

Разрешение споров в области охраны окружающей среды в контексте фрагментации современного международного права

Марина Медведева*

В статье анализируется явление институциональной фрагментации международного права окружающей среды в части разрешения экологических споров. Автор приходит к выводу о предпочтительности обращения государств при возникновении или возможности возникновения таких споров к процедурам по вопросам несоблюдения, созданным в рамках многосторонних природоохранных соглашений.

→ *Фрагментация, институциональная фрагментация, международное право окружающей среды, экологический спор, международный суд, процедуры по вопросам несоблюдения, многосторонние природоохранные соглашения*

The article analyzes the institutional fragmentation of international environmental law concerning settlement of environmental disputes. The author draws to the conclusion that in case such disputes or the possibility thereof arise states should prefer to apply non-compliance procedures in the frameworks of multilateral environmental agreements.

→ *Fragmentation, institutional fragmentation, international environmental law, environmental dispute, international court, non-compliance procedures, multilateral environmental agreements*

Вопрос фрагментации международного права включен в повестку дня Комиссии международного права ООН под названием «Фрагментация международного права: трудности, обусловленные диверсификацией и расширением сферы охвата международного права». В международно-правовой доктрине проблема фрагментации достаточно широко освещена. Одни ученые считают, что развитие международного права в направлении образования квазиавтономных отраслей расценивает это

право, другие утверждают, что децентрализация способна содействовать достижению целей международного сообщества, которых невозможно достичь посредством более общих международно-правовых норм. А. Мартинью отмечает, что развитие международного права через специализированные механизмы иногда рассматривается в науке как «здоровый плюрализм» или «диверсификация», а иногда — как «опасное разделение» или «фрагментация»¹. Т. Стефенс считает, что

* *Медведева Марина Александровна* — кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Института международных отношений Киевского национального университета имени Тараса Шевченко (email: medvedieva.maryna@gmail.com).

¹ *Martineau A.* The rhetoric of fragmentation: Fear and faith in international law // *Leiden Journal of International Law*. 2009. Vol. 22. P. 1–28.

«определенная степень фрагментации является естественным и конструктивным процессом, позволяющим разрабатывать специальные правила с целью реагирования на потребности, которые удовлетворяются общим международным правом не достаточно адекватно»². М. Коскенниemi считает, что «сердцевина проблемы — не столько в появлении новых субсистем, сколько в использовании общего права новыми органами, представляющими интересы и взгляды, не являющиеся идентичными тем, которые представлены в старых органах»³. Ученый утверждает, что проблема фрагментации сама по себе не является проблемой права, это — платформа для политики; главное, чтобы решения международных учреждений были свободны от этой политики⁴. Б. Симма и Д. Пулковский обращают внимание на те противоречия, которые заложила статья 55 Проекта статей Комиссии международного права ООН об ответственности государств за международно-противоправные деяния 2001 года в проблему соотношения и применения общего международного права и специальных «самодостаточных» режимов. По их мнению, новые специальные международно-правовые режимы возникли как реакция на несовершенство и недостатки функционирования общей системы, в то же время специальные режимы остаются зависимыми от общего права, которое в данном случае выступает как крайнее и последнее средство⁵.

В любом случае концептуальной основой урегулирования вопроса фрагментации должно выступать право международных договоров, в частности положения Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года. Некоторые виды общего права не

допускают отступлений в силу специального права⁶. Так, в решении о заводе по производству оксидного топлива Постоянная палата третейского суда отметила, что «Даже в этом случае [Трибунал] должен обратиться к соответствующим нормам *jus cogens*, которым *lex specialis* участников может противоречить»⁷. Несмотря на то, что специальное право в некоторых случаях отступает от общего права, такие дела, как дело о гидроузле Габчиково-Надьмарош 1997 года свидетельствуют о том, что общее право не обходится стороной, а все еще оказывает влияние «на заднем плане»⁸. Таким образом, автономизация некоторых правовых режимов, например, права прав человека, права ВТО, экологического права, не означает исключение действия норм и принципов общего международного права.

На сегодняшний день одной из ключевых проблем эффективного функционирования международного права окружающей среды (*далее* — МПОС) является его фрагментация, которая связана с существованием специальных автономных режимов внутри отрасли, часто несогласованных и конфликтующих как между собой, так и со специальными режимами в рамках других отраслей международного права. Как следствие — отсутствие унифицированных принципов и норм, регулирующих охрану окружающей среды и рациональное природопользование, проблемы в правовой регламентации многих вопросов, параллельное регулирование одного и того же вопроса различными международными природоохранными соглашениями, отсутствие слаженного механизма осуществления родственных договоров и всего МПОС как на универсальном, так и на национальном уров-

² *Stephens T.* Multiple international courts and the fragmentation of international environmental law // *Australian Year Book of International Law*. 2006. Vol. 25. P. 227–271.

³ *Koskenniemi M.* Fragmentation of international law? Postmodern anxieties // *Leiden Journal of International Law*. 2002. Vol. 15. P. 553–579.

⁴ *Koskenniemi M.* Global legal pluralism: Multiple regimes and multiple modes of thought. Lecture at Harvard University, 5 March 2005. URL: <http://www.helsinki.fi/eci/Publications/Koskenniemi/MKPluralism-Harvard-05d%5B1%5D.pdf> (дата обращения: 14.09.2012).

⁵ *Simma B., Pulikowski D.* Of planets and the universe: Self-contained regimes in international law // *European Journal of International Law*. 2006. Vol. 17. P. 483–529.

⁶ Фрагментация международного права: трудности, обусловленные диверсификацией и расширением сферы охвата международного права. Доклад Комиссии международного права. Пятьдесят восьмая сессия (1 мая – 9 июня и 3 июля – 11 августа 2006 года), A/61/10. 2006. С. 405–427.

⁷ Permanent Court of Arbitration. *Dispute concerning access to information under article 9 of the OSPAR Convention* (Ireland v. the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland). Final award of 2 July 2003. URL: http://www.pca-cpa.org/showfile.asp?fil_id=447 (дата обращения: 14.09.2012).

⁸ Фрагментация международного права... С. 283–284.

ных. Институциональная/организационная фрагментация МПОС проявляется в создании, в соответствии с положениями международных природоохранных соглашений или решений конференций сторон, многочисленных организационных учреждений, деятельность которых часто не скоординирована и не согласована. Вследствие этого уменьшается эффективность МПОС, поскольку отсутствие координации затрудняет процесс обмена информацией, предоставления докладов о ходе осуществления международных природоохранных соглашений в национальных правовых порядках, увеличивает бремя, возлагаемое на государства по финансированию этих учреждений, иными словами, препятствует надлежащему выполнению международно-правовых обязательств. Параллельное функционирование многочисленных международных судебных и квазисудебных учреждений, потенциально способных вынести противоречивые решения по одному и тому же спору, вносит свой «вклад» в углубление проблемы фрагментации МПОС в частности и международного права в целом, что проявляется в конкурирующих юрисдикциях, поиске «удобного» суда, ненадлежащей реализации решений этих учреждений.

Примерами параллельного существования и функционирования судебных органов, которые обладают компетенцией выносить решения по «экологическим» спорам, могут служить следующие. Первые два дела — пример «внутренней» фрагментации международного права окружающей среды, когда конфликт юрисдикций возникает между учреждениями, решающими на основании источников международного права окружающей среды «экологический» спор, который, как правило, касается противоречий в толковании и применении двух или более родственных соглашений⁹; последние два дела — пример «внешней» фрагментации, когда решения выносятся судебными учреждениями, которые оперируют источниками раз-

личных отраслей международного права (в данном случае — международного экологического и международного торгового права), часто вступающих в конфликт друг с другом.

1. Дело о южном голубом тунце (англ. — *Southern bluefin tuna case*) (Новая Зеландия и Австралия против Японии) рассматривалось Международным трибуналом по морскому праву в 1999 году и арбитражным трибуналом, созданным на основании Приложения VII к Конвенции ООН по морскому праву (далее — арбитражный трибунал Приложения VII), в 2000 году. Указанные суды пришли к противоположным выводам¹⁰ относительно взаимодействия способов разрешения споров в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 года и Конвенцией по сохранению южного голубого тунца 1993 года. Международный трибунал по морскому праву заключил: «тот факт, что Конвенция 1993 года применяется между сторонами, не препятствует возможности обращения к процедурам, предусмотренным в части XV, разделе 2, Конвенции по морскому праву», и предварительно признал, что арбитражный трибунал будет иметь юрисдикцию по этому делу¹¹. В решении арбитражного трибунала Приложения VII 2000 года также указывается на возможность существования «параллелизма» существенных и процедурных положений двух родственных договоров — Конвенции по сохранению южного голубого тунца и Конвенции ООН по морскому праву. В решении отмечается: «Нет причин утверждать, что... акт государства не может нарушить его обязательства по более чем одному договору. Довольно часто существует параллелизм договоров касательно как их существенных положений, так и положений, предусматривающих процедуру разрешения споров... Трибунал приходит к выводу, что в споре между Австралией и Новой Зеландией, с одной стороны, и Японией, с другой... применяются как Конвенция 1993 года, так и Конвенция ООН по морскому праву...»¹², однако Трибунал при-

⁹ *Dagne T.* Compulsory dispute settlement and the problems of multiple fora under international environmental law. URL: <http://ssrn.com/abstract=1460942> (дата обращения: 14.09.2012).

¹⁰ *Stephens T.* Op. cit. P. 232.

¹¹ International Tribunal for the Law of the Sea. *Southern bluefin tuna cases* (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan). Requests for provisional measures. Order of 27 August 1999. URL: http://www.itlos.org/start2_en.html (дата обращения: 14.09.2012).

¹² Arbitral tribunal constituted under Annex VII of the United Nations Convention on the Law of the Sea. *Southern bluefin tuna case* (Australia and New Zealand v. Japan). Award on jurisdiction and admissibility rendered on August 4, 2000. URL: http://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=ICSIDPublicationsRH&actionVal=ViewAnnouncePDF&AnnouncementType=archive&AnnounceNo=7_10.pdf (дата обращения: 14.09.2012).

шел к выводу, что он не имеет юрисдикции по этому делу, то есть не может рассматривать спор по Конвенции ООН по морскому праву на том основании, что статья 16 Конвенции 1993 года исключает применение любой другой процедуры, как это предусмотрено в статье 281(1) Конвенции ООН по морскому праву, является соглашением между сторонами добиваться урегулирования спора мирными средствами по своему выбору, а средства, перечисленные в статье 16, не были использованы, поскольку истцы не согласились на предложение Японии прибегнуть к посредничеству и арбитражу в соответствии с Конвенцией 1993 года. Таким образом, Международный трибунал по морскому праву счел возможным рассмотрение спора одновременно в соответствии с Конвенцией 1982 года и Конвенцией 1993 года, тогда как арбитражный трибунал Приложения VII опроверг данное утверждение.

2. Дело о заводе по производству оксидного топлива (англ. — *MOX plant case*) (Ирландия против Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии) рассматривалось Международным трибуналом по морскому праву в 2001 году на основании Конвенции 1982 году, арбитражным трибуналом, созданным в соответствии с Приложением VII к Конвенции ООН по морскому праву, в 2003 году, Постоянной палатой третейского суда в 2003 году на основании Конвенции о защите морской среды Северо-Восточной Атлантики 1992 года (Конвенция OSPAR), и Судом ЕС в 2006 году на основании соответствующей директивы. Это дело, по выражению Д. Боданского, является «живым примером» фрагментации в международном праве¹³. Так, Международный трибунал по морскому праву на этот раз избрал иной подход по сравнению с решением по делу о южном голубом тунце, в частности, он

отметил, что «даже если Конвенция OSPAR, Договор о ЕС и Договор о Евroatоме предусматривают права и обязательства, подобные или идентичные к правам и обязательствам, предусмотренным Конвенцией [ООН по морскому праву], права и обязательства по этим соглашениям существуют отдельно от тех, которые содержатся в Конвенции», и пришел к выводу, что только процедура рассмотрения споров, предусмотренная Конвенцией ООН по морскому праву, должна применяться в этом споре и что исключительно арбитражный трибунал Приложения VII будет обладать соответствующей компетенцией¹⁴. В решении Постоянной палаты третейского суда 2003 году речь шла о том, что Конвенция OSPAR и Директива ЕС 90/313 о свободе доступа к информации по экологическим вопросам — независимые источники права, устанавливающие различные правовые режимы¹⁵. Указанный суд признал также и свою юрисдикцию по делу, что противоречило решению Международного трибунала по морскому праву, который отрицал возможность рассмотрения спора в рамках региональных режимов, таких как Конвенция OSPAR. С другой стороны, арбитражный трибунал Приложения VII заключил, что процедура, которая может иметь результатом два конфликтующих решения по поводу одного и того же вопроса, не будет способствовать разрешению спора между сторонами¹⁶. Трибунал признал свою юрисдикцию по делу, подтвердил временные меры, предписанные Международным трибуналом по морскому праву, однако решил отсрочить принятие окончательного решения до тех пор, пока Суд ЕС не рассмотрит дело, поскольку она тесно связано с правом и компетенцией Сообществ.

3. Дело о меч-рыбе (англ. — *Swordfish case*) (Чили против ЕС) было инициировано одновременно в Международном трибунале

¹³ Bodansky D. The OSPAR arbitration of the MOX plant dispute. University of Georgia School of Law Research Paper Series. 2008. No. 08-002. URL: <http://ssrn.com/abstract=1087417> (дата обращения 14.09.2012).

¹⁴ International Tribunal for the Law of the Sea. *The MOX Plant case* (Ireland v. the United Kingdom). Request for provisional measures. Order of 3 December 2001. URL: http://www.itlos.org/cgi-bin/cases/case_detail.pl?id=10&lang=en#order (дата обращения: 14.09.2012).

¹⁵ Permanent Court of Arbitration. *Dispute concerning access to information under article 9 of the OSPAR Convention* (Ireland v. the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland). Final award of 2 July 2003. URL: http://www.pca-cpa.org/showfile.asp?file_id=447 (дата обращения: 14.09.2012).

¹⁶ Arbitral tribunal constituted pursuant to Article 287, and Article 1 of Annex VII, of the United Nations Convention on the Law of the Sea for the dispute concerning the MOX Plant: International movements of radioactive materials, and the protection of the marine environment of the Irish Sea. *The MOX Plant case* (Ireland v. United Kingdom). Order No. 3 «Suspension of proceedings on jurisdiction and merits, and request for further provisional measures» of 24 June 2003. URL: http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1148 (дата обращения: 14.09.2012).

по морскому праву по требованию Чили¹⁷ и ВТО — по требованию ЕС¹⁸, принятие решения по которому отложено в связи с достижением сторонами спора мирового соглашения в 2001 году. По мнению Чили, спор не является коммерческим по своей сути, а касается необходимости установления природоохранных мер с целью обеспечения устойчивого вылова меч-рыбы. Вылов указанного вида рыбных запасов судами ЕС в водах, прилегающих к исключительной экономической зоне Чили, дал повод последней сослаться на нарушение положений Конвенции ООН по морскому праву касательно обязательства государств сотрудничать в сохранении далеко мигрирующих видов. Кроме того, по мнению Чили, ЕС нарушил обязательства по сохранению морских живых ресурсов открытого моря, разрешения международных споров, положения Конвенции о не злоупотреблении правами, а также обязательства по обеспечению принятия и соблюдения охранных мер на судах, занимающихся рыболовством в этом районе, и предоставлению информационных данных об объеме улова соответствующей международной организации (ФАО). Со своей стороны, 19 апреля 2000 года ЕС попросил ВТО об инициировании процедуры консультаций с Чили относительно установленного на основании Закона о рыболовстве запрета разгружать меч-рыбу в чилийских портах, и как следствие — запрета транзита этого вида рыбы через чилийские порты. ЕС утверждал, что такие меры несовместимы с обязательствами по ГАТТ, в частности со статьями V и XI. В январе 2001 года Чили и ЕС заключили временное соглашение, согласно которому все процедуры в рамках Международного трибунала по морскому праву и ВТО приостанавливаются, учреждается техническая двусторонняя комиссия, ЕС разрешается вход в чилийские порты в соответствии с новой программой Чили о научных исследованиях в области рыболовства, а также планируется учреждение природоохранного многостороннего форума для Юго-Восточной части Тихо-

го океана. Стороны оставили за собой право восстановить любую из процедур разрешения споров в случае неудачного исхода дальнейших переговоров, однако на сегодняшний день известно, что Международный трибунал по морскому праву удовлетворил просьбу сторон прекратить какое-либо дальнейшее судопроизводство. При условии отсутствия соглашения 2001 года и дальнейшего рассмотрения спора, вероятнее всего, Трибунал и Группа экспертов ВТО приняли бы противоречивые решения по этому делу: первый — в пользу МПОС, вторая — в пользу международного торгового права.

4. В деле о целлюлозных заводах на реке Уругвай (англ. — *Pulp mills case*) (Аргентина против Уругвая) решение вынесли Международный Суд ООН в 2010 году и арбитражный трибунал МЕРКОСУР в 2006 году. 4 мая 2006 года Аргентина инициировала рассмотрение спора в МС ООН против Уругвая относительно нарушений с его стороны обязательств по Статуту реки Уругвай 1975 году. Аргентина утверждала, что Уругвай разрешил строительство двух целлюлозных заводов на реке без соблюдения обязательств по обязательному предварительному уведомлению и без проведения консультаций с Аргентиной. Суд в 2006–2007 годах отклонил просьбу обеих сторон о временных мерах. 20 апреля 2010 года МС ООН принял окончательное решение по этому делу: с одной стороны, он признал нарушение Уругваем процессуальных обязательств по информированию о планируемой деятельности и сотрудничеству с Аргентиной и Административной комиссией реки Уругвай при разработке планов по сооружению заводов, однако, с другой стороны, не признал нарушения ответчиком каких-либо материальных обязательств по охране окружающей среды, предусмотренных в Статуте реки Уругвай, вследствие одобрения указанных проектов¹⁹. В 2006 году Уругвай инициировал процедуру рассмотрения этого спора в рамках МЕРКОСУР, сославшись на нарушение Аргентиной обязатель-

¹⁷ International Tribunal for the Law of the Sea. *Case concerning the conservation and sustainable exploitation of swordfish stocks in the South-Eastern Pacific Ocean* (Chile v. European Community). Order of 29 December 2005. URL: http://www.itlos.org/start2_en.html (дата обращения: 14.09.2012).

¹⁸ World Trade Organization. *Chile — measures affecting the transit and importing of swordfish*. URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds193_e.htm (дата обращения: 14.09.2012).

¹⁹ International Court of Justice. *Case concerning pulp mills on the River Uruguay* (Argentina v. Uruguay). Judgment of the of 20 April 2010 // I.C.J. Reports. 2010. P.14.

ства обеспечить в пределах своей суверенной территории свободное перемещение товаров и услуг между членами этого регионального интеграционного объединения. Трибунал вынес решение в пользу Уругвая, постановив, что Аргентина несет ответственность за нарушение обязательства «должной осмотрительности», потому что не обеспечила ситуацию, при которой действия частных лиц не наносят ущерб другим государствам²⁰. Таким образом, указанное дело — яркий пример институциональной фрагментации международного права окружающей среды.

Процедура рассмотрения споров в рамках ВТО отличается эффективностью, хотя большинство решений, касающихся конфликта норм природоохранных и торговых соглашений, выносились не в пользу первых. Несмотря на то, что в своих прецедентах ВТО неоднократно подтверждала, что ГАТТ и все дополнительные к ней соглашения не должны толковаться в «клинической изоляции от международного публичного права»²¹, органы по разрешению споров этой организации достаточно неохотно применяют нормы других международных договоров, в частности многосторонних природоохранных соглашений. Так, Картахенский протокол по биобезопасности 2000 года к Конвенции о биоразнообразии 1992 года не применялся в споре EU — *Biotech* 2006 года, который возник между ЕС, с одной стороны, и США, Аргентиной и Канадой, с другой, по поводу установленного ЕС моратория на импорт генетически модифицированных продуктов; Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 года не применялась в споре *Brazil — Tyres* 2007 года, который возник между Бразилией и ЕС по поводу запрета Бразилии на импорт переработанных шин из стран ЕС, — несмотря на то, что указанные международно-правовые акты являются ключевыми для понимания и правильного разрешения соответствующих спорных вопросов.

Европейская система защиты прав человека является относительно автономным пра-

вовым режимом, который в некоторых случаях также способствует фрагментации международного права окружающей среды и всего международного права. Об этом свидетельствует, например, рассмотрение Европейским Судом по правам человека дела *Guerra and Others v. Italy* 1998 года, в котором Суд пришел к выводу, что статья 10 Европейской конвенции 1950 года не включает позитивное обязательство государства по собственной инициативе распространять экологическую информацию²², тогда как специализированное международное соглашение в этой сфере — Орхусская конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, 1998 года — такую обязанность прямо предусматривает.

Международная судебная практика и доктрина выработали два основных подхода к решению проблемы институциональной фрагментации международного права окружающей среды и параллельного судебного решения одного и того же международного спора: 1) принцип «самодостаточного режима», когда решение выносится международным судом исключительно на основании права, которое он уполномочен применять в данном деле, без учета других международных соглашений, которые также имеют отношение к предмету спора, однако применяются или будут применяться другим международным судом (решение арбитражного трибунала Приложения VII по делу о заводе по производству оксидного топлива 2003 года, а также решение арбитражного трибунала Приложения VII по делу о южном голубом тунце 2000 года); 2) принцип «гармонизации», когда решение международного суда принимается не только на основании специализированных соглашений, которые он уполномочен применять в конкретном деле, а с учетом всех международных договоров, которые так или иначе касаются спора (решение Постоянной палаты третейского суда в деле о заводе по производству оксидного топлива 2003 года)²³.

²⁰ *Piscitello D. P.* The conflict between Argentina and Uruguay concerning the installation and commissioning of pulp mills before the International Court of Justice and MERCOSUR // Heidelberg Journal of International Law. 2007. Vol. 67. P. 159–183.

²¹ *Winham G.* International regime conflict in trade and environment: The Biosafety protocol and the WTO // World Trade Review. 2003. Vol. 2. No. 2. P. 1–24.

²² European Court of Human Rights. *Guerra and Others v. Italy*. Case No. 116/1996/735/932. Judgment of 19 February 1998.

²³ *Dagne T.* Op. cit.

Представляется, что второй подход является более желательным в решении экологических споров, касательно которых различные международные судебные и квазисудебные учреждения обладают юрисдикцией, однако в каждом отдельном случае подход должен выбираться в зависимости от конкретных обстоятельств дела.

Ученые выделяют как положительные, так и отрицательные стороны возможности рассмотрения одного и того же спора различными судебными инстанциями и общей тенденции распространения международных судов, которая отображает институциональный аспект продолжающейся фрагментации международного права²⁴. С одной стороны, это позволяет учесть позиции противоположных сторон и делает весь процесс более открытым, независимым и объективным, иногда создает политическую подоплеку для окончательного разрешения спора и поиска суда, который в наибольшей степени удовлетворит все стороны спора²⁵. По нашему мнению, такого рода утверждения имеют право на существование, учитывая то, что это дает возможность рассмотреть не только экологический, но и другие важные аспекты спора. С другой стороны, отсутствие четко прописанных механизмов взаимодействия международных судов, учета решений друг друга, нежелание применять источники других отраслей международного права усугубляет проблему автономных режимов. К негативным сторонам относится также проблема, которая получила название в англоязычной доктрине *forum shopping*²⁶: поиск «удобного» суда, когда субъект жалобы или истец имеет возможность выбирать суд, в котором будет рассматриваться дело и который, вероятнее всего, вынесет наиболее благоприятное для истца решение. При этом сохраняется возможность дальнейшего обращения в другое судебное учреждение для повторного рассмотрения спора в случае, если первая судебная инстанция решит дело в неблагоприятном для истца русле. С одной стороны, указанное явление

способствует развитию международного права путем поощрения «здоровой конкуренции» между международными судами, однако с другой, может вылиться в бесконечный процесс судебного рассмотрения одного и того же дела многочисленными инстанциями.

В доктрине международного права распространено мнение о том, что для искоренения явления фрагментации в решении споров природоохранного и природоресурсного содержания необходимо создать международный экологический суд. По нашему мнению, фрагментацию международного права окружающей среды в части, касающейся параллельного разрешения международных споров экологического и природоресурсного содержания в нескольких судебных инстанциях, невозможно преодолеть простым созданием дополнительного специализированного суда. Необходимо также гармонизированное согласование позиций всех задействованных судов, учет максимального количества источников международного права, касающихся конкретного международного спора.

Некоторые ученые считают, что особенности международных экологических споров должны определять и особенность процесса принятия и содержания решения, которое выносится международным судебным или квазисудебным учреждением, поскольку экологический спор, как правило, затрагивает интересы не только непосредственных сторон в споре, но и общие ценности всего мирового сообщества, интересы других государств. В связи с этим, по мнению Т. Стефанса, в такой сфере международных отношений, как природопользование и охрана окружающей среды, более желанным является сотрудничество на договорном уровне, чем конфронтация в форме судебного решения спорных вопросов²⁷. Профессор М. Фицморис считает, что специфические особенности экологического права делают традиционные механизмы разрешения международных споров непригодными в этой отрасли международного права²⁸. Определенной альтернативой традиционному

²⁴ Голубок С. Распространение международных судов и трибуналов: признак фрагментации или укрепления современного международного права? // Международное правосудие. 2011. № 1. URL: http://www.ijj.illp.ru/?page_id=99 (дата обращения: 11.10.2012).

²⁵ Granger C. The role of international tribunals in natural resource disputes in Latin America // Ecology Law Quarterly. 2007. Vol. 34. Issue 4. P. 1297–1348.

²⁶ Stephens T. Op. cit. P. 306.

²⁷ Stephens T. International courts and environmental protection. New York: Cambridge University Press. 2009. P. 2.

²⁸ Fitzmaurice M. A. International protection of the environment. The Hague; Boston; London: Martinus Nijhoff Publishers, 2002. P. 336.

международному судебному процессу некоторые исследователи называют применение специальных процедур (механизмов) по вопросам несоблюдения (англ. *non-compliance procedures*) многосторонних природоохранных соглашений. Созданные в их рамках специальные комитеты выполняют квазисудебные функции. Процедуры по вопросам несоблюдения созданы на основании таких договоров, как Киотский протокол 1997 года к Рамочной конвенции об изменении климата 1992 года, Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, 1987 года к Венской конвенции об охране озонового слоя, 1985 года, Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 года, Орхусская конвенция 1998 года и др. Такие процедуры, в отличие от судебных средств, являются неконфронтационными средствами разрешения международных споров и ситуаций, поскольку несут превентивный характер, привлекают к решению спора не только непосредственных сторон спора, но и всех участников многостороннего договора (поскольку окончательное решение принимается конференцией сторон договора), широко применяют механизмы предоставления «провинившемуся» государству технической и финансовой помощи для содействия в выполнении им своих обязательств по договору, отдают предпочтение «управленческим» (дипломатическим) средствам воздействия на «нарушителя» в форме требований о предоставлении докладов или планов действий об осуществлении конвенции и принятых мерах, прежде чем обратиться к более строгим санкциям, а также создают эффективную систему мониторинга за выполнением международно-правовых обязательств. Практика применения указанных механизмов свидетельствует об их высокой эффективности. Хотя общепризнано, что эти процедуры должны не подменять, а дополнять традиционные средства разрешения споров, поскольку комитеты по несоблюдению имеют политическое основание, а суды — правовое (юридическое), тем не менее, гипотетически возможны ситуации, при которых один и тот же спор будет рассматриваться в рамках процедуры по несоблюдению

многостороннего природоохрального соглашения и традиционным международным судом — одновременно либо в разный временной период. Возникает ряд вопросов по поводу обязанности этих судебных и квазисудебных учреждений учитывать решения друг друга, о приоритетности обращения к тому или иному учреждению, о применимости правила об исчерпании всех средств правовой защиты, об иерархии решений в случае, если они будут противоположны по своей сути, и прочие. Необходимо отметить, что на сегодняшний день уже есть примеры «столкновения» юрисдикций международного суда и процедур по вопросам несоблюдения. Речь идет о Суде ЕС и процедуре Киотского протокола. Конфликта юрисдикций удалось избежать, но это не означает, что он в принципе невозможен. Показательны в данном аспекте два дела: 1) дело Греции, в отношении которой было инициировано одновременно две процедуры в рамках ЕС и Комитета по соблюдению Киотского протокола. Европейская Комиссия решила не передавать вопрос на рассмотрение Суда до вынесения решения Комитетом Протокола, что, собственно, и предупредило рассмотрение этого дела в рамках юрисдикции ЕС; 2) дело Люксембурга: Комиссия ЕС использовала положения права ЕС для констатации факта несоблюдения им обязательств по своевременному представлению национального доклада об осуществлении Киотского протокола, как того требовало право ЕС, вследствие чего ЕС предупредил передачу дела о несоблюдении в Комитет Киотского протокола²⁹. Таким образом, конфликт юрисдикций традиционных международных судов и квазисудебных процедур по вопросам несоблюдения является еще одним проявлением институциональной фрагментации МПОС.

Сделаем некоторые выводы с учётом вышеизложенного. Своеобразным проявлением институциональной фрагментации МПОС является параллельное функционирование международных судебных и квазисудебных учреждений, выносящих или потенциально способных вынести противоречивые решения по одному и тому же спору, что приводит к конфликтам юрисдикций, поискам «удобного» суда, ненадлежащей реализации ре-

²⁹ Tabau A. -S. Non-compliance mechanisms: Interaction between the Kyoto protocol system and the European Union // The European Journal of International Law. 2010. Vol. 21. No. 3. P. 749–763.

шений этих учреждений. В принципе, традиционные принудительные средства мирного разрешения международных споров с участием третьих лиц (международные суды и арбитражи) более действенны для решения двусторонних споров между государствами, при наличии конкретного материального ущерба, что подтверждается международной судебной практикой, а не для решения споров, возникающих при реализации многостороннего договора по охране того или иного компонента окружающей среды. Известно, что только потерпевшее государство вправе призвать государство-нарушителя к ответственности и применить все меры, предусмотренные обычным международным правом. На сегодняшний день международная практика не знает случаев, когда не потерпевшее государство, а любое другое государство подало бы иск против государства-нарушителя на основании нарушения последним обязательств *erga omnes*, касающихся охраны глобальной окружающей среды, — от имени всего международного сообщества. Исключением могло бы стать дело, инициированное в 2010 году Австралией против Японии касательно ее китобойного промысла в водах Антарктики в Международном Суде ООН, однако известно, что в Международной китобойной комиссии не существует единого согласованного подхода к вопросу о моратории на вылов китов, а те государства, которые подписали совместное заявление о возражении против коммерческого китобойного промысла со стороны Японии³⁰, к сожалению, не отображают мнения всего международного сообщества и даже половины членов самой Комиссии.

Большинство рассмотренных дел в рамках Международного Суда ООН и других судебных учреждений касалась толкования или применения, как правило, двусторонних до-

говоров, реализация которых имела определенные экологические последствия. Международные суды не имели возможности применять нормы многосторонних природоохранных соглашений или из-за того, что стороны в споре не были их сторонами (решения органов ВТО в делах EU — *Biotech* 2006 года, *Brazil — Tyres* 2007 года, решение МС ООН по делу о целлюлозных заводах на реке Уругвай 2010 года), или из-за признания факта отсутствия юрисдикции в деле (решение МС ООН по делу о рыбной юрисдикции 1998 года), решения арбитражного трибунала Приложения VII Конвенции ООН по морскому праву в делах о южном голубом тунце 2000 года и о заводе по производству оксидного топлива 2003 года), или из-за достижения сторонами мирового соглашения (дело о меч-рыбе, инициированное в рамках Международного трибунала по морскому праву и ВТО), либо же из-за того, что определенные природоохранные договоры на момент рассмотрения спора не вступили в силу (решение МС ООН по делу о гидроузле Габчиково — Надьмарош 1997 года). В связи с этим представляется, что с целью повышения эффективности рассмотрения экологических споров, предупреждения их возникновения и преодоления явления институциональной фрагментации международного права окружающей среды государствам следует обращаться, в первую очередь, к процедурам по вопросам несоблюдения многосторонних природоохранных соглашений и лишь при условии недостаточности санкций, применимых в рамках этих процедур по отношению к нарушителю, включая недостаточность полной компенсации причиненного ущерба окружающей среде потерпевшего государства, — применять принудительные судебные средства решения спора.

³⁰ International Court of Justice. *Whaling in the Antarctic* (Australia v. Japan). Application instituting proceedings filed in the Registry of the Court on 31 may 2010. URL: <http://www.icj-cij.org/docket/files/148/15951.pdf> (дата обращения: 22.10.2012).