры и осложняет реализацию ее контрольных функций.

Именно отсутствует региональный механизм контроля за выполнением решений облегчает, по мнению М. Монтеса, принятие странами, членами АСЕАН различного рода обязательства, не беря на себя бремени их выполнения»²³.

Многочисленные конференции и принимаемые на них заявления формируют образ АСЕАН как активной региональной организации, выполняющей роль инициатора решения проблем, стоящих перед регионом. Однако на настоящий момент проводимая в рамках АСЕАН экологическая политика не способна адекватно реагировать на обостряющиеся вызовы и разрешать возникающие межгосударственные противоречия. АСЕАН, созданная в политических и экономических целях, на приняла пока на себя роль активного субъекта в решении экологических вопросов, требующих наднационального подхода, оставаясь заложником экономических интересов, стран, членов организации.

Принцип невмешательства, лежащий в основе деятельности АСЕАН, проявился и в приоритетном значении национальных экологических законов, национальной экологической политики в сравнении с принимаемыми на региональном уровне решениями и проектами.²⁴ Именно исходя из всех этих вышеперечисленных факторов, будущая роль АСЕАН в экологической деятельности остается пока нечеткой.

Действительно, учитывая экономическую и политическую неоднородность стран, членов организации, а также нежелание со стороны АСЕАН открыто воздействовать на проводимую ими национальную политику в сфере охраны окружающей среды, можно предположить, что перспективы превращения АСЕАН в лидера экологической деятельности на региональном уровне остаются весьма спорными. И стоит согласиться с мнением Симона Тэя, что «региональные инициативы не смогли компенсировать ошибки национальных систем»²⁵.

Скорее всего можно говорить о том, что экологическое сотрудничество в рамках института АСЕАН находится лишь на начальной стадии, и АСЕАН, если она готова взять на себя роль активного субъекта экологической политики в регионе, должна осознать, что ее нормы невмешательства и спокойной дипломатии не срабатывают перед угрозой экологического кризиса. Однако по мере осознания значения экологических потребностей развития и их интеграции с экономическими возможностями для активизации роли АСЕАН будут возрастать.

¹ Akagappa M. «Environmental Governance_ the parental of regional institution:» — In Pamela Ch.(ed.) «The Global Environment in the Twenty First Century. Prospects for International Cooperation». Tokyo. United Nations University Press. — 2000. — P. 257.

² Elliot, L. ASEAN and Environment Cooperation: Norms, Interests and Identity. — «The Pacific Review». 2003. — Vol. 16. — № 1.— P. 35.

³ ASEAN Declaration on Environmental Sustainability 17-24 July 2008. URL: http://www.41amm.sg/amm/index.php/web/info_for_delegates/declarations/asean_declaration_on_environmental_sustainability.

⁴ Dhira Phantumvantt and Juliet Lamont. Regional Cooperation in Environmental Activities.— «The ASEAN Reader». Singapore. — 1992. — P. 288.

⁵ Asian Development Bank. Asian Environment Outlook 2001. — Manila. — 2000. — P. 87.

⁶ ASEAN Economic Bulletin. — Vol. 7. — № 2. — 1990. — P. 223.

⁷ Apichai Sunchindah. «The ASEAN Approach to Regional Environmental Management» URL: <http://www.aseansec.org>. 18 April 2008.

⁸ Elliot, L. ASEAN and Environment Cooperation: Norms, Interests and Identity.... P. 13.

⁹ Citra Indonesia. — March 1996. — Vol. II. — № 3. — P. 27; Singapore Declaration on the ASEAN Charter. URL: <http://www.aseansec.org/2123318>. April 2008.

¹⁰ Asia Development Bank. Southeast Asia Subregional Report for The World Summit on Sustainable Development. — Manila, 2001.— P. 12.

¹¹ ASEAN URL.: <http://environment.asean.org/index.php?page=overview>.

¹² Индекс PSI был разработан в США. Уровень PSI 50-100 — хорошо, 50-100 —удовлетворительно 101-200 — плохо; 201-300 —очень плохо и свыше 300 — опасно.

¹³ The Asian Development Bank. Fire, Smoke, and Haze. The ASEAN Response Strategy. Edited by S. Tahir Qadri. Manila. — 2001. — P. 57.

¹⁴ ASEAN, The Environment and the Media. Keynote Address by H. E. Rodolfo C. Severino, Secretary General of the Association of Southeast Asia Nations, at the First Konrad Adenauer Foundation Forum on Media and Environment. —Jakarta, 6 September 1999.

¹⁵ The Asian Development Bank. Fire, Smoke, and Haze. The ASEAN Response Strategy. Edited by S. Tahir Qadri. Manila. — 2001. — P.85.

¹⁶ ASEAN. Statement by the Senior Officials on the Environment. Malaysia, 17 August 2005.

¹⁷ Koh Kheng-Lian. «Regional and State Level Environmental Governance. ASEAN's Environmental Governance: An Evaluation». A Paper Prepared for the UNITAR/Yale Conference on Environmental Governance and Democracy. —New Haven. — 10-11 May, 2008.

¹⁸ World Resource Institute. Badenoch, Nathan. Transboundary Environmental Governance. Principles and Practice in Mainland Southeast Asia. — s. l. — 2002. — P. 7.

¹⁹ Haze: Balls on UN table, Indonesia upset. URL: http://www.jeffooi.com/2006/11/haze_balls_on_un_table_and_ind.php 18. April 2008.

²⁰ Loke, Beverly. «The 'ASEAN Way: towards regional order and security cooperation» // Journal of Politics (Melbourne). — January 1, 2005. — P. 34.

²¹ ESCAP. Report of the Sub-Regional Consultation Meeting for Southeast Asia in Preparation for the Ministerial Conference on Environment and Development in Asia and the Pacific. — Manila. — July 2000. — P. 10.

²² Elliot, L. ASEAN and Environment Cooperation: Norms, Interests and Identity....P.45.

²³ Montes, M. and Magno, Fr. Trade and Environmental Diplomacy: Strategic Options for ASEAN // «Pacific Affairs». — 1997. — Vol. 70. № 3. — P. 368.

²⁴ Elliot, L. ASEAN and Environment Cooperation: Norms, Interests and Identity....P.38.

²⁵ Tay, S. Southeast Asian Forest Fires: Haze over ASEAN and International Environmental Law // «Review of European Community and International Environmental Law». — 1998. — Vol. 7. — № 2. — P. 205.