

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Определение трансграничного ущерба в международном праве

*Савельева Л.В.**

Международное право всегда признавало, что принцип территориальной целостности и неприкосновенности не может полностью обезопасить какое-либо государство от ущерба, имеющего источник происхождения за его границами. Главным ответом международного права в этих случаях является вменение международной ответственности к виновному государству и предоставление адекватной компенсации пострадавшему государству. Для этих целей необходимо решить проблему определения трансграничного ущерба в международном праве.

Ключевые слова: трансграничный ущерб, экологический вред, международная ответственность за трансграничный ущерб, предотвращение трансграничного вреда, возмещение трансграничного вреда, ущерб глобальному общему достоянию.

Трансграничный ущерб может явиться результатом самых разных действий, осуществляемых в одном государстве, но оказывающих отрицательное воздействие на территории другого. Традиционно трансграничным называют ущерб, переходящий границы двух государств по земле, воде или воздуху. В международном экологическом праве такой ущерб часто именуется международным экологическим ущербом

* Савельева Лариса Владиславовна – к.ю.н. доцент кафедры международного права МГИМО (У) МИД России. savelyeval@mail.ru.

или международным экологическим вредом¹. При определении экологического вреда и риска предлагается четыре условия, которые должны наличествовать, чтобы позволить отнести экологический ущерб к трансграничному экологическому вреду. Во-первых, рассматриваемый ущерб должен возникнуть в результате человеческой деятельности; во-вторых, ущерб должен возникнуть в результате физических последствий такой человеческой деятельности; в-третьих, необходимо наличие трансграничного воздействия; и, в-четвертых, ущерб должен быть значительным или существенным². Для целей двух проектов статей, принятых Комиссией международного права, о международной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом³, под трансграничным ущербом понимается ущерб, причиненный лицам, имуществу или окружающей среде на территории или в других местах, находящихся под юрисдикцией или контролем государства, иного, чем государство, на территории или иным образом под юрисдикцией или контролем которого осуществляется опасный вид деятельности. Значительный ущерб, причиненный лицам, имуществу или окружающей среде, включает:

- 1) гибель или причинение вреда здоровью людей;
- 2) утрату или повреждение имущества, включая имущество, которое составляет часть культурного наследия;
- 3) утрату или ущерб в результате ухудшения состояния окружающей среды;
- 4) расходы на разумные меры по возвращению к прежнему состоянию имущества или окружающей среды, включая природные ресурсы;
- 5) расходы на разумные меры реагирования.

Традиционно действиями, которые могут дать начало трансграничному ущербу, считаются те, которые прямо или косвенно касаются

¹ См., например: Sands Ph. Liability for Environmental Damage in Sun Lin and Lal Kurukulasuriya (eds.), UNEP's New Way Forward: Environmental Law and Sustainable Development, Nairobi, UNEP, 1995, p. 73, p. 86, n. 1.

² См.: Schachter O. International Law in Theory and Practice, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991, pp. 366–368.

³ Проект статей Комиссии международного права о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности с комментариями – <http://www.untreaty.un.org/ilc/reports/2001/2001report.htm>.

Проект принципов Комиссии международного права, касающихся распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности – <http://www.untreaty.un.org/ilc/reports/2004/2004report.htm>.

природных ресурсов, например земли, воды, воздуха или окружающей среды в целом. И при этом необходима физическая связь между рассматриваемой деятельностью и вызванным ею ущербом. Как правило, в эту категорию попадают промышленные, сельскохозяйственные и технологические действия. Например, если планируется построить на границе двух государств атомную электростанцию, угрожающую безопасности соседней страны, или если аэропорт, находящийся вблизи границы, создает помехи вследствие пролета самолетов над деревней, расположенной в соседней стране, то такая деятельность препятствует нормальному состоянию окружающей среды или нарушает его. Более опасны случаи, когда фабрики выбрасывают вредные пары, в результате чего у людей, живущих с другой стороны границы, повышается риск заболеваний легких или кожи; или когда ошибка в строительстве шоссе у границы случайно вызывает оползень, который повреждает посевы зерновых культур на расположенной неподалеку ферме другой страны. То есть действия в одном государстве непосредственно причиняют ущерб в соседнем государстве или государствах.

Обязательная составляющая трансграничного ущерба – его антропогенная причина, т.е. причина, основанная на деятельности человека. Ущерб, который может затронуть более чем одну страну, вызывается не только действиями человека. Естественные факторы, такие как землетрясения, наводнения, извержения вулканов и ураганы, могут также принести огромные потери человеческому обществу на большой территории. Для таких стихийных бедствий режимы ответственности, как правило, не применяются. Стандартный пункт о форс-мажорных обстоятельствах обычно включается в договоры с целью освобождения государств от юридической ответственности за такой ущерб.

Кроме того, ущерб должен быть связан с юридическим правом или интересом государства, то есть образования, имеющего международную правосубъектность. В области внутреннего экологического права правительство может заявлять о наличии ущерба общему достоянию от имени граждан государства. В международной практике такая антропоцентрическая связь с правами и интересами субъектов международного права представляет небольшую проблему в отношениях двух государств, где определить пострадавшее государство может быть нетрудно. Однако в случае причинения ущерба глобальному общему достоянию, а именно областям, расположенным вне национальной юрисдикции и контроля (например, полярные области, открытое море или

космическое пространство), традиционно считалось, что никакое государство не может требовать возмещения ущерба от имени международного сообщества по международному праву, если его собственные законные права или интересы не были при этом непосредственно затронуты. В последние годы идея требований возмещения ущерба глобальному общему достоянию приобретает все большую силу, по мере того как общая заинтересованность в защите общего достояния становится признанной и закрепленной в различных правовых инструментах, например в Договоре о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1967 г.⁴, Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.⁵. Однако все еще остается спорным, что все государства-стороны по таким инструментам несут ответственность по защите окружающей среды и общих областей, и есть корреляционные права контролировать исполнение такой обязанности другими. В этом отношении вопрос о том, является ли общее достояние *res communis* или *res nullius*, больше не имеет значения, если такие объекты, образующие общее достояние, открыты и доступны для всех государств для их исследования и использования в мирных целях согласно международному праву⁶. Поэтому трансграничный ущерб не относится исключительно к двусторонним отношениям или к претензиям среди нескольких государств, как может подразумевать само слово «трансграничный». Он также включает ущерб общему достоянию вследствие действий любого государства или влияния источников ущерба, находящихся на территории любого государства.

Как уже было указано, ущерб должен быть «трансграничным», т.е. именно пересечение государственной границы позволяет впоследствии применить международные средства правовой защиты от причиненного вреда и инициировать применение режима международной ответственности. Кроме того, такой ущерб может возникнуть вследствие трансграничного переноса с пересечением нескольких границ, который вызывает пагубные последствия в нескольких государствах. Трансграничное действие может также причинять вред в пределах

⁴ Действующее международное право (Избранные документы) / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М.: Издательство МАМП, 2002 г. С. 940.

⁵ Там же. С. 846.

⁶ Самый подходящий пример – режим Договора по Антарктике. См.: Kiss A.(ed.), *Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment*, Nairobi, United Nations Environment Programme, 1983, p. 150.

и за пределами национальной юрисдикции или контроля; примером таких действий может служить загрязнение экстерриториальных морских вод из источников, расположенных на суше.

В случае передачи опасной технологии при отсутствии какого-либо материального переноса вредных веществ через границу по воде, воздуху или почве такая деятельность может тем не менее причинить вред экологии другого государства. По определению передача технологии попадает в другую категорию, поскольку само действие, его вредные последствия и жертвы часто находятся в пределах одной страны. Для того чтобы описать ситуации, включающие передачу технологии, обычно применяется слово «транснациональный», а не «трансграничный». Тонкость заключается в том, что передача технологии является скорее проблемой международной торговли, чем проблемой экологического ущерба. Транснациональный инцидент – это событие, при котором деятельность и физический ущерб происходят в пределах одной страны, но тем не менее имеется транснациональная вовлеченность, например потому, что капитал (включая технологическое ноу-хау), сделавший возможным деятельность, которая вызвала экологический ущерб, был экспортирован из другой страны и, по-видимому, любая прибыль, полученная от применения такого экспортированного капитала, будет так или иначе возвращена в страну его происхождения.

Это подразумевает две отдельные категории юридических проблем. Даже хотя деятельность и физический ущерб могли произойти в пределах одной страны, слово «транснациональный» обозначает причастность другого государства посредством участия в коммерческих сделках, связанных с передачей опасной технологии. Но провести такое различие может быть трудно. В наше время, когда транснациональные корпорации все более склонны переносить свой бизнес в развивающиеся страны (для того чтобы, в частности, иметь возможность использовать в своих интересах менее жесткие экологические правила), исключение из категории трансграничного ущерба инцидентов, которые включают трансграничный перенос капитала или технологии, а не вредоносное действие или его последствия, не отражает существующую действительность.

Трансграничный ущерб не обязательно и не всегда дает начало международной ответственности. Международное право занимается только теми случаями, в которых трансграничный ущерб достигает определенной степени значительности. Как в теории, так и на практике

потребность в пороговом критерии никогда не подвергалась сомнению, но споры о том, каким именно он должен быть, продолжались долго, наряду с обсуждением вопроса о том, насколько строгими должны быть правила международной ответственности. Очевидно, серьезность определяется исходя из фактических обстоятельств конкретного случая. В различных международных правовых инструментах, касающихся природных ресурсов и защиты окружающей среды, были приняты разные термины, квалифицирующие ущерб как «серьезный», «существенный», «значительный» и «заметный»⁷. Выбор термина служит для того, чтобы установить пороговый критерий для применения международной ответственности и указать стандарт поведения, которое правительства государств считают подходящим. Изменение терминов в контексте ранней работы КМП над несудоходным использованием международных водотоков с «серьезного» на «заметное» и наконец на «существенное» демонстрирует трудность в выработке общепринятых правил поведения для прибрежных государств в отношении использования международных водотоков⁸. Для того чтобы иметь правовую значимость, ущерб должен быть по крайней мере «большим, чем простая неприятность или незначительный вред, который обычно можно допустить»⁹.

Также трансграничный ущерб подразделяется на «случайный» и «неслучайный». Случайный ущерб возникает в результате внезапного и обычно непредвиденного события (или ряда событий общего происхождения). Неслучайный ущерб является результатом постепенных, нарастающих вредных последствий деятельности. Он может возникнуть в ходе непрерывного процесса, такого как выброс промышленных дымов, или повторных действий, таких как сброс отходов в реку или море. Наиболее часто он проявляется в форме ущерба от загрязнения.

⁷ См., например, Конвенцию ООН о праве несудоходного использования международных водотоков 1997 г., <http://www.un.org/russian/documen/convents/chroncon1990.htm>; Проект статей Комиссии международного права о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности с комментариями, <http://www.untreaty.un.org/ilc/reports/2001/2001report.htm>; American Law Institute, Restatement of the Law Third: The Foreign Relations Law of the United States, St. Paul, American Law Institute Publishers, 1987, vol. 2, § 601, and comment (c) pp. 103–105.

⁸ Barboza J., Sixth Report on International Liability for Injurious Consequences Arising out of Acts not Prohibited by International Law, March 15, 1990, UN Doc. A/CN.4/428 (Article 2(b) and (e)) in Yearbook of the ILC (1990), vol. II (Part One), p. 83, at pp. 88–89 and 105.

⁹ Там же.

Для наступления ответственности не имеет значения, стал ли ущерб результатом несчастного случая или возник вследствие ряда совокупных вредных воздействий. При любом сценарии оператор может быть признан ответственным. В международном праве не имеется общего определения термина «оператор». Однако этот термин используется во внутригосударственном праве и в договорной практике. Например, в Конвенции об ответственности операторов ядерных судов 1962 г. под оператором ядерной установки имеется в виду лицо, которое назначено или признано компетентным государственным органом в качестве такового¹⁰. В Директиве 2004/35/СЕ¹¹ этот термин обозначает любое физическое или юридическое частное или государственное лицо, которое эксплуатирует или контролирует профессиональную деятельность. Причина разграничения случайного и неслучайного ущерба заключается в основном в стремлении дать различную правовую оценку внезапно или постепенно возникшего ущерба, как это отражено в существующих правовых режимах международной ответственности.

Как свидетельствуют многие решения международных судов и арбитражные решения (например, одно из самых известных дел – дело *Trail Smelter*¹²), международному праву не всегда удастся урегулировать все более сложные вопросы, возникающие вследствие причинения трансграничного ущерба. Некоторые ранние научные работы рассматривали объекты воздействия трансграничных промышленных дымов или загрязнения воды, но они обращались главным образом к проблемам международного частного права¹³. Недавние разработки правовых проблем несудоходного использования международных водотоков служат полезным источником для исследования процессуальных, а также материальных правил совместного использования природных ресурсов несколькими государствами. Работа, проведенная КМП и одобренная Генеральной Ассамблеей ООН, хорошо иллюстрирует прогрессивное развитие права за последние двадцать лет, особенно в отношении принципов предотвращения и возмещения трансграничного ущерба.

¹⁰ International Atomic Energy Agency, Legal Series, 1966, № 4.

¹¹ Общая позиция Европейского союза об ответственности за загрязнение окружающей среды в целях предотвращения и возмещения экологического ущерба. Official Journal of the European Union, C277 E/10, 18 November 2003, p. 13.

¹² RIAA, vol. III (1938), p. 1905; (1941), p. 1938. Обсуждение см. в Whiteman, Digest of International Law, Washington, US Government Printing Office, 1963–1973, vol. 6, p. 253.

¹³ См., например, McCaffrey St. Pollution Suits Between Citizens of the Republic of Mexico and the United States: A Study in Private International Law, Karlsruhe, Muller, 1976.

В области экологического права был разработан целый ряд международных правовых инструментов, касающихся обязанностей оценить размер экологического ущерба, уведомить о нем другие государства и проводить с ними консультации (например, Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г.¹⁴). Тенденция состоит в том, чтобы установить более определенные правила поведения для предотвращения и возмещения вреда и для сотрудничества, позволяющего сделать эти общие принципы действующими и применимыми на практике. Пока обязанности предотвращения вреда – это главным образом процедурные требования поведения государства, занятого в соответствующей деятельности. В этой связи необходимо исследовать воздействие этих процедурных обязанностей на материальные правила ответственности в случае причинения ущерба. Другими словами, если государство, занятое в соответствующей деятельности, соблюдает свои обязанности по принятию превентивных мер на каждом этапе своей деятельности, чтобы избежать причинения ущерба другим государствам, должным образом уведомляя потенциально затронутое государство или проводя с ним консультации относительно возможного трансграничного ущерба, как того требует закон, следует ли тем не менее считать его ответственным за ущерб? КМП пояснила, что ответ на этот вопрос является утвердительным, так как обязанность не причинять убытки является безусловной¹⁵. Это положение подвергалось критике¹⁶, но принципиальные соображения, лежащие в его основе, требуют дальнейшего рассмотрения.

Еще один вопрос – это проблема ущерба, нанесенного глобальному общему достоянию – общим пространствам вне национальной юрисдикции и контроля. Ущерб, причиненный полярным областям, районам Мирового океана или открытому космосу во время их исследования или использования отдельными государствами, рассматривается с позиции общих правил ответственности государств. Одним из примеров служат продолжающиеся в настоящее время консультации сторон – участниц Договора об Антарктике 1959 года по подготовке проекта документа, определяющего международную ответственность

¹⁴ <http://www.un.org/russian/documen/convents/chroncon1990.htm>.

¹⁵ Там же.

¹⁶ См. симпозиум по Проекту статей о праве несудоходного использования международных водотоков, принятому КМП в первом чтении, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 3, № 1, 1992, pp. 66–72 and 109–114.

за ущерб окружающей среде Антарктики. Но истощение озонового слоя, глобальное потепление, сокращение биологического разнообразия, охрана лесов и опустынивание – это такие экологические проблемы, которые представляют другой тип неслучайного трансграничного ущерба. Во-первых, такой ущерб сам по себе наносится не отдельному государству, но общим пространствам. Далее, его вызывает длительная деятельность человека, и вину за него невозможно возложить на какое-то одно конкретное государство. Вредные последствия нанесенного ущерба, если их не удастся своевременно и должным образом контролировать, затронут все мировое сообщество в целом; поэтому в общих интересах государств принять надлежащие меры. Наконец, никакие превентивные или корректирующие действия, предпринимаемые одним государством, не смогут повернуть вспять ухудшение состояния окружающей среды. Только соединение усилий всех государств в стремлении предпринять совместные действия сможет эффективно контролировать такое неблагоприятное развитие ситуации.

Надо учитывать, что формирование режимов международной ответственности за трансграничный ущерб в большой степени определяется развитием национального права и практики его применения. Когда поднимаются внутренние (национальные) экологические стандарты одного государства, такое государство ожидает, что и другие государства, особенно соседи, будут придерживаться той же линии поведения в совместном использовании природных ресурсов. Это связано не только с опасением такого государства, что его доля ресурсов может быть неблагоприятно затронута вредными последствиями деятельности других государств, но также и с желанием, что еще более важно, чтобы другие государства придавали одинаковое с ним значение совместно используемым ресурсам. Практика показывает, что эффективный контроль над трансграничным ущербом возможен только при наличии у всех государств общепринятых экологических стандартов поведения и согласованных правил действий на случай ущерба.

В последние годы несколько факторов сделали традиционные режимы международной ответственности недостаточными при разрешении проблем трансграничного ущерба. Самый важный из них – сокращение государственного контроля над деятельностью. Такие виды деятельности, как запуск космических аппаратов, производство ядерной энергии и т.д., ставятся на коммерческую основу, и ими начинают заниматься частные компании. Кроме того, тенденция к децентрализации и отмене

государственного контроля в этих областях еще более ослабляет прямую ответственность государств в случае ущерба, вызванного такими действиями. С другой стороны, есть и другой фактор, заслуживающий не меньшего внимания, а именно то, что из-за возросшего внимания к вопросам экологии средства массовой информации и международные организации, как правительственные, так и неправительственные, могут оказать сильное влияние на процесс принятия правительствами решений в отношении случаев трансграничного ущерба, которые имеют международное значение. В результате процесс принятия решений становится более сложным для национальных правительств, которые должны принимать во внимание их экологические последствия внутри страны и за рубежом, при этом строгая ответственность все чаще возлагается на оператора. И все же государства все чаще приходят к пониманию того, что без надлежащей защиты окружающей среды не может быть устойчивого развития; а без должного внимания к развитию нельзя действительно решать вопросы экологического ущерба.

Библиографический список

Действующее международное право (Избранные документы) / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М.: Издательство МАМП, 2002.

Директива 2004/35/СЕ «Общая позиция Европейского Союза об ответственности за загрязнение окружающей среды в целях предотвращения и возмещения экологического ущерба», Official Journal of the European Union, C277 E/10, 18 November 2003.

Конвенция об ответственности операторов ядерных судов 1962 г., International Atomic Energy Agency, Legal Series, 1966, № 4.

Конвенция ООН о праве несудоходного использования международных водотоков 1997 г. <http://www.un.org/russian/documen/convents/chroncon1990.htm>

Проект принципов Комиссии международного права, касающихся распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности, <http://www.untreaty.un.org/ilc/reports/2004/2004report.htm>.

Проект статей Комиссии международного права о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности с комментариями, <http://www.untreaty.un.org/ilc/reports/2001/2001report.htm>.

Решение арбитража по делу Trail Smelter, RIAA, vol. III, 1938, 1941.

Симпозиум по Проекту статей о праве несудоходного использования международных водотоков, принятому КМП в первом чтении, Colorado Journal

of International Environmental Law and Policy, vol. 3, № 1, 1992, pp. 66-72 and 109-114.

American Law Institute, Restatement of the Law Third: The Foreign Relations Law of the United States, St. Paul, American Law Institute Publishers, 1987, vol. 2.

Barboza J. Sixth Report on International Liability for Injurious Consequences Arising out of Acts not Prohibited by International Law, March 15, 1990, UN Doc. A/CN.4/428 (Article 2 (b) and (e)) in Yearbook of the ILC (1990), vol. II (Part One).

Kiss A. (ed.), Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment, Nairobi, United Nations Environment Programme, 1983.

McCaffrey St. Pollution Suits Between Citizens of the Republic of Mexico and the United States: A Study in Private International Law, Karlsruhe, Muller, 1976.

Sands Ph. Liability for Environmental Damage in Sun Lin and Lal Kurukulasuriya (eds.), UNEP's New Way Forward: Environmental Law and Sustainable Development, Nairobi, UNEP, 1995.

Schachter O. International Law in Theory and Practice, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991.

Whiteman, Digest of International Law, Washington, US Government Printing Office, 1963-1973, vol. 6.

Definition of Transboundary Damage in International Law (Summary)

*Larisa V. Savelieva**

International law has always recognized that its basic principle of territorial integrity cannot completely safeguard a State from physical damage originating outside of its borders. The principal response of international law has been to impose liability on a State guilty of causing damage and to accord adequate reparation to the injured State. For these purposes it is necessary to define transboundary damage in international law.

Key words: transboundary damage, environmental damage, international liability for transboundary damage, prevention of transboundary damage, reparation of transboundary damage, damage to the global commons.

* Larisa V. Savelieva – Ph.D. in law, assistant professor of the Chair of International law, MGIMO-University MFA Russia. savelieval@mail.ru.