

Чорнобай Д.В.*

МІЖНАРОДНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПРАВОМІРНУ ДІЯЛЬНІСТЬ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ ПРАВІ

The article is dedicated to International liability for injurious consequences arising out of acts not prohibited by European law (International liability in case of loss from transboundary harm arising out of hazardous activities).

Інститут міжнародної відповідальності за правомірну діяльність своїми механізмами покликаний забезпечувати життя на Землі. Останнім пунктом на сьогоднішній день у розвитку цього правового явища є Резолюція Ради Безпеки ООН 1809 (2011). В ній зазначено, що вода має найважливіше значення для виживання людини, однак мільярд людей у світі не має доступу до питної води. У зв'язку з цим Парламентська Асамблея відзначає, що на Йоханнесбургському саміті в 2002 році було сформульовано завдання: до 2015 року скоротити на половину кількість людей, що не мають доступу до питної води. При цьому Асамблея посилається на свою резолюцію 1693 (2009) «Вода: стратегічний виклик для Середземномор'я», а також на пропозиції, внесені парламентами на 5-у Всесвітньому водному форумі, що відбувся у Стамбулі 19 березня 2009 року, на якому акцент був зроблений, зокрема, на ролі парламентаріїв в розробці правил раціонального використання водних ресурсів, водопостачання, поширення дотримання права на воду і реалізації політики водокористування. Окрім цього, Асамблея висловлює занепокоєння, що уряди у своїй заяві від 22 березня 2009 року не визнали право на воду і санітарію як одне з прав людини. Асамблея відзначає, що 28 липня 2010 року Організація Об'єднаних Націй визнала доступ до води і санітарії як одне з найважливіших прав людини, і що 30 вересня 2010 року. У зв'язку з висловленим, Асамблея рекомендує урядам держав-членів Ради Європи і держав, що не є членами: визнати, що доступ до води є одним з найважливіших прав людини (резолюція 64/292 від 28 липня 2010 року Генеральної асамблеї ООН і резолюція 15/9 від 30 вересня 2010 року Ради з прав людини ООН); застосовувати, а при необхідності і переглянути, норми міжнародного водного права; проаналізувати системи сумісного управління трансграничними річками і водоносними шарами; та інше [1].

Людство великими темпами втрачає ресурси планети через ряд факторів, серед яких чи не найперше місце посідає проблема трансграничного забруднення навколишнього середовища. Зараз гостро постало питання вичерпання запасів води – природа заставляє відповідати за правомірні дії людства, суд її жорстокий та не підлягає оскарженню.

А як все починалось на території Європи:

У європейському праві існує велика кількість документів, що стосуються міжнародної відповідальності за правомірну діяльність, направлених на вирішення проблем у великій кількості сфер людської діяльності. Проте приведемо лише головні і найважливіші, в яких в подальшому виявлялося джерело для нових формулювань норм та удосконалень

* здобувач кафедри порівняльного та європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Науковий керівник: проф. Білас І.Г.

попередніх таким чином, щоб вони були прийнятними для усіх держав-учасниць. Вважаємо за необхідне проаналізувати основні європейські акти в цій сфері.

Конвенція Лугано про цивільну відповідальність за збиток від діяльності, небезпечної для навколишнього середовища була прийнята під егідою Ради Європи в 1993 році. Її завданням було забезпечення адекватної компенсації за ушкодження від діяльності, небезпечної для навколишнього середовища, в ній передбачені заходи по запобіганню і відновленню. Вона застосовується до інцидентів на території держави-учасника, незалежно від того, де був нанесений збиток, а також до інцидентів за межами такої території, до транспортування по трубопроводах, а також до транспортування, здійснюваного виключно на установці або на місці, неприступному для населення, коли вона є допоміжною і не охоплюваною частиною інших видів діяльності [2].

Київський протокол про цивільно-правову відповідальність і відшкодування збитку, викликаного трансграничною дією промислових аварій на трансграничні води, був офіційно прийнятий і підписаний 22 державами на Конференції міністрів «Навколишнє середовище для Європи» в Києві, Україна, 21 травня 2003 року. Передбачає всесторонній режим цивільної відповідальності, адекватне і негайне відшкодування збитку, викликаного трансграничною дією промислових аварій на трансграничні води.

Аварії останнього десятиріччя в Європі і у всьому світі, висунули на перший план питання про ефективність стратегій по запобіганню таких катастроф і підкреслили необхідність перегляду політики у сфері міжнародної відповідальності за правомірну діяльність. Як на європейському, так і на міжнародному рівні почали здійснюватися заходи по зміцненню запобіжних заходів в області охорони оточуючого середовища, як життєво-необхідного чинника людського існування. Після європейських аварій в Іспанії, Румунії і Швеції в жовтні 2000 року Європейська Комісія прийняла Повідомлення про безпечну роботу в добувній промисловості: по слідах аварій на шахтах [3], затверджене в резолюції Європейського Парламенту в 2001 році [4] в липні. В цих документах стисло висловлений загальний напрям, в якому передбачається розвиток правових норм щодо подальшого співробітництва, з метою усунення існуючих прогалин і запобіганню аваріям в майбутньому.

Відповідальність за правомірну діяльність в європейському праві регулюється низкою директив, серед яких:

1. Директива Seveso II. В результаті огляду міжнародного права європейських країн була проведена значна робота перегляду підходів по запобіганню аварій. Головні зміни і досягнення країн регіону призвели до внесення змін в Директиву Seveso II, яка отримала продовження в Директиві 2003/105/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 16 грудня 2003 року. Найважливішим доповненням до сфери дії Директиви стало включення ризиків, пов'язаних з діяльністю по зберіганню і переробці в добувній промисловості, ризиків, пов'язаних з піротехнічними і вибуховими речовинами, а також із зберіганням азотнокислого амонію і добрив на основі азотнокислого амонію.

2. Директива по управлінню відходами добувної промисловості

В ході подальшого удосконалення Директиви Seveso II, Комісія висунула нову законодавчу ініціативу про управління відходами добувної промисловості, внаслідок чого була допрацьована Директива Європейського Парламенту і Ради 2006/21/ЄС від 15 березня 2006 року про управління відходами добувної промисловості, а в Директиву 2004/35/ЄС були внесені поправки.

Важливим елементом Директиви є те, що в ній вимагається, щоб оператор споруди для відходів обслуговуючої добувне підприємство, представляв фінансову гарантію або її

еквівалент в порядку, який повинен бути узгоджений з державами-учасницями, для забезпечення того, щоб всі зобов'язання виконувалися, включаючи і зобов'язання, пов'язані із закриттям споруди для відходів і роботою після його закриття (стаття 14).

3. Новий проект документу про якнайкращі доступні технічні методи.

Третім важливим досягненням нормотворців була підготовка довідкового документу про якнайкращі доступні технічні методи (НДТМ), в якому описуються якнайкращі доступні методи управління відходами для зниження повсякденного забруднення і для запобігання або зниження числа аварій в добувному секторі у зв'язку з Директивою ІРРС. Документ НДТМ по управлінню відходами збагачення і порожньою породою в добувній промисловості був завершений в липні 2004 року [5].

Важливо відзначити, що за останні роки в безпеці судноплавства також відбулися деякі зміни: після аварії Егіка більше не дозволяється використовувати однокорпусні нафтові танкери, а старі судна повинні щорічно проходити перевірку.

4. Директива про екологічну відповідальність.

Європейське Співтовариство прийняло режим, визначений в Директиві 2004/35/ЄС, що містить концепцію екологічної відповідальності на основі принципу «забруднюючий платить», з метою запобігання і ліквідації шкоди оточуючого середовища. Директива набула чинності 30 квітня 2004 року, і до 30 квітня 2007 року вона повинна була відобразитись в національних законодавствах держав-членів [6].

Схема відповідальності застосовується до точно визначених видів професійної діяльності і до інших видів діяльності у випадках, коли оператор винен або проявив халатність. Державні органи влади також несуть відповідальність за забезпечення того, щоб оператори самостійно приймали або фінансували необхідні превентивні заходи або заходи по усуненню шкоди. По умовам Директиви екологічна шкода (збиток) визначається як прямий або непрямий збиток, що наноситься водному середовищу, підпадаючий під дію законодавства Співтовариства про управління водними ресурсами; прямий або непрямий збиток, що наноситься видам і природному середовищу, що охороняється на рівні Співтовариства Директивою про охорону диких птахів від 1979 року або Директивою по захисту незаселених середовищ 1992 року; пряме або непряме забруднення землі, що створює значний ризик для здоров'я людини [7].

Текст Директиви формулюється таким чином: Стаття 2.

1. «екологічний збиток» означає:

(а) збиток, що наноситься видам і природному середовищу, що охороняються, є будь-яким збитком має істотний негативний вплив на досягнення або підтримку сприятливого природоохоронного статусу таких видів і природного середовища. Значність такої дії повинна оцінюватися з посиланням на початкові дані (дані попереднього обстеження). Збиток, що наноситься видам і природному середовищу, що охороняються, не включає раніше встановлену негативну дію, що стала результатом дій оператора які були прямо санкціоновані відповідними органами влади відповідно до положень реалізовуючих статтю 6(3) і (4) або статтю 16 Директиви 92/43/ЄС або статтю 9 Директиви 79/409/ЄС або, у разі природного середовища і видів, що не підпадають під дію права Співдружності, в відповідності з еквівалентними положеннями національного законодавства про природоохоронну діяльність.

(б) збиток водним ресурсам, є будь-яким збитком, що спричиняє істотну негативну дію на екологічний, хімічний чи/або кількісний статус чи/або екологічний потенціал як визначено в Директиві 2000/60/ЄС, вказаних водних ресурсів, за винятком негативної дії у випадках, коли застосовується стаття 4(7) згаданої Директиви;

Принцип відповідальності застосовується до екологічного збитку і при безпосередній загрозі шкоди унаслідок професійної діяльності, коли є можливість встановити причинно-наслідковий зв'язок між шкодою і вказаною діяльністю. В Директиві розрізняються дві доповнюючі одна одну ситуації: професійна діяльність, конкретно згадана в Директиві і інші види професійної діяльності. Перша схема відповідальності застосовується до небезпечних або потенційно небезпечних видів професійної діяльності, перерахованим в Додатку III до Директиви. Це, в основному діяльність в промисловості або сільському господарстві, що покладає обов'язок ліцензування згідно Директиві про комплексне попередження і контроль забруднення діяльність, в ході якої виділяються тверді метали у воду або повітря установки, небезпечні хімічні речовини, що проводять, діяльність по управлінню відходами (включаючи місця поховання відходів і сміттєспалюючі установки) і діяльність, пов'язана з генетично модифікованими організмами і мікроорганізмами.

Відповідно до першої схеми оператор може нести відповідальність, навіть якщо він невинний. Друга схема відповідальності застосовується до всіх видів професійної діяльності, відмінних від перерахованих в Додатку III до Директиви, але тільки якщо завдана шкоди або є безпосередня загроза шкоди флорі і фауні, незаселеному природному середовищу, що охороняється за законодавством Співтовариства. В цьому випадку оператор нестиме відповідальність, тільки якщо він винен або проявив халатність. В Директиві передбачається певне число виключень з екологічної відповідальності, тобто схема відповідальності не застосовується у разі шкоди або безпосередньої загрози шкоди унаслідок збройного конфлікту, природної катастрофи, видів діяльності, на які розповсюджується дія Договору про створення Європейського співтовариства по атомній енергії, діяльності сил національної оборони або міжнародних сил безпеки, або діяльності, що підпадає під дію нині діючих міжнародних конвенцій.

Якщо є безпосередня загроза нанесення екологічної шкоди, компетентні органи, призначені кожною державою-учасником, повинні зажадати, щоб оператор вжив необхідних превентивних заходів, або вжити таких заходів самостійно, і пізніше поставити питання щодо відшкодування понесених витрат. Якщо екологічної шкоди завдано, компетентний орган повинен вимагати, щоб причетний оператор вжив необхідних відновних заходів (визначених на основі правил і принципів, перерахованих в Додатку II до Директиви), або вжити таких заходів самостійно, і пізніше вимагати відшкодування понесених витрат. Якщо відбулося декілька випадків нанесення екологічної шкоди компетентний орган може визначити порядок пріоритетності, згідно якому слід ліквідувати наслідки.

Директива не зобов'язала операторів забезпечувати фінансову безпеку, таку як страхування, для покриття їх потенційної неспроможності (банкрутства). Проте відповідно до преамбули і статті 14 від держав-учасників потребується заохочування операторів у використуванні таких механізмів і сприяти розвитку таких послуг.

Коли шкода або загроза нанесення шкоди зачіпає більш ніж одну державу-учасника, такі держави-учасники повинні співпрацювати і приймати сумісні заходи по запобіганню або ліквідації збитку.

5. Пропозиція по Директиві про екологічні злочини.

І, нарешті, слід згадати, що проводиться робота Європейською Комісією по розробці нового законодавчого акту про санкції за екологічні злочини [8]. Пропозиція направлена на створення ефективної системи переслідування в кримінальному порядку (і взаємної правової допомоги між державами-учасниками). В пропонованій Директиві визначається мінімальний ряд серйозних екологічних злочинів, які повинні вважатися кримінальними в всіх країнах Співтовариства, якщо вони скоюються умисно або унаслідок, як мінімум,

халатності, що призвела до серйозних наслідків. Участь в таких діях і підбурювання до них слід розглядати як кримінальний злочин рівної важкості. Детально визначається сфера відповідальності юридичних осіб.

Покарання за такі злочини повинні бути ефективними і пропорційними кримінальними санкціями, що мають також розхолоджуючий ефект, що застосовується до фізичних осіб, тоді як до юридичних осіб повинні застосовуватися кримінальні і некримінальні санкції. За злочини, скоювані при обтяжуючих кваліфікуючих обставинах, такі, як спричинення особливо тяжкої шкоди або з участю злочинної організації, мінімальний рівень максимальних санкцій для фізичних і юридичних осіб також підлягає апроксимації [9].

6. Протокол і Директива про екологічну відповідальність Європейського Союзу. Директива 2004/35, детально представлена в частині II.A.4 цього документа, частково співпадає з Протоколом, хоча наочний обсяг «rationae materiae» цих двох документів розрізняється. Обидва документи регулюють питання, пов'язані з нанесенням збитку навколишньому середовищу. При цьому в Директиві ці питання інтерпретуються в найзагальнішому плані, тоді як в Протоколі – в термінах профілактичних і оздоровчих заходів. В Директиві не розглядається тільки трансграничний збиток, заподіяний промисловими аваріями, тоді як в Протоколі такий збиток розглядається. Директива передбачає не тільки відшкодування, але і запобігання збитку, і в цьому значенні вона більш широко охоплює проблему екологічного збитку в порівнянні з Протоколом. На відміну від Протоколу в Директиві не розглядаються інші види збитку. В параграфі 14 Преамбули Директиви прямо указується, що Директива не регулює такі питання, як тілесні пошкодження, збиток, заподіяний особистому майну, а також будь-який вид економічних збитків, і не впливає на які-небудь права, що стосуються цих видів збитку. Таким чином, фізичним і юридичним особам, що добиваються відшкодування «традиційних видів» збитку, доцільно звертатися тільки до Протоколу. Як Директива, так і Протокол передбачають фінансову відповідальність оператора за заподіяний збиток і, таким чином, виходять з принципу «платить забруднювач». При цьому в Директиві введено нове поняття публічної відповідальності, згідно якому суб'єкт зобов'язав виконати необхідні реабілітаційні заходи, а державні органи можуть стягнути з нього вартість витрат на реабілітаційні заходи, які вони виконали самі. Таким чином, оператор не несе відповідальності перед особами, яким був заподіяний збиток, як це має місце у разі встановлення цивільно-правової відповідальності. В параграфі 3 статті 3 Директиви прямо указується, що сторони – приватні особи не мають права регресу по відношенню до оператора, що заподіяв збиток. Механізми, передбачені Протоколом і Директивою, можуть мирно співіснувати, оскільки вони регулюють різні види позовів проти оператора. Перший механізм є класичним прикладом застосування режиму цивільно-правової відповідальності, а другий встановлює норми публічного права у сфері відносин між державними органами і операторами. В параграфі 12 Преамбули Директиви указується, що держави-члени повинні мати нагоду залишатися учасниками міжнародних угод, що стосуються цивільно-правової відповідальності, тоді як інші держави-члени не повинні позбавлятися можливості стати учасниками цих угод.

Підводячи до спільного знаменника результати дослідження регіональних міжнародно-правових комплексів європейського права слід відзначити велику кількість розроблених міжнародних нормативно-правових актів, які не рідко пересікаються у сферах регулювання, однак зазвичай є великим тягарем для діяльності операторів, що частково гальмує або взагалі унеможлиблює розвиток їх економічної діяльності, що і стає причиною відсутності потрібної підтримки з боку держав. Нині діючі моделі відповідальності

за правомірну діяльність виявляються малоефективними з огляду на встановлений поріг виплат страховими компаніями у разі настання згубних наслідків не забороненої діяльності. Окрім цього, з огляду на показники розвитку економіки країн Європи, за пануючих підходів вирішення проблем інституту відповідальності за правомірну діяльність унеможлиблюється втілення в життя механізмів, що реально здатні забезпечити сумісні з життям умови існування флори і фауни або, хоча б, утримати його на вже існуючому рівні.

Аналіз загальних нормативно-правових підходів у практиці Європи щодо інституту відповідальності за правомірну діяльність виявив можливість спрощення і підвищення ефективності нині існуючих моделей відповідальності за шкідливі наслідки дій не заборонених міжнародним правом шляхом покладення основного обов'язку реагування на відповідні державні постійно діючі організації та установи з подальшою компенсацією оператором затрачених на усунення збитків ресурсів. Такий підхід в контексті вирішення проблематики інституту відповідальності за правомірну діяльність відповідає основним вимогам і завданням інституту держави, відповідно до якого на органи державної влади покладається обов'язок захищати та створювати сприятливі умови для існування її громадян, та дозволяє, з погляду оптимальної доцільності, якомога ефективніше забезпечити високий рівень реалізації покладених на інститут відповідальності за правомірну діяльність функцій в умовах нашого життя. Таким чином, загальний вигляд механізму повинен містити наступні складові: держава забезпечує оперативне реагування на загрожуючу шкідливими наслідками ситуацію; оператор, діяльність якого стала причиною загрози чи збитків, відшкодовує затрачений державними органами ресурс; держава, у свою чергу, звітується та контролюється оператором щодо якості виконання взятих на себе обов'язків; потерпілі подають відповідні вимоги до державних установ визначених внутрішнім законодавством країни перебування; країна перебування і країна джерела збитку співпрацюють на дипломатичному, консульському рівнях між собою та єдиним Центром відповідальності за правомірну діяльність при ООН, надають Центру інформацію щодо характеристик необхідної допомоги; Центр разом з оператором проводить контроль за якістю проведених робіт та об'єктивною можливістю рівня їх проведення у відповідності до вимог міжнародного права та права прав людини зокрема. Лише такий механізм, окреслений в загальному вигляді, з огляду на позиції держав щодо механізмів відповідальності за правомірну діяльність, задовольнить вимоги об'єктивної реальності сьогодення та в подальшому.

Список використаної літератури та джерел інформації:

1. Документ: 12538(2011), доклад Комиссии по окружающей среде, сельскому хозяйству, местным и региональным вопросам: г-н Марке.– <http://assembly.coe.int/>
2. Existing international legal instruments on civil liability applicable to water-related incidents: coverage and possible gaps, MP.WAT/2001/1/Add 2. CP.TEIA/2001/1/Add 2
3. Безпечна робота в добувній промисловості: по слідах аварій на шахтах, COM (2000) 664
4. Безпечна робота в добувній промисловості: по слідах аварій на шахтах, COM(2000) 664 - C5-0013/2001 - 2001/2005(COS)
5. <http://eippcb.jrc.es>;
6. EU Directive 2006/21/EC on the Management of Waste from the Extractive Industries (The 'Mining Waste Directive'): Consultation Paper on Proposals for Transposition of the Directive in England and Wales, 07COMM04985, Published 17 January 2008

7. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l28120.htm>
8. Про захист оточуючого середовища в рамках кримінального права, СОМ (2007) 51
9. Матеріали семінара 2007 года по трансграничному случайному загрязнению внутренних вод, ответственности и компенсации – вызовы и возможности - <http://www.unesc.org>