

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Итоги работы Комиссии международного права над первой частью проекта статей «Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом»

*Савельева Л.В.**

Эту тему Комиссия включила в свою программу работы на тридцатой сессии в 1978 году. В период до 1997 года на основе 17 докладов Специальных докладчиков¹ (Роберта К. Квентина-Бакстера и Хулио Барбосы) были выработаны некоторые проекты статей. Однако решения о передаче их Редакционному комитету принято не было. На своей сорок девятой сессии в 1997 году Комиссия учредила Рабочую группу для рассмотрения вопроса о том, каким образом Комиссии следует продолжать работу над этой темой. Проанализировав работу Комиссии за весь предыдущий период, она отметила, что сфера охвата и содержание темы остаются неясными в силу следующих факторов: наличие концептуальных и теоретических трудностей, сомнения в уместности названия и вопрос связи этой темы с темой «Ответственность государств». Было подчеркнуто, что рассматриваемые в рамках данной темы два вопроса «предотвращение» и «международная ответственность» отличаются друг от друга, хотя и связаны между собой.

Таким образом, Комиссия решила продолжить свою работу по теме, начав с вопроса о предотвращении в рамках подраздела «Предотвращение трансграничного ущерба от опасных видов деятельности». Для

* Савельева Лариса Владиславовна – к.ю.н.; доцент кафедры международного права МГИМО (У) МИД России.

¹ Тексты докладов см. на официальном сайте Комиссии международного права <http://www.un.org>.

этой части темы Специальным докладчиком был назначен Пеммараджу Шринивас Рао. После рассмотрения его трех докладов², а также комментариев и замечаний правительств на пятьдесят третьей сессии в 2001 году Комиссия приняла окончательный текст проекта преамбулы и 19 проектов статей о предотвращении, завершив тем самым работу над первой частью темы и рекомендовав Генеральной Ассамблее разработать конвенцию на основе этих проектов статей.

Есть несколько причин, по которым Комиссия сначала сосредоточилась на концепции предотвращения. Предотвращение трансграничного вреда окружающей среде, людям и имуществу содержится в качестве одного из важнейших принципов во многих многосторонних договорах, касающихся охраны окружающей среды, аварий на атомных электростанциях, космических объектов, международных водотоков, удаления опасных отходов и предупреждения загрязнения морской среды³. Этот принцип получил подтверждение в судебном решении по делу о заводе “Trail Smelter”⁴. В Декларации Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро 1992 г.⁵ в принципе 2 прямо подчеркивалась цель – предотвращение трансграничного вреда, возникающего в результате опасных видов деятельности. Позже об этом же шла речь в консультативном заключении Международного Суда ООН 1996 г. относительно законности применения ядерного оружия государством в вооруженном конфликте⁶. И поскольку в случае причинения вреда компенсация зачастую не может обеспечить восстановление положения, существовавшего до этого или до аварии, предпочтительным средством должно стать именно предотвращение.

Комиссия ограничила сферу применения статей о предотвращении несколькими критериями – деятельность должна быть не запрещена международным правом, быть сопряженной с риском причинения значительного трансграничного вреда в силу своих физических послед-

² Там же.

³ См., например: Конвенцию о предотвращении загрязнения моря из наземных источников 1974 г. (International Legal Materials, vol. 13, 1974. P. 352), Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г. (International Legal Materials, vol. 30, 1991. P. 800), Конвенцию о трансграничном воздействии промышленных аварий 1992 г. (International Legal Materials, vol. 31, 1992. P. 1333).

⁴ <http://212.153.43.18/icjwww/idecisions.htm>.

⁵ Действующее международное право. М., 2002. С. 947.

⁶ <http://212.153.43.18/icjwww/idecisions.htm>.

ствий и осуществляться на территории или иным образом под юрисдикцией или контролем государства. При этом было признано нецелесообразным включение в Проект перечня видов такой деятельности, так как он не будет носить исчерпывающего характера, может быстро устаревать, требуя периодического пересмотра с учетом быстрого развития технологий.

В основу Проекта положен фундаментальный принцип *sic utere tuo ut alienum non laedas*, который нашел отражение в принципе 21 Декларации Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды в Стокгольме 1972 г.⁷ В статьях предусматривается, что государства должны принимать все надлежащие меры для предотвращения значительного трансграничного вреда или в любом случае сведения к минимуму его риска. Это обязательство в свою очередь основывается на принципе должной осмотрительности. Как стандартная основа для защиты окружающей среды этот принцип может быть выведен из таких международных договоров, как, например, Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1967 г.⁸, Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.⁹, Венская конвенция о защите озонового слоя 1987 г.¹⁰, Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков 1992 г.¹¹, Принципы, касающиеся использования ядерных источников энергии в космическом пространстве, 1992 г.¹² В контексте настоящих статей должная осмотрительность означает такую степень осмотрительности, которую можно ожидать от правительства, добросовестно исполняющего свои обязанности. Для этого необходима правовая система и достаточные ресурсы для содержания надлежащего административного аппарата, обеспечивающего контроль и наблюдение за соответствующей деятельностью. Вместе с тем трудно ожидать одинаковую осмотрительность у государств с хорошо развитой экономикой и государств, находящихся в менее выгодном положении. Но и в последнем случае естественной обязанностью любого государства является обеспечение контроля за опасными

⁷ A/CONF.48/Rev.1.

⁸ Действующее международное право. М., 2002. С. 940.

⁹ Действующее международное право. М., 2002. С. 846.

¹⁰ International Legal Materials, vol. 26, 1987. P. 1529.

¹¹ International Legal Materials, vol. 31, 1992. P. 1312.

¹² Договоры и принципы Организации Объединенных Наций, касающиеся космического пространства, ST/SPACE/11, Нью-Йорк, 2002. С. 52.

видами деятельности. Также требуемая степень осмотрительности пропорциональна степени опасности. Степень самого вреда должна быть предсказуемой, и государство должно знать о том, что конкретный вид деятельности сопряжен с риском причинения значительного вреда. Чем выше степень недопустимого вреда, тем выше степень обязательства в отношении проявления требуемой осмотрительности с целью его предотвращения.

Еще одним основополагающим принципом в деле разработки и осуществления эффективной политики предотвращения является отраженный в Проекте принцип добросовестного сотрудничества. Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г.¹³ и Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении международных договоров 1978 г.¹⁴ признали основополагающее место этого принципа в праве международных договоров. А в решении Международного Суда по делу о ядерных испытаниях (Австралия против Франции)¹⁵ затрагивается вопрос о сфере применения принципа – «одним из основных принципов, регулирующих создание и соблюдение правовых обязательств, независимо от их источника, является принцип добросовестности». Конкретные формы сотрудничества могут быть различными, в том числе участие государства, которое может быть затронуто, в любых превентивных действиях, необходимых для повышения эффективности таких действий. Это государство может лучше знать, какие виды указанной деятельности могут представлять для него большую опасность нанесения ущерба или какие районы его территории, близкие к границе, могут быть в большей степени затронуты трансграничными последствиями указанной деятельности и т.д. Также в случае необходимости заинтересованные государства могут запрашивать содействие одной или нескольких международных организаций, однако с учетом того, что такая международная организация должна обладать соответствующей компетенцией по уставу.

Для того чтобы юридическому или физическому лицу начать осуществлять какой-либо вид деятельности, подпадающий под сферу применения данных статей, необходимо получить предварительное разрешение государства, на чьей территории или под чьей юрисдикцией или контролем она будет осуществляться. Государства могут сами

¹³ Действующее международное право. М., 2002. С. 150.

¹⁴ Действующее международное право. М., 2002. С. 73.

¹⁵ <http://212.153.43.18/icjwww/idecisions.htm>.

выбирать форму такого разрешения. Причем разрешение необходимо и для изменений, которые планируется внести в деятельность, уже регулируемую настоящими положениями. Эти изменения должны быть существенными, то есть способными увеличить риск или изменить его характер или масштабы. Эта же процедура предусматривается и в случае, если изменения вносятся в изначально безвредную деятельность. Требование в отношении разрешения должно быть распространено на все уже осуществляющиеся виды деятельности, а ранее выданные разрешения должны быть пересмотрены. Эта корректировка, как правило, имеет место тогда, когда устанавливаются новые законодательные или административные требования, связанные с принятием и применением стандартов в области безопасности или новых международных стандартов или обязательств.

Перед тем как дать оператору разрешение на соответствующую деятельность, государство должно обеспечить проведение оценки риска причинения в результате этой деятельности значительного трансграничного вреда. Такая оценка позволяет государству определить величину и характер риска, а следовательно, и характер превентивных мер. Требование о проведении оценки в той или иной форме включено во многие международные договоры¹⁶.

Весьма распространенным способом оценки соответствующего потенциального вреда становится практика предъявления требования о представлении заключения об оценке воздействия на окружающую среду. Впервые концепция правового обязательства подобной оценки была разработана в США в 70-е годы. Позднее Канада и европейские страны приняли такой же подход. В 1985 году директивой Европейских Сообществ на государства-члены была возложена обязанность выполнять минимальные требования, касающиеся оценки воздействия на окружающую среду. В настоящее время примерно 70 государств имеют в своем национальном законодательстве положение, что проведение такой оценки является необходимым условием выдачи разрешения на осуществление экспериментальной или опасной промышленной деятельности¹⁷.

¹⁶ См., например, Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г. (International Legal Materials, vol. 30, 1991. P. 800), Протокол об охране окружающей среды к Договору об Антарктике 1991 г. (<http://www.un.org/russian/document/convents/chroncon1990.htm>), Конвенцию о биологическом разнообразии 1992 г. (International Legal Materials, vol. 31, 1992. P. 1808).

¹⁷ См. Application of Environmental Impact Assessment Principles to Policies, Plans and Programmes. United Nations publication. Sales № E.92.II.E.28.P. 42-43.

В Проекте не оговаривается, из чего должна состоять оценка риска. Также содержание оценки не оговаривается и в большинстве существующих международных договоров. Но есть и исключения, такие как Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г.¹⁸, где она подробно излагается. Конкретное содержание оценки должно оговариваться внутренним законодательством государства. Она должна включать в себя оценку воздействия деятельности не только на людей и имущество, но и на окружающую среду в других государствах.

Однако Проект не обязывает государства происхождения требовать оценки риска в отношении любой деятельности. Виды деятельности, сопряженные с риском нанесения значительного трансграничного вреда, имеют некоторые общие особенности, которые можно выявить и которые могут служить определенным указанием, что эти виды подпадают под сферу действия настоящих статей. Например, вид источника энергии, место, в котором осуществляется деятельность, расстояние до государственных границ. Кроме того, существует ряд конвенций с перечислением опасных или вредных веществ, использование которых само по себе может служить указанием на то, что данный вид деятельности сопряжен с риском нанесения значительного трансграничного вреда¹⁹.

Если проведенная государством оценка свидетельствует о том, что планируемая деятельность действительно может вызвать причинение существенного трансграничного вреда, то Проект предусматривает набор процедур, необходимых для согласования интересов всех заинтересованных государств, предоставляя им разумную возможность найти способ осуществления деятельности при одновременной реализации мер по предотвращению или сведению к минимуму трансграничного вреда.

Неотъемлемой частью любой системы предотвращения является требование направления уведомления государством происхождения другим государствам, которые могут быть затронуты планируемой деятельностью. В деле о проливе Корфу Международный Суд определил обязательство по предупреждению как обязательство, которое основывается на «элементарных соображениях человечности»²⁰. Этот

¹⁸ International Legal Materials, vol. 30, 1991. P. 800.

¹⁹ См., например, Конвенцию о защите морской среды района Балтийского моря 1992 г., Конвенцию о защите Средиземного моря от загрязнения 1976 г.

²⁰ <http://212.153.43.18/icjwww/idecisions.htm>.

принцип закреплён в международных договорах и других документах²¹. К уведомлению должна прилагаться имеющаяся техническая информация, на которой основана оценка, что включает в себя не только первичные данные (данные измерений, статистические таблицы и т.д.), но и анализ информации, который использовался самим государством происхождения. Предполагается, что государство происхождения будет непосредственно связываться с другими государствами по дипломатическим каналам, а государства, которые могут быть затронуты, будут должны ответить в течение периода, не превышающего шести месяцев. При этом до окончания этого срока разрешение на деятельность государством происхождения выдаваться не будет.

Непосредственным методом для решения вопроса о предотвращении являются консультации, которые могут проводиться до получения разрешения и начала осуществления каких-либо опасных видов деятельности или во время их осуществления. В данном вопросе очень важно сохранить баланс между интересами государства происхождения (эта деятельность является не запрещённой международным правом и, как правило, важной для его экономического развития) и интересами государств, которые могут быть затронуты (было бы несправедливо осуществлять такую деятельность без принятия соответствующих превентивных мер). Для сохранения равновесия стороны должны начать консультации добросовестно и с учетом законных интересов друг друга. В связи с данным конкретным аспектом добросовестности можно привести в пример решение Международного Суда по делу о юрисдикции в отношении районов рыбного промысла (Соединённое Королевство против Исландии)²². Однако, несмотря на все усилия сторон, они могут и не достичь соглашения относительно приемлемых превентивных мер. И тогда государство происхождения может осуществлять опасные виды деятельности, поскольку отсутствие такой альтернативы фактически порождало бы право вето для государств, которые могут быть затронуты.

Для государств, которые проводят консультации с целью достижения справедливого баланса интересов, Проект предлагает ряд прин-

²¹ См., например, Конвенцию о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г. (<http://www.un.org/russian/documen/convents/chroncon1990.htm>), Принципы, касающиеся использования ядерных источников энергии в космическом пространстве, 1992 г. (Договоры и принципы Организации Объединённых Наций, касающиеся космического пространства, ST/SPACE/11, Нью-Йорк, 2002. С. 52).

²² <http://212.153.43.18/icjwww/idecisions.htm>.

ципов, сходных с положениями Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г.²³. В частности, принцип предосторожности, принцип «загрязнитель платит», а также неисчерпывающий перечень факторов и обстоятельств, которые могут быть учтены. Принцип предосторожности представляет собой общую норму осмотрительного поведения. Он означает, что государства должны постоянно рассматривать свои обязательства по предотвращению в свете последних научных разработок. Международный Суд в своем решении по делу о проекте Габчикова-Надьмарош (Словакия против Венгрии)²⁴ предложил сторонам оценить экологические последствия функционирования электростанции с учетом новых требований в области охраны окружающей среды.

Проект статей содержит процедуру запросов и консультаций, которую следует применять в ситуации, когда какому-либо государству, хотя оно и не получило соответствующего уведомления, становится известно, что опасная деятельность осуществляется в другом государстве, и оно разумно полагает, что эта деятельность сопряжена с риском причинения ему значительного вреда. При этом не стоит презюмировать, что государство, осуществляющее подобную деятельность, нарушило положение об уведомлении, содержащееся в других статьях. Оно могло провести оценку вероятности причинения запланированной деятельностью значительного трансграничного вреда и добросовестно заключить, что она не повлечет за собой никаких таких последствий. Разрешается потребовать перепроверки результатов оценки и выводов, но запрашивающее государство должно иметь разумные основания и их документированное объяснение.

В соответствии с общим подходом, применяемым в Проекте, предотвращение или сведение к минимуму риска трансграничного вреда на основе концепции должной осмотрительности – это не разовое мероприятие, достижение этой цели требует непрекращающихся усилий. Должную осмотрительность необходимо проявлять в целях контроля за деятельностью на протяжении всего периода ее осуществления, для чего в Проекте предусматривается обмен соответствующей информацией. Положение об обмене информацией часто встречается в конвенциях, касающихся предотвращения или уменьшения экологического

²³ <http://www.un.org/russian/documen/convents/chroncon1990.htm>.

²⁴ <http://212.153.43.18/icjwww/idecisions.htm>.

ущерба²⁵. В них предусматриваются различные способы сбора информации и обмена ею либо непосредственно между государствами, либо через какую-либо международную организацию, которая предоставляет информацию другим государствам.

При этом в настоящем Проекте содержится положение о необходимости информирования не только заинтересованных государств, но и населения, которое может быть затронуто деятельностью. Эта информация включает данные о самой деятельности, а также о характере и масштабах риска и вреда, которые с ней сопряжены.

Но самое главное, в Проекте предусматривается выяснение отношения населения к этой деятельности. Данное положение было включено в Проект под влиянием новых тенденций в области международного права в целом и права окружающей среды, в том числе по вовлечению в процессы принятия решений лиц, чья жизнь, здоровье, имущество и окружающая среда могут быть затронуты такими решениями. Эти положения содержатся в Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию 1992 г.²⁶, Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г.²⁷, директивах Европейского совета о свободе доступа к информации об окружающей среде²⁸ и о предотвращении опасности промышленных аварий, связанных с опасными веществами²⁹, и т.д.

Существует множество вариантов участия населения в процессах принятия решений. Одним из путей является изучение данных и информации, на основе которых будут приниматься решения, и использование возможности подтвердить или оспорить достоверность фактов, анализа и политических соображений через суды. Участию населения может способствовать организация собраний общественности или публичных заседаний, о проведении которых объявляется в газетах, по радио и телевидению. Но пока на практике общественность во многих случаях не участвует или участвует лишь в минимальной степени в деятельности по определению рамок политики, планов или программ.

²⁵ См., например: Венскую конвенцию о защите озонового слоя 1987 г. (International Legal Materials, vol. 26, 1987. P. 1529), Конвенцию об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер 1992 г. (International Legal Materials, vol. 31, 1992. P. 1312).

²⁶ Действующее международное право. М., 2002. С. 947.

²⁷ International Legal Materials, vol. 31, 1992. P. 851.

²⁸ Official Journal of the European Communities, Series L, № 158, 23 June 1990. P. 56.

²⁹ Official Journal of the European Communities, Series L, № 10, 14 January 1997. P. 13.

Вместе с тем как предоставление информации заинтересованным государствам, так и масштабы участия населения в проведении оценки могут ограничиваться соображениями конфиденциальности. Государства не обязаны раскрывать информацию, которая имеет жизненно важное значение для их национальной безопасности. Такого рода положение не является необычным в международных договорах, которые требуют обмениваться информацией. Помимо национальной безопасности, это касается промышленных секретов и сведений, охраняемых правами интеллектуальной собственности.

Еще одним принципом настоящего Проекта является принцип недискриминации, согласно которому государство происхождения обязано предоставлять доступ к своим судебным и другим процедурам без какой-либо дискриминации по признаку национальной принадлежности, местонахождения или места, где может быть причинен вред. То есть любое лицо, вне зависимости от его гражданства или местонахождения, которому причинен значительный трансграничный вред в результате опасной деятельности, вне зависимости от места его причинения, должно пользоваться таким же режимом, который предоставляется государством происхождения его собственным гражданам в случае причинения вреда внутри страны. Аналогичное положение содержится в Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г.³⁰. Этот принцип не затрагивает существующей практики некоторых государств, которые требуют, чтобы нерезиденты или иностранцы вносили залог в счет оплаты судебных издержек или других расходов.

Государства, осуществляющие деятельность, сопряженную с риском нанесения значительного трансграничного ущерба, должны разрабатывать планы экстренных мер на случай чрезвычайных ситуаций, таких как аварии на атомных реакторах, утечка токсичных химических веществ, разливы нефти и лесные пожары. К таким мерам безопасности могут относиться: 1) принятие стандартов безопасности, касающихся местонахождения и функционирования промышленных предприятий, атомных электростанций и транспортных средств; 2) текущее обслуживание оборудования и установок с целью обеспечения непрерывного соблюдения мер безопасности; 3) мониторинг предприятий, транспортных средств или условий с целью выявления опасности и 4) профессиональная подготовка работников и наблюдение за их

³⁰ <http://www.un.org/russian/documen/convents/chroncon1990.htm>.

работой с целью обеспечения соблюдения ими норм безопасности. Планы на случай чрезвычайных ситуаций должны предусматривать создание систем раннего оповещения.

Хотя государства происхождения несут главную ответственность за разработку планов экстренных мер, во многих случаях такие планы целесообразнее составлять в сотрудничестве с другими государствами. А наибольшая эффективность координации мер реагирования будет обеспечена компетентной международной организацией, членами которой являются заинтересованные государства. Кроме того, для разработки планов экстренных мер лучше создавать общие или совместные комиссии в составе представителей государств. Необходимы также национальные контактные пункты для рассмотрения соответствующих вопросов и использования самых современных средств связи, нужных для систем раннего оповещения. Широко известны планы проведения аварийно-спасательных работ при загрязнении морской среды³¹. Разработки таких планов, например, требует Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.³², Конвенция об охране природных ресурсов и окружающей среды региона южной части Тихого океана 1987 г.³³.

Если чрезвычайная ситуация все же произошла, государство происхождения безотлагательно и самыми оперативными средствами уведомляет государства, которые могут быть затронуты³⁴.

Проект статей предлагает систему урегулирования споров, которые возникают в связи с толкованием или применением режима предотвращения. Предполагается, что эти положения будут применяться после того, как заинтересованные государства исчерпают все имеющиеся в их распоряжении средства в рамках проведения соответствующих консультаций и переговоров. Если консультации и переговоры не приводят ни к какому соглашению, то заинтересованным государствам настоятельно предлагается продолжать усилия по урегулированию спора при помощи других мирных средств, включая посредничество, примирение, арбитраж или судебную процедуру. Но если в течение

³¹ См. В. B.G. Ramcharan, *The International Law and Practice of Early Warning and Preventive Diplomacy: the Emerging Global Watch*. Kluwer, 1991. P. 143-168.

³² Действующее международное право. М., 2002. С. 846.

³³ *International Legal Materials*, vol. 26, 1987. P. 38.

³⁴ См. также, например, Конвенцию об оперативном оповещении о ядерной аварии 1986 г. (*International Legal Materials*, vol. 25, 1986. P. 1370), Международную конвенцию по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству 1990 г. (*International Legal Materials*, vol. 30, 1990. P. 735).

шести месяцев стороны не могут достичь соглашения по выбору средства, то создается беспристрастная комиссия по установлению фактов. Это известный метод, закрепленный и в Уставе ООН, и в уставах международных организаций в рамках ООН. Его потенциал признан в Декларации об установлении фактов в области поддержания международного мира и безопасности 1991 г.³⁵.

В силу мандата на расследование фактов и выяснение спорных вопросов такие комиссии обычно компетентны заслушивать стороны, собирать свидетельские показания и выезжать на места. В докладе комиссии должны, как правило, излагаться или разъясняться факты. Если они не требуют анализа или оценки, то эти факты, как правило, больше не оспариваются. Вместе с тем заинтересованные государства могут при разрешении спора придавать им такую значимость, какую они считают необходимой. При этом, однако, Проект требует, чтобы соответствующие государства как минимум добросовестно изучили доклад комиссии.

В 2002 году на пятьдесят четвертой сессии Комиссия возобновила рассмотрение второй части темы «Международная ответственность в случае ущерба от трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности», сохранив того же Специального докладчика. Работа над проектами статей только началась, и пока лишь высказаны мнения относительно их сферы охвата и названы подходы, которым надлежит следовать.

³⁵ <http://www.un.org/russian/document/declarat/chroncon1990.htm>