

**И. В. Попов<sup>4</sup>**

### **МЕЖДУНАРОДНЫЙ СУД КАК ИНСТРУМЕНТ ЗАЩИТЫ ИНТЕРЕСОВ РОССИИ В СФЕРЕ ЭКОЛОГИИ**

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 апреле 2009 года на ни-

келевом заводе бразильской компании «Вале Инко», расположенном на тихоокеанском острове Новая Каледония, принадлежащем Франции, в результате аварии в окружающую среду вылилось около 5 тыс. л серной кислоты, которая стекла в Северную бухту. Погибло множество рыбы и ракообразных. Местные власти объявили режим чрезвычайной ситуации<sup>5</sup>.

Реалии таковы, что загрязнение природы в какой-либо отдельно взятой стране прямо или косвенно сказывается на экологическом благосостоянии сопредельных

стичь // Российская газета. 2006. 27 июня.

<sup>4</sup> Доцент кафедры гражданского права Омской академии МВД России, директор ООО «Юридическая фирма «Магистр»».

<sup>5</sup> В Новой Каледонии разлилось 5000 л серной кислоты. URL: <http://lenta.ru/news/2009/04/03/pollution/>

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 ноября 2005 года в результате аварии на химическом заводе в провинции Цзилинь (КНР) произошел сброс около 100 т химических веществ в реку Сунгари, являющуюся притоком реки Амур. Вблизи места сброса концентрации бензола и нитробензола превышали норму в 108 раз<sup>1</sup>. Загрязненные воды из реки Сунгари попали в реку Амур и угрожали экологической безопасности населенных пунктов Хабаровского края.

Экологическая обстановка в ряде сопредельных с Российской Федерацией стран, в частности в КНР, вызывает опасность новых трансграничных загрязнений. Например, в средствах массовой информации отмечается, что в промышленном центре КНР — 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 земли не ведутся сельскохозяйственные работы, здоровье 40 млн человек, живущих вдоль реки, подвергается опасности<sup>2</sup>.

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 года, 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 АО «Химпром» составило 928,9 т. 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 катастрофа<sup>3</sup>. Проблема ртутного загрязнения реки Иртыш в свое время стала предметом парламентского запроса Государственной Думы Правительству РФ<sup>4</sup>. В настоящее время руководством Республики Казахстан принимаются меры по недопущению распространения ртути и попадания ее в реку Иртыш. Но если эти меры не приведут к положительному результату, каким образом Российская Федерация сможет защитить свои интересы?

Современное международное право не допускает разрешения споров с помощью силы или угрозы ее применения. Главенствующими являются принципы мирного урегулирования межгосударственных споров и невмешательство во внутренние дела другого государства<sup>5</sup>. Этими

<sup>1</sup> Российская газета. 2005. 25 нояб.

<sup>2</sup> Загрязнение реки в Китае поставило под угрозу здоровье 40 млн человек. URL: <http://vz.ru/news/2009/4/27/280555.html>

<sup>3</sup> Соловьев А. А., Пеков В. И. Проблема ртутного загрязнения реки Иртыш. Омск, 2000. С. 10.

<sup>4</sup> 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». URL: <http://smolin.ru/duma/inquiries/2002-04-03.htm>

<sup>5</sup> Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соот-

же принципами субъекты международного права обязаны руководствоваться в случае возникновения межгосударственных конфликтов по поводу природной среды<sup>6</sup>.

Альтернативой войне является созданная мировым сообществом система разрешения споров с помощью международных судов. Наиболее авторитетная международная судебная инстанция — Международный суд ООН. Согласно ст. 92 Устава ООН<sup>7</sup>, Статут Международного суда является его составной частью. Международный суд — главный судебный орган ООН. Статья 36 Статута 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 эффективно судебного разбирательства является то обстоятельство, что спор между суверенными государствами о нарушении норм международного права может быть рассмотрен только с согласия спорящих государств<sup>8</sup>.

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.

ветствии с Уставом ООН : Рез. ГА ООН от 24 октября 1970 г. // ООН. Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН на XXV сессии. Нью-Йорк, 1970. С. 151–155; 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). URL: <http://www.un.org>; Декларация о предотвращении и устраниении 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. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/resolution/GEN/NRO/534/92/ING/NR053492.pdf?>

<sup>6</sup> Экологическая перспектива на период до 2000 года и далее : Рез. ГА ООН 42/186 от 11 декабря 1987 г. URL: <http://www.un.org/>

<sup>7</sup> Международное право в документах : учеб. пособие / сост. Н. Т. Блатова. М., 1982. С. 658.

<sup>8</sup> Шестаков Л. Н. Понятие международного права // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 1997. № 6. (Приводится с использованием правовой системы «Гарант».)

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 быть распространено правило об «одностороннем заявлении». Тем более что иного вывода из анализа гл. 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 ст. 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 пример. Так, в 1992 году Венгерская Республика подала заявление о возбуждении дела против Чешской и Словацкой Республик в связи со спором, касающимся отвода вод Дуная (Проект Габчиково-Надьямарош, Венгрия/Словакия). Дело связано с разногласиями, которые существуют между государствами в отношении осуществления и прекращения действия Будапештского договора от 16 сентября 1977 года о строительстве и эксплуатации плотины Дуная на 1851,7 км реки на чехословацкой территории и связанных с этим последствий для водостока и судоходства.

Только в сентябре 1997 года Суд вынес свое решение по данному спору<sup>1</sup>. Однако Словакия, против которой оно вынесено, 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 ходе<sup>2</sup>.

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 разбирательства в Суде, поскольку стороны в спорных делах являются суверенными государствами. Одной из главных причин является увеличение числа и объема состязательных бумаг»<sup>3</sup>.

Потребность в наднациональной судебной инстанции по разрешению межгосударственных экологических споров весьма высока. Однако исследование деятельности Международного суда показывает, что он редко рассматривает дела, связанные с экологией и защитой природных ресурсов. К таким делам можно отнести разве что: спор 1993 года между тихоокеанским островом Науру и Австралией в связи с эксплуатацией районов залегающих фосфатных руд на острове и уничтожением его природной среды; заявление 1973 года 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 года 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 им обязательств, лежащих на нем согласно Статуту реки Уругвай 1975 года, так как правительство Уругвая намерилось построить на реке два целлюлозных завода<sup>4</sup>.

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

В юридической литературе высказывались предложения по созданию международного экологического суда (МЭС). Так, при подготовке к Конференции ООН в Рио-Жанейро (1992) 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»<sup>5</sup>.

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 ООН в 1993 году 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.

<sup>1</sup> Доклад Международного суда на 54-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН за период с 1 августа 1998 г. по 31 июля 1999 г. A/54/4. URL: <http://www.un.org/>

<sup>2</sup> Доклад Международного суда на 62-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН за период с 1 августа 2006 г. по 31 июля 2007 г. A/62/4. URL: <http://www.un.org/>

<sup>3</sup> Международный суд в действии. URL: <http://www.un.org/russian/icj/ch6.htm>

<sup>4</sup> Доклад Международного суда на 62-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН...

<sup>5</sup> Колбасов О. С. Международный экологический суд // Советское государство и право. 1991. № 9. С. 148.

В связи с этим необходимо вернуться к идее создания в системе ООН международного экологического суда (МЭС). Следует ввести правило, согласно которому государство, подписавшее конвенцию о создании международного экологического суда, должно соглашаться на возбуждение против него спора в этом суде при обращении только одной из сторон конфликта. Для обращения в суд согласия такого государства уже не потребуется. Спор должен разрешаться судом даже в случае отказа другой стороны конфликта от участия в судебном заседании.

Решения МЭС должны содержать не только констатацию факта нарушения государством своих международно-правовых 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 привлечения субъекта международного права к ответу является нарушение им международного обязательства или совершение иного противоправного деяния.

Принцип международной ответственности за трансграничный ущерб, нанесенный окружающей среде, не может быть полностью реализован без детально разработанного института такой ответственности<sup>1</sup>.

В последние годы наметилась тенденция к сужению правовых оснований привлечения субъектов международного права к ответственности. Так, Генеральная Ассамблея ООН 12 декабря 2001 года приняла Резолюцию 56/589, которая в качестве приложения содержит документ «Об ответственности государств за международно-противоправные деяния»<sup>2</sup>. Этот документ является всего лишь приложением к Резолюции ГА ООН, которая по своей юридической силе имеет характер рекомендаций государствам-членам, поскольку резолюции являются нормами так называемого «мягкого права» (*soft law*)<sup>3</sup>. 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 вопросу<sup>4</sup>. 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 ответственности<sup>5</sup>. Следует согласиться с этим мнением. Но саму тенденцию к ограничению международным сообществом ответственности государства за противоправное деяние следует изменить.

Юридический анализ положений Резолюции ГА ООН 56/589 от 12 декабря 2001 года показывает, что государство несет ответственность только в случае совершения международного противоправного деяния: а) органом государства; б) лицом или 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 государ-

ственной 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 году<sup>6</sup>, 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 году<sup>7</sup>.

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»<sup>8</sup>.

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 ООН о возмещении причиненного вреда. Это 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 марта 2006 г.) стороны согласились с необходимостью активизации совместных усилий по защите окружающей среды в районе

<sup>1</sup> Тимошенко А. С. Глобальная экологическая безопасность — международно-правовой аспект // Советское государство и право. 1989. № 1. С. 91.

<sup>2</sup> Московский журнал международного права. 2004. № 3 (47).

<sup>3</sup> Дикусар В. М. Роль ООН в охране окружающей среды // Законодательство и экономика. 2006. № 10. (Приводится с использованием правовой системы «Гарант».)

<sup>4</sup> Доклад Шестого комитета на 62-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН «Ответственность государств за международно-противоправные деяния». A/62/446. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/545/66/PDF/N0754566.pdf?OpenElement>

<sup>5</sup> Лукашук И. И. Право международной ответственности. М., 2004. С. 9.

<sup>6</sup> Конвенция ООН о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния от 13 ноября 1979 г. // Международное публичное право : сб. док. : в 2 ч. / сост. и авт. вступ. ст. К. А. Бекашев, Д. К. Бекашев. М., 2006. Ч. II. С. 2231.

<sup>7</sup> Бюллетень международных договоров. 2000. № 6. (Приводится с использованием правовой системы «Гарант».)

<sup>8</sup> Боголюбов С. А. Глобализация и развитие экологического законодательства // Журнал российского права. 2004. № 5. (Приводится с использованием правовой системы «Гарант».)

границы, предотвращению техногенных катастроф и минимизации ущерба от возможных аварий и природных катастроф для людей и природы по обе стороны границы. В январе 2008 года стороны подписали Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о рациональном использовании и охране трансграничных вод<sup>1</sup>. Однако стороны не включили в него нормы о возмещении вреда, причиненного трансграничным загрязнением, а также не закрепили право на передачу спора в Международный суд ООН. 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 озер<sup>2</sup>, 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 сто-

ронам 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 трансграничного загрязнения природы, а также юрисдикционной оговорки 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.

<sup>1</sup> Российская газета. 2008. 2 февр.

<sup>2</sup> Бюллетень международных договоров. 1999. № 10.