
ДОБРОСОВЕСТНОЕ МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО: ЮРИДИЧЕСКАЯ ОБЯЗАННОСТЬ ГОСУДАРСТВ

© 2015 Солнцев Александр Михайлович
Российский университет дружбы народов
117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6
E-mail: a.solntsev@gmail.com

Статья посвящена анализу принципов международного сотрудничества и добросовестного соблюдения обязательств в международном экологическом праве по материалам решений Международного суда ООН и доктрины международного права.

Ключевые слова: международное экологическое право, международное сотрудничество, добросовестное выполнение международных обязательств, Международный суд ООН.

Расширение сотрудничества на международном уровне становится все более необходимым в XXI в. в связи с нарастанием глобальных проблем, таких как загрязнение окружающей среды или глобальное потепление. Современное международное право часто характеризуют именно как “право сотрудничества” в противоположность ранее действовавшему “праву сосуществования” (взаимности, координации)¹. Данный подход отчасти диктуют структурные изменения, происходящие в современном мире, в котором принцип сотрудничества начинает получать признание не только как моральный долг, но и как юридическая обязанность. Так, концепция международного сотрудничества теперь во многом опирается на понятие общих интересов международного сообщества в целом. Многие многосторонние договоры сегодня предусматривают различные формы международного сотрудничества, различающиеся по своему содержанию и правовому характеру. Международное сотрудничество по смыслу этих договоров нередко строится на конкретных обязательствах и предполагает обеспечение их выполнения.

Одна из главных целей ООН, как об этом говорится в ее Уставе, состоит в том, чтобы “осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера” (п. 3 ст. 1). В п. 1 (b) ст. 13 говорится, что Генеральная Ассамблея (ГА) “организует исследования и делает рекомендации в целях содействия международному сотрудничеству в области экономической, социальной, культуры, образования, здравоохранения”. Статья 56 гласит,

что “все члены Организации Объединенных Наций обязуются предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией”. При всей важности данного положения Устава в нем говорится лишь об “обязательстве со стороны государств”, которое ограничивается “действиями в сотрудничестве с Организацией”. Формулировка самого обязательства носит двусмысленный характер, ибо не ясно, о каком обязательстве идет речь: юридическом или моральном? Более того, обязательство возлагается на государства - члены ООН, а не на все государства. Речь идет конкретно о государствах - членах ООН, действующих в сотрудничестве с Организацией, а не о других государствах в рамках их взаимных отношений. Вместе с тем в комментарии к Уставу ООН обращается внимание на недостатки ограниченного толкования ст. 56 в том, что касается обязанности государств-членов. Согласно комментарию ст. 56 требует сотрудничества не только между государствами-членами, но и между государствами-членами и Организацией².

В 1970 г. сфера сотрудничества была расширена и распространена на все государства и на их взаимоотношения друг с другом принятием Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН (резолюция ГА 2625 (XXV) от 24 октября 1970 г.), в которой четвертый принцип сформулирован как обязанность государств сотрудничать друг с другом в соответствии с Уставом.

Устав ООН не содержит конкретных положений по охране окружающей среды, так же как

и Декларация о принципах международного права 1970 г. Профессор Алан Бойл отмечал в этом контексте, что в Декларации акцент ставился на экономическом суверенитете и содействии экономическому росту, экологические проблемы не были приоритетными для авторов этой резолюции³. Важно указать, что резолюция ГА была принята до крупнейшей Стокгольмской конференции 1972 г., придавшей существенный импульс международному экологическому сотрудничеству.

Вместе с тем именно посредством толкования целей ООН, перечисленных в п. 3 ст. 1 Устава, в конце 1960-х г. ООН стала заниматься экологическими вопросами⁴. Поэтому можно смело заявить, что отсутствие прямых ссылок на защиту окружающей среды в Декларации о принципах дружественных отношений не означает, что сформулированные в ней принципы сотрудничества не имеют значения в экологическом контексте.

В 1972 г. в Стокгольме состоялась Конференция ООН по окружающей человека среде, на которой была принята Декларация ООН по окружающей человека среде. Принцип 24 этой Декларации был посвящен сотрудничеству, но не содержал детально проработанных правил международного сотрудничества⁵. После Стокгольмской конференции ГА ООН в своей резолюции 2995 (XXVII) от 15 декабря 1972 г. “Сотрудничество между государствами в области окружающей среды” согласилась с тем, что сотрудничество между государствами в области окружающей среды будет развиваться эффективно, если государства будут эффективно обмениваться информацией. В п. 2 резолюции признается, что “сотрудничество между государствами в области окружающей среды... может быть установлено путем ознакомления официальных кругов и общественности с техническими данными, касающимися работ, подлежащих осуществлению государствами в рамках их национальной юрисдикции во избежание серьезного ущерба, который может быть причинен окружающей среде прилегающего района”. Таким образом стоит отметить важную мысль: еще до вынесения Международным судом ООН в 2010 г. решения по делу “ЦБК на реке Уругвай”⁶ ГА уже в 1970-х гг. говорила о связи между обязанностью представлять информацию, обязанностью сторон сотрудничать друг с другом и обязанностью предотвращать нанесение вреда.

Через 20 лет, в июне 1992 г., на Конференции ООН по окружающей среде и развитию была

принята Декларация Рио, в принципе 27 которой подчеркивалось, что “государства и народы сотрудничают в духе доброй воли и партнерства в выполнении принципов, воплощенных в настоящей Декларации, и в дальнейшем развитии международного права в области устойчивого развития”⁷.

Как отмечает профессор М.Н. Копылов, “юридическое содержание принципа сотрудничества в области охраны окружающей среды и рационального природопользования сегодня может быть раскрыто через юридическую обязанность государств, независимо от их общественного и государственного строя, сотрудничать друг с другом по вопросам поддержания мира и международной (в том числе экологической) безопасности, а также способствовать совершенствованию международного экологического правопорядка”⁸.

Принцип международного сотрудничества в настоящее время является одним из основополагающих в международно-правовом регулировании охраны окружающей среды. На нем основываются практически все действующие и разрабатываемые в данной области международно-правовые акты⁹. Действительно, в последующих международных экологических соглашениях (МЭС) принцип сотрудничества получил дальнейшее развитие и уточнение, поскольку международное сотрудничество входит в число основных вопросов защиты окружающей среды.

В международном экологическом праве проводят различие между двумя типами МЭС: ориентированные на результат и ориентированные на конкретные действия¹⁰. Первый тип МЭС включает Монреальский протокол 1987 г. и Киотский протокол 1997 г., к числу вторых относятся: Конвенция о китобойном промысле 1946 г., Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения 1973 г., Базельская конвенция 1989 г., Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г. и Картахенский протокол 2003 г. Кстати, МЭС второго типа содержат нечеткие формулировки о методах достижения поставленных целей, что нередко затрудняет оценку хода достижения заявленной цели. Вместе с тем в обоих типах МЭС уделяется внимание различным формам сотрудничества. Государства сотрудничают на основе суверенного равенства, территориальной целостности, устойчивого развития, взаимной выгоды и добросовестности в целях достижения справедливого и разумного использования и надлежащей

защиты окружающей среды. В целях сотрудничества они обмениваются данными, предоставляют данные по запросу, координируют свою научно-исследовательскую деятельность; обмениваются соответствующими научно-техническими данными, информацией и опытом на регулярной основе. Например, в п. 1 ст. 4 Венской конвенции об охране озонового слоя 1985 г., посвященной сотрудничеству в правовой и научно-технической областях, говорится, что “стороны содействуют и благоприятствуют обмену научно-технической, социально-экономической и правовой информацией, имеющей отношение к настоящей Конвенции, в соответствии с более подробными положениями, содержащимися в приложении II”. При этом в приложении II к Конвенции содержится детальный перечень видов информации, которой стороны будут обмениваться.

Также ряд МЭС направлен на сотрудничество в целях предотвращения вреда. Например, в ст. 4 Проекта статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности 2001 г. указано, что “заинтересованные государства добросовестно сотрудничают и, в случае необходимости, запрашивают содействие одной или нескольких компетентных международных организаций в предотвращении значительного трансграничного вреда или в любом случае минимизации его риска”. В комментарии к этой статье говорится, что принцип сотрудничества между государствами имеет основополагающее значение для разработки и проведения эффективной политики по предотвращению значительного трансграничного вреда или в любом случае минимизации его риска и что, согласно принципу 24 Стокгольмской декларации и принципу 7 Декларации Рио, сотрудничество является важнейшим элементом любого эффективного планирования охраны окружающей среды¹¹.

Значительное развитие принцип международного сотрудничества получил в практике Международного суда ООН. В решении от 2010 г. по делу “ЦБК на реке Уругвай” Суд обратил внимание на связь между обязанностью информировать CARU (международная административная комиссия по р. Уругвай), сотрудничеством между сторонами и обязательством предотвращать отрицательное воздействие на окружающую среду. Суд отметил, что, только сотрудничая друг с другом, заинтересованные государства смогут совместно управлять рисками нанесения вреда

окружающей среде и предупреждать их¹². При обсуждении конкретного содержания обязательства сторон сотрудничать друг с другом Суд сослался на их обязанность информировать CARU, что позволяет наладить сотрудничество между сторонами, необходимое для выполнения обязательства предотвращать¹³. Кроме того, Суд заявил, что эти обязательства (процедурные обязательства информировать, уведомлять и обсуждать) приобретают еще большую актуальность, когда речь идет об общих ресурсах, которые можно защитить только благодаря тесному и постоянному сотрудничеству прибрежных государств¹⁴. Согласно позиции Суда обязательство уведомлять означает создание условий для успешного сотрудничества сторон, позволяющего им оценивать воздействие своих планов на состояние речного бассейна на основе всей имеющейся у них информации и, когда это целесообразно, обсуждать изменения к ним, необходимые для того, чтобы не допустить потенциального вреда от такого воздействия¹⁵.

По сравнению с делом “ЦБК на реке Уругвай” при разбирательстве дела о китобойном промысле в Антарктике (Австралия против Японии с участием Новой Зеландии) в 2014 г. пришлось столкнуться с более сложными проблемами с точки зрения обязательства сотрудничать¹⁶. В данном конкретном случае речь шла об обязательстве государства-участника (Японии) сотрудничать с Комиссией по китобойному промыслу. Новая Зеландия предложила ряд направлений сотрудничества Японии с Комиссией и Научным комитетом в своем письменном обращении в Суд, где за основу для налаживания такого сотрудничества рекомендовалось воспользоваться одним из трех вариантов: ст. 65 Конвенции ООН по морскому праву (следует отметить, что эта статья обязывает государства сотрудничать друг с другом через международные организации, а не с ними)¹⁷; п. 30 письменных замечаний¹⁸; консультативным заключением, вынесенным в 1980 г. Международным судом по делу о толковании Соглашения между ВОЗ и Египтом¹⁹. Суд напомнил об обязанности взаимодействовать с Комиссией и Научным комитетом (п. 83 и 240 решения) и о вытекающем из этой обязанности обязательстве с должным вниманием относиться к рекомендациям Комиссии (п. 83, 137), но он не включил эти моменты в свой анализ соответствующих вопросов. Представляется, что Суд просто

вывел обязательство сотрудничать из общего свода обязательств государств сотрудничать с договорными органами (п. 83). Для более глубокого понимания его позиции следует исходить из того, что в своем решении Суд придерживался той же самой логики, пусть и не явно показывая ее, какой он руководствовался при вынесении консультативного заключения в отношении толкований Соглашения между ВОЗ и Египтом, согласно которому был создан специальный правовой режим, регулирующий правовые отношения между Египтом и Организацией, существо которого составляет свод взаимных обязательств сотрудничать в духе доброй воли (п. 43 решения). Позицию Суда можно охарактеризовать как созвучную тенденции развития международного права.

Важно отметить, что принцип сотрудничества государств тесно связан с принципом добросовестного соблюдения взятых на себя международных обязательств или *pacta sunt servanda* (п. 2 ст. 2 Устава ООН). Каждое государство должно добросовестно выполнять свои обязательства, вытекающие из общепризнанных принципов и норм международного права, а также обязательства, вытекающие из договоров, в которых оно участвует. Как отмечает А.В. Гидирим, «добросовестность как юридическое понятие со всей спецификой его применения к государствам содержит человеческое представление о чести и достоинстве государства, порядочности его лидеров, означает отсутствие двуличия во взаимоотношениях государств, выполнение договорных обязательств в полном объеме и в условленный срок - словом, это такое поведение, которое должным образом соответствует объекту и цели договора. Добросовестность должна сопровождать договор и тогда, когда он подвергается процедуре изменения, прекращения или приостановления его действия»²⁰.

В 1973 г. в своем определении по делу о ядерных испытаниях Международный суд заявил, что один из базовых принципов, регулирующих создание и исполнение правовых обязательств, каким бы ни был их источник, - это принцип добросовестности. Вера и доверие являются неотъемлемыми элементами международного сотрудничества, особенно в наш век, когда сотрудничество во многих областях приобретает все большее значение²¹. Суд подтвердил это свое мнение в решении по делу «ЦБК на реке Уругвай», заявив, что работа механизма сотрудничества между

государствами регулируется принципом добросовестности (para. 145). Говоря о соблюдении международных правил, Суд указал, что международное обычное право в том виде, какой оно получило отражение в ст. 26 Венской конвенции о праве международных договоров, т.е. принцип *pacta sunt servanda*, охватывает все обязательства, установленные договором, включая процедурные обязательства, имеющие большое значение для сотрудничества между государствами.

Принцип добросовестного соблюдения взятых на себя международных обязательств получил конкретное правовое наполнение благодаря расширению практики государств и эволюции позиций международных судебных учреждений, что демонстрирует ее важную роль на каждом этапе развития международного права: во-первых, в создании международных прав и обязанностей, во-вторых, в интерпретации и применении международных норм и, в-третьих, в осуществлении их государствами. Типичным примером его реализации является ст. 300 Конвенции ООН по морскому праву. Здесь интерес представляют три аспекта: 1) ведение переговоров и консультаций в духе доброй воли; 2) исключение злоупотребления правами; и 3) сохранение «режима» доброй воли.

Таким образом, можно рассчитывать на то, что с развитием принципа добросовестности выполнения обязательств сформируется цельная и единая правовая база в рамках международного сообщества, состоящего из государств, разделяющих разные ценности и отстаивающих разные интересы. Поскольку международное сообщество становится все более интегрированным в функциональном отношении, что находит свое выражение в установлении международного режима для реализации конкретных целей и задач, от государств-участников МЭС требуется, чтобы они неукоснительно выполняли свои обязательства добросовестно сотрудничать с соответствующими международными организациями. Так, еще в начале 1980-х гг. Международный суд вынес свое консультативное заключение по делу о толковании положений Соглашения от 25 марта 1951 г. между ВОЗ и Египтом, указав на то, что при разбирательстве любого дела приоритетное внимание должно уделяться четко прописанной обязанности сотрудничать в духе доброй воли для продвижения целей и задач (режима) (para. 49).

В заключение хотелось бы отметить, что именно синтез указанных двух важнейших принципов международного права позволит всем субъектами международного права добросовестно сотрудничать в сфере защиты окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений. Международное сотрудничество в рамках МЭС строится на конкретных обязательствах и предполагает юридическое обеспечение их выполнения.

¹ *Delbrück J.* The International Obligation to Cooperate - An Empty Shell or a Hard Law Principle of International Law? - A Critical Look at a Much Debated Paradigm of Modern International Law // *Coexistence, Cooperation and Solidarity. Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum*. Vol. 1. Leiden, 2012. P. 3-16.

² *Wolfrum R.* Article 56 // *The Charter of the United Nations: A Commentary* / ed. by Bruno Simma. 2nd ed. Vol. 2. Oxford, 2002. P. 942.

³ *Boyle A.E.* The Principle of Co-operation: The Environment // *The United Nations and the Principles of International Law: Essays in Memory of Michael Akehurst* / ed. by Vaughan Lowe, Colin Warbrick. London, 1994. P. 120.

⁴ *Principles of International Environmental Law* / Ph. Sands [et al.]. Third ed. Cambridge, 2012. P. 27, 56-57.

⁵ «Международные проблемы, связанные с охраной и улучшением окружающей среды, следует решать в духе сотрудничества всех стран, больших и малых, на основе равноправия. Сотрудничество, основанное на многосторонних и двусторонних соглашениях или на другой соответствующей основе, крайне важно для организации эффективного контроля, предотвращения, уменьшения и устранения отрицательного воздействия на окружающую среду, связанного с деятельностью, проводимой во всех сферах, и это сотрудничество следует организовать таким образом, чтобы в должной

мере учитывались суверенные интересы всех государств». (*Абашидзе А.Х., Солнцев А.М., Сотников Ф.И.* Международное экологическое право : сб. документов. Вып. I. Основные документы ООН. Москва, 2007.

⁶ *Солнцев А.М.* Практикум по международному экологическому праву : учеб. пособие. Москва, 2011.

⁷ *Абашидзе А.Х., Солнцев А.М., Сотников Ф.И.* Указ. соч.

⁸ *Копылов М.Н.* Принцип международного сотрудничества глазами юриста-эколога // *Вестн. Российского университета дружбы народов*. Серия «Юридические науки». Москва, 2005. № 2 (18). С. 122.

⁹ *Копылов М.Н.* Международное экологическое право - отрасль современного международного права // *Международное экологическое право* / под ред. Р.М. Валева. Москва, 2012. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ *Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements: A Dialogue Between Practitioners and Academia* / ed. by Beyerlin Ulrich, Stoll Peter-Tobias, Wolfrum Rüdiger. Leiden: Brill, 2006. P. 3-4.

¹¹ *Yearbook...* 2001. Vol. II, part two. P. 155.

¹² *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Judgment, I.C.J. Reports 2010. P. 49, para. 77.

¹³ *Ibid.* P. 56, para. 102.

¹⁴ *Ibid.* P. 51, para. 81.

¹⁵ *Ibid.* P. 58, para. 113.

¹⁶ *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan, New Zealand Intervening)*, I.C.J. Reports 2014.

¹⁷ *Письменные замечания Новой Зеландии*. П. 94-97.

¹⁸ Там же. П. 95.

¹⁹ *Дело «Толкование Соглашения между ВОЗ и Египтом»* // I.C.J. Reports. 1980. P. 73.

²⁰ *Гидирим А.В.* Право международных договоров : учебник // *Международное право* / отв. ред. С.А. Егоров. Москва, 2014. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²¹ I.C.J. Reports. 1974. Para. 46. P. 268.

Поступила в редакцию 05.06 2015 г.