



ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ҚҰҚЫҚ, II

Халықаралық экологиялық құқық
2-бөлім





Халықаралық ынтымақтастық қағидаттары

Құқықтың жалпы қағидаттарына негізделген Халықаралық экологиялық құқықтағы трансшегаралық ластану мәселесі ұлғайған сайын мемлекеттердің осы саладағы ынтымақтастығына сұраныс арта түсті. 1972 жылғы Стокгольм декларациясының 24-қағидатында «қоршаған ортаны қорғау мен жақсартуға қатысты халықаралық мәселелер ынтымақтастық негізінде қаралуға тиіс» деп көрсетілген. Ал 1992 жылғы Рио-де-Жанейро декларациясының 7-қағидатында «мемлекеттер Жердің экожүйесінің жай-күйі мен тұтастығын сақтап қалу, қорғау, қалпына келтіру үшін жаһандық ынтымақтастық деңгейінде ынтымақтасуға тиіс» делінген. Дәл осы Рио-де-Жанейро декларациясының 13-қағидатында экология саласындағы мемлекеттік және халықаралық қызмет туралы былай дейді: «Мемлекеттер ластану мен басқа да экологиялық зияннан зардап шеккендерге өтемеақы төлеу мен басқа да жауапкершілік туралы мемлекеттік заң қабылдауға тиіс. Мемлекеттер халықаралық құқықта өздерінің юрисдикциясы аясында жасалған немесе өздерінің юрисдикциясынан тыс жатса да, солардың бақылауындағы аудандарда жасалған әрекеттердің салдарынан келтірілген экологиялық зардап пен оның зиянды салдарына өтемеақы төлеу нормаларын әрі қарай жетілдіру жолында барынша белсенді ынтымақтасуы тиіс».

Территорияны пайдалану

Corfu Channel (яғни Корфу каналы) ісінде мемлекет өз территориясын басқа мемлекеттің құқығына қайшы келетін әрекеттер үшін пайдалануға саналы түрде рұқсат ете алмайтын қағидат бекітілген. Бұдан мемлекеттердің өздеріне мәлім экологиялық қауіп жөнінде басқа мемлекеттерге хабарлауы міндетті деген қорытынды жасауға болады. Бұл қағидат көптеген халықаралық шарттарда белгіленген. Мысалы, 1982 жылғы Теңіз құқығы туралы конвенцияның 198-бабында «егер мемлекетке теңіздегі қоршаған ортаға қауіп төнгені белгілі болса немесе теңіздегі қоршаған ортаға ластану арқылы зиян келтірілсе, сол мемлекет осындай зиян келтірілуі мүмкін мемлекеттерге немесе құзырлы халықаралық ұйымдарға хабарлауға тиіс» деп жазылған.

Қауіпті қалдықтардың трансшегаралық бақылау туралы Базель конвенциясының 13-бабына сәйкес, қатысушы мемлекеттер қауіпті немесе басқа да қалдықтарды трансшегаралық тасымалдау барысында болуы мүмкін апат, адам денсаулығы мен қоршаған ортаға зиян ықтималдығы жөнінде мәлімет алған бойда басқа мемлекеттерге шұғыл хабар беруі тиіс. Осылайша, мемлекетке қоршаған ортаға экологиялық зиян келтіретін және қауіп төндіретін іс-әрекеттердің алдын алу, қысқарту, оларды шектеу немесе бақылау міндетін жүктейтін қағидат қалыптасты. Сонымен қатар, 1974 жылғы Экономикалық ынтымақтастық пен даму ұйымы ұсынысында елеулі трансшегаралық ластау қауіпі бар іс-шаралар мен жұмыстарды бастар алдында, оған қатысушы мемлекеттерге алдын ала ақпарат жіберілуі тиіс екендігі айтылады. Экономикалық ынтымақтастық және даму ұйымының 1988 жылғы Кеңес резолюциясында да мемлекеттердің қауіпті объектілеріндегі апат пен апаттық жағдайлардың алдын алу және ұсынылатын қондырғылар бойынша өз зерттеулері нәтижелерін беру бойынша ақпарат алмасуды міндеттейді.

Одан басқа, төтенше жағдайларды әрекеттер жоспарымен бөлісу, апат тікелей қауіп төндіріп тұрған мемлекеттерге дереу ескерту жіберу міндетелген. Бұл, сонымен қатар, 1992 жылғы Рио-де-Жанейро декларациясында ерекше аталған және 18-қағидасында да айтылады. Ол бойынша тиісті мемлекеттер басқа мемлекеттерді олардың қоршаған ортасына кенет зиянды әсерін тигізе алатын табиғи апаттар немесе өзге төтенше жағдайлар туралы дереу ескертуі қажет, ал 19-қағида бойынша мемлекет елеулі қолайсыз трансшегаралық экологиялық әсер ететін іс-әрекеттер туралы оның әсері тиетін мемлекетке алдын ала әрі уақытылы ескертеді. Сонымен қатар, тиісті ақпарат берумен ғана шектелмей, сол мемлекеттермен ерте кезеңде консультациялар жүргізеді.

Ластанудан зардап шегуі мүмкін мемлекетке хабарлау міндеті біртіндеп ластанудың қоршаған ортаға әсерін бағалау туралы міндетке ұласты. Бұл талап бірнеше шартта көрініс



тапты. Айталық, 1982 жылғы Теңіз құқығы туралы конвенцияның 2014-бабында мемлекет «теңіздегі қоршаған ортаның ластану қаупі мен салдарын ғылыми әдістер арқылы бақылауға, өлшеуге, бағалауға, сараптама жасауға тиіс», соның ішінде «өздері рұқсат берген немесе өздері де қатысып отырған іс-әрекеттің теңіздегі қоршаған ортаны ластау мүмкіндігін анықтауға тиіс» делінген және ол туралы берген есептерін жариялауға тиіс. Ал 206-бапқа сәйкес, мемлекеттің өз юрисдикциясы аясында немесе бақылауымен жоспарланып отырған іс-әрекеттің теңіздегі қоршаған ортаны айтарлықтай ластайтынына немесе айтарлықтай өзгеріске ұшырататынына дәлелді сенімі болса, «ондай іс-әрекеттің теңіздегі қоршаған орта үшін ықпалы қаншалықты болатынын бағалап, берген бағасы туралы хабарлауға тиіс».

Экологиялық сараптама

Еуропа кеңесінің 85/337 директивасында қатысушы мемлекеттер қоршаған ортаға айтарлықтай ықпал ететін жобаларға келісім берер алдында сол жоба ықпалының салдарын анықтау қажеттігі айтылған. Кейін бұл норма 1991 жылғы Қоршаған ортаға трансшегаралық тұрғыдағы ықпалды бағалау туралы конвенцияда тағы да қаралып, бекітілді. Конвенцияға сәйкес, мемлекеттер қоршаған ортаға ықпал ететін айтарлықтай трансшегаралық әсері бар іс-әрекеттер тізіміне рұқсат ету туралы келісім алғанға дейін заң шығару, әкімшілік және басқа да шаралар қабылдауға тиіс. Зиянды тудырып отырған тарап зиян келтірілуі мүмкін мемлекеттердің бәріне толыққанды ақпарат беріп, ұдайы назарда ұстауы тиіс. Зиян шегуі мүмкін мемлекет қоршаған ортаға келтіретін зиянды бағалауға келісім бергеннен кезден бастап ол зиян тудырып отырған тарапқа өз юрисдикциясына жататын аумақтағы қоршаған ортаның қаншалықты зардап көретіні туралы ақпарат беруге міндеттеледі. Зиян тудырып отырған мемлекеттің құзыретті органға беретін құжаттамасы жалпыға бірдей сипатта болады, яғни зиян тудырып отырған мемлекет пен зиян шегуі мүмкін мемлекеттің арасында трансшегаралық ықпал және сол ықпалды азайту мен жою туралы кеңес өткізіледі. Мемлекеттің іс-әрекеті туралы нақты шешім қабылдайтын кезде қоршаған ортаға тиетін ықпалдың деңгейі туралы нақты ақпарат беруге тиіс. Одан кейін, 7-бапқа сәйкес, жобаға сараптама жасалуы мүмкін.

Қоршаған ортаға ықпалды бағалау мәселесі Pulp Mills (яғни қағаз-целлюлоза өнеркәсібі) ісінде қаралды. Сот бұл істе «өндіріс қызметі трансшегаралық тұрғыдан ресурстардың бәріне ықпалын тигізуі мүмкін болса, халықаралық құқыққа сәйкес, қоршаған ортаға ықпалдың деңгейін бағалау міндетін жүктеуге болады» деген. Сондай-ақ жобаның қоршаған ортаға ықпалын бағалау жобаны жүзеге асырмай тұрып жасалса да, қоршаған ортаға ықпалды бағалау үзіліссіз міндет болып саналады және қоршаған ортаға ықпалды бақылап отыру (яғни мониторинг) сол жобаны жүзеге асырып отырған уақыт бойы үздіксіз жалғасуға тиіс.

Сот San Juan River (немесе Сан Хуан өзені) ісінде аталмыш қағидат «трансшегаралық тұрғыдан қолайсыз жағдай тудыратын іс-әрекеттердің барлығына бірдей қолданылады», – деп тұжырымдады.

Сақтық шараларын қабылдау қағидаты

М. Шоудың айтуынша, қоршаған ортаны қорғау саласында халықаралық ынтымақтастықтың басқа да қағидаттары пайда болуы құқықтық нормалардың даму үстінде екенін көрсетеді. Рио-де-Жанейро декларациясының 15-қағидаты былай дейді: «мемлекеттер қоршаған ортаны қорғау мақсатында мүмкіндігінше сақтық шараларын қорғау қағидатын ұстануға тиіс». Мысалы, ауыр және тоқтатылуы қиын табиғи немесе экологиялық қауіп төнген кезде, ондай қауіптің ғылыми тұрғыдан нақты дәлелденбеуі қоршаған ортаға тиетін зиянның алдын алу жөнінде тиімді шара қабылдауды кейінге қалдыруға сылтау болмауы тиіс.

Бұл норма – осыған дейін мемлекеттерге тек ғылыми дәлелге сүйеніп, әрекет етуді талап етіп келген дәстүрлі көзқарастан кетіп, кей жағдайда ресми ғылыми дәлелге сүйену шұғыл қабылдауға кедергі келтіретінін мойындаудың көрінісі дер едік. Мәселен, Озон қабатын қорғау



туралы 1985 жылғы Вена конвенциясы мен осы конвенцияға 1987 жылы қабылданған Монреаль хаттамасының кіріспесінде «тиісті шаралар» туралы айтылған. Ал 1990 жылғы Тұрақты даму туралы министрлердің Берген декларациясында даму саясатын ұстану үшін тиісті шаралар қабылдау қажеттігі айтылған. Декларацияда «Табиғатты қорғау шаралары қоршаған ортаның бұзылуының алдын алу мен бұзылу себебін жоюды» қарастыруы керектігі айтылған. Сондай-ақ Рио-де-Жанейро декларациясының 15-қағидатының нормалары қайталанған.

1992 жылғы Трансшегаралық су ағыстары мен халықаралық көлдерді қорғау мен пайдалану туралы конвенцияның 2(5)(а)-бабында тараптар, «сақтық шараларын қабылдау қағидатына сәйкес, зиянды заттың ықпалына ғылыми тұрғыдан нақты дәлел таба алмауын себеп етіп, қауіпті заттардың трансшегаралық ықпалы болу мүмкіндігін ескерту шараларын кешеуілдетуге болмайды» деп жазылған.

Тұрақты даму

М. Шоудың пікірінше, Тұрақты даму тұжырымы өзінің даму барысында мемлекеттің даму бағытын өзі таңдау құзыретін шектеп отыр. Халықаралық сот *Gabc'ıkovo-Nagymaros Project* (Габчигово-Надьмарос жобасы) ісінде тұрақты даму тұжырымы туралы мәселе қозғалады. Рио-де-Жанейро декларациясының 3-қағидатында мемлекеттің даму құқығы «қазіргі және келешек ұрпаққа тиесілі қоршаған орта мен дамудың қажеттілігіне әділ жауап бере алуға тиіс» деп көрсетілген. Ал 4-қағидатта «тұрақты дамуға қол жеткізу үшін қоршаған ортаны қорғау мәселесі даму процесінің ажырамас бөлігі ретінде қаралуы қажет» дейді. Сондай-ақ 27-қағидат тұрақты даму саласындағы халықаралық құқықты дамыту үшін ынтымақтастыққа шақырады. Ал, Климаттың өзгеруі туралы конвенцияның 3(4)-бабында «тараптар тұрақты дамуға құқылы және тұрақты дамуға қолдау көрсетуге тиіс» делінген. Биологиялық әралуандық туралы конвенцияда «тұрақты пайдалану» ұғымына бірнеше мәрте қайтып оралады. Дегенмен М. Шоу, тұрақты даму ұғымы аясында нақты ненің кіретіні түсінікті емес деп есептейді. Өйткені ол экономикалық, экологиялық, әлеуметтік факторларға қатысты болуы мүмкін. Бұл факторлардың арасындағы тепе-теңдікті ұстап тұру қажет екені онсыз да түсінікті.

Ластаушы өзі төлейді

Кейбір елдер мен аймақтарда басқа елдерге қарағанда кеңінен қабылданған жаңа қағидалардың бірі – кім ластаса, сол айыппұл төлеуге тиіс деген түсінік. Рио-де-Жанейро декларациясының 140-қағидасы бойынша «ластаушы ластауға қатысты шығындарды қоғам мүддесін ескере отырып және халықаралық сауда мен инвестициялауды бұзбай өтеуге тиіс». Негізі бұл қағида қауіпті қызмет түрлері нәтижесінде келтірілген зардапқа қатысты азаматтық жауапкершілік бойынша жиі қолданылады. Сондай-ақ оны Экономикалық ынтымақтастық және даму ұйымы мен Еуропалық қауымдастық сияқты ұйымдар қабылдаған. «Ластаушы төлейтіні» туралы қағида 1990 жылғы Мұнайдың ластауына дайындық, жауап қайтару және ынтымақтастық жөніндегі халықаралық конвенция мен 1992 жылғы Өнеркәсіптік апаттарға трансшегаралық әсер туралы конвенцияда «халықаралық экологиялық құқықтың жалпы қағидасы» ретінде атап көрсетілген. Дегенмен бұл қағиданың қаншалықты кеңінен қолданылатыны әлі де түсініксіз. Негізінен, экологиялық тазартуға кететін барлық шығындар өтеле ме – осы жағы анық емес. М. Шоудың байқауынша, мемлекеттердің тәжірибесі шығын тараптар арасында бөлінуі керектігін айғақтай түседі.

М. Шоу өз кітабында атмосфераның ластануы, озон қабатының жұқаруы мен климаттың өзгеруі, ғарыш кеңістігі халықаралық ағын сулар, ультра (яғни шамадан тыс) қауіпті және ядролық қызметтер сияқты салалық тақырыптарға жеке-дара тоқталады. Бұл бағыттардың әрқайсысының өзіне тән ерекшелігі, сол салаға ғана қолданылатын халықаралық құқық нормалары бар. Біз уақытымызды үнемдеу үшін осы тақырыптардың тек біреуіне тоқталамыз. Ол – ядролық қауіпсіздік мәселесі. Өйткені бұл тақырып бізге қай жағынан болса да, жақын әрі маңызды.



Ядролық қауіпсіздік

МАГАТЭ Ядролық қауіпсіздік туралы конвенцияны 1994 жылы қабылдады. Конвенция бойынша юрисдикциясы ядролық қондырғыны қамтитын мемлекет ядролық қауіпсіздік үшін жауап береді. Құжат қатысушы мемлекеттерді реттеуші орган арқылы конвенцияда көрсетілген міндеттемелерді орындау үшін заңнамалық және әкімшілік шаралар қабылдауға және барлық тарапты шолу арқылы кезеңдік кездесу туралы хабарлап отыруға міндеттейді. Конвенция ядролық қондырғылар үшін жауапты операторлардың лицензиясы болуын және қондырғылардың қауіпсіздігі үшін негізгі жауапкершілік сол операторларға жүктелуін қарастырады. Конвенцияда бірқатар қауіпсіздік мәселесі де қозғалған, бірақ тараптар оны орындауға міндетті емес. Конвенциядағы қауіпсіздік туралы нормаларға заңдық күш беру туралы мәселе көптен бері айтылып жүр.

Азаматтық-құқықтық жауапкершілік

Мемлекет жоғарыда аталған әрекеттер бойынша жауапқа тартылады және міндеттеме қабылдайды, сонымен қатар, жеке жәбірленуші ретінде өзі де сотқа жүгінуі мүмкін. Оның бірнеше тәсілі бар, солардың бірі – жәбірленуші тарап шетелдік ластауыштың құқықтық жүйесіне барлық құқық қорғау құралдарымен қамтамасыз етілуге мүмкіндік береді. Бұл трансшекаралық ластанудың ұлттық мәселеге айналуына әкеледі. Ондай тәсіл кейбір келісімдерде көрініс тапқан. Сонымен қатар, кейбір басты қағидалардың негізінде жұмыс істейтін, ядролық салада азаматтық жауапкершілік туралы мәселені нақты шешетін бірқатар халықаралық келісім бар.

Экономикалық ынтымақтастық жөніндегі дүниежүзілік ұйымның 1960 жылғы Ядролық энергетика саласындағы үшінші тұлғаларға қатысты жауапкершілік туралы Париж конвенциясы ядролық қондырғының қызметі салдарынан келтірілген зиян немесе адам өлімі үшін, сондай-ақ кез келген мүлікке (ядролық қондырғыны және онымен байланысты мүлік немесе көлік құралдарын қоспағанда) қондырғы операторының жауапты болуын көздейді. МАГАТЭ 1963 жылғы Ядролық залал үшін азаматтық жауапкершілік туралы Вена конвенциясында да осындай ереже келтірілген, бірақ ол жаһандық қатысуды қарастырады. Дегенмен Париж конвенциясы мен Вена конвенциясының жүйелері салыстырмалы түрде шектелгендіктен, 1988 жылы Париж және Вена конвенцияларының ережелерін бекіткен бірлескен хаттама қабылданды. Ондағы мақсат – тараптар әр конвенцияның артықшылықтарын еркін пайдалануына жағдай жасау.

Бұл құжаттар операторлардың жауапкершілігін кемінде 300 млн мөлшеріндегі арнайы қарыз құқығына (400 млн АҚШ долларына жуық) теңестірді және конвенцияның географиялық ауқымын арттырды. Сонымен қатар ядролық залалға оны экологиялық зардабына көбірек мән беретін әлдеқайда толық анықтама берілді. Бұл келісімдер ұқсас қағидаттар бойынша жұмыс істейді. Келтірілген шығынды ядролық қондырғының немесе ядролық қондырғысы бар кемеңің нақты операторы өтеуге тиіс. Бұл сөзсіз немесе қатаң жауапкершілікке негізделген. Тиісінше, ешқандай кінәсіздік немесе немқұрайдылық дәлелдері талап етілмейді. Бұл келісімшарттарға сәйкес, егер оператор мемлекет болса, бәрінде тиісті мемлекеттер тиісті жауапкершілік деңгейіне қойылатын талаптардың сақталуын қамтамасыз етуге міндетті. Ал операторлар басқа болса, онда олардан тиісті жауапкершілікті сақтандыруды немесе құзыретті мемлекеттік органдар белгілеген шарттарға сәйкес басқа да қаржылық қауіпсіздікті талап етеді. Алайда оператордың жауапкершілігі шектеулі болуы мүмкін. Операторлар немесе олардың сақтандырушылары қай мемлекеттің юрисдикциясына жататынын тиісті конвенциялар анықтайды. Жалпылай алғанда, ядролық оқиға белгілі бір мемлекеттің юрисдикциясы аумағында тіркелді деп танылады. Бірақ ядролық оқиға келісуші тараптың аумағынан тыс жерде болса немесе ядролық оқиға болған орынды дәлме-дәл айқындау мүмкін болмаса, онда юрисдикция ядролық қондырғы орнатылған жауапты оператордың аумағында, келісуші тараптың сотының шешімімен анықталады. Құзыретті соттардың шешімі кез келген келісуші тараптың аумағында орындалуға жатады.



Шын мәнінде, Мемлекетаралық шағым мәселесі өте күрделі. Бұған Чернобыль АЭС апатының зардаптары куә бола алады. Көптеген мемлекеттер өздерінің юрисдикциясы аясында зардап шеккен тұлғаларға осы апаттың зардабына байланысты өтемеақы төледі. Сол уақытта тікелей бұрынғы КСРО-ға қарсы шағымдарға қатысты позициялар бекітілді. Мемлекеттердің алдында тұрған міндеттемелерге және талап етілетін стандарттарға күмән келтірілуіне байланысты, мәселелер оларды нақты іске асыруға кедергі келтірді. 2015 жылғы Париж келісімінің арқасында халықаралық деңгейде парниктік газдардың ауаға таралуына (эмиссиясына) қарсы күрес шаралары жөнінде әлдеқайда жетілге құқық механизм пайда болды. Енді барлық елдер парниктік улы газдардың ауаға таралуын азайтуға өз үлестерін қосатын болады деп үміт етеміз.

Сұрақтар

1. Сақтық шараларын қабылдау қағидаты қандай халықаралық шарттарда белгіленген?
2. Тұрақты даму дегеніміз не?
3. Халықаралық экологиялық қауіпсіздік бойынша азаматтық-құқықтық жауапкершілік қалай жүзеге асады?

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. Современные актуальные проблемы энерго-экологического права Казахстана, ЕАЭС и ЕС. Монография. Фундаментальное научное исследование. – Астана (Республика Казахстан): Министерство образования и науки Республики Казахстан, Консалтинговая группа «Болашак», 2017. – 296 б.