

С.А. Балашенко, М.М. Карась***

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ, СВЯЗАННЫХ С ТРАНСГРАНИЧНЫМ ВОЗДЕЙСТВИЕМ НА ВОДНЫЕ ОБЪЕКТЫ

Проблемы истощения водных запасов на национальном и региональном уровнях, качества вод серьезно сказываются на способности наций заботиться о своем населении, обеспечивать необходимое количество водных ресурсов для удовлетворения будущих экономических и экологических потребностей. Все увеличивающаяся ценность воды в геополитической сфере расширяет вероятность возникновения конфликтов по поводу водных ресурсов между странами¹.

Тип и серьезность конфликтов между различными государствами варьируются в зависимости от конкретного региона. В одних регионах конфликты или споры часто вызваны экологическими проблемами, возникающими в результате строительства плотин или трансграничного загрязнения. В ряде других регионов конфликты, прежде всего, сосредотачиваются вокруг проблем водного дефицита.

К тому же водные горизонты часто не соответствуют государственным границам под землей, что приводит к проблемам относительно их использования. Это касается использования Северо-Восточного Африканского подземного бассейна Ливией, Египтом, Чадом и Суданом; бассейна Северной Сахары — Алжиром, Тунисом и Ливией; подземных бассейнов Чада — Чадом, Нигером, Суданом, Нигерией и Камеруном; подпитывающих подземных бассейнов нижнего течения Рейна — Данией, Нидерландами и Германией; подземных бассейнов вдоль южных границ США — США и Мексикой².

Таким образом, во всех регионах мира существует угроза возникновения международных споров из-за водных ресурсов. Главные проблемы связаны

* © Балашенко С.А., 2008

** © Карась М.М., 2008

Доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета Белорусского государственного университета.

¹ United Nations Environmental Programme. The State of the World Environment // U.N. Doc. UNEP/GC. 16/19 (1991). P. 8.

² Роджерс П. Значение сотрудничества в разрешении споров по международным речным бассейнам // Юридический сборник. 2001. № 2 (9). С. 17.

с водопользованием. Разногласия же по вопросу качества воды составляют только 5% от их общего количества¹.

Как показывает практика, самыми трудноразрешимыми являются споры, которые возникают между различными суверенными государствами. В ряде регионов они перерастают в напряжённые отношения между государствами, пользующимися одними и теми же международными водотоками. Эти споры не ограничиваются лишь вопросом количественного распределения воды, они распространяются и на проблемы качества воды и регулирования международных водотоков. Некоторые из этих споров не поддаются урегулированию уже много лет.

Существующие проблемы в разрешении подобного рода споров часто связывают с отсутствием всеобъемлющего свода международно-правовых норм, касающихся международных водотоков, а также с отсутствием политической воли к рассмотрению этих вопросов. Вместе с тем, международно-правовые нормы сами по себе не могут обеспечить решение споров по международным водотокам. Не менее важным фактором является и то, что урегулирование споров вокруг водных ресурсов невозможно без наличия международно-правовых норм по международным водотокам. История показала, что заключение двусторонних и многосторонних соглашений всегда было важным средством снижения остроты конфликтов между различными прибрежными государствами. Договорённости, предусматривающие схемы совместного использования водных ресурсов, показали свою эффективность в расширении сотрудничества и урегулировании конфликтов, особенно тогда, когда все прибрежные государства международного водотока являются участниками таких соглашений.

Однако из-за конкурирующего спроса на дефицитные водные ресурсы и конфликта интересов в различных частях мира на протяжении длительного времени возникали трудности с достижением на глобальном уровне договорённости по международно-правовым нормам, которые могли бы обеспечить основу для управления международными водотоками.

Принятая Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) стратегия по окружающей среде требует от государств-участников «гарантировать сотрудничество для экологически сбалансированного управления и эффективного использования трансграничных водных ресурсов, чтобы уменьшить риски наводнений и сократить потенциальные конфликты в результате использования или загрязнения трансграничных водных ресурсов»².

¹ Вульф А.Т. Проблемы трансграничных водных ресурсов: полученные уроки // Юридический сборник. 2001. № 2 (9). С. 189.

² United Nations Environmental Programme. The State of the World Environment // U.N. Doc. UNEP/GC. 16/19 (1991). P. 6.

За последние 30 лет страны ОЭСР достигли значительного прогресса в решении трансграничных водных проблем. Двусторонние, региональные или многосторонние соглашения были достигнуты в отношении большинства таких вод, и новые эффективные соглашения заменили более ранние. Мониторинг некоторых из наиболее загрязненных трансграничных вод в странах-членах показывает снижение уровня загрязнения.

Государства-участники выполняют основные принципы ОЭСР, связанные с предупреждением трансграничного загрязнения вод и согласованным управлением водой, принятые в 1970-х гг. Они договорились и осуществляют многочисленные двусторонние или многосторонние планы и стратегии (например, для Великих озер, Женевского Озера, Рейна, Дуная). Также использовали финансовую помощь для уменьшения загрязнения хлором Рейна. Определенные количественно разгрузочные устройства в целях сокращения большого количества загрязнителей были установлены на различных реках и для входов к Северному и Балтийскому морю¹.

Несколько больших бассейнов (например, Рейн, Дунай) теперь управляются в структуре международных соглашений с Комитетом бассейна и постоянным Секретариатом. В отдельных случаях эти комитеты встречаются с представителями общественности. Некоторые международные соглашения включают планы чрезвычайной подготовленности и планы предотвращения наводнения.

Так как вода играет важную роль в экономическом развитии, международные споры по вопросу использования воды могут возникать в результате разнообразия водных ресурсов. Избежать разногласий можно при помощи таких методов, как предшествующее информирование и уведомление. Они используются в отношении рек, у которых был изменён режим (Евфрат), или при наличии двусторонних соглашений между странами-участниками.

Решение Международного суда относительно вод Дуная на границе Венгрии и Словакии официально признало Принцип 21 Стокгольмской декларации 1972 г., который идентичен Принципу 2 Декларации Рио-де-Жанейро 1992 г. по окружающей среде и развитию. Он устанавливает, что «государства обладают суверенным правом на разработку своих собственных ресурсов в соответствии с их собственной политикой в области окружающей среды и развития, а также несут обязанность обеспечивать, чтобы деятельность, ведущаяся под их юрисдикцией или контролем, не причиняла ущерба окружающей среде других государств или районов, находящихся за пределами национальной юрисдикции». Данный принцип стал осно-

¹ *Frank Jaspers. Institutional Arrangements for Integrated River Basin Management // Water Policy. 2003. Vol. 5. № 1. P. 81.*

вополагающим в решении вопросов причинения ущерба и использования водных ресурсов¹.

Нельзя не учитывать роль конвенций ЕЭК ООН, как средства содействия предупреждению конфликтов и разрешению споров в трансграничных экологических вопросах. Они уже по своему замыслу являются превентивными, на что указывают формулировки некоторых общих положений. Например, в п. 1 ст. 2 Конвенции об ОВОС в трансграничном контексте констатируется, что «стороны на индивидуальной или коллективной основе принимают все надлежащие и эффективные меры по предотвращению значительного вредного трансграничного воздействия в результате планируемой деятельности»².

В п. 1 ст. 2 Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр говорится, что стороны принимают все соответствующие меры для предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия³.

Был разработан и включён в Конвенции ряд соответствующих механизмов по предупреждению конфликтов, например:

- обязательство сторон сотрудничать;
- механизмы консультаций;
- трансграничное уведомление;
- обмен информацией и технологиями;
- информирование и участие общественности;
- двустороннее и многостороннее сотрудничество;
- взаимная помощь;
- совместная оценка и мониторинг.

Конвенции ЕЭК ООН по охране окружающей среды содержат идентичные положения по разрешению споров. Например, в ст. 22 Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр указывается, что «при возникновении спора между двумя или более сторонами относительно толкования или применения настоящей Конвенции, они стремятся к урегулированию спора путём переговоров или любым другим способом, приемлемым для участвующих в споре сторон». Кроме

¹ Кафлин Л. Регулирование видов использования международных водотоков // Международные водотоки. Расширение сотрудничества и урегулирование конфликтов / под ред. С. Салмон, Л. Буассон де Шазурн. Нью-Йорк и Женева, 2000. С. 64.

² Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте от 21 февраля 1991 г. // Сборник нормативных документов по вопросам охраны окружающей среды. Вып. 16. Ч. 1. Минск, 1997. С. 120–144.

³ Конвенция об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озёр от 17 марта 1992 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 49. 1/4544.

того, в п. 2 говорится, что «любая сторона может заявить, что применительно к спору, неурегулированному... она принимает одно или оба из следующих средств урегулирования споров в качестве обязательного для любой стороны, принимающей на себя такое же обязательство: а) передача спора в Международный Суд; б) арбитраж в соответствии с процедурой, изложенной в приложении 4».

Основными элементами процедуры арбитража являются следующие:

- в случае спора сторона или стороны уведомляют секретариат;
- арбитражный суд состоит из трёх членов; как сторона-истец, так и другая сторона в споре назначают по одному арбитру, а два этих арбитра по взаимному согласию назначают третьего арбитра, который является председателем арбитражного суда;
- арбитражный суд выносит свои решения в соответствии с международным правом и положениями Конвенции;
- решения как по процедурным вопросам, так и по существу, принимаются большинством голосов;
- если не будет принято иного решения, судебные издержки стороны возмещают в равных долях;
- арбитражный суд выносит своё решение в течении пяти месяцев после даты своего учреждения;
- решение арбитражного суда сопровождается изложением причин; оно является окончательным и обязательным для всех сторон.

Наметившаяся тенденция к расширению сотрудничества по международным водотокам проявляется и в урегулировании ряда двусторонних споров, некоторые из которых не удавалось решить на протяжении длительного времени. Сложным вопросом, по которому в течение двух десятилетий не удавалось найти приемлемого решения, был раздел вод реки Ганг между Индией и Бангладеш. Прямые переговоры 1996 г. привели к подписанию Договора о Ганге, который подготовил почву для урегулирования спора.

Посредничество третьей стороны, которая обеими сторонами в споре рассматривается в качестве честного арбитра и которая может помочь в реализации результатов посредничества, было главной причиной успеха усилий Всемирного банка в споре о бассейне реки Инд между Индией и Пакистаном. Хотя Банк и сыграл определённую роль в укреплении сотрудничества по Аральскому морю и бассейну реки Меконг, этот опыт урегулирования конфликта по бассейну Инда, к сожалению, не получил распространения.

Решение Венгрии и Словакии передать в Международный Суд спор по Габчикуво-Надьмарош относительно реки Дунай создало новый важный элемент механизма урегулирования споров в отношении международных

водотоков. Впервые в истории Международный Суд был призван решить спор о международном водотоке.

Данное решение несколько по-новому осветило право водотоков и международные экологические обязательства. Суд признал, что существует принцип экологической необходимости, согласно которому государство может ходатайствовать об освобождении его от ответственности за действия, которые в ином случае были бы противоправными, ссылаясь на право, касающееся ответственности государств. Он признал также, что озабоченность по поводу окружающей природной среды представляет для государства «существенный интерес», указав, что для установления существования экологической необходимости требуется доказать, что реальная, серьёзная и непосредственная опасность существует в тот момент, когда на неё делается ссылка, и что принятые меры являются единственно возможным средством избежать этой опасности¹.

Следует отметить признание одной важной особенности экологического права, в том числе в контексте проектов, связанных с использованием водотоков: тенденция к быстрой эволюции. В соответствии с этим Суд предложил, чтобы при оценке экологического риска «принимались во внимание новые нормы и... должным образом учитывались новые стандарты не только в том случае, когда государство планирует новые мероприятия, но и в случае продолжения мероприятий, начатых в прошлом». Эти предложения имели и имеют решающее значение, указывая на то, что долгосрочные проекты следует адаптировать к новым стандартам по мере их эволюции, что, несомненно, явилось знаковым событием и оказало влияние на образ мышления многих тяжущихся сторон относительно международных водотоков при рассмотрении ими средств урегулирования споров.

В то же время возрастает внимание к эффективному исполнению действующего и нового законодательства. Введение проверки результатов природоохранительной деятельности в регионе Европейской экономической комиссии (ЕЭК) стало новым аспектом сотрудничества в области окружающей среды. Серьёзная инспекционная работа силами сторонних экспертов и подготавливаемое представителями правительства заключение являются важным инструментом оценки природоохранительной деятельности стран-членов, в том числе выполнение ими международных соглашений. ЕЭК в сотрудничестве с ОЭСР провела пилотные проверки природоохранительной деятельности в Польше, Болгарии и Эстонии и намерена начать программу проверок всех стран — членов ЕЭК, не входящих в ОЭСР.

¹ Каплин Л. Указ. соч. С. 87.

Одним из результатов таких проверок стало возбуждение ЕЭК дела в отношении Франции в Суде Европейского сообщества. ЕЭК обвинила правительство Франции в ненадлежащем выполнении ст. 3 приложения 1 к Директиве ЕС от 12 декабря 1991 г. относительно защиты вод от загрязнения, вызванного нитратами из сельскохозяйственных источников. Выявленные нарушения касались в первую очередь идентификации водных объектов, на которые воздействует загрязнение; во-вторых, обозначения уязвимых зон; и, наконец, осуществления контроля над концентрацией нитрата в воде. Французское правительство утверждало, что ни залив Сены, ни более низкое побережье Нормандии не подвергались загрязнению, и предоставило результаты соответствующей экспертизы. Однако суд не принял данный довод в силу того, что даже если результат загрязнения не очевиден в заливе Сены непосредственно, это тем не менее имеет место в отношении Северного моря, которое в соответствии с Директивой относится к зонам, требующим специальной защиты. В итоге, решением от 27 июня 2002 г. Франция была признана виновной в ненадлежащем выполнении принятых на себя обязательств в соответствии с Директивой ЕС от 12 декабря 1991 г. и была обязана возместить все понесённые расходы¹.

Компенсация, возмещение имущественного вреда является наиболее распространенной мерой ответственности, как за экологическое правонарушение, так и за причинение вреда природной среде правомерными действиями. Иначе говоря, практика идёт по пути применения преимущественно гражданско-правовой ответственности. Обязанность возместить вред возлагается на непосредственного виновника загрязнения окружающей среды.

Тесно связанной с проблемой возмещения ущерба является проблема определения его размера. Международная практика показывает, что причинение вреда природной среде, как правило, влечёт возмещение только прямого ущерба, поскольку в силу специфики самого объекта природной среды последствия могут носить долгосрочный характер и быть весьма неблагоприятными для окружающей среды в отдалённой перспективе. В этом случае косвенный ущерб (собственно экологический) может существенно превышать прямые потери (экономический вред). Вследствие этого возникает сложность, а порой и невозможность полной оценки и объективного исчисления косвенного ущерба. В.А. Василенко, С.Б. Раскалей полагают, что подлежащий возмещению материальный ущерб в ряде случаев может быть меньше фактически причинённого ущерба в силу того, что он, с одной

¹ Cornish G., Boswath B., Perry C., Burke J. Water Charging in Irrigated Agriculture // FAO, HR Wallingford. FAO Water Reports 28. Rome, 2004.

стороны, трудно исчислим, а с другой — настолько огромен, что не может быть реально возмещен в полном объёме.

Поскольку на современной стадии развития науки невозможно определить весь комплекс неблагоприятных последствий в природной среде, С.А. Балашенко и Т.И. Макарова представляют целесообразным установление юридических границ возмещения в виде минимального и максимального размера. Тогда нижний, достаточно высокий предел позволит в некоторых случаях охватывать суммой возмещения и косвенный ущерб, а верхний предел сделает соответствующие правовые нормы реально действующими¹.

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 сфере экологии не рассматривается, и этот вопрос все еще требует освещения со стороны Комиссии.

На региональном уровне одним из правовых актов, который провозглашает гражданско-правовую ответственность как средство правовой защиты в случае загрязнения окружающей среды, является Конвенция о гражданской ответственности за ущерб в результате деятельности, опасной для окружающей среды (Лугано, 1994 г.), которая была разработана Советом Европы, но так и не вступила в силу, поскольку не была ратифицирована достаточным количеством государств. Сфера применения этой Конвенции 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. об ответственности и компенсации за ущерб, причиненный в результате трансграничной перевозки опасных отходов и их удаления, и Директива Европейского парламента и Совета 2004/35/ЕС от 21 апреля 2004 г. об экологической ответственности в связи с предупреждением и восстановлением ущерба окружающей среде. Европейская Экономическая Комиссия начала рассматривать возможность установления гражданско-правовой ответственности за загрязнение среды в результате промышленных аварий после пресловутого инцидента *Baia Mare* на реке Дунай в январе 2000 г. Принятие окончательного решения на совместном заседании сторон двух

¹ Балашенко С.А., Макарова Т.И. Международно-правовая охрана окружающей среды и права человека. Мн.: World Wide Printing, 1999. С. 54.

конвенций ЕЭК (Конвенции об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер» 1992 г. и Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий, 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 Конвенции 1994 г. (Лугано). Как уже упоминалось, на тот момент Конвенция не вступила в силу. Более того, считалось, что Конвенция, скорее всего, вообще не будет принята в будущем. Проведенное ЕЭК исследование показало, что государства-участники не хотели ратифицировать Конвенцию, прежде всего, из-за того, что она 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 1994 г. (Лугано), новый правовой инструмент должен быть максимально конкретизирован¹.

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.

Протокол предусматривает строгую ответственность субъекта хозяйствования. Согласно ст. 4 Протокола, субъект хозяйствования несет ответственность за ущерб, причиненный в результате промышленной аварии, это означает, что ущерб от загрязнения, которое носит постоянный характер, 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 уровня которых деятельность классифицируется как опасная.

При наступлении факта, ведущего к возникновению ответственности, последняя наступает автоматически, и доказательство вины не является необходимым. В этом случае мы имеем дело со строгой ответственностью. Субъект хозяйствования несет ответственность, даже если он проявил должную бдительность. Он может быть освобожден от ответственности только в

¹ Материалы третьего Всемирного Водного Форума. Сотрудничество в области водных ресурсов в Центральной Азии: опыт прошлого и проблемы будущего. Киото, Осака 16–23 марта 2003 г.

обстоятельствах форс-мажора (вооруженный конфликт, стихийное бедствие, имеющее неотвратимые последствия, и т.д.) Субъект хозяйствования 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 хозяйствования 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 строгую ответственность субъекта хозяйствования, не означает, что он освобождается от ответственности, которая вытекает из его вины, как видно из ст. 5 Протокола. Тем не менее, согласно Протоколу, этот вопрос относится к сфере национально-правового регулирования государств, которые подписали Протокол.

Строгая ответственность субъекта хозяйствования устанавливается в определенных пределах, которые указаны в Приложении II к Протоколу. В то же время для ответственности, возникающей по вине субъекта, такие пределы не предусмотрены. Иск о возмещении ущерба может подаваться в течение трех лет со 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 (ст. 15). Исключительно большое значение имеет ст. 11 Протокола, которая гарантирует его эффективное применение в случае, когда субъект хозяйствования не может выполнить обязательства по возмещению ущерба, вытекающие из строгой ответственности в соответствии с Протоколом¹.

В данном случае субъект хозяйствования обязан быть застрахован на сумму не меньшую, чем минимальная сумма финансового обеспечения, указанная в Приложении II.

Важно обратить внимание на определение ущерба, которое приводится в § 2 ст. 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. Важным нововведением является то, что как оздоровительные мероприятия рассмат-

¹ Сэмсон П., Шарье Б. Международный пресноводный конфликт: проблемы и стратегии предотвращения // Международное и национальное водное право и политика. Т.: НИЦ МКВК, 2001. С. 116.

ривается 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.

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 находится юридический адрес, официальная штаб-квартира или центральный административный орган этого юридического лица (§ 1 ст. 13). Однако стороны в судебном процессе могут по обоюдному согласию обратиться в третейский суд в соответствии с Факультативным регламентом для арбитражного рассмотрения споров, относящихся к окружающей среде и/или природным ресурсам, Постоянной палаты Третейского суда¹.

Необходимо отметить, что это первый случай, когда Факультативный регламент, предусматривающий право частных лиц обращаться в Постоянную палату третейского суда, упоминается 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 (ст. 20). Урегулирование споров относительно толкования или применения Протокола между государствами-участниками может осуществляться как путем переговоров, так и любым другим способом, приемлемым для участвующих в споре сторон.

Государство — участник Протокола может заявить, что по отношению к любому другому государству — участнику Протокола, которое берет на

¹ Сэмсон П., Шарье Б. Указ. соч. С. 120.

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.

Вскоре после заключения Протокола была принята Директива Европейского парламента и Совета 2004/35/ЕС от 21 апреля 2004 г. об экологической ответственности в связи с предупреждением и восстановлением ущерба окружающей среде. Предметный охват 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 рассматривается только трансграничный ущерб, причиняемый промышленными авариями¹.

Директива предусматривает не только возмещение, но и предотвращение ущерба и в этом смысле более широко охватывает проблему экологического ущерба по сравнению с Протоколом. Однако в отличие от Протокола в Директиве не рассматриваются другие виды ущерба. В § 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 «загрязнитель платит». При этом в Директиве введено новое понятие публичной ответственности, согласно которому субъект обязуется выполнить необходимые восстановительные мероприятия, а государственные органы могут взыскать с него стоимость расходов на восстановительные 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 § 3 ст. 3 Директивы прямо указывается, что 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 различные виды исков против субъекта хозяйствования. Первый механизм является классическим примером применения режима гражданско-правовой ответственности, а второй имплементирует нормы публичного права в сфере отно-

¹ Cornish G., Boswath B., Perry C., Burke J. Op. cit.

шений между государственными органами и субъектами хозяйствования. В § 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 государства — члены Европейского Союза совместно с Комиссией ЕС (поскольку это соглашение находится в их общей компетенции) должны рассмотреть возможность их присоединения к Протоколу в ближайшем будущем, поскольку такой шаг принесет только пользу этим государствам, Европейскому Союзу в целом и всем государствам региона.

Как свидетельствует исследование, проведенное Департаментом геофизики Университета штата Орегон (США), несмотря на возможные проблемы при совместном использовании бассейнов трансграничных рек, конфликты, как правило, уступают место сотрудничеству. Из 1831 зарегистрированного взаимодействия между двумя и более странами, причиной которого стала вода, за последние 50 лет количество случаев сотрудничества (1288 или 61,1%) более чем вдвое превышает количество конфликтов (507 или 27,7%). Также было выявлено, что в последнее время не было войн из-за воды (единственный исторический пример войны из-за воды произошел 4500 лет назад, в споре между государствами Лагаш и Умма в бассейне Тигра и Ефрата). Аналогично отсутствуют примеры стран, добровольно объединившихся благодаря водным ресурсам, хотя и признано, что вода действует так же, как интеграционный фактор. Нехватка ресурсов напрямую не приводит к конфликтам, поскольку она, скорее, является одним из элементов в сложной сети причин, тесно взаимосвязанных с различными социально-экономическими факторами (рост населения, бедность, вынужденная миграция, перемещение беженцев, политическая нестабильность, этническая напряженность)¹.

Следует обратить внимание на тот факт, что в регионах, где государственная система устойчива, или региональное интегрирование хорошо развито, как, например, в Западной Европе или в Северной и Южной Америке, международные реки не являются источником международных конфликтов, а скорее всего способствуют развитию международного сотрудничества².

Следовательно, в случае трансграничного загрязнения вод большинства трудностей можно избежать, если основные стандарты и принципы согласованы (например, в пределах Европейского Союза), или когда управление водами осуществляется на уровне бассейна.

¹ Устранение экологических угроз в Центральной Азии. Берлин: Региональное бюро ПРООН для Европы и СНГ, 2003. С. 8.

² Вульф А.Т. Указ. соч. С. 157.

С другой стороны, решение проблем трансграничного загрязнения между странами с различными уровнями развития может требовать инновационных подходов в соответствии с принципом «общая, но дифференцированная по своей степени ответственность». Может использоваться финансовая помощь других стран для преодоления различия в приоритетах по защите окружающей среды.