



В. В. Міщук

старший викладач кафедри правового
забезпечення діяльності водного транспорту
Київської державної академії водного транспорту
імені гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного

УДК 347.51

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ ЗА ТРАНСКОРДОННУ ЯДЕРНУ ШКОДУ

Стаття визначає правові підстави відповідальності держави за транскордонну ядерну шкоду в контексті загальної концепції цивільно-правової відповідальності за ядерну шкоду з урахуванням особливостей статусу держави як суб'єкта міжнародного права.

Статья определяет правовые основания ответственности государства за трансграничный ядерный ущерб в контексте общей концепции гражданско-правовой ответственности за ядерный ущерб с учетом особенностей статуса государства как субъекта международного права.

The article determines the legal grounds of responsibility of the state for transboundary nuclear harm in the context of general conception of civil liability for nuclear harm taking into account the features of status of the state as international legal subject.

Використання ядерної енергії пов'язано з можливістю (як засвідчила Чорнобильська катастрофа) завданням ядерної шкоди не тільки на території держави, де виник ядерний інцидент, а і далеко за її межами. Саме аварія на Чорнобильській АЕС виявила чимало прогалин в існуючому режимі цивільно-правової відповідальності за ядерну шкоду. Перед світовою спільнотою постало питання щодо розробки міжнародно-правового механізму відповідальності держави за транскордонну ядерну шкоду.

Проблеми відповідальності держави за транскордонну ядерну шкоду розглядалися переважно у працях зарубіжних вчених (Г. Хендла, Р. Лефедера, Дж. Барбози, Дж. Ламмерса, М. Уайтмена, П. Дюпої та інших). У вітчизняній юридичній науці окремі аспекти цієї проблематики досліджували А. А. Шишко [1] та Ю. М. Крупка [2]. Проте комплексних досліджень проблеми відповідальності за транскордонну ядерну шкоду не проводилось. Мета цієї статті — визначити правові підстави відповідальності держави за транскордонну ядерну шкоду в контексті загальної концепції цивільно-правової відповідальності за ядерну шкоду з урахуванням особливостей статусу держави як суб'єкта міжнародного права.

На генеральній конференції МАГАТЕ 1986 р. більшість країн підкреслювали необхідність створення нового міжнародно-правового механізму, який б передбачав сувору (об'єктивну) відповідальність держави за ядерну шкоду, тобто обов'язок держави забезпечити компенсацію у разі завдання транскордонної ядерної шкоди [3]. Агентством з ядерної енергії (АЯЕ) було заявлено, що у 1987 р. її діяльність буде сфокусована на розробці більш широкого та ефективного глобального режиму ядерної відповідальності, який має забезпечити адекватну компенсацію для потерпілих від ядерних інцидентів. Різні аспекти цього режиму були обговорені на засіданнях групи урядових експертів з питань відповідальності за ядерну шкоду АЯЕ. З метою створення такого всеохоплюючого режиму, який включав би відповідальність держави за ядерну шкоду, було проведено кілька засідань і симпозіумів. МАГАТЕ у 1988 р. прийняло "Резолюцію про міжнародну відповідальність за ядерну шкоду", згідно з якою Рада керуючих повинна була створити робочу групу для вивчення усіх аспектів відповідальності за ядерну шкоду, в тому числі питання щодо міжнародної відповідальності [4]. Робочою групою (заснована 23 лютого 1989 р.; 21 лютого 1990 р. замінена Постійним комітетом з питань ядерної шкоди)



було вироблено кілька пропозицій стосовно глобальної конвенції, яка б включала питання відповідальності держави за транскордонну ядерну шкоду довкіллю, проте і по сьогодні з жодної пропозиції не досягнуто консенсусу. Незважаючи на численні аргументи на користь режиму відповідальності держави за ядерну шкоду, конвенція не була прийнята. Значною мірою це обумовлено побоюванням деяких країн зв'язувати себе додатковими фінансовими зобов'язаннями щодо відшкодування ядерної шкоди. Водночас більшість країн є прихильниками створення такого глобального режиму, а отже, прийняття конвенції про відповідальність держави за транскордонну ядерну шкоду є лише питанням часу.

Питання про міжнародну відповідальність за шкідливі наслідки незабороненої міжнародним правом діяльності вивчає спеціальний орган ООН — Комісія міжнародного права (далі — КМП). Необхідність вивчення цього питання обумовлюється тим, що діючі правила державної відповідальності торкаються лише міжнародних правопорушень. Правила відповідальності необхідні також для багатьох видів корисної діяльності, не заборонених міжнародним правом (наприклад, експлуатація ядерних установок, запуск об'єктів у космос), але потенційно небезпечних для навколишніх держав. Також КМП започаткувала розробку теми, яка мала назву "Міжнародна відповідальність за шкідливі наслідки, спричинені діями, не забороненими міжнародним правом". Кінцевим результатом виконання цієї теми мала бути розробка конвенції про міжнародну відповідальність за шкідливі наслідки дій, не заборонених міжнародним правом. Для розробки цієї конвенції КМП у 1978 р. була створена Робоча група, очолювана Робертом К. Квентин-Бакстером (Нова Зеландія). За час своєї роботи Квентин-Бакстер подав п'ять доповідей. У додатку до третьої доповіді містився Схематичний план структури конвенції, який в цілому був схвалений більшістю членів КМП. Відповідно до цього плану у 1984 р. Квентин-Бакстер подав проект п'яти статей конвенції, які окреслили загальні контури проблеми.

Схематичний план Квентин-Бакстера ґрунтувався на постулаті "*sic utere tuo ut alienum non laedas*" (використовуй своє майно так, щоб не нашкодити іншому). З цього випливало, що обов'язок держави щодо попередження і компенсації транскордонної шкоди має безперервний характер. У своїх доповідях Квентин-Бакстер підкреслював, що це зобов'язання держав має складну природу і включає уникнення, мінімізацію і компенсацію транскордонної шкоди настільки, наскільки їм дозволяють їх права та інтереси. Проте зміст цього зобов'язання має визначатися у кожному конкретному випадку з урахуванням соціально-економічної цінності діяльності, що проводиться, шляхом переговорів між сторонами.

Новий доповідач, Хуліо Барбоза (Аргентина), у своїй роботі взяв за основу Схематичний план, підготовлений попереднім Спеціальним доповідачем. Протягом дванадцяти років він підготував дванадцять доповідей з різних аспектів теми. За цей час у КМП висловлювались полярні точки зору щодо розроблюваного проекту конвенції; при цьому деякі члени КМП (Рейтер, Ріфаген, Шринавас Рао та інші) висловлювали сумніви щодо його здійсненості [5, р. 191]. У 1996 р. після підбиття підсумків роботи і визначення подальших перспектив роботи над проектом статей була створена Робоча група, доповідь якої виявився суттєвим прогресом у порівнянні з попередніми роками.

У 1997 р. за рекомендацією нової Робочої групи у зв'язку з концептуальними складнощами, пов'язаними з відповідальністю за шкідливі наслідки дій, не заборонених міжнародним правом, КМП вирішила спочатку розглянути питання попередження шкоди, з тим щоб у подальшому знов повернутися до питань власне компенсації завдання шкоди. Як видається, такий підхід є продуктивним, оскільки він підкреслює пріоритетність недопущення завдання шкоди і дає можливість виробити необхідні правила поведінки держав в ситуаціях з ризиком завдання шкоди. З моменту прийняття КМП цієї теми до розгляду у міжнародному праві з'явилося чимало багатосторонніх договорів, пов'язаних з попередженням екологічної шкоди. Ця обставина давала підстави вважати, що робота над питаннями попередження шкоди має непогані шанси на успішне закінчення.

У 1998 р. було прийнято ст. ст. 1а) і 2 проекту статей 1996 р., а ст. ст. 3-22 переформульовані, щоб включити лише положення про попередження. Цього ж року новий Спеціальний доповідач розглянув у своїй першій доповіді сферу дії проекту статей; зробив аналіз матеріальних і процесуальних зобов'язань, які випливають із загального зобов'язання запобігання шкоді. У другій доповіді Спеціального доповідача досліджувались питання природи зобов'язання запобігання шкоді, кінцева форма проекту



статей, процедури вирішення спорів, основні характеристики концепції належної обачності.

Прийняті у першому читанні проекти статей були предметом розгляду Шостою комітету Генеральної Асамблеї ООН. За підсумками обговорення у Комітеті, а також з урахуванням зауважень урядів КМП підготувала проект статей до другого читання у 2000 р., а на 53-й сесії прийняла проект конвенції у другому читанні.

Проект конвенції про запобігання транскордонній шкоді від небезпечних видів діяльності складається з преамбули і дванадцяти статей. Включення преамбули, яка раніше була відсутня, мотивувалося необхідністю зазначити принцип справедливого балансу інтересів, який є основою поданої конвенції.

У проекті дається більш стисле, порівняно з існуючими в міжнародному праві, визначення шкоди. Згідно зі ст. 2 проекту “Вживання термінів”, під шкодою розуміється шкода, завдана особам, майну або навколишньому середовищу. Транскордонна шкода означає шкоду, завдану на території або в інших місцях, що перебувають під юрисдикцією або контролем держави, іншої, ніж держава походження, незалежно від того, чи мають відповідні держави загальний кордон.

Проект покладає на держави зобов’язання щодо запобігання значній транскордонній шкоді. Можна стверджувати, що було б нерозумним і неприйнятним вимагати запобігання будь-якій фізичній або хімічній зміні у навколишньому середовищі в результаті забруднення. Наприклад, мінімальні рівні забруднення, які не спричинюють скільки-небудь помітної шкоди, або втрати декількох широко відомих птахів не повинні бути підставою відповідальності. Спеціальний доповідач КМП Хуліо Барбоза з цього приводу зауважив, що “... використання сучасної технології передбачає витрати, викиди певних відходів та інші види забруднення, які усі ми зобов’язані терпіти” [6, р. 365]. Втім, щодо цього висловлюються й інші думки. С. Гейнс, наприклад, дотримується протилежної думки, вважаючи, що держава зобов’язана запобігати й незначній шкоді [7, р. 797].

Одним із способів визначення шкоди, що підлягає компенсації, є встановлення кількісного порогу: наприклад, шкода має бути суттєвою або серйозною. Необхідність встановлення порогу згадується у Схематичному плані Квентин-Бакстера, де “серйозність” шкоди зазначається як один з факторів для запропонованої ним перевірки балансу інтересів (розд. 6(2)). На його думку, серйозність шкоди не була абсолютною вимогою. На відміну від нього, Барбоза завжди стверджував, що лише “примітна” шкода повинна тягнути відповідальність держави-джерела. Згодом було прийнято позначення “значна”. В останній редакції статей використовується вираз “ризик завдання значної транскордонної шкоди”. Він вказує на комбінацію імовірності виникнення катастрофи і розміру її негативних наслідків. На думку Комісії, визначення, засноване на комбінації ризику і шкоди, найбільш прийнятне, оскільки зобов’язання із запобігання шкоді, що покладаються на держави, мають бути не тільки розумними, але і обмеженими, для того щоб не покладати такі зобов’язання на практично будь-яку діяльність, не заборонену міжнародним правом. Метою є знаходження балансу інтересів заінтересованих держав. Таким чином, ризик, що розглядається, перебуває у діапазоні від високої імовірності спричинення значної шкоди до низької імовірності спричинення катастрофічної шкоди (п. а) ст. 2 проекту).

Схематичний план КМП передбачає складний регулюючий критерій, який дозволяє визначити, коли саме держава є зобов’язаною компенсувати завдану іншій державі транскордонну шкоду.

За загальним правилом потерпіла держава не повинна нести збитки, завдані іншою державою, тому репарація вимагатиметься навіть тоді, коли останньою були вжиті превентивні заходи. Разом з тим, розмір репарації має бути визначений на основі балансу цілої низки факторів, що включають, зокрема, серйозність шкоди, розумність і виправданість поведінки сторони (наприклад, заходи, вжиті відповідальною державою, для захисту інтересів інших держав), ступінь контролю відповідальної держави над діяльністю, що спричинила шкоду, відносна вартість засобів захисту проти шкоди, вжитих відповідальними державами, розподіл між державами вигод від діяльності, що спричинила шкоду.

Встановлюючи механізм балансування інтересів, КМП намагалася уникнути відчуження тих країн, які виступають проти прийняття загального принципу суворой відповідальності. Проте КМП зазначила, що суворая відповідальність може бути застосована до деяких видів діяльності, які будучи в цілому корисними, пов’язані з імовірністю



(хоча і дуже низькою) надзвичайно серйозної транскордонної шкоди [8]. При цьому застосування суворої відповідальності до таких видів діяльності не означатиме різкого відходу від прийнятої системи державної відповідальності, а буде лише розвитком існуючої практики, за якої суворі відповідальність сприймається самою державою або покладається на осіб, що здійснюють відповідну діяльність.

Запропонований КМП критерій балансування передбачає, що стандарт суворої відповідальності підходить до регулюючої діяльності, яка стосується виробництва ядерної енергії. По-перше, робота атомних електростанцій пов'язана з дуже малим ризиком аварій, проте, як показав Чорнобиль, ціна аварії може бути надто великою. Навіть належне державне регулювання ядерної діяльності може виявитись нездатним відвернути виникнення серйозних аварій. В той же час, держави не в змозі захистити своїх громадян і навколишнє середовище від небезпеки ядерного інциденту в сусідній державі. По-друге, є малоімовірним, що наявність певного балансу інтересів країн, що використовують ядерну енергію, може звільнити відповідальну за шкоду країну від обов'язку відшкодування шкоди. Відповідно до критерію балансу інтересів держава, відповідальна за ядерну установку, має взяти на себе повну ціну ризику, створеного ядерною діяльністю.

Статті проекту конвенції застосовуються до діяльності, яка здійснюється не лише на території, але й під юрисдикцією і контролем держави. Поняття юрисдикції включає, в першу чергу, територіальний аспект. Проте в деяких випадках міжнародне право передбачає застосування територіальної юрисдикції, наприклад, у випадку мирного проходу іноземного судна через територіальне море. У ситуації, коли діяльність, що призводить до значної транскордонної шкоди, здійснюється з іноземного судна, заподіювачем шкоди є держава прапору судна. Держава також має юрисдикцію над власними військами, розташованими на території іншої держави відповідно до дво- або багатостороннього міжнародного договору про взаємну оборону.

Крім юрисдикції, при розробці конвенції у КМП запропоновано також використовувати концепцію контролю для випадків, коли яка-небудь держава, що *de jure* не має юрисдикції, яка визнається міжнародним правом, має юрисдикцію *de facto*, наприклад, в результаті інтервенції, окупації або незаконного приєднання, здійсненого всупереч нормам міжнародного права. Міжнародний суд ООН у консультативному висновку на запит Ради Безпеки ООН у 1970 р. постановив, що "фізичний контроль над територією, а не суверенітет або легітимність права є підставою відповідальності держави за дії, які мають наслідки для інших держав" [9]. Можна також послатися на Резолюцію Ради Безпеки ООН № 687 від 3 квітня 1991 р., що поклала на Ірак відповідальність за будь-які прямі втрати, шкоду, включаючи екологічну шкоду та виснаження природних ресурсів, шкоду іноземним урядам, фізичним і юридичним особам за його незаконне вторгнення і окупацію Кувейту.

Проект статей застосовується до видів діяльності, що не заборонені міжнародним правом і пов'язані з ризиком завдання значної транскордонної шкоди через свої фізичні наслідки. Під час обговорення даного положення розглядалась також можливість застосування статей і до видів діяльності, які не пов'язані з ризиком спричинення такої шкоди, але, все ж таки, спричиняють таку шкоду. Проте у зв'язку з тим, що завданню шкоди в останньому випадку запобігти неможливо через її непередбачуваний характер, логічним рішенням було б виключити такі види діяльності із сфери застосування даної конвенції і залишити це питання для розгляду у процесі роботи над другою частиною теми, власне відповідальності і компенсації за спричинену шкоду.

Отже, держава не несе ризику непередбачуваних наслідків, що наступили для інших держав, від діяльності, яка не заборонена міжнародним правом і здійснюється на її території або під її юрисдикцією чи контролем. Між тим, межа між цими двома групами видів діяльності не є цілком ясною. Зобов'язання вживати відповідних заходів для запобігання або мінімізації ризику настання шкоди відноситься не лише до видів діяльності, стосовно яких вже встановлено, що вони пов'язані з ризиком. Таке зобов'язання також включає вжиття заходів із встановлення нових видів діяльності, пов'язаних з ризиком, тобто зобов'язання має тривалий характер.

Під поняттям ризику розуміється певна оцінка майбутніх наслідків. Той факт, що шкода врешті-решт завдається в результаті даного виду діяльності, ще не означає, що діяльність пов'язана з ризиком, якщо належним чином обізнаний спостерігач не міг знати про такий ризик у момент здійснення діяльності. З іншого боку, діяльність може бути пов'язана з ризиком, навіть якщо особи, які відповідають за її здійснення, не



знали про це. Отже, ризик слід розуміти як об'єктивне поняття, що вказує на оцінку можливої шкоди від даної діяльності, зроблену належним чином обізнаним спостерігачем.

Держави відповідальні як за публічну, так й за приватну діяльність, що здійснюється на їх території, під їх юрисдикцією і контролем. Таке твердження повністю виправдане характером і функціями суверенної влади в сучасному розумінні. Вимагаючи від усіх держав поваги суверенітету інших держав у ст. 2 (1) Статуту ООН, міжнародне право зобов'язує здійснювати суверенітет відповідно до норм міжнародного співтовариства. Тому суверенітет є юридичною функцією, здійснення якої визначено у різноманітних міжнародних документах. Одне з головних завдань держави сьогодні — повага і забезпечення прав людини своїм громадянам. Не менш важливий і обов'язок не завдавати шкоду іншим державам. З точки зору потенційно постраждалої держави не має значення, чи перебуває діяльність у компетенції державної установи або приватного підприємства. Не можна допускати відходу держави від зобов'язання запобігання і відповідальності через переведення певної діяльності з публічного у приватний сектор. Водночас, певні виключення допустимі для країн, що розвиваються, де уряди не мають можливості контролювати підприємства з високо розвинутими технологіями, що діють на їх території як підрозділи транснаціональних корпорацій.

Більшість членів КМП дійшли згоди, що саме фізичні, а не економічні або політичні наслідки діяльності, що відбувається в одній державі, які спричинюють шкоду за її межами, є предметом розгляду. Можна наводити аргументи, що економічний тиск, наприклад, має фізичні, тобто конкретні і відчутні, результати. Проте такий складний причинний зв'язок, який проходить кілька стадій, кожна з яких частково формується під впливом людини, не включається у рамки майбутньої конвенції. Метою є встановлення режиму для наслідків, які, згідно із законами природи, є прямим результатом якої-небудь діяльності. Отже, вирішальним критерієм є прямий фізичний зв'язок. З іншого боку, було підкреслено, що не має значення, чи мають держави загальний кордон. Як вказано у коментарі Робочої групи 1996 р. фізичний зв'язок має поєднувати діяльність та її транскордонні наслідки [10]. З цього випливає, що сама діяльність повинна мати фізичний характер, і наслідки виникають саме через цю діяльність. Так, зберігання зброї не означає, що вона буде використана у воєнних цілях, проте таке зберігання може бути охарактеризоване як діяльність, яка внаслідок вибухових чи запалювальних властивостей матеріалів, що зберігаються, пов'язана з ризиком значної катастрофи.

Проект конвенції за своєю формою є рамочним документом. Відповідно до цього держави будуть зв'язаними зобов'язаннями, прийнятими згідно з цією конвенцією і одночасно зможуть укладати більш детальні двосторонні або багатосторонні угоди стосовно небезпечних чи шкідливих видів діяльності або регіонів з високим рівнем концентрації таких видів діяльності. Аналіз цього документу дає підстави стверджувати, що проект статей є достатньо збалансованою системою заходів щодо запобігання транскордонній шкоді, концептуальну основу якої складає принцип суворої відповідальності держави за транскордонні наслідки дій, не заборонених міжнародним правом.

Список використаних джерел

1. Шишко А. А. Предупреждение трансграничного загрязнения (международно-правовые проблемы) / А. А. Шишко. — К. : Наукова думка, 1990. — 100 с.
2. Крупка Ю. М. Міжнародно-правові аспекти відповідальності держави за транскордонну ядерну шкоду / Ю. М. Крупка // Політика і час. — 1995. — № 10. — С. 41-44.
3. IAEA, "International Liability of States" // Nuclear Law Bulletin. — 1988. — № 41. — P. 39-40.
4. Resolution on international liability for nuclear damage // Nuclear Law Bulletin. — 1988. — № 42. — P. 42-43.
5. Lefebvre R. Transboundary Environmental Interference And The Origin Of State Liability / R. Lefebvre. — Deventer : Kluwer Law International, 1996.
6. Barboza J. International liability for the injurious consequences of acts not prohibited by international law and protection of the environment // Recueil des cours. — 1994. — III. V. 247.
7. Gains S. E. Taking Responsibility For Transboundary Environmental Effects / S. E. Gains // Hastings International and Comparative Law Review. 1991. — V. 14. Issue 4.
8. International Liability for Injurious Consequences Arising out of Acts Not Prohibited by International Law (4th Report by R. Quentin-Baxter, Special Rapporteur), (1983) 2 Y.B.Int'l.L.Comm'n, pt. 1, at 203-205, U.N. Doc.A/CN.4/373 and Corr. 1&2.
9. Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West



- Africa), notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970). Advisory Opinion // ICJ Reports 1971. — 16. at 54 (para. 118).
10. Report of the Working Group on International liability for the Injurious Consequences Arising Out of Acts not Prohibited by International Law, UN Doc. A/CN. 4/L.533 and Add. 1 (in ILC Report, A/51/10, 1996, annex I).

Надійшла до редакції 01.08.2009
Рекомендована до друку 01.12.2009

