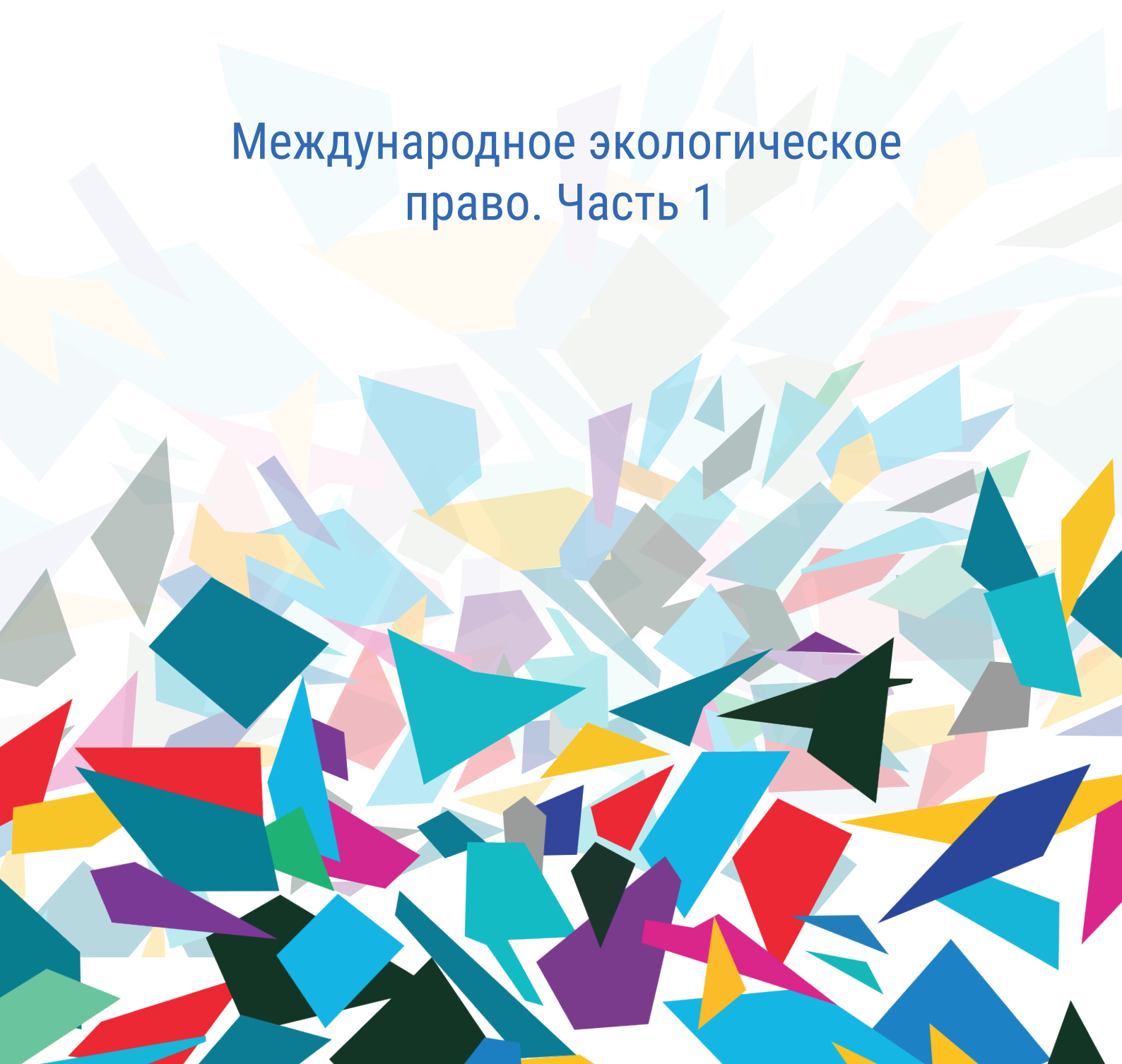




МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО, II

Международное экологическое право. Часть 1





Широкий круг субъектов международного права занимается развитием событий в этой области. Государства, конечно же, как доминирующие субъекты международной правовой системы, глубоко вовлечены, равно как и все большее число международных организаций, будь то на глобальном, региональном или двустороннем уровне. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла ряд резолюций, касающихся окружающей среды, и после Стокгольмской конференции 1972 года была создана Программа ООН по окружающей среде. Это оказалось особенно важной организацией в череде инструментов в области охраны окружающей среды. Она базируется в Найроби и состоит из Совета управляющих из пятидесяти восьми членом, избираемых Генеральной Ассамблеей. ЮНЕП принимала участие в разработке ряда специализированных документов, включая Венскую конвенцию об охране озонового слоя 1985 года и Монреальский протокол 1987 года и Конвенцию о биоразнообразии 1992 года. В 1992 году был создан Комитет по устойчивому развитию для улучшения сотрудничества между различными органами ООН, занимающимися этой темой. В том же году Генеральной Ассамблеей и Экономическим и Социальным Советом ООН (ЭКОСОС) была создана Комиссия ООН по устойчивому развитию. Она состоит из пятидесяти трех штатов государств, избираемых ЭКОСОС на трехлетние сроки, и существует для того, чтобы следить за ходом деятельности Конференции ООН по окружающей среде и развитию с 1992 года. Методы контроля, используемые в международных органах, включают в себя отчетность, инспекцию и нормотворчество посредством принятия конвенций, положений, руководящих принципов и т. д.

По мнению Малколма Шоу, важный этап в сфере международного экологического права был достигнут с принятием в 1998 году Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. В данной конвенции четко закреплены права человека и окружающая среда и признается, что «адекватная защита окружающей среды имеет важное значение для благосостояния людей и осуществления основных прав человека, включая право на жизнь». В статье 1 предусматривается, что каждая договаривающаяся сторона «гарантирует права доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по экологическим вопросам» и тем самым отмечает принятие сторонами обязательств перед своими собственными гражданами. Статья 9 закрепляет, что стороны должны установить процедуру рассмотрения в суде или другом независимом и беспристрастном органе для любых лиц, которые считают, что их просьба о предоставлении информации не была должным образом рассмотрена. А статья 15 предусматривает, что «должны быть созданы факультативные механизмы не конфронтационного, внесудебного и консультативного статуса» для рассмотрения соблюдения норм Конвенции. Такие меры должны предусматривать «надлежащее участие общественности и могут включать в себя возможность рассмотрения обращения от представителей общественности по вопросам, касающимся настоящей Конвенции». Решением 1/7, принятым 30 октября 2002 года сторонами Конвенции, создан Комитет по соблюдению Конвенции, состоящий из восьми членом, для рассмотрения заявления о несоблюдении Конвенции одной стороной против другой или представителями общественности против любой договаривающейся стороны, если только эта сторона отказалась от процедуры в течение одного года после того, как стала участником. Комитет может также подготовить доклад о соблюдении или осуществлении положений Конвенции и контролировать, оценивать и облегчать выполнение требований по представлению отчетности, предусмотренных в пункте 2 статьи 10 Конвенции и в решении 1/8.

Государственная ответственность и окружающая среда

Принципы государственной ответственности диктуют, что государства несут ответственность за нарушения норм международного права. Такие нарушения договора или обычного международного права позволяют потерпевшему государству выдвигать требования против нарушающего государства, будь то путем дипломатических действий или путем обращения к международным механизмам, если таковые имеются в отношении рассматриваемого предмета.



Использование международного арбитража или Международного суда также возможно при условии создания необходимой юрисдикционной базы. Обычное международное право налагает несколько важных основополагающих обязательств на государства в области охраны окружающей среды. Малколм Шоу утверждает, что позиция о том, что международное право поддерживает подход, основанный на абсолютном территориальном суверенитете, на том, чтобы государство могло делать то, что ему нравилось независимо от последствий для других государств, уже давно дискредитирована.

Основная обязанность государств заключается в том, чтобы не нанести ущерб правам других государств. Эта обязанность развилась частично из режима, связанного с международными водными путями. Например, в случае отношении Международной комиссии по реке Одер Постоянная палата международного правосудия отметила, что «это сообщество, которое имеет интерес в этой судоходной реке, становится основой общего юридического права, существенными признаками которого являются совершенное равенство всех прибрежных государств в использовании всего русла реки и исключение каких-либо привилегий любого прибрежного государства по отношению к другим». Но этот принцип имеет гораздо более широкое применение.

В арбитражном разбирательстве Трейл Смелтер (Trail Smelter) 1926 года Трибунал был обеспокоен спором между Канадой и Соединенными Штатами по поводу загрязнения атмосферного воздуха двуокисью серы, которые вместе с дымом выпускались из труб канадского завода «Смелтер», построенного в 1896 году в долине, разделяемой Британской Колумбией и штатом Вашингтон. Эмиссия нанесла ущерб деревьям и сельскохозяйственным культурам, которые находились на американской стороне границы. Трибунал отметил, что: «в соответствии с принципами международного права, а также законодательством Соединенных Штатов ни одно государство не имеет права использовать или разрешать использование территории таким образом, чтобы причинять вред путем эмиссии газов в или на территории другого государства, или в отношении имущества или лиц, находящихся на такой территории, когда это может повлечь серьезные последствия и вред установлен четкими и убедительными доказательствами». Это решение было одним из первых важных документов, положивших начало функционированию международного экологического права.

Надлежащий стандарт

По мнению Малколма Шоу, надлежащий стандарт в сфере международного экологического права – это абсолютное обязательство предотвращать загрязнение и таким образом, снимать вопрос об ответственности за последствия, возникающие независимо от вины.

Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами 1972 года, предусматривает абсолютную ответственность за ущерб, причиненный космическими объектами на поверхности Земли или летательными аппаратами в полете. Но ответственность за ущерб, причиненный в другом месте, лицам или имуществу на борту космического объекта не предусматривается.

Критерий должной осмотрительности фактически является стандартом, который в целом считается наиболее подходящим. Например, статья 194 Конвенции по морскому праву 1982 года предусматривает, что «государства должны принимать «все меры»... которые необходимы для предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды из любого источника, используя для этой цели наилучшие практически применимые средства, имеющиеся в их распоряжении и в соответствии с их возможностями. Соответственно, государства в целом автоматически не несут ответственности за ущерб, причиненный независимо от всех других факторов. Однако не совсем ясно, что на самом деле означает должная осмотрительность. В конкретных случаях, в таких международных документах, как Конвенция по морскому праву 1982 года, например, указаны конкретные меры и ссылки на другие соответствующие договоры.

В других случаях этот вопрос остается неоднозначным. Критерий должной осмотрительности, несомненно, привносит элемент гибкости в уравнение и должен быть проверен в свете



обстоятельств рассматриваемого дела. Например, государства должны будут принять все необходимые меры для предотвращения значительного загрязнения и продемонстрировать поведение, которое ожидается от «надлежащего управления», хотя такое поведение, вероятно, потребует создания систем консультаций и уведомления. Важно также отметить, что элементы отдаленности и предсказуемости являются частью рамок ответственности государств. Причиненный ущерб должен быть вызван рассматриваемым загрязнением. Трибунал в деле Trail Smelter подчеркнул необходимость установления «четких и убедительных доказательств».

Причиненный ущерб

Малколм Шоу задается вопросом: чтобы говорить о международной ответственности, должен ли иметь место ущерб? Или же можно призвать к ответственности уже за риск нанесения ущерба? Как представляется, на данном этапе международное право в целом не признает такой ответственности. Это объясняется как нежеланием государств закреплять такую ответственность в международных договорах в целом, так и практическими трудностями, в частности. Было бы сложно, хотя и может быть, и невозможно, определить как риск нанесения ущерба, так и определить компенсацию за такой риск.

Следующий вопрос – должен ли быть установлен определенный порог нанесенного ущерба? В деле Трейл Смелтер (Trail Smelter) Трибунал сосредоточил внимание на необходимости показать, что этот вопрос имеет «серьезные последствия», в то время как статья 1 Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 года предусматривает, что соответствующее загрязнение должно приводить к «пагубным последствиям» такого рода, чтобы поставить под угрозу здоровье человека, нанести вред живым ресурсам, экосистемам, материальному имуществу и ухудшить или повредить удобствам и другим законным видам использования окружающей среды». Статья 3 Монреальских правил 1982 года предусматривает, что государства обязаны на своей территории предотвращать, сокращать и контролировать трансграничное загрязнение до такой степени, чтобы на территории другого государства не причинялось существенного ущерба.

При определении круга интересов, пострадавших от загрязнения, то дело Трейл Смелтер (Trail Smelter) фокусировалось на потере имущества. Более поздние определения загрязнения, содержащиеся в международных документах, расширили диапазон, включив в него ущерб живым ресурсам, экосистемам, вмешательство в блага и другие законные виды использования окружающей среды или моря. Статья 1(4) Конвенции по морскому праву 1982 года, например, включает в себя ухудшение качества используемой морской воды. Статья 1(2) Венской конвенции об охране озонового слоя 1985 года определяет неблагоприятное воздействие на озоновый слой, изменения в физической среде, включая климатические изменения, которые имеют значительные вредные последствия для здоровья человека или для подрыва устойчивости и продуктивности естественных и регулируемых экосистем или материалов, полезных для человечества.

Ответственность за ущерб, причиненный частными лицами

Особая проблема связана с ситуацией, когда экологический ущерб причиняется не самим государством, а частной стороной. Государство, разумеется, несет ответственность за незаконные действия своих должностных лиц, причиняющих вред гражданам иностранных государств, и сохраняет общую территориальную компетенцию в соответствии с международным правом. В целом государства должны обеспечивать соблюдение своих международных обязательств на своей территории.

Многие договоры требуют, чтобы государства-участники принимали законодательные акты по конкретным вопросам в целях обеспечения выполнения конкретных обязательств. В тех случаях, когда международное соглашение требует, например, установления определен-



ных пределов для выбросов конкретного вещества, государство будет нести ответственность за любую деятельность, которая превышает этот предел, даже если она осуществляется частной стороной, поскольку государство взяло на себя данное международное обязательство.

Аналогичным образом, если государство обязалось ввести процедуры предварительного разрешения на определенный вид деятельности, отказ от действий, которые привели к загрязнению, нарушающему международное право, может привести к ответственности государства. В некоторых случаях международное соглашение может конкретно предусматривать ответственность государства за действия негосударственных субъектов. Статья 6 Договора о космосе 1967 года, например, предусматривает, что государства-участники несут международную ответственность за национальную деятельность в космическом пространстве независимо от того, осуществляются ли такие мероприятия государственными учреждениями или неправительственными организациями.

Предотвращение трансграничного вреда от опасных видов деятельности

Комиссия международного права в 1978 году приступила к рассмотрению темы «Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом». Основное внимание в работе Комиссии было уделено экологическому ущербу. Утверждалось, что международная ответственность отличается от государственной ответственности тем, что последняя зависит от предварительного нарушения международного права, в то время как первая представляет собой попытку развить отрасль права, в которой государство может нести ответственность на международном уровне в отношении вредных последствий деятельности, которая сама по себе не противоречит международному праву. Это был спорный подход. Теоретическая основа и отделение от ответственности государства были подвергнуты сомнению. Комиссия международного права ООН пересмотрела свою работу и в конечном итоге приняла проекты статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности в 2001 году.

В статье 1 проекта предусматривается, что статьи должны применяться к деятельности, не запрещенной международным правом, которая предполагает «риск причинения значительного трансграничного ущерба в результате их физических последствий». В комментарии к статьям указывается, что понятие риска должно восприниматься объективно «как означающее оценку возможного причиненного вреда, которую должным образом информированный наблюдатель понес или мог бы понести». Члены Комиссии в прошлом разделились во мнении касательно вопроса о том, на чем следует фокусироваться – на риске или на нанесенном вреде. В статье 2 проекта предусматривается, что «риск причинения значительного трансграничного ущерба» определяется как включающий «высокую вероятность причинения значительного трансграничного ущерба и малую вероятность причинения катастрофического трансграничного ущерба». Другими словами, был установлен соответствующий порог путем сочетания риска и вреда, и этот порог должен достигнуть уровня, который считается «значительным».

Государства должны добросовестно сотрудничать в попытках предотвратить причинение значительного трансграничного ущерба своей деятельностью и свести к минимуму последствия риска, также они должны обращаться за помощью, по мере необходимости, к компетентным международным организациям. Государство должно принять надлежащие законодательные, административные и другие меры, включая создание надлежащих механизмов контроля для осуществления положений проектов статей, и потребовать предварительного разрешения на любую деятельность, подпадающую под сферу действия этой статьи. При принятии решения о таком разрешении государство должно основывать свой ответ на оценке возможного трансграничного вреда, включая любую оценку воздействия на окружающую среду.

Если риск действительно выявлен такой оценкой, должно быть направлено своевременное уведомление для государства. Вероятно, будут затронуты и информации, а также заинтересованные государства должны вступить в консультации с целью достижения приемлемых решений относительно мер, которые необходимо принять в целях предотвращения или сведения к минимуму риска нанесения существенного трансграничного ущерба или



минимизации риска. Такие решения должны основываться на справедливом балансе интересов.

Проблемы подхода к ответственности государств

Применение классического международно-правового подхода к экологическим проблемам, основанного на ответственности государств за нарушения международных обязательств и требования возмещения за такие нарушения, является особенно проблематичным. Необходимость демонстрации, что конкретный ущерб был причинен одному государству действиями другого государства, означает, что эта модель может применяться к небольшой доле экологических проблем. Во многих случаях просто невозможно доказать, что конкретный ущерб был причинен одним конкретным источником. Более того, по мнению Малколма Шоу, эта двусторонняя направленность, то есть участия двух государств не даёт нужных результатов в реальности, так как защита окружающей среды земли действительно является глобальной проблемой, требующей обдуманных, коллективных мер. Соответственно, подход к решению экологических вопросов перешел от парадигмы двусторонней государственной ответственности к созданию и укреплению регионального и универсального международного сотрудничества.

Вопросы:

1. Как вы думаете, почему сложно установить ответственность государства в международном праве за экологический трансграничный вред?
2. Согласны ли вы с мнением автора книги о том, что нужно установить надлежащий стандарт по ответственности за нанесения экологического ущерба?
3. Какие экологические проблемы есть в Казахстане и можно ли говорить об ответственности других государств за нанесенный ущерб нашей стране?

Литература:

1. U. Beyerlin and T. Marauhn, *International Environmental Law*, Oxford, 2011.
2. P. Birnie, A. Boyle and C. Redgwell, *International Law and the Environment*, 3rd edn, Oxford, 2009
3. *Международное эколого-правовое сотрудничество. Учебник.* – Алматы (Республика Казахстан): Данекер, 2001. – С. 12-99.