

Попов, И. В. Международный суд как инструмент защиты интересов России в сфере экологии / И. В. Попов // Диалог культур и партнерство цивилизаций : материалы IX междунар. Лихачевских научных чтений. – СПб. : СПбГУП, 2009. – С. 406–410.

Попов И.В.,
кандидат юридических наук

**Международный суд как инструмент защиты интересов России
в сфере экологии**

I.V. Popov

**International Court of Justice as in instrument for protection of the interests of
Russia in the sphere of Ecology.**

Проблема трансграничного загрязнения природной среды и опасность возникновения вследствие этого межгосударственных конфликтов имеет глобальный характер. В мире регулярно происходят аварии, влекущие тяжелые экологические последствия. Так, в феврале 2000 г. в Европе произошла крупнейшая экологическая катастрофа. Поднявшаяся в реке Лапош вода прорвала дамбу на золотодобывающем предприятии «Аурул» в Румынии, использующем для промывки золота сильнейший яд – цианид. Сразу после аварии концентрации ядохимикатов в притоках Дуная превышали ПДК в 100 раз, что привело к массовой гибели рыбы¹. В апреле 2009 года на никелевом заводе, расположенном на тихоокеанском острове Новая Каледония, в результате аварии в окружающую среду вылилось около 5 000 литров серной кислоты, которая стекла в Северную бухту. Погибло множество рыбы и ракообразных².

Реалии таковы, что загрязнение природы в какой-либо отдельно взятой стране прямо или косвенно сказывается на экологическом благосостоянии сопредельных государств и всего мирового сообщества. Опасность возникновения международной напряженности из-за трансграничных загрязнений обязывает мировое сообщество создать четко функционирующий механизм правового урегулирования подобных споров.

Поводом для обращения к теме исследования явился факт трансграничного загрязнения Российской Федерации, когда 13.11.2005 г. в результате аварии на химическом заводе в провинции Цзилинь (КНР) произошел сброс около 100 тонн химических веществ в реку Сунгари, являющуюся притоком реки Амур. Вблизи места сброса концентрации бензола и нитробензола превышали норму в 108 раз³. Загрязненные воды из реки Сунгари попали в реку Амур и угрожали экологической безопасности населенным пунктам Хабаровского края.

Экологическая обстановка в ряде сопредельных с Российской Федерацией стран, и, в частности, в КНР, вызывает опасение новых трансграничных загрязнений. Например, в средствах массовой информации отмечается, что в промышленном центре Китайской Народной Республики – провинции Хунань, вследствие сбросов промышленными предприятиями загрязненных стоков вода реки Сянцзян максимально загрязнена содержащимися в ней тяжелыми металлами (хром, свинец, марганец, цинк, мышьяк и т.д.), в значениях, многократно превышающих ПДК. В результате этого, резко сократилось количество рыбы в реке, на тысячах гектаров

¹ *Тиса* умирает молча // Российская газета. – 2000. – 15 февр.

² В Новой Каледонии разлилось 5000 литров серной кислоты / <http://lenta.ru/news/2009/04/03/pollution/> – 2009. – 3 апр.

³ *Российская газета*. – 2005. – 25 нояб.

земли не ведутся сельскохозяйственные работы, здоровье 40 миллионов человек, живущих вдоль реки подвергается опасности⁴.

Опасность трансграничных загрязнений природной среды исходит не только с территории КНР, но и с территории Республики Казахстан. Крупнейшим трансграничным водным объектом, связывающим наши страны, является река Иртыш, которой угрожает ртутное загрязнение. Дело в том, что в течение 18 лет, вплоть до 1993 г., в АО «Химпром» г. Павлодара (Республика Казахстан) работал цех по производству каустической соды методом электролиза. В качестве электродов использовалась металлическая ртуть. За период работы предприятия попадание ртути в грунт на территории ОАО «Химпром» составило 928,9 тонн. По данным Киевского НИИ «Еврохим», загрязнение почвы ртутью распространилось на глубину до 21,8 м. на площади 520 кв.м. По заключению специалистов, если меры, принятые руководством Республики Казахстан, не предотвратят распространение ртути, она, ориентировочно через 80 лет, достигнет реки Иртыш, до которой всего 7,5 км. В этом случае может произойти экологическая катастрофа⁵. Проблема ртутного загрязнения реки Иртыш в свое время стала предметом парламентского запроса Государственной Думы Правительству Российской Федерации⁶. В настоящее время руководством Республики Казахстан принимаются меры по недопущению распространения ртути и попадания ее в р. Иртыш. Но, если эти меры не приведут к положительному результату, каким образом Российская Федерация сможет защитить свои интересы?

Современное международное право не допускает разрешение споров с помощью силы или угрозы ее применения. Главенствующими являются принципы мирного урегулирования межгосударственных споров и невмешательство во внутренние дела другого государства⁷. Этими же принципами субъекты международного права обязаны руководствоваться в случае возникновения межгосударственных конфликтов по поводу природной среды⁸.

Альтернативой войне является созданная мировым сообществом система разрешения споров с помощью международных судов. Наиболее авторитетная международная судебная инстанция – Международный Суд. Согласно статье 92 Устава ООН⁹, Статут Международного Суда является его составной частью. Международный Суд – главный судебный орган ООН. Статья 36 Статута

⁴ *Загрязнение реки в Китае поставило под угрозу здоровье 40 миллионов человек* / <http://vz.ru/news/2009/4/27/280555.html> – 2009. – 27 апр.

⁵ *Соловьев А.А., Пеков В.И.* Проблема ртутного загрязнения реки Иртыш. – Омск: Изд-во Сибирского духовно-эколог. ун-та междунар. академ. наук экологии и безопасности жизнедеятельности, 2000. – С. 10.

⁶ *Постановление Государственной Думы от 3 апреля 2002 г. / О парламентском запросе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации М.М. Касьянову «Об экологической ситуации в бассейне реки Иртыш»* / <http://smolin.ru/duma/inquiries/2002-04-03.htm>

⁷ *Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН / Рез. ГА ООН от 24 октября 1970 г./ ООН. Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН на XXV сессии. Нью-Йорк, 1970. – С151-155.; Декларация о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета/ Рез. ГА ООН от 21 декабря 1965 г. A/Res/2131(XX) / <http://www.un.org>; Декларация о предотвращении и устранении споров и ситуаций, которые могут угрожать международному миру и безопасности, и о роли ООН в этой области/ Рез. ГА ООН 43/51 от 30 ноября 1988 г. <http://daccessdds.un.org/doc/resolution/GEN/NRO/534/92/ING/NR053492.pdf?>*

⁸ *Экологическая перспектива на период до 2000 года и далее/ Рез. ГА ООН 42/186 от 11 декабря 1987 г.* <http://www.un.org/>

⁹ *Международное право в документах. Учебное пособие/ Сост. Н.Т. Блатова. – М.: Юрид. лит., 1982. – С. 658.*

Международного Суда относит к его ведению все дела, которые будут переданы Суду сторонами, и все вопросы, специально предусмотренные Уставом ООН или действующими договорами и конвенциями.

Однако с момента его создания в 1946 году Международный Суд рассмотрел чуть более 120 дел, 80% из которых – это споры между государствами, а 20 % – просьбы о вынесении консультативных заключений, представленные органами или специализированными учреждениями ООН. Более половины дел касается территориальных и пограничных споров. Значительное число связано с морскими спорами и вопросами, касающимися морского права.

Почему такое малое количество дел рассматривается Международным Судом?

По нашему мнению, это связано с некоторыми причинами: а) сторонами судебного разбирательства могут быть только государства (субъекты международного права); б) Суд рассматривает спор лишь с согласия спорящих сторон; в) Суд не приветствует принуждение для исполнения своих решений, предпочитая, чтобы спорящие мирно урегулировали конфликт; г) Суд слишком долго рассматривает свои дела.

Существенной преградой для быстрого и эффективного судебного разбирательства является то обстоятельство, что спор между суверенными государствами о нарушении норм международного права может быть рассмотрен только с согласия спорящих государств¹⁰.

Такое согласие может быть выражено тремя способами:

- «специальное соглашение»: стороны спора заключают соглашение о передаче спора на разрешение Суда;

- «статья в международном договоре»: в международном договоре, в котором участвуют стороны конфликта, содержится условие (юрисдикционные статьи), что стороны заранее обязуются признать юрисдикцию Суда в случае возникновения спора;

- «одностороннее заявление»: участники Статута Суда могут сделать заявление о признании юрисдикции Суда обязательной в отношении любого другого государства, взявшего на себя такое же обязательство (факультативная оговорка). Каждое из этих государств имеет право возбуждать в Суде дело против любого другого государства, входящего в эту группу. Из пяти постоянных членов Совета Безопасности ООН только Великобритания сделала такое заявление. Франция и США отозвали свои заявления, а Россия и Китай никогда таких заявлений не подавали.

По нашему мнению, деятельность Международного Суда станет эффективней, если появится возможность обращаться в него без предварительного получения согласия другой стороны конфликта. Это право может быть обосновано следующим образом. В соответствии со ст. 93 Устава ООН, все члены Организации являются *ipso facto* участниками Статута Международного Суда. Поскольку все члены ООН присоединились к Статуту Суда, значит, они согласились с его юрисдикцией. То есть, согласие на разрешение спора Международным Судом выражено субъектом международного права в момент его вступления в ряды ООН. По сути, на всех членов ООН должно

¹⁰ Шестаков Л.Н. Понятие международного права / Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 1997. – № 6/ Приводится с использованием правовой системы Гарант.

быть распространено правило об «одностороннем заявлении». Тем более, что иного вывода из анализа главы XIV «Международный Суд» Устава ООН, не вытекает.

Особый статус Международного Суда заключается в том, что он обладает эффективным инструментом для принуждения к исполнению вынесенных им решений. Статья 94 Устава ООН гласит, что каждый член ООН обязан выполнять решения Международного Суда по тому делу, в котором он являлся стороной. В случае, если какая-либо сторона не выполнит обязательства, возложенные на нее решением суда, другая сторона может обратиться в Совет Безопасности ООН, который может сделать рекомендации или принять меры для приведения решения в исполнение. На основании статей 5 и 6 Устава ООН, если в отношении какого-либо члена Организации Советом Безопасности были предприняты действия превентивного или принудительного характера, Генеральная Ассамблея может приостановить членство, а если такой член систематически нарушает принципы, содержащиеся в Уставе, может быть исключен из Организации. Угроза применения международно-правовых санкций должна побуждать стороны судебного разбирательства исполнять судебные решения. Однако Суд старается не использовать этот механизм принуждения.

Один из факторов, снижающих, по нашему мнению, эффективность деятельности Международного Суда – продолжительное по времени рассмотрение дел. Можно привести один из примеров. Так, в 1992 году Венгерская Республика подала заявление о возбуждении дела против Чешской и Словацкой Республики в связи со спором, касающимся отвода вод Дуная (Проект Габриково-Надьямарош (Венгрия/Словакия)). Дело связано с разногласиями, которые существуют между государствами в отношении осуществления и прекращения действия Будапештского договора от 16 сентября 1977 г. о строительстве и эксплуатации плотины Дуная на 1851,7 км. реки на чехословацкой территории и связанные с этим последствия для водостока и судоходства. Только в сентябре 1997 года Суд вынес свое решение по данному спору¹¹. Однако Венгрия, против которой вынесено решение, не исполняет его. Во всех последующих докладах Суда, вплоть до настоящего времени, указывается, что Венгрия представила письменное заявление с изложением своей позиции относительно просьбы Словакии о вынесении дополнительного решения 7 декабря 1998 года. С тех пор, стороны только ведут переговоры и информируют Суд об их ходе¹².

Суд объясняет длительность судебных разбирательств тем, что он «по самой своей природе не может действовать быстро. Его разбирательства, во время которых используются различные методы систем общего и континентального права, были задуманы таким образом, чтобы он мог рассматривать дела на самом высоком профессиональном уровне, при этом следует учитывать также, что в разбирательствах участвует 15 и более судей. Существуют также пределы скорости разбирательств в Суде, поскольку стороны в спорных делах являются

¹¹ Доклад Международного Суда на пятьдесят четвертой сессии Генеральной Ассамблеи ООН за период с 1 августа 1998 года – 31 июля 1999 года. A/54/4./ <http://www.un.org/>

¹² Доклад Международного Суда на шестьдесят второй сессии Генеральной Ассамблеи ООН за период с 1 августа 2006 года – 31 июля 2007 года/ A/62/4./ <http://www.un.org/>

суверенными государствами. Одной из главных причин является увеличение числа и объема состязательных бумаг»¹³.

Потребность в наднациональной судебной инстанции по разрешению межгосударственных экологических споров – весьма высока. Однако исследование деятельности Международного Суда показывает, что Суд редко рассматривает дела, связанные с экологией и защитой природных ресурсов. К таким делам можно отнести разве что: спор 1993 г. между тихоокеанским островом Науру и Австралией в связи с эксплуатацией районов залегания фосфатных руд на острове и уничтожением его природной среды; заявление 1973г. Австралии и Новой Зеландии против Франции в связи с ее предложением проводить ядерные испытания в атмосфере в южной части Тихого океана; уже упоминавшееся дело 1992 г. о проекте Габчиково-Надьямарош по сооружению системы плотин для ГЭС на Дунае. Одним из последних дел Международного Суда является заявление Аргентины в 2006 году о возбуждении разбирательства против Уругвая в связи с предполагаемыми нарушениями Уругваем обязательств, лежащих на нем согласно Статуту реки Уругвай 1975 года, так как правительство Уругвая намерилось построить на реке два целлюлозных завода¹⁴.

Во многом это объясняется тем, что эта международная структура весьма громоздка и тяжеловесна для оперативного разрешения экологических конфликтов, количество которых с каждым годом, в связи с ухудшением экологической обстановки, будет возрастать.

В юридической литературе высказывались предложения по созданию международного экологического суда (МЭС). Так, при подготовке к Конференции ООН в Рио-де-Жанейро (1992 г.), силами международной юридической общественности была сделана попытка создания такого суда в системе ООН как независимой инстанции, состоящей из 15 судей, избираемых Генеральной Ассамблеей ООН. По мнению юристов-экологов, такой суд «... способен помочь справедливому и экологически корректному разрешению споров по охране окружающей среды»¹⁵.

Главной задачей суда представлялось не наказание, а установление виновника экологического правонарушения. Стороны должны добровольно исполнять решения суда о компенсациях или прекращении какой-либо вредной для окружающей среды деятельности. Предложено было в юрисдикцию суда включить не только межгосударственные споры, но и споры с участием отдельных лиц и организаций. Предполагалось, что в международный экологический суд могут обращаться лица с жалобами на государство, гражданами которого они являются. Однако предложение о создании международного экологического суда в рамках ООН не нашло своего понимания.

Вместо создания экологического суда, Международный Суд в 1993 г. образовал Камеру по экологическим вопросам в составе семи членов, с тем, чтобы продемонстрировать свою готовность рассматривать дела в области экологии. Но, насколько нам известно, за прошедшие 15 лет Камера не разрешила ни одного экологического спора.

¹³ *Международный Суд в действии/ Официальный сайт Международного Суда/* <http://www.un.org/russian/icj/ch6.htm>

¹⁴ *Доклад Международного Суда на шестьдесят второй сессии Генеральной Ассамблеи ООН за период с 1 августа 2006 года – 31 июля 2007 года. A/62/4./* <http://www.un.org/>

¹⁵ *Колбасов О.С. Международный экологический суд // Сов. государство и право. – 1991. – № 9. – С. 148.*

В этой связи следует вернуться к идее создания в системе ООН Международного Экологического Суда (МЭС). Следует ввести правило, согласно которому, государство, подписавшее конвенцию о создании международного экологического суда, согласилось на возбуждение против него спора в этом суде при обращении только одной из сторон конфликта. Для обращения в такой суд согласия такого государства уже не потребуются. Спор должен разрешаться судом даже в случае отказа другой стороны конфликта об участии в судебном заседании. Решения МЭС должны содержать не только констатацию факта нарушения государством своих международно-правых обязательств, но и указание на перечень мероприятий по устранению последствий правонарушения и сумму возмещаемого вреда. Решения должны исполняться добровольно, а в случае уклонения – с помощью применения международных механизмов принуждения, имеющихся у Совета Безопасности ООН.

Основанием для обращения в Международный Суд и привлечению субъекта международного права к ответу является нарушение им международного обязательства или совершения иного противоправного деяния.

Принцип международной ответственности за трансграничный ущерб, нанесенный окружающей среде, не может быть полностью реализован без детально разработанного института такой ответственности¹⁶.

В последние годы наметилась тенденция к сужению правовых оснований привлечения субъектов международного права к ответственности. Так, Генеральная Ассамблея ООН приняла 12 декабря 2001 года Резолюцию 56/589, которая в качестве приложения содержит документ «Об ответственности государств за международно-противоправные деяния»¹⁷. Этот документ является всего лишь приложением к Резолюции ГА ООН, которая по своей юридической силе имеет характер рекомендаций государствам-членам, поскольку Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН являются нормами так называемого «мягкого права» (soft law)¹⁸. Однако в настоящее время ведется работа над нормами об ответственности государств за международные противоправные деяния в рамках рабочей группы Шестого комитета Генеральной Ассамблеи ООН с целью подготовки Конвенции по этому вопросу¹⁹. В этом случае нормы об ответственности государств станут обязательными.

По мнению весьма авторитетных ученых, принятие этого документа явилось важным шагом на пути формирования права международной ответственности²⁰. Следует согласиться с этим мнением. Но саму тенденцию, к ограничению международным сообществом ответственность государства за противоправное деяние, следует изменить.

Юридический анализ положений Резолюции ГА ООН 56/589 от 12.12.2001г. показывает, что государство несет ответственность только в случае совершения международного противоправного деяния: а) органом государства; б) лицом или

¹⁶ Тимошенко А.С. Глобальная экологическая безопасность – международно-правовой аспект // Советское государство и право. – 1989. – № 1. – С.91.

¹⁷ Московский журнал международного права. Июль - сентябрь 2004 г. – № 3 (47).

¹⁸ Дикусар В.М. Роль ООН в охране окружающей среды // Законодательство и экономика. – 2006. – № 10. Приводится с использованием правовой системы Гарант.

¹⁹ Доклад Шестого комитета на шестьдесят второй сессии ГА ООН «Ответственность государств за международно-противоправные деяния. A/62/446/ <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/№07/545/66/PDF/№0754566.pdf?OpenElement>

²⁰ Лукашук И.И. Право международной ответственности. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – С.9.

образованием, не являющимся органом государства, но наделенным законодательством этой страны осуществлять элементы государственной власти; в) лицом или группой лиц, если они действуют по указанию, либо под руководством или контролем этого государства; г) лицом, осуществляющим функции государственной власти в тот момент, когда официальная власть отсутствует (например, в случае государственного переворота).

Значит, если загрязнение природной среды совершено не органом государства, или лицом, наделенным функциями органа государства, либо по указанию или контролю органа государства, то субъект международного права не отвечает за нанесение вреда другому государству.

Однако, основными загрязнителями природной среды, в том числе и в трансграничном контексте, являются промышленные производства и лица, осуществляющие опасную деятельность (перевозку радиоактивных или химических материалов, отходов и т.д.).

Ограничение ответственности государства не отвечает интересам защиты природной среды, сохранению мира и безопасности, а также противоречит имеющимся международно-правовым актам. Например, в Конвенции ООН о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, принятой в Женеве в 1979 году²¹, содержится следующее положение: «Стороны Конвенции ... учитывая соответствующие положения Декларации Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды, и в частности принцип 21, согласно которому государства, в соответствии с Уставом ООН и принципами международного права, имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы исходя из своей политики в области окружающей среды и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в пределах действия их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции ...». Аналогичное положение содержится в Конвенции ООН о трансграничном воздействии промышленных аварий, принятой в Хельсинки в 1992 году²².

Из названных положений международных актов следует вывод о том, что в международном экологическом праве действует принцип, согласно которому государство несет ответственность за вредную деятельность хозяйственных и иных субъектов, находящихся на ее территории. «Ответственность государства базируется на международном принципе, согласно которому хозяйственная деятельность, осуществляемая на всей его территории, не должна наносить ущерб окружающей среде как в пределах, так и за пределами его юрисдикции»²³.

Какое же практическое значение для защиты интересов Российской Федерации имеют наши рассуждения?

Из анализа имеющихся международно-правовых актов в сфере экологии мы приходим к следующему выводу: в случае трансграничного загрязнения с территории Китайской Народной Республики, Российская Федерация не сможет возбудить дело в Международном Суде о возмещении причиненного вреда. Это

²¹ Конвенция ООН о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния от 13 ноября 1979 г. / Международное публичное право. Сборник документов: в 2 ч. Ч. II / сост. и авт. вступ. статьи К.А. Бекишев, Д.К. Бякишев. – М: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – С. 2231.

²² Бюллетень международных договоров. – 2000. – № 6 / Приводится с использованием правовой системы Гарант.

²³ Боголюбов С.А. Глобализация и развитие экологического законодательства // Журнал российского права. – 2004. – № 5 // Приводится с использованием правовой системы Гарант.

объясняется тем, что КНР не является участником Конвенции ООН о трансграничном воздействии промышленных аварий, а двухсторонние соглашения между странами не предусматривают возможности передачи спора на разрешение какому-либо международному суду.

В совместной декларации Российской Федерации и Китайской Народной Республики (Пекин, 21.03.2006г.), стороны согласились с необходимостью активизации совместных усилий по защите окружающей среды в районе границы, предотвращению техногенных катастроф и минимизации ущерба от возможных аварий и природных катастроф для людей и природы по обе стороны границы. В январе 2008 г. стороны подписали Соглашение о рациональном использовании и охране трансграничных вод²⁴. Однако стороны не включили в него нормы о возмещении вреда, причиненного трансграничным загрязнением, а также не закрепили право на передачу спора в Международный Суд. Поэтому требование о возмещении вреда, причиненного России трансграничным загрязнением, должно разрешаться в ходе двухсторонних межгосударственных переговоров.

По иному разрешается ситуация в случае трансграничного загрязнения с территории Республики Казахстан. Российская Федерация и Республика Казахстан являются участниками Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер²⁵, а также Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий. Участвуя в этих конвенциях, Республика Казахстан взяла на себя международное обязательство не допускать причинение ущерба природной среде других государств. Кроме того, указанные Конвенции содержат юрисдикционную оговорку, позволяющую спорящим сторонам обратиться за разрешением спора в Международный Суд. Поэтому, в случае трансграничного загрязнения природных объектов с территории Республики Казахстан, если стороны добровольно не урегулируют спор, Российская Федерация вправе обратиться за его разрешением в Международный Суд.

Подводя итог нашим размышлениям, необходимо отметить, что Российской Федерации следует продолжать диалог с государствами, от которых исходит потенциальная угроза экологической безопасности России. В частности, с Китайской Народной Республикой работа должна вестись в двух направлениях. Первое – включение в двухсторонние межгосударственные соглашения обязательства КНР не допускать трансграничное загрязнение природы, а также юрисдикционную оговорку о праве обращения в Международный Суд для разрешения возникшего спора. Второе – привлечение Китайской Народной Республики к участию в Конвенциях ООН о трансграничном загрязнении природы.

Благодаря этому, Российская Федерация побудит соседнее государство более строго относиться к опасным производствам, функционирующим на ее территории, и заложит механизм возмещения вреда, в случае, если трагедия все же произойдет.

²⁴ *Российская газета*. – 2008. – 2 февр.

²⁵ *Бюллетень международных договоров*. – Октябрь 1999 г. – № 10.