



ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ҚҰҚЫҚ, II

Халықаралық экологиялық құқық
1-бөлім





Қоршаған ортаға төнген қатердің ауқымы соңғы жылдары күрт артқаны ешкімге жасырын емес. Бұл күндері экологиялық мәселелерге алаңдаушылық халықаралық деңгейге көтеріліп отыр. Олардың қатарында атмосфераның, теңіз ортасының ластануы, жаһандық жылыну мен озон қабатының жұқаруы, сондай-ақ қоршаған ортаға төтенше қауіп төндіретін ядролық және басқа да улы заттардың проблемасы бар. Халықаралық құқық бұл бағыттағы көптеген мәселелердің шешу жолдарын іздеумен ұдайы шұғылданып келеді. Бұған халықаралық құқық жүйесінің басты субъектісі ретінде мемлекеттер де, жаһандық, аймақтық, екіжақты деңгейдегі халықаралық ұйымдар да мүдделі.

БҰҰ Бас Ассамблеясы қоршаған ортаға қатысты бірқатар қарар қабылдады. 1972 жылы Стокгольм конференциясынан кейін БҰҰ Қоршаған орта жөніндегі бағдарламасы (ЮНЕП) қабылданған болатын. БҰҰ-ның бұл бағдарламасы қоршаған ортаны қорғау саласындағы келісімдер мен құжаттардың кеңейтілуі негізінде құрылған басты орган болды. ЮНЕП Найробиде орналасқан. Оның басқару кеңесінің құрамы БҰҰ БА сайлаған елу сегіз мүшеден тұрады. ЮНЕП бірқатар арнаулы құжаттарды әзірлеуге белсенді атсалысты. Соның ішінде: 1985 жылғы Озон қабатын қорғау туралы Вена конвенциясын қабылдау туралы, 1987 жылғы Монреаль хаттамасын қабылдау туралы, 1992 жылғы Биологиялық алуан түр туралы конвенцияны қабылдау туралы бастама жасады. БҰҰ органдарының арасында қоршаған ортаны қорғау саласындағы ынтымақтастықты дамыту үшін 1992 жылы Тұрақты даму жөніндегі ведомствоаралық комитет құрылды. Сол жылы Бас Ассамблея мен БҰҰ Экономикалық және әлеуметтік кеңесі (ЭКОСОС) БҰҰ-ның тұрақты даму комиссиясын құрды. Комиссияның құрамына 53 мемлекет кіреді. Ол мемлекеттерді ЭКОСОС үш жылға сайлайды. Комиссияның мақсаты – БҰҰ-ның 1992 жылғы қоршаған орта мен даму жөніндегі конференциясында қабылданған шешімдерді орындау, оның жүзеге асу барысын қадағалау. Халықаралық органдардың қолданып отырған бақылау әдістерінің қатарына есеп беру, инспекция, конвенция қабылдау арқылы стандарттарды, нормаларды, жетекші қағидаттарды т.б. бекіту бар.

М. Шоудың пікірінше, 1998 жылы Қоршаған ортаға қатысты мәселелер бойынша шешім қабылдау процесінде қоғамның ақпарат алу құқығы мен әділдікке қолжетімділік құқығы туралы Орхусс конвенциясын қабылдау осы саладағы маңызды қадам болды. Бұл конвенцияда адам құқығы мен қоршаған ортаның құқығы нақты көрсетілген. «Қоршаған ортаны тиісті деңгейде қорғау адамзаттың жақсы өмір сүруі үшін және олардың негізгі құқықтарын, соның ішінде өмір сүру құқығын жүзеге асыру үшін аса маңызды» екені айтылды. Конвенцияның 1-бабында қатысушы мемлекеттер «қоршаған ортаға қатысты мәселелер бойынша шешім қабылдау процесінде қоғамның ақпарат алу құқығы мен әділ сотқа қолжетімділік құқығына кепілдік беретіні» айтылып, қатысушы мемлекеттерге осы кепілдік арқылы өз азаматтарының алдында міндет жүктелді. Ал, 9-бап тараптар қоршаған орта туралы қандай да бір ақпарат беру туралы өтінішіне жауап ала алмағанда, тұлғаның талап-арызын сотта немесе басқа да тиісті органда қарау тәртібін бекітеді. Сонымен қатар, 15-бапта конвенция нормаларын сақтау үшін «конфронтациялық немесе сот сипатындағы емес, тек қарапайым кеңес беру сипатындағы қосымша шаралар» қабылдануға тиіс делінген. Ондай шаралар қоғамның қоршаған ортаны қорғау мәселесіне қатысуына және қоғам өкілдерінің конвенцияда аталған мәселелерді қарауына мүмкіндік беруі тиіс.

2002 жылғы 30 қазанда қабылданған 1/7 шешім бойынша конвенция нормаларының сақталуын қадағалау комитеті құрылды. Комитеттің 8 мүшесі бар. Комитет тараптардың бір-бірінің үстінен түсірген және конвенцияға қатысушы тараптардың конвенция нормаларын сақтамағаны үшін қоғам өкілдері берген шағымдарын қарайды. Сондай-ақ комитет конвенция нормаларының жүзеге асырылуы мен сақталуы туралы баяндама жасайды және конвенцияның 10-бабының 2-тармағында аталған есеп беру түрлерін бақылайды, бағалайды және 1/8-шешімде аталған талаптардың сақталуын қадағалайды.

Мемлекеттердің жауапкершілігі мен қоршаған орта

Мемлекеттің жауапкершілігі қағидатына сай мемлекет халықаралық құқықты бұзғаны үшін жауапты. Жәбір көрген мемлекет халықаралық шарт пен халықаралық әдет-ғұрып құқығын бұзған мемлекеттің үстінен шағымдана алады, дипломатиялық жолмен немесе халықаралық



механизмдер (яғни ұйымдар) арқылы талап қоя алады. Мұндай кезде халықаралық арбитражға немесе халықаралық сотқа жүгіну арқылы да тиісті юрисдикцияны қамтамасыз етуге болады. Халықаралық әдет-ғұрып құқығында мемлекетке қоршаған ортаны қорғау саласында бірқатар міндет жүктелген. Малкол Шоудың айтуынша, халықаралық құқық абсолютті территориялық егемендікке негізделген құқыққа басымдық береді. Ал бұл, өз кезегінде, мемлекеттерге басқа мемлекеттерге зиян келтіреді-ау деген жауапкершілікті ескермей, өз бетінше әрекет етуге түбегейлі тыйым салады, яғни басқалармен санасуға міндетті.

Мемлекеттің басты міндеті – өз іс-әрекетін басқа мемлекеттерге зиян келтірмейтіндей жолмен атқару. Мемлекеттің бұл міндетін дамытуға халықаралық су жолдарына байланысты өрбіген оқиғалар мен орнатылған режимдер себеп болғаны анық. Мысалы, Халықаралық тұрақты сот International Commission on the River Oder (Одер өзені бойынша халықаралық комиссия) ісінде «өзенде кемесінің жүзгеніне мүдделі болып отырған қауымдастық сол ортақ құқықтың негізін құрайды. Бұл құқықтың басты ерекшелігі – өзен жағалауындағы мемлекеттердің өзен ағысын пайдалануда тең құқыққа ие болуы және бір-бірінен артықшылығы болмауы» деп қорытындылаған. Бірақ бұл қағидат бұдан да кеңірек мағынада қолданылады.

Арбитраж 1926 жылы Trail Smelter (Трейл Смелтер) ісінде Британия Колумбиясы мен Вашингтон штаты аралығындағы аңғарда орналасқан, 1896 жылы салынған «Смелтер» Канада зауытынан түтінмен бірге шыққан қышқыл күкірттің АҚШ-қа тиесілі сол аумақтағы ағаштар мен ауылшаруашылығы өнімдерін бүлдіргені туралы Канада мен АҚШ арасындағы дауды қараған. Бұл істе трибунал былай деп пікір білдірді. «Халықаралық құқық қағидаттары мен АҚШ заңнамаларына сәйкес, ешбір мемлекеттің өз территориясын басқа мемлекетке тиесілі территорияны газбен (бумен) ластайтындай етіп немесе басқа мемлекеттің территориясындағы адамдар мен мүліктерге салдары қауіпті болатындай етіп пайдалануға құқығы жоқ және сол әрекетін дәлелдейтін нақты айғақ жеткілікті». Бұл шешім халықаралық экологиялық құқықтың іс жүзінде жұмыс істеуіне түрткі болған маңызды құжаттардың бірі болды десек, қателеспейміз.

Тиісті стандарттар

М. Шоудың пайымдауынша, халықаралық экологиялық құқық саласындағы тиісті стандарт – мемлекетке қоршаған ортаны ластамауға міндетті және қоршаған ортаны ластаса, оның салдары қандай екендігіне қарамастан, жауапты болады деп бекітіп тастау. 1972 жылғы Ғарыш объектілерінің тигізген зияны үшін халықаралық жауапкершілік туралы конвенцияда мемлекеттің ғарыштағы объектісі мен әуе кемесінің ұшу барысында жер бетіне тигізген зияны үшін абсолютті жауапкершілік бекітілген (II-бап). Сондай-ақ ғарыш объектісіне, оның бортындағы адам мен мүлікке келтірілген зиян үшін де жауапкершілік көзделген (III бап).

Тиісті сақтық шараларын қабылдау осы салада белгіленген стандарттар болып саналады. Мысалы, 1982 жылғы Теңіз құқығы туралы конвенцияның 194-бабында мемлекет «теңіздегі қоршаған ортаның кез келген қайнар көзден ластануының алдын алу, қысқарту және қорғау үшін осы саладағы қолда бар ең үздік құралдарды қолдана отырып, тиісті сақтық шараларын қабылдауға тиіс» делінген. Демек, мемлекет ондай кезде келтірген зияны үшін автоматты түрде жауапты. Дегенмен тиісті сақтық шаралары деген шын мәнінде нені білдеретіні кейде түсініксіз болып қалады. Мысалы, 1982 жылғы Теңіз құқықтары туралы конвенция сияқты құжаттарда анықтама берер кезде нақты шаралар мен тиісті шарттардың талаптарына сілтеме жасалады. Ал басқа кездерде анықтаманың жоқтығына байланысты мәселе екіұдай күйде қалады. Әлбетте, тиісті сақтық шараларының талаптары өзгермелі, әр істегі нақты жағдайға байланысты әртүрлі болуы мүмкін, сондықтан оны әр нақты іске байланысты мұқият қарау қажет. Мысалы, мемлекеттен қоршаған ортаны айтарлықтай деңгейде ластаудың алдын алу шараларын қабылдау және бұл салада «адал әрекет ету немесе лайықты басқару» талап етіледі. Десе де, олай болуы үшін бұл салада мемлекеттерге өзара кеңесуге және бір-біріне хабарлап отыруға мүмкіндік беретін жүйенің қажеттігі көрінеді. Бұл тұрғыда қашықтық элементі мен жауапты әрекет ету мемлекет жауапкершілігінің негізі. Сондай-ақ келтірілген зиян қоршаған ортаны ластаудың салдары болуы тиіс. Мысалы, жоғарыда айтқан Trail Smelter ісінде сол келтірілген зиянды «нақты және айқын дәлелдермен айғақтауды» талап еткенін айтқан болатынбыз.



Келтірілген залал

М. Шоу мынадай орынды сұрақ қояды: халықаралық жауапкершілікке тарту үшін міндетті түрде зиян келтіру керек пе? Әлде зиян келтіру қаупін төндіргені үшін де жауапқа тартуға бола ма? Байқағанымыздай, әзірге халықаралық құқық бойынша ондай қауіп үшін жауапкершілікті ешкім мойындамайтын тәрізді. Мойындаса да, тек аса қауіпті әрекет кезінде ғана мойындайды. Мұның өзі мемлекеттердің ондай жауапкершілікке мүдделі болмауына және осы саладағы өзіндік қиындықтарға байланысты. Бұл қауіптің деңгейі мен бұл саладағы өтемеақының деңгейін анықтау қиын болар еді, бәлкім анықтау мүмкін емес шығар.

Келесі маңызды сұрақ – келтірілген зиянның қандай да бір нормасы бар ма, оны бекіту қажет пе? Сот Trail Smelter ісінде Трибунал ондай зиян «айтарлықтай деңгейде» болуға тиіс деген талапқа салмақ салды. Ауаның алыс қашықтықтан трансшегаралық ластануы туралы 1979 жылғы конвенцияның 1-бабында ластану адам денсаулығына, тірі ресурстарға, экожүйеге, материалдық құндылықтарға, сондай-ақ ландшафқа немесе қоршаған ортаны заңды түрде пайдаланудың басқа да түрлеріне «зиянды салдарын» тигізетіні айтылған. 1982 жылғы Монреаль нормаларының 3-бабында «мемлекет трансшегаралық ластанудың басқа мемлекеттің территориясына айтарлықтай зиян тигізуіне жол бермеуге, жоюға, бақылауға тиіс», – деп көрсетілген. Мұндай нормалар ластану деңгейіне анықтама беруде қиындық тудырады, ал келтірілген зиянның нақты деңгейі туралы ешбір құжатта айтылмаған.

Ластанудан зардап шеккендердің мүддесі мәселесіне келсек, Trail Smelter ісінде мүліктен айырылу фактілеріне назар аударылған. Кейінірек халықаралық құжаттарда ластану ұғымының аясы кеңейіп, ендігі жерде оның құрамына тірі ресурстарға, экожүйеге келтірген зиян, қоршаған орта мен теңізді заңды түрде және тиімді пайдалануға заңсыз араласу сияқты ұғымдар да кіргізілді. Мысалы, 1982 жылғы Теңіз құқығы туралы конвенцияның 1(4)-бабында пайдаланылып отырған теңіз суының сапасы төмендеуі айтылған. Ал, 1985 жылғы Озон қабаты туралы Вена конвенциясының 1(2)-бабында физикалық ортадағы өзгерістер, соның ішінде климаттың өзгеруі салдарынан озон қабатының жұқаруы «адам денсаулығына айтарлықтай зиян келтіргені немесе табиғат пен экожүйенің қалпына келуіне кері әсер етуі» туралы айтылған. Мұндай анықтамалар экология саласындағы тағы да бірқатар маңызды халықаралық шарттар мен құжаттарда кездеседі.

Жеке тұлғаның келтірген зияны үшін жауапкершілігі

Экологиялық зиянды мемлекеттің өзі емес, жеке тұлғасы келтірген кезде айрықша қиындық туындайды. Әрине, мемлекет өзінің лауазымды тұлғаларының шетелдік азаматтарға тигізген зияны үшін жауапты. Әрі халықаралық құқыққа сәйкес территориялық компетенциясын сақтап қалады. Жалпылай алғанда, мемлекет өз территориясында халықаралық міндеттердің орындалуын қамтамасыз етуге тиіс.

Халықаралық шарттардың көпшілігінде қатысушы мемлекеттерге нақты міндеттерін орындауы үшін сол салада тиісті ішкі заң қабылдау міндеті жүктеледі. Мысалы, халықаралық келісім қандай да бір заттың қалдығын тастауға шектеу қоюды талап етсе, мемлекет сол заттың қалдығын шамадан тыс көп тастаса мемлекет жауап береді. Тіпті шамадан тыс қалдық тастаушы жеке тұлға болса да, шектеу талабының бұзылғаны үшін мемлекеттің өзі жауап береді. Себебі, халықаралық міндеттеме мемлекеттің өзіне жүктелген. Сол секілді, егер мемлекет қандай да бір қызмет түріне алдын ала келісім беру процедурасын енгізуге міндеттеме алып, одан бас тарту салдары қоршаған ортаның ластануына әкеліп соқса, бұл халықаралық құқықты бұзған болып есептеледі әрі оған мемлекет жауапты болады. Кейде мемлекет Мемлекеттік емес субъектілердің іс-әрекеттеріне жауапкершілік жүктейді. Мысалы, 1967 жылғы Ғарыш туралы шарттың 6-бабында қатысушы мемлекеттер «ғарыш кеңістігіндегі әрекеті үшін... ол әрекетті үкіметтің немесе мемлекеттік емес заңды тұлғаның жасағанына қарамастан, жауапты болады» деп жазылған.



Қауіпті әрекеттердің кесірінен болатын трансшегаралық зиянның алдын алу

1978 жылғы Халықаралық құқық бойынша комиссия «Халықаралық құқықпен тыйым салынбаған актілердің зиянды салдары үшін халықаралық жауапкершілік» атты тақырыпты қарастырған болатын. Комиссия негізінен экологиялық зардапқа баса назар аударды. Талқылау барысында халықаралық жауапкершіліктің мемлекеттік жауапкершіліктен айырмашылығы – халықаралық құқықтың бұрын бұзылу фактілеріне де жауап береді, ал іс жүзінде мемлекетке тек халықаралық құқыққа қайшы әрекеті үшін ғана жауапкершілік жүктеледі. Бұл даулы мәселе болатын. Мемлекеттің жауапкершілігінің теориялық негіздері мен осылай екі салаға бөлінуіне күмән келтіргендер көп болды. Халықаралық құқық комиссиясы, ақырында, 2001 жылы қауіпті әрекеттер салдарынан келтірілетін трансшегаралық зиянның алдын алу туралы баптар жобасын қабылдады. Жобаның 1-бабында бұл баптар халықаралық құқықта тыйым салынбаған, бірақ «физикалық салдары айтарлықтай трансшегаралық зиянға душар ету қаупін төндіретін» әрекеттерге қатысты қолданылуы тиіс деп жазылған. Баптарға берілген түсініктемелерде қауіп ұғымын «әрекеттің нәтижесінде пайда болған, бақылаушы біліп отырған немесе білуге тиіс зиянның деңгейі» деп қабылдауымыз қажет деп ескертеді. Комиссия мүшелерінің пікірі қайсысына көбірек көңіл бөлу керек деген мәселеде екіге жарылды. Кейбіреуі қауіпті ескерген жөн десе, екіншілері келтірілген зиянды анықтау қажет деп санайды. Жобаның 2-бабында «трансшегаралық зиян қаупі» деген ұғым «айтарлықтай трансшегаралық зиянның таралу мүмкіндігі жоғары болуы мен апатты деңгейдегі трансшегаралық зиянның таралу мүмкіндігі төмен болуы» дегенді білдіреді деп жазылған. Басқаша айтқанда, бұл жерде қауіп пен зиянның қосындысын бағалау керек және осы екеуінің қосындысы «айтарлықтай» деңгейде болуға тиіс.

Жалпы, мемлекеттер трансшегаралық зиян қаупінің алдын алу мен ондай қауіптің салдарын барынша азайту жолында ынтымақтастық таныту қажет. Сонымен қатар, қажет кезінде, құзыретті халықаралық органдарға жүгінуі керек. Мемлекет осы баптар жобасының нормаларын орындау үшін заң шығарып, әкімшілік шараларын қабылдауға, соның ішінде қадағалау тетігін жасауға тиіс және осы баптар аясында кез келген әрекетті жасау үшін рұқсат алуы керек. Мемлекет ондай рұқсатты трансшегаралық зиянның мөлшерін өлшеп, оның ішінде қоршаған ортаға келетін зиянның ауқымын анықтап алған соң ғана береді. Егер қандай да бір зиян келтірілетіні белгілі болса, сол зиянның әсері тиетін мемлекетке хабарлауға және сол мемлекетке тиісті ақпараттарды беруге тиіс. Сосын бұл мемлекеттер бірігіп, трансшегаралық зиян қаупінің алдын алу және зиян қаупін барынша азайту мақсатында оңтайлы шешім қабылдау үшін кеңесуге тиіс. Ондай шешімдерді қабылдау кезінде мемлекеттердің мүдделер тепе-теңдігі сақталуы тиіс.

Мемлекеттің жауапкершілігі тұжырымының мәселелері

Халықаралық міндеттерді бұзғаны үшін мемлекеттердің жауапкершілігіне және келтірілген зиянның орнын толтыру жөніндегі талаптарға негізделген халықаралық құқықтағы классикалық көзқарас экология саласында бірқатар қиындық тудырып отыр. Мемлекетке келтірілген нақты зиян басқа мемлекеттің кесірінен болғанын дәлелдеу экологиялық мәселелерде ойдағыдай жүзеге аса бермейді. Көп жағдайда нақты зиянның нақты бір әрекеттің кесірінен келтірілгенін дәлелдеу қиын. Оның үстіне бұл, екі жақты бағыт, яғни оған екі мемлекеттің қатысуы күткен нәтижені бермейді, себебі қоршаған ортаны қорғау, шын мәнінде салмақты, дұрыстап ойластырылған ұжымдық шешімдерді қажет ететін жаһандық проблема.

Сәйкесінше, экологиялық мәселелерді шешу тәсілдері мемлекеттердің екіжақты жауапкершілігі парадигмасынан гөрі аймақтық немесе жаһандық деңгейдегі халықаралық ынтымақтастыққа ойысқанын атап өтуіміз қажет.



Сұрақтар

1. Халықаралық құқықта трансшегаралық экологиялық зардаптар үшін мемлекет жауапкершілігін бекіту неге қиын деп ойлайсыз?
2. Кітап авторының келтірілген экологиялық зиян үшін жауапкершіліктің тиісті стандарттарын белгілеу қажет деген пікірімен келесіз бе?
3. Қазақстанда қандай экологиялық проблемалар бар? Біздің елімізге келтірген зардаптар үшін басқа мемлекеттерге жауапкершілік жүктеу мәселесін қозғауға бола ма?

Әдебиеттер

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: Данекер, 2001. – 12-99 б.