

КИЕВСКИЙ ПРОТОКОЛ О ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ И ВОЗМЕЩЕНИИ УЩЕРБА, ВЫЗВАННОГО ТРАНСГРАНИЧНЫМ ВОЗДЕЙСТВИЕМ ПРОМЫШЛЕННЫХ АВАРИЙ НА ТРАНСГРАНИЧНЫЕ ВОДЫ: ДОСТИЖЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Фани Даскалопулоу-Ливада, юрисконсульт, начальник Отдела публичного международного права, Юридический департамент, Министерство иностранных дел Греции, Афины

Александрос Коллиопулос, докладчик Юридического департамента, Министерство иностранных дел Греции, Афины

Гражданско-правовая ответственность, возникающая в результате трансграничного загрязнения окружающей среды, является относительно новым понятием, которое, однако, за последние годы все чаще используется в международных правовых актах. Это ни в коей мере не означает, что такая ответственность позволяет легко решать проблемы трансграничного загрязнения. В действительности, трудно найти другой случай, когда бы пресловутый конфликт между странами, расположенными выше и ниже по течению, был бы так очевиден и резко выражен как в рассматриваемом примере.

Однако, несмотря на все трудности, нельзя не признавать значение гражданско-правовой ответственности в разрешении вышеупомянутых проблем, поскольку она является непосредственным применением общепризнанного принципа «платит загрязнитель».

Безусловно, что наметившееся за последнее время увеличение количества случаев установления гражданско-правовой ответственности как средства решения указанных проблем, ни в коей мере не влияет на ответственность государств в таких случаях. Такая ответственность была недавно кодифицирована в Проекте, разработанном Комиссией по вопросам международного права. Однако, необходимо отметить, что в данном документе ответственность в вопросах экологии не рассматривается, и этот вопрос все еще требует освещения со стороны Комиссии.

На региональном уровне самым последним правовым актом, который провозглашает гражданско-правовую ответственность как средство правовой защиты в случае загрязнения окружающей среды, является Конвенция Лугано (1994 год), которая была разработана в контексте Совета Европы, но так и не вступила в действие, поскольку не была ратифицирована

достаточным количеством государств. Сфера применения этой Конвенции достаточно широка, поскольку она касается любого трансграничного загрязнения независимо от его типа и источника. К другим недавно принятым правовым документам, регулирующим ответственность за загрязнение окружающей среды, относятся Базельский Протокол (1999 г.) про ответственность и компенсацию ущерба от трансграничного перемещения вредных отходов и их удаления, и Директива ЕС 2004/35 от 21.04.2004 про экологическую ответственность относительно предотвращения и ликвидации ущерба от загрязнения среды.

Европейская Экономическая Комиссия начала рассматривать возможность установления гражданско-правовой ответственности за загрязнение среды в результате промышленных аварий после пресловутого инцидента Vaia Mare на реке Дунай в январе 2000 года. Принятие окончательного решения на совместном заседании сторон двух конвенций ЕЭК (Конвенции об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер» (1992 г.) и Конвенции о промышленных авариях, принятой в том же году) было сопряжено с определенными трудностями. Это прежде всего связано с тем, что некоторые Государства не считали нужным принятие правового инструмента, регулирующего гражданскую ответственность, ввиду наличия чрезвычайно удовлетворительного европейского правового документа, а именно, Конвенции Лугано (1994 г.). Как упоминалось выше, на тот момент эта Конвенция не вступила в действие. Более того, считалось, что Конвенция скорее всего или вообще не будет принята в будущем. Проведенное ЕЭК исследование показало, что Государства-участники не хотели ратифицировать Конвенцию прежде всего из-за того, что Конвенция имела слишком общий, всеобъемлющий характер, охватывая все виды ущерба, в том числе и экологический ущерб в самом общем смысле. Таким образом, было очевидно, что для того, чтобы не повторять печальную участь Конвенции Лугано, новый правовой инструмент должен быть максимально конкретизирован.

Это решение нашло широкую поддержку на Совместном заседании сторон, подписавших две вышеупомянутые конвенции, и спустя почти полтора года в результате интенсивных переговоров в рамках специально созданной рабочей группы было наконец одобрено Государствами-участниками на консенсуальной основе. Таким образом, сфера действия Протокола, который имеет отношение к двум вышеупомянутым конвенциям, ограничена исключительно потенциальным отрицательным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды.

Рассмотрим в общих чертах содержание Протокола и основные вопросы, которые в нем освещаются.

А) Факты, обуславливающие ответственность

Первый вопрос касается фактов, обуславливающих ответственность. Протокол предусматривает строгую ответственность экономического субъекта. Согласно статье 4 Протокола, экономический субъект несет ответственность за ущерб, нанесенный в результате промышленной аварии, возникающей в процессе опасной деятельности, что означает, что ущерб от хронического загрязнения не является предметом данного Протокола. В Протоколе приводятся дефиниции таких терминов как «промышленная авария» и «опасная деятельность». В целях определения второго термина, в приложении I Протокола приводятся максимальные количества вредных веществ, при наличии либо превышении которых деятельность классифицируется как опасная.

При наступлении факта, ведущего к возникновению ответственности, ответственность наступает автоматически и доказательство вины не является необходимым. В этом случае мы имеем дело со строгой ответственностью. Экономический субъект несет ответственность, даже если он проявил должную бдительность. Он может быть освобожден от ответственности только в обстоятельствах форс-мажор, при этом должен быть оговорен перечень таких обстоятельств, как например, вооруженный конфликт, стихийное бедствие, имеющее неотвратимые последствия и т.д. Субъект может быть освобожден от ответственности и в случае, если рассматриваемое поведение явилось следствием выполнения им распоряжения государственного органа власти, имеющего обязательную силу. Кроме того, субъект освобождается от ответственности, если ущерб был нанесен в результате противоправных и умышленных действий третьих лиц. В то же самое время, если пострадавшее лицо по своей вине содействовало нанесению ущерба, размер компенсации может быть уменьшен.

То обстоятельство, что Протокол устанавливает только лишь строгую ответственность экономического субъекта, не означает, что субъект освобождается от ответственности, которая вытекает из его вины, как видно из статьи 5 Протокола. Тем не менее, согласно Протоколу этот вопрос относится к сфере национального правового регулирования государств, которые подписали Протокол.

В) Ущерб

Дефиниция «ущерба» приводится в параграфе 2 статьи 2 и сводится к таким классическим примерам как гибель людей, телесное повреждение, а также ущерб, причиненный имуществу, либо потеря имущества. Сюда также относится ущерб окружающей среде, который

измеряется стоимостью мероприятий по оздоровлению трансграничных вод и профилактических мероприятий. Оздоровительные мероприятия направлены на восстановление либо оздоровление пострадавших или уничтоженных компонентов трансграничных вод до их прежнего состояния. Кроме того, важным нововведением является то, что как оздоровительные мероприятия рассматривается внедрение в трансграничные воды эквивалентов пострадавших или уничтоженных компонентов там, где это целесообразно. К профилактическим мероприятиям относятся предотвращение, минимизация и смягчение потерь либо ущерба, а также организация очистки окружающей среды.

Как ущерб рассматривается и потеря дохода. Предельная величина таких потерь, поскольку она может быть завышена до неразумных пределов, стала предметом продолжительной дискуссии. В ходе дискуссии было предложено ввести понятие «защищенный законом интерес» в хозяйственном использовании деградировавших трансграничных вод и, таким образом, примирить противоположные точки зрения. Такой интерес может, в частности, включать лицензию на право управления, концессию и т.п. К сожалению, данное понятие осталось неразработанным, и поэтому для его интерпретации необходимо изучить национальное законодательство Государств-участников.

С) Ограничение ответственности

Строгая ответственность экономического субъекта устанавливается в определенных пределах, которые указаны в Приложении II к Протоколу. В то же самое время, для ответственности, возникающей по вине субъекта, такие пределы не предусмотрены. Иск о возмещении ущерба может подаваться в течение трех лет с того дня, когда истец узнал или должен был узнать о нанесении ущерба и лице, ответственном за ущерб. В любом случае, иск не может быть предъявлен по истечении 15 лет со дня промышленной аварии (Статья 15).

Исключительно большое значение имеет статья 11 Протокола, которая гарантирует эффективное применение Протокола в случае, когда субъект не может выполнить обязательства по возмещению ущерба, вытекающие из строгой ответственности в соответствии с Протоколом. В данном случае субъект обязан быть застрахован на сумму, не меньшую чем минимальная сумма финансового обеспечения, указанную в Приложении II.

Д) Процессуальные нормы

В соответствии с Протоколом иск о возмещении может быть предъявлен в судебные органы государства-участника Протокола, где произошла авария, или был нанесен ущерб, или

ответчик постоянно проживает, или, если ответчиком является компания или другое юридическое лицо, в судебные органы государства, где находятся главная контора, законная штаб-квартира или центральный административный орган этого юридического лица (параграф 1 статьи 13). Однако, стороны в судебном процессе могут по обоюдному согласию обратиться в третейский суд в соответствии с «Диспозитивными нормами Постоянной палаты третейского суда» для разрешения споров, касающихся природных ресурсов и/ или окружающей среды. Необходимо отметить, что это первый случай, когда «Диспозитивные нормы», которые предусматривают право частных лиц обращаться в Постоянную палату третейского суда, упоминаются в тексте договорного документа.

Следует отметить и то обстоятельство, что Протокол содержит статью о прекращении действия Протокола в пользу норм Европейского сообщества (ЕС). Таким образом, государства-члены ЕС руководствуются во взаимоотношениях не нормами Протокола, а нормами ЕС в вопросах юрисдикции, признания и исполнения судебных решений.

Урегулирование споров между Государствами-участниками Протокола может осуществляться как путем переговоров, так и любым другим согласованным Государствами-участниками способом. В момент подписания, ратификации, присоединения и т.д. Государство-участник Протокола может заявить, что по отношению к любому другому Государству-участнику Протокола, которое берет на себя такое же обязательство, оно обязуется обращаться с такими спорами либо в Международный суд ООН, либо в третейский суд в порядке, предусмотренном в Приложении II Протокола.

Е) Протокол и Директива об экологической ответственности Европейского Союза

Директива 2004/35 Европейского парламента и Совета об экологической ответственности относительно предотвращения и ликвидации ущерба окружающей среде была принята достаточно недавно, после заключения Протокола. Предметный охват *rationae materiae* этих двух документов различается, хотя и частично совпадает. Оба документа регулируют вопросы, связанные с нанесением ущерба окружающей среде. При этом в Директиве эти вопросы интерпретируются в самом общем плане, в то время как в Протоколе – в терминах профилактических и оздоровительных мероприятий. В Директиве не рассматривается только трансграничный ущерб, причиняемый промышленными авариями, в то время как в Протоколе этому вопросу уделено внимание. Директива предусматривает не только возмещение, но и предотвращение ущерба и в этом смысле более широко охватывает проблему экологического ущерба по сравнению с Протоколом.

В отличие от Протокола в Директиве не рассматриваются другие виды ущерба. В параграфе 14 Преамбулы Директивы прямо указывается, что Директива не регулирует такие вопросы, как телесные повреждения, ущерб, причиненный личному имуществу, а также любой вид экономических убытков, и не влияет на какие-либо права, касающиеся этих видов ущерба. Таким образом, физическим и юридическим лицам, добивающимся возмещения «традиционных» видов ущерба, целесообразно обращаться только к Протоколу

Как Директива, так и Протокол предусматривают финансовую ответственность субъекта за причиненный ущерб и, таким образом, исходят из принципа «платит загрязнитель». При этом в Директиве введено новое понятие публичной ответственности, согласно которому субъект обязуется выполнить необходимые реабилитационные мероприятия, а государственные органы могут взыскать с него стоимость расходов на реабилитационные мероприятия, которые они выполнили сами. Таким образом, субъект не несет ответственности перед лицами, которым был причинен ущерб, как это имеет место в случае установления гражданско-правовой ответственности. Более того, в параграфе 3 статьи 3 Директивы прямо указывается, что стороны-частные лица не имеют права регресса по отношению к субъекту, причинившему ущерб.

На наш взгляд, предусмотренные Протоколом и Директивой механизмы могут мирно сосуществовать, поскольку они регулируют разные виды исков против экономического субъекта. Первый механизм является классическим примером применения режима гражданско-правовой ответственности, а второй имплементирует нормы публичного права в сфере отношений между государственными органами и экономическими субъектами. В параграфе 12 Преамбулы Директивы указывается, что Государства-члены должны иметь возможность оставаться участниками международных соглашений, касающихся гражданско-правовой ответственности, в то время как другие Государства-члены не должны лишаться возможности стать участниками этих соглашений. В связи с этим мы считаем, что государства-члены Европейского Союза совместно с Комиссией ЕС (поскольку это соглашение находится в их общей компетенции) должны серьезно рассмотреть возможность присоединения к Протоколу в ближайшем будущем, поскольку такой шаг принесет только пользу этим государствам, Европейскому Союзу в целом и всем государствам региона.

Заключение

Мы твердо уверены в том, что этот Протокол является важной вехой в области установления гражданско-правовой ответственности за загрязнение международных вод в

результате промышленных аварий. Надеемся, что он будет не только отвечать потребностям более слабой стороны, т.е. жертв загрязнения, которое, как мы неоднократно убеждались, может приобретать катастрофические размеры, но и, что более важно, будет служить эффективным средством предотвращения таких катастроф в будущем. На мой взгляд, о необходимости принятия такого документа на данном этапе свидетельствует то обстоятельство, что, несмотря на новаторский характер Протокола и прогрессивность предлагаемых в нем решений, процесс согласования, несмотря на всю его сложность и трудоемкость, был завершен в рекордно сжатые сроки (менее чем за полтора года). На данный момент Протокол подписан 24 государствами и ратифицирован одним государством. Я надеюсь, что такое проявление доброй воли будет поддержано другими государствами, которые уже в ближайшем будущем также присоединятся к Протоколу. Мадридская декларация, принятая на заседании сторон, подписавших Конвенцию об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер, приветствовала подписание Протокола и призвала государства предпринять необходимые шаги для присоединения к Протоколу. Я считаю, что наше заседание должно поддержать это обращение и таким образом, засвидетельствовать нашу готовность содействовать подписанию Протокола.

Согласно рабочему плану Водной Конвенции на 2004-2006 гг., Рабочая группа по комплексному управлению водными ресурсами должна предоставить Государствам дополнительную информацию о положениях Протокола и рекомендациях относительно его имплементации. Далее Рабочая группа проанализирует результаты ратификации Протокола и предоставит соответствующий отчет на совместном специальном заседании Руководящих органов двух Конвенций, которое желательно провести в 2006 году. Таким образом осталось два года, что довольно небольшой срок, если учесть трудоемкость процесса ратификации. Следовательно, мы уже сейчас можем приступить к рассмотрению дальнейших шагов по обеспечению принятия Протокола. Только в этом случае мы сможем утверждать, что международная общественность способна разрешить одну из наиболее актуальных проблем, которые стоят перед промышленно развитыми странами.