

Актуальные вопросы международно-правовой ответственности в свете борьбы с коронавирусом

Д. К. Мошников

Для цитирования: Мошников Д. К. Актуальные вопросы международно-правовой ответственности в свете борьбы с коронавирусом // Правоведение. 2022. Т. 66, № 1. С. 101–121. <https://doi.org/10.21638/spbu25.2022.106>

К сожалению, международно-правовое регулирование противодействия инфекционным заболеваниям не смогло предотвратить или хотя бы минимизировать беспрецедентный ущерб, причиненный в период пандемии COVID-19. Неудивительно, что обсуждение вопросов международно-правовой ответственности за распространение коронавируса стало актуальной темой различных академических обсуждений. Данная статья ставит цель исследовать перспективы привлечения государств и международных организаций к ответственности в связи с чрезвычайной ситуацией в сфере здравоохранения на примере пандемии COVID-19. Для достижения цели исследования статья разделена на три части. В первой рассматриваются различные аспекты международно-правовой ответственности государств и отдельные нормы международного обычного права, к примеру трансграничной ответственности, в контексте регулирования борьбы с инфекционными заболеваниями в соответствии с Международными медико-санитарными правилами. Во второй части исследования производится аналогичная работа, но в отношении Всемирной организации здравоохранения (далее — ВОЗ). В ходе анализа правовых документов выявлено отсутствие обязательств у государств в случаях естественного возникновения инфекционного заболевания, нарушение которых могло бы послужить основой для установления противоправного деяния (за исключением требования об уведомлении). Также отсутствуют перспективы привлечения к ответственности ВОЗ, несмотря на выявление существенных недостатков в ее работе. Как следствие этого, попытки обосновать взыскание компенсации с какого-либо государства или международной организации сегодня являются неуместными и необоснованными с позиции действующих норм права. В связи с данными обстоятельствами последняя часть исследования сфокусирована на перспективах и проблемах изменения международно-правового регулирования с целью уточнения вопросов ответственности. Установлено, что для привлечения государств к ответственности в аналогичных ситуациях в будущем необходимо закрепление значительно более точных правовых обязательств, а также предложены методологические пути для реформ международного регулирования. Таким образом, данное исследование выявляет необходимость уточнения и качественной переработки действующего международного регулирования противодействия инфекционным заболеваниям вместо попытки преждевременного призвания кого-либо к ответственности.

Ключевые слова: коронавирус, COVID-19, международное право, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Международные медико-санитарные правила, инфекционные заболевания, пандемия, международная ответственность.

Появление и распространение коронавируса (SARS-CoV-2) стало одной из серьезнейших проблем современности. Специалисты считают, что пандемия привела к самому серьезному кризису в современной истории¹. Перспектива по-

Мошников Даниил Кириллович — аспирант, преп., Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, 20; dmoshnikov@hse.ru

¹ United Nations World Facing Worse Humanitarian Crisis since Second World War. URL: <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20458.doc.htm> (дата обращения: 20.05.2021).

явления подобного заболевания была описана уже несколько лет назад², и даже было зафиксировано несколько случаев эпидемий за последние десятилетия. Однако именно появление нового коронавируса может стать поистине переломным моментом в развитии международно-правового противодействия инфекционным заболеваниям³.

Вопросы ответственности представляются самым ярким доказательством реального существования права в любой отрасли⁴. Так, по мнению И. И. Лукашук, именно доктрина международно-правовой ответственности сыграла существенную роль в признании за международным правом юридической силы⁵. Поэтому неудивительно, что COVID-19 вызвал и в академической, и в политической среде дискуссию о перспективах привлечения к ответу «виновных» за создание такой ситуации. Это особенно важно, когда ущерб исчисляется триллионами долларов США⁶, а международное право предполагает компенсацию как одну из форм возмещения вреда. При этом обвинения направлены не только против отдельных государств, но и в адрес международной межправительственной организации — Всемирной организации здравоохранения (далее — ВОЗ).

Данная статья ставит следующие цели: рассмотреть перспективы привлечения к ответственности по международному публичному праву в связи с созданием ситуации распространения пандемии; определить круг «деликтоспособных» субъектов в данном вопросе; проанализировать, насколько уместным будет изменение действующего международно-правового регулирования для уточнения оснований ответственности. Исследование не затрагивает вопросов ответственности, возникающих в частных отраслях международного права или смежных с ним, к примеру, аспектов прав человека или инвестиционного права. Пандемия нового коронавируса, ее распространение являются основным поводом для рассмотрения данного круга вопросов.

Теоретические вопросы международно-правовой ответственности получили широкое освещение в трудах как отечественных, так и зарубежных правоведов. Ключевая работа по кодификации права в данной отрасли проделана Комиссией международного права ООН⁷. Однако анализ нормативных оснований для привлечения к ответственности именно в связи с распространением инфекционных заболеваний наблюдается в работах исследователей только в последнее время⁸.

² См., напр.: *Morse S., Mazet J., Whoolhouse M., Parrish C.* Prediction and prevention of the next pandemic zoonosis // *The Lancet*. 2012. Vol. 380(9857). P. 230; *Quammen D.* Anticipating the Next Pandemic // *The New York Times*. Sept. 22, 2012. URL: <https://www.nytimes.com/2012/09/23/opinion/sunday/anticipating-the-next-pandemic.html> (дата обращения: 20.05.2021).

³ *Тузмухамедов Б.* Подтолкнет ли паника из-за коронавируса глобальное сотрудничество? // Независимая газета. URL: https://www.ng.ru/dipkurer/2020-04-12/12_7841_collaboration.html (дата обращения: 20.05.2021). — Также о роли «политической воли» в изменениях международного права см.: *Chesterman S.* Global Administrative Law. Working Paper for the S. T. Lee Project on Global Governance. New York University School of Law. Public Law Research Paper. 2008. No. 09-52.

⁴ См.: *O'Connell M.* *The Power and Purpose of International Law: Insights from the Theory and Practice of Enforcement*. New York: Oxford University Press, 2008.

⁵ *Лукашук И. И.* *Право международной ответственности*. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 44–45.

⁶ *Szmigiera M.* Impact of the coronavirus pandemic on the global economy — Statistics & Facts. URL: <https://www.statista.com/topics/6139/covid-19-impact-on-the-global-economy/> (дата обращения: 20.05.2021). — См. также: *Cutler, David M., Summers, Lawrence J.* 2020. The COVID-19 Pandemic and the \$16 Trillion Virus. *JAMA*. 2020. 324 (15), 1495–1496. <https://doi.org/10.1001/jama.2020.19759> (дата обращения: 20.05.2021).

⁷ О значимости проекта статей об ответственности см.: *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia) (1997) Judgment*. I. C. J. 7. Para. 50.

⁸ *Paparinskis M.* COVID-19 Claims and the Law of International Responsibility // *Journal of International Humanitarian Legal Studies*. 2020. Vol. 11 (2). 311–330; *Paparinskis M.* The Once and Future Law of

В первую очередь ими рассматриваются существующие сегодня основания ответственности государств за распространение инфекционных заболеваний. Анализируется также перспектива привлечения к ответственности ВОЗ в контексте пандемии COVID-19.

1. Основания для ответственности государств за распространение инфекционного заболевания

1.1. Обязательства государств и ответственность

В первую очередь предлагается рассмотреть возможность привлечения конкретных государств к международно-правовой ответственности. Согласно теории международного права каждое противоправное деяние государства влечет за собой ответственность⁹. Нарушение международного обязательства и присвоение этого акта государству составляют два элемента международного противоправного деяния¹⁰ согласно Статьям об ответственности государств за международные противоправные деяния, составленным Комиссией международного права ООН¹¹. Однако не менее важным является положение о том, что призывание к ответственности¹² является правом потерпевшего государства, когда нарушение обязательства виновным государством затрагивает именно его¹³.

Следует сделать пояснение по поводу характера происхождения COVID-19, методологически ограничивающее настоящее исследование. Требования для государств в отношении намеренного распространения инфекционных заболеваний установлены Конвенцией 1971 г. о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении. Как следует из текста данного международного договора, Конвенция направлена на максимально широкий запрет любых микробиологических или других биологических агентов или токсинов, создаваемых не в мирных целях¹⁴. Создание любого биологического оружия сегодня является противоправным. На данный момент 163 государства являются участниками данной Конвенции.

На данный момент среди всех вспышек инфекционных заболеваний, признанных чрезвычайными ситуациями¹⁵, не обнаружено ни одного случая появ-

State Responsibility // *American Journal of International Law*. 2020. Vol. 114 (4). 618–626; *Creutz K.* China's Responsibility for the Covid-19 Pandemic. An International Law Perspective. FIIA Working Paper 115. 2020; Обзор публикаций. COVID-19 и международное право. Центр международных и сравнительно-правовых исследований. 2020. С. 7–10. URL: http://iclr.ru/files/pages/research/papers/ЦМСПИ_COVID19-и-международное-право.pdf (дата обращения: 20.05.2021).

⁹ Статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния. Приложение Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 56/83. 2001. Ст. 1.

¹⁰ *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran)* (1980) Judgment. I. C. J. 3. Para. 56. *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)* (1997) Judgment. I. C. J. 7. Para. 78.

¹¹ Статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния... Ст. 2.

¹² Статьи об ответственности с комментариями. Доклад Комиссии международного права. 2001. С. 303. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/responsibility.pdf (дата обращения: 20.05.2021); Статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния... Ст. 42.

¹³ *Лукашук И. И.* Право международной ответственности. С. 279–306.

¹⁴ Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении от 16 декабря 1971 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/bacweapon.shtml (дата обращения: 20.05.2021).

¹⁵ В ВОЗ были рассмотрены девять ситуаций, шесть признаны чрезвычайными: *Mullen L., Potter C., Gostin L., Cicero A., Nuzzo J.* An analysis of International Health Regulations Emergency

ления вируса по вине человека. В случае с новым (SARS-CoV-2) вероятность его намеренного создания в лаборатории считается незначительной¹⁶, а естественное происхождение в результате случайной мутации признается основной причиной его появления¹⁷.

Таким образом, в случае намеренного создания государством биологического оружия в какой-либо форме это будет представлять собой международное противоправное деяние. Однако ненамеренные случаи, в том числе в результате естественной эволюции заболеваний, к таким деяниям не относятся.

Факт естественного происхождения заболевания не означает, что государства не могут быть привлечены к ответственности. Необходимо определить круг обязательств, которые имеются у государств в отношении ситуаций естественного возникновения новых эпидемиологических заболеваний. Прежде всего необходимо рассмотреть, какую роль в данной сфере международного права занимает ВОЗ, функционирующая на основании Устава ВОЗ 1946 г.¹⁸ Данный документ учреждает межправительственную организацию с целью достижения «всеми народами, возможно, высшего уровня здоровья», а также представляет определенный круг обязательств государств. И хотя сформулированные в нем обязательства имеют довольно общий характер, некоторые нормы все же можно выделить как релевантные для ситуации распространения инфекционных заболеваний. В частности, предполагается, что каждое государство — член договора должно без промедления сообщать ВОЗ о важных законах, правилах, официальных докладах и статистических данных, относящихся к здравоохранению, которые были опубликованы в данном государстве, а также представлять статистические и эпидемиологические доклады в той форме, какая будет установлена Ассамблеей здравоохранения¹⁹. При этом каждый член ВОЗ обязуется «уважать международный характер генерального директора ВОЗ и персонала и не пытаться оказывать на них влияние»²⁰.

Неудивительно, что в связи с общим характером таких обязательств Устав ВОЗ включает положение о том, что ВОЗ вправе устанавливать правила по вопросам здравоохранения²¹. Сегодня таким специальным и универсально²² принятым ВОЗ к исполнению всеми государствами — членами Устава ВОЗ международным документом, регулирующим противодействие распространению инфекционных заболеваний, являются Международные медико-санитарные правила 2005 года (далее — ММСП). Данный документ, разработанный и принятый в ВОЗ, включает в себя основные обязательства государств в отношении предотвращения и проти-

Committees and Public Health Emergency of International Concern Designations // *BMJ Global Health*. 2020. Vol. 5 (6).

¹⁶ Позиция США о болезни трех исследователей в Уханьском институте вирусологии в ноябре 2019 г. не имеет достаточных доказательств на момент написания статьи: *Intelligence on Sick Staff at Wuhan Lab Fuels Debate on Covid-19 Origin*. *Wall Street Journal*. URL: <https://www.wsj.com/articles/intelligence-on-sick-staff-at-wuhan-lab-fuels-debate-on-covid-19-origin-11621796228?mod=e2tw> (дата обращения: 20.05.2021).

¹⁷ *The proximal origin of SARS-CoV-2* / K. Andersen, A. Rambaut, W. Lipkin, E. Holmes, R. Garry // *Nature Medicine*. 2020. Vol. 26. 450–452. WHO. *Origins of the SARS-CoV-2 virus*. URL: <https://www.who.int/health-topics/coronavirus/origins-of-the-virus> (дата обращения: 20.05.2021).

¹⁸ Устав (Конституция) Всемирной организации здравоохранения. Принят 22.07.1946 (с изм. от 24.05.1973). URL: https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_ru.pdf (дата обращения: 12.05.2021).

¹⁹ Там же. Ст. 64.

²⁰ Там же. Ст. 37.

²¹ Там же. Ст. 21–22.

²² 196 участников документа. URL: https://www.who.int/ihr/legal_issues/states_parties/ru/ (дата обращения: 20.05.2021).

водействия инфекционным заболеваниям²³. С учетом универсального признания и конкретности положений ММСП являются примером *lex specialis*²⁴, а значит, обладают приоритетом перед более общими положениями международных конвенций или обычаев²⁵.

ММСП пришли на смену существенно устаревшей и весьма узкой по перечню регулируемых вопросов предыдущей редакции документа. При этом существенное влияние на разработку имела пандемия ТОРС — тяжелый острый респираторный синдром, вызываемый коронавирусом, зарегистрированный впервые в 2002 г. (с 2004 г. не зафиксировано ни одного случая), которая началась в Китае²⁶. Китайское правительство запоздало со своевременным информированием ВОЗ о вирусе ТОРС, и поэтому усилия при разработке ММСП были направлены на создание наиболее прозрачной и эффективной процедуры информирования об инфекционных заболеваниях. Сейчас все чаще говорят о том, что вспышка ТОРС являлась основной причиной принятия последней редакции ММСП²⁷, однако данные факты неверны: подготовка нового документа началась уже в 1995 г., т. е. задолго до возникновения этого заболевания. Настоящей причиной был целый ряд проблем предыдущей редакции документа²⁸. Конечно, влияние пандемии ТОРС на формулировку положений актуальной редакции ММСП²⁹ отвергать не стоит³⁰, однако и популярное обвинение КНР в повторном совершении действий, исключительно для предотвращения которых якобы и приняли действующие сегодня ММСП, является недобросовестным искажением фактов.

Действующая сегодня редакция ММСП обязует каждое государство назначать национального координатора, создавать, укреплять и поддерживать возможности для выявления, оценки, уведомления и сообщения о событиях, которые приведены в этом международном документе³¹. Приложение 2 к ММСП содержит схему принятия решения в отношении событий, которые могут представлять собой чрезвычайную ситуацию в области общественного здравоохранения. Данные поло-

²³ Маличенко В. С. Международно-правовые механизмы противодействия чрезвычайным ситуациям в сфере здравоохранения // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 1. С. 179–183.

²⁴ *Report of the Study Group of the ILC. Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, finalized by Martti Koskenniemi, A/CN.4/L.682, 13 April 2006, para. 64. *In general see* para. 46–122.

²⁵ Yee S. To Deal with a New Coronavirus Pandemic: Making Sense of the Lack of Any State Practice in Pursuing State Responsibility for Alleged Malfeasances in a Pandemic — *Lex Specialis* or *Lex Generalis* at Work? // *Chinese Journal of International Law*. 2020. 19 (2). P. 237–252.

²⁶ Heymann D., Mackenzie J. SARS legacy: outbreak reporting is expected and respected // *Lancet*. 2013. Vol. 381 (9869). P. 185–197.

²⁷ Kraska J. China is legally responsible for COVID-19 damage and claims could be in the trillions. URL: <https://warontherocks.com/2020/03/china-is-legally-responsible-for-covid-19-damage-and-claims-could-be-in-the-trillions/> (дата обращения: 20.05.2021).

²⁸ ВОЗ. Предупреждение инфекционных болезней и борьба с ними: новые, возникающие и повторно возникающие инфекционные болезни. WHA 48.13. 1995. URL: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/200795/WHA48_R13_rus.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата обращения: 20.05.2021).

²⁹ Однако акцент генерального директора ВОЗ при объяснении изменений редакции ММСП был сделан именно на стремительности распространения заболеваний в современном мире, а не на действиях отдельных государств в отношении ТОРС: “SARS was a wake-up call for all of us. It spread faster than we had predicted and was only contained through intensive cooperation between countries which prevented this new disease from gaining a foothold” (International Health Regulations enter into force. WHO media center. URL: <https://www.who.int/mediacentre/news/releases/2007/pr31/en/> (дата обращения: 20.05.2021)).

³⁰ Crowley J. *Global management of infectious disease after Ebola*. Oxford: University Press. 2017. P. 103.

³¹ Международные медико-санитарные правила. 3-е изд. ВОЗ, 2005. Ст. 4–6.

жения содержат необходимость уведомления ВОЗ в течение 24 часов о ситуации, которая представляет опасность, например о новом инфекционном заболевании. При этом ВОЗ может также потребовать проверки поступившей в ее адрес информации³². Однако обязательство уведомить об опасности существует только в отношении ВОЗ, государства — участники ММСП не обязаны информировать государства — члены ВОЗ и иные государства о какой-либо ситуации чрезвычайного характера.

Другим обязательством согласно ММСП, не затрагивающим перечня мер, связанных с путешествием лиц и перевозкой различных грузов, являются положения о «создании, укреплении и поддержке возможности для быстрого и эффективного реагирования на риски для здоровья населения». Но исходя из этой формулировки и использования термина «возможности», данное обязательство представляет собой рекомендацию для государств, в отличие от закрепленных ранее точных и строгих формулировок об уведомлении ВОЗ. По крайней мере, в противовес уведомлениям в рекомендациях не содержится строгих критериев, какой уровень инфраструктуры будет достаточным для выполнения правовых требований.

Таким образом, можно сделать вывод, что по действующим сегодня ММСП у государств в случае возникновения инфекционного заболевания имеется обязательство уведомить об этом только ВОЗ³³. В обратном случае, с учетом обязательного создания «существенной инфраструктуры эпиднадзора», неоповещение о такой ситуации государством ВОЗ влечет за собой международно-правовую ответственность данного государства. Обязательства о предотвращении распространения или о принятии каких-либо мер в отношении вновь возникающего инфекционного заболевания отсутствуют.

Обращаясь к конкретной ситуации с пандемией коронавируса (COVID-19), можно отметить, что Китай (в адрес которого и направлено большинство претензий) проинформировал ВОЗ 31 декабря 2019 г. о появлении нового заболевания в г. Ухань.³⁴ ВОЗ 30 января 2020 г. объявила распространение коронавируса чрезвычайной ситуацией в области общественного здравоохранения, имеющей международное значение³⁵. При этом генеральный директор ВОЗ поблагодарил Китай за открытость и содействие в расследовании ситуации, а также не рекомендовал введения каких-либо ограничений путешествий или торговли. Спустя чуть менее полутора месяцев, 12 марта 2020 г., ВОЗ объявила, что распространение коронавируса является ситуацией пандемии.

Существует несколько публикаций касательно того, что Китай скрыл первые случаи заболевания коронавирусом еще в конце 2019 г.³⁶, а в дальнейшем не в полной мере проинформировал ВОЗ о более чем тысяче случаев заболевания

³² Там же. Ст. 9–10.

³³ Там же. Ст. 6.

³⁴ WHO. Timeline: WHO's COVID-19 response. URL: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/interactive-timeline-event-0> (дата обращения: 20.05.2021).

³⁵ Заявление генерального директора ВОЗ по итогам второго совещания Комитета по чрезвычайной ситуации в соответствии с Международными медико-санитарными правилами, в связи со вспышкой заболевания, вызванного новым коронавирусом 2019 г. (nCoV). URL: [https://www.who.int/ru/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/ru/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)) (дата обращения: 20.05.2021).

³⁶ *Bergkamp L.* State Liability for Failure to Control the COVID-19 Epidemic: International and Dutch Law // *European Journal of Risk Regulation.* 2020. Vol. 11 (2). P. 344–345; *Hamid S.* China Is Avoiding Blame by Trolling the World. *The Atlantic.* March 19, 2020. URL: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/03/china-trolling-world-and-avoiding-blame/608332/> (дата обращения: 20.05.2021).

среди медработников. Даже после получения полной информации о заболевании ВОЗ не рекомендовала никаких ограничительных мер Китаю и другим государствам. Тем не менее основным принятым фактом на данный момент остается то, что ВОЗ в полной мере была удовлетворена содействием Китая в отношении противодействия новому инфекционному заболеванию, своевременностью и открытостью уведомления.

Важным аспектом международно-правовой ответственности является право призыва к ответственности. Как отмечает И. И. Лукашук, государства осознанно поддержали вышеуказанный проект статей об ответственности, проводящий различия между потерпевшей стороной и другими, которые могут в исключительных случаях призывать к ответственности³⁷. Дж. Кроуфорд (Crawford) указывает, что такие исключительные случаи касаются обязательств в отношении группы государств или в отношении международного сообщества в целом³⁸, то есть *erga omnes*, как указал Международный суд ООН в решении по делу «Барселона Тракшн»³⁹. Однако нет поводов полагать, что обязательство по уведомлению об инфекционных заболеваниях носит такой исключительный характер⁴⁰.

На наш взгляд, ВОЗ была единственным субъектом права, в отношении которого Китай имел обязательство об уведомлении. Никакое другое государство не может призывать Китай к ответственности по международному праву в связи с нарушением обязательств, так как только сама ВОЗ является правоприобретателем согласно норме об уведомлении в ММСП. Только в отношении ВОЗ существует обязательство и только ВОЗ является потерпевшей исходя из буквального толкования положений ММСП.

Даже если будет доказано, что Китай на самом деле утаил ряд случаев заражения новым коронавирусом (COVID-19) в начале декабря 2019 г. и тем самым нарушил свое обязательство по международному праву осуществить уведомление ВОЗ в течение предписанных 24 часов, в любом случае у Китая нельзя истребовать компенсацию за убытки государствам. В ММСП отсутствует обязательство предотвратить распространение заболеваний со своей территории на территорию других государств.

Следующим основанием для возникновения международно-правовой ответственности государства в связи с распространением инфекционного заболевания может стать⁴¹ ответственность государств за нарушения норм международного права относительно трансграничного ущерба⁴². Такого рода ответственность

³⁷ Лукашук И. И. Право международной ответственности. С. 279.

³⁸ Crawford J. State Responsibility. The General Part. New York: Cambridge University Press. 2013. P. 66.

³⁹ Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain) (1970) Judgement. I. C. J. 3. Para. 33. — В качестве примера Международный суд ООН указал запрет агрессии, геноцида, нарушения основных прав человека, включая предотвращение рабства и расовой дискриминации.

⁴⁰ Комиссия ООН повторила выводы Суда об ограниченном перечне обязательств такого характера. Статьи об ответственности с комментариями. Доклад Комиссии международного права. 2001. С. 333–334. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/responsibility.pdf (дата обращения: 30.12.2021).

⁴¹ Syali M. Affixing China's Liability for COVID-19 Spread. Modern Diplomacy. March 31, 2020. URL: <https://moderndiplomacy.eu/2020/03/31/affixing-chinas-liability-for-covid-19-spread/> (дата обращения: 20.05.2021); Coco A., de Souza Dias T. Due Diligence and COVID-19: States' Duties to Prevent and Halt the Coronavirus Outbreak. EJIL:Talk. March 24, 2020. URL: <https://www.ejiltalk.org/part-i-due-diligence-and-covid-19-states-duties-to-prevent-and-halt-the-coronavirus-outbreak/> (дата обращения: 20.05.2021).

⁴² О трансграничном ущербе см.: Боклан Д. С. Международно-правовые основы предотвращения трансграничного ущерба, причиненного окружающей среде экономической деятельностью // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. 2014. № 4 (25). С. 46.

впервые получила отражение в решении квазисудебного органа по делу «Трейл Смелтер»⁴³ в споре между Канадой и США, где было указано, в частности, что «в соответствии с принципами международного права... ни одно государство не имеет права использовать или разрешать использовать его территорию таким образом, чтобы это причиняло ущерб в результате задымления имуществу или гражданам другого государства»⁴⁴. В дальнейшем Международный суд пришел к аналогичному выводу, рассматривая дело «О проливе Корфу», где указал, что государства обязаны сознательно не допускать использования своей территории для действий, ущемляющих права других государств⁴⁵.

Однако использование концепции трансграничного ущерба имеет ряд существенных недостатков в контексте инфекционных заболеваний. При ссылке на трансграничный ущерб важна юридическая точность, а не обобщение реальности⁴⁶ до существующих юридических категорий⁴⁷ ради «аргументированного» разрешения ситуации. Во-первых, эта концепция применяется в качестве международного обычая в сфере экологического права. Во-вторых, она имеет достаточно общий характер и не предполагает каких-то точных обязательств государств в конкретных ситуациях, кроме самой формы возмещения, следующей за ее обнаружением. В вопросах противодействия распространению инфекционных заболеваний *lex specialis* выступают ММСП, анализ которых, к примеру, в контексте нового коронавируса не выявляет нарушений каких-либо обязательств международного права Китая. К тому же в случае с КНР предпринимались существенные меры по борьбе с коронавирусом на территории государства⁴⁸. Наконец, появление инфекционного заболевания в процессе случайной эволюции вируса не может подпадать под «допущение» государством. В ситуации трансграничного вреда для обнаружения «допущения» необходимо, чтобы первой причиной в следственной цепи событий было недобросовестное или прямо противоправное действие государства. Распространение COVID-19 началось со случайной мутации вируса и осуществлялось, как правило, неосознанно физическими лицами, зачастую просто возвращавшимися домой в страну своего гражданства. Действия государств в данной ситуации заключались в допущении функционирования международных транспортных сетей, по которым индивиды могли добираться в страны своего гражданства. Это нельзя признать недобросовестным или противоправным поведением со стороны государств, особенно с учетом рекомендаций ВОЗ. Напротив, запрет на такое передвижение мог бы вызвать вопросы о легитимности принятых мер. Кроме того, признание граждан своего государства в качестве инструмента причинения ущерба представляется контринтуитивным и даже не гуманным.

Наконец, необходим более широкий взгляд на ситуацию. Коронавирусная инфекция SARS-CoV-2 возникла на территории Китая. Однако после этого была

⁴³ Trail Smelter Arbitration (United States v. Canada) // United Nations, Reports of International Arbitral Awards, 1907. Vol. III.

⁴⁴ Боклан Д. С. Международное экологическое право и международные экономические отношения. М.: Магистр; Инфра-М, 2014. С. 137–138.

⁴⁵ "...every State's obligation not to allow knowingly its territory to be used for acts contrary to the rights of other States" (Corfu Channel case (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania) (1949) Judgment. I. C. J. 4. P. 22).

⁴⁶ Толстых В. Л. Международное право как мифология // Российский юридический журнал. 2019. № 2 (125). С. 38–39.

⁴⁷ Cohen F. Transcendental Nonsense and the Functional Approach // Columbia Law Review. 1935. Vol. 35 (6). P. 809–849.

⁴⁸ WHO. Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). URL: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/who-china-joint-mission-on-covid-19-final-report.pdf> (дата обращения: 20.05.2021).

занесена в ряд государств, с территории которых распространилась. К примеру, в Европе очагом пандемии была Италия⁴⁹, число зараженных стремительно росло в США с раннего периода COVID-19. Если презюмировать у государств обязательство предотвратить распространение любого инфекционного заболевания, то получается, что почти каждую страну мира можно призвать к ответственности. Продолжая такую логику, сам Китай должен получить компенсацию за распространение штамма «Омикрон» на его территорию⁵⁰. В связи с этим довольно абсурдной представляется даже необходимость закрепления такого обязательства в подобном очень общем виде.

Таким образом, современное международное право не дает оснований для возникновения международно-правовой ответственности для государств, на территории которых возникает инфекционное заболевание, за исключением случаев разработки данной инфекции, либо возникновения ответственности в отношении ВОЗ за нарушение порядка уведомления. В связи с отсутствием международного обязательства нет и оснований для компенсации государством, на территории которого возникло инфекционное заболевание, в отношении государств, которым был причинен ущерб распространением данного заболевания.

1.2. Перспектива разрешения спора

Отдельным аспектом является юрисдикция международных судебных и квазисудебных инстанций на рассмотрение дела, даже если бы были основания для рассмотрения спора по вопросу распространения коронавируса. ММСП предполагают урегулирование споров путем переговоров или же согласием государств на рассмотрение спора Постоянным арбитражным судом⁵¹. Довольно сложно представить ситуацию, в которой государство, которое обвиняют в распространении инфекционного заболевания и многомиллиардном ущербе, добровольно согласится на рассмотрение дела⁵².

В связи с этим одним из способов привлечения «виновного» государства (в данном разделе презюмируется наличие правового основания для рассмотрения дела — нарушение международного обязательства) предлагается использовать Конституцию ВОЗ⁵³. Данный международный договор, в отличие от ММСП, предполагает юрисдикцию Международного суда на рассмотрение споров относительно его толкования и применения⁵⁴. Однако, как рассмотрено выше, конкретные обязательства в ситуации вспышки инфекционного заболевания все же закреплены в ММСП, а положения Конституции ВОЗ носят общий характер

⁴⁹ См.: *Buonanno P., Galletta S., Puca M.* Estimating the severity of COVID-19: Evidence from the Italian epicenter // *PLoS One*. 15(10). 2020.

⁵⁰ Bloomberg News. China Finds Omicron in Another Port City, Further Threatening Supply Chains. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-01-13/omicron-spreads-to-second-chinese-port-city-companies-affected>.

⁵¹ Международные медико-санитарные правила. 3-е изд. ВОЗ, 2005. Ст. 56.

⁵² *Tzeng P.* Taking China to the International Court of Justice over COVID-19. *EJIL: Talk*. April 2, 2020. URL: <https://www.ejiltalk.org/taking-china-to-the-international-court-of-justice-over-covid-19/> (дата обращения: 20.05.2021). *Villarreal P.* The (not-so) Hard Side of the IHR: Breaches of Legal Obligations. URL: <https://www.rug.nl/rechten/onderzoek/expertisecentra/ghlg/blog/the-not-so-hard-side-of-the-ihr-breaches-of-legal-obligations-26-02-2020?lang=en> (дата обращения: 20.05.2021).

⁵³ *Tzeng P.* Taking China to the International Court of Justice over COVID-19. *EJIL: Talk*. April 2, 2020. URL: <https://www.ejiltalk.org/taking-china-to-the-international-court-of-justice-over-covid-19/> (дата обращения: 20.05.2021).

⁵⁴ Устав (Конституция) Всемирной организации здравоохранения... Ст. 75. URL: https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_ru.pdf (дата обращения: 12.05.2021).

и закреплены также в отношении самой международной организации. Несмотря на то что ММСП приняты в порядке, предусмотренном Конституцией ВОЗ, это по-прежнему самостоятельный международный договор, а практика Международного суда не поддерживает такого расширительного толкования собственных юрисдикционных полномочий. Что касается общего нарушения объекта и цели Конституции ВОЗ, то в аналогичной ситуации Международный суд отказывал в рассмотрении подобного нарушения обязательства в деле Никарагуа⁵⁵.

Аналогичные проблемы существуют и в использовании Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагской конвенции) как способа установления юрисдикции Международного суда, предлагаемого в пандемии COVID-19⁵⁶. Данный международный акт предполагает в том числе юрисдикцию Международного суда ООН и арбитража⁵⁷, а также имеет косвенную ссылку на ММСП⁵⁸. Конечно, можно предположить, что существенный процент случаев распространения коронавируса произошел именно путем авиасообщений между государствами, а значит, подвергается сомнению соблюдение ст. 14 Чикагской конвенции. Однако остается вопрос, касающийся того, что же конкретно нарушено в ММСП и почему кто-то, кроме ВОЗ, имеет право обращаться в судебные инстанции.

Таким образом, на наш взгляд, у Международного суда сегодня отсутствует юрисдикция рассматривать аналогичные споры, причиной которых была вспышка инфекционных заболеваний, за исключением случаев, если государства согласились на юрисдикцию данной инстанции. В любом случае, право требования по международному праву принадлежит только потерпевшему государству⁵⁹. Необходимо определение порядка действий для государств в условиях пандемий международным обязательством, закрепленным в отношении всего всемирного сообщества (*erga omnes*)⁶⁰, для привлечения пострадавшей страной к ответственности государство происхождения заболевания. Однако такая позиция совершенно не находит никакого обоснования в существующем сегодня и формально установленном международном праве. На данный момент отсутствуют даже предпосылки признать обязанность об уведомлении об инфекционных заболеваниях нормой всеобязывающего характера. При этом нельзя сказать, что данная позиция не заслуживает отдельной оценки вне позитивистской методологии.

2. Ответственность ВОЗ за распространение инфекционных заболеваний

Привлечение государством к ответственности другого государства за какое-либо действие или бездействие на фоне вспышки естественно появившегося инфекционного заболевания, как показано выше, не представляется возможным. Однако предметом рассмотрения может стать и сама Всемирная организация

⁵⁵ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). Merits, Judgment. I. C. J. 1989. 14. Para. 271.

⁵⁶ Huremagić H., Kainz F. COVID-19, China and International Aviation Law: A ticket to The Hague? EJIL: Talk. July 13, 2020. URL: <https://www.ejiltalk.org/covid-19-china-and-international-aviation-law-a-ticket-to-the-hague/> (дата обращения: 20.05.2021).

⁵⁷ Конвенция о международной гражданской авиации (принята на Монреальской конференции по воздушному праву 7.12.1944) (с изм. и доп.). Ст. 84–88. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/chicago_conv.pdf (дата обращения: 12.05.2021).

⁵⁸ Там же. Ст. 14; Лукашук И. И. Право международной ответственности. С. 297–306.

⁵⁹ Статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния. Приложение Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 56/83. 2001. Ст. 42.

⁶⁰ Лукашук И. И. Право международной ответственности.

здравоохранения. Неудивительно, что серьезная критика в свете распространения коронавируса COVID-19 адресована ей⁶¹.

Международные межправительственные организации признаются субъектами международного публичного права, на что в том числе указал Международный суд в Консультативном заключении по толкованию соглашения между ВОЗ и Египтом⁶². В отношении вопросов ответственности международных межправительственных организаций Комиссия международного права также разработала проект статей. Данный документ в ключевых моментах аналогичен выводам Комиссии по вопросам ответственности государств⁶³. К примеру, были выделены два аналогичных элемента противоправного деяния: присвоение противоправного действия организации и нарушение международно-правового обязательства международной организацией⁶⁴.

В связи с этим вновь возникает вопрос о наличии международного обязательства, которое закреплено в отношении ВОЗ в ситуациях вспышки и распространения инфекционного заболевания. Согласно упомянутому выше консультационному заключению Международного суда международные организации «связаны какими-либо обязательствами, возложенными на них в соответствии с общими нормами международного права, их конституциями или международными соглашениями, сторонами которых они являются»⁶⁵.

Положение Конституции ВОЗ закрепляет достижение всеми народами высшего уровня здоровья в качестве цели организации⁶⁶. Распространение коронавируса на все материки планеты, заражение им миллионов человек вряд ли говорит об эффективности достижения данной цели. Вместе с тем подобная норма, скорее, является декларирующей целью организации, а не порождает обязательство ВОЗ, за нарушение которого она может нести ответственность. Для того чтобы определить, выполнила ли организация свои обязательства, необходимо обратиться к специальным нормам, регулирующим ситуации вспышки инфекционного заболевания, т. е. вновь к ММСП.

Особенностью ММСП является бинарность⁶⁷ ВОЗ в отношении к различным ситуациям в сфере здравоохранения: ВОЗ, а точнее — ее генеральный директор, может определить, является ли событие чрезвычайной ситуацией в области

⁶¹ *Gostin L.* COVID-19 Reveals Urgent Need to Strengthen the World Health Organization // *JAMA*. 2020. Vol. 323 (23). P. 2361–2362. — Also, see: *Alvarez J.* The WHO in the Age of the Coronavirus. *American Journal of International Law*. 2020. Vol. 114 (4). P. 578–587; *Benvenisti E.* The WHO — Destined to Fail?: Political Cooperation and the COVID-19 Pandemic // *American Journal of International Law*. 2020. Vol. 114 (4). P. 588–597; *Lee T.* Why the WHO is failing and how to fix it. *EJIL: Talk*. May 29, 2020. URL: <https://www.ejiltalk.org/why-the-who-is-failing-and-how-to-fix-it/> (дата обращения: 20.05.2021).

⁶² Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt. Advisory Opinion. I. C. J. 1980. 73.

⁶³ URL: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_11_2011.pdf (дата обращения: 20.05.2021).

⁶⁴ Draft articles on the responsibility of international organizations, 2001. Article 4. URL: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_11_2011.pdf (дата обращения: 20.05.2021).

⁶⁵ Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt. Advisory Opinion. I. C. J. 1980. 73. Para 37.

⁶⁶ Устав (Конституция) Всемирной организации здравоохранения... Ст. 1. URL: https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_ru.pdf (дата обращения: 12.05.2021).

⁶⁷ *Burci G.* The Outbreak of COVID-19 Coronavirus: are the International Health Regulations fit for purpose? *EJIL: Talk*. February 27, 2020. URL: <https://www.ejiltalk.org/the-outbreak-of-covid-19-coronavirus-are-the-international-health-regulations-fit-for-purpose/> (дата обращения: 20.05.2021); WHO. Report of the Director-General. 146th Meeting of the Executive Board. Feb. 3, 2020. URL: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/report-of-the-director-general-146th-meeting-of-the-executive-board> (дата обращения: 20.05.2021)

общественного здравоохранения, имеющей международное значение, либо нет. Единое решение генерального директора ВОЗ определяет существование особого правового режима чрезвычайной ситуации, в рамках которой ВОЗ имеет право издавать временные рекомендации для государств. Такая организация регулирования уже критиковалась в связи с возможностью задержки объявления чрезвычайной ситуации по разным причинам, отсутствия промежуточных этапов реагирования на инфекционные заболевания, неоднократно указывалось на необходимость совершенствования подхода⁶⁸.

Другое важное обязательство, которое закреплено в ММСП за ВОЗ, — это предоставление всем государствам-участникам как можно скорее и с помощью самых эффективных имеющихся средств медико-санитарную информацию, которая необходима для того, чтобы дать государствам-участникам возможность принять ответные меры в связи с риском для здоровья населения⁶⁹. ВОЗ следует сообщать другим государствам-участникам информацию, которая может облегчить им предотвращение сходных инцидентов. При этом ВОЗ уполномочена осуществлять проверку поступающей информации в отношении событий, которые могут представлять собой чрезвычайную ситуацию в области общественного здравоохранения.

Возвращаясь к практической реализации данных правовых норм в ситуации с коронавирусом, можно оценить исполнение ВОЗ своих обязательств. Как уже отмечалось ранее, генеральный директор ВОЗ с учетом мнения Комитета по чрезвычайной ситуации объявил распространение коронавируса чрезвычайной ситуацией еще в январе 2020 г. Вся информация о ситуации с заболеванием публикуется в открытом доступе, в том числе на официальном сайте ВОЗ. Примечательно, что в марте 2020 г. на фоне стремительного распространения коронавируса в Италии и других странах ВОЗ объявила распространение коронавируса пандемией. При этом пандемия — это не юридически закрепленный термин, он не используется в ММСП и не имеет никаких правовых последствий, а согласно определению ВОЗ — это распространение нового заболевания в мировых масштабах⁷⁰. Первые случаи обнаружения коронавируса в других государствах, кроме Китая, должны были характеризовать ситуацию как пандемию, хотя общественное внимание к ситуации было привлечено именно в связи с объявлением пандемии⁷¹.

Так как существуют сведения о том, что Китай, к примеру, скрыл распространение коронавируса среди медицинского персонала, а многие государства — участники ММСП не смогли предотвратить эпидемию, то ставится под сомнение исполнение обязательств ВОЗ касательно предоставления информации. ММСП, как указано ранее, закрепляют за ВОЗ право проверки получаемой от государств информации⁷². Даже если подтвердится нарушение Китаем своих обязательств в отношении ВОЗ, то это не освобождает ВОЗ от исполнения своих обязательств с учетом предусмотренной документом нормы о возможности проверки.

⁶⁸ Moon S. Post-Ebola reforms: ample analysis, inadequate action // *BMJ*. 2017. Vol. 356. P. 1–8; Eccleston-Turner M., McArdle S. Accountability, international law, and the World Health Organization: A need for reform? // *Global Health Governance*. 2017. Vol. 11 (1). P. 33.

⁶⁹ Международные медико-санитарные правила... Ст. 11.

⁷⁰ Всемирная организация здравоохранения. Что такое пандемия? 2010. URL: https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/ru/ (дата обращения: 20.05.2021).

⁷¹ Wenham C., Kavanagh M., Phelan A., Rushton S., Voss M., Halabi S., Eccleston-Turner M., Pillinger M. Problems with traffic light approaches to public health emergencies of international concern // *The Lancet*. 2021. Vol. 397 (10287). P. 1856.

⁷² Международные медико-санитарные правила... Ст. 10.

Однако можно дать и другое толкование норме о проверке. Во-первых, в тексте ММСП используется достаточно мягкий термин, характерный для диспозитивных норм: «ВОЗ *предлагает* государству-участнику проверить...». Во-вторых, несмотря на то что предполагаются конкретные временные рамки для проверяющего информацию государства, инициировать такую проверку предполагается в случаях, когда изначально ВОЗ получила информацию о каком-то событии из иных источников, не государственных. В случае с COVID-19 именно Китай был первым, кто уведомил ВОЗ. Норма о проверке предполагает ситуацию, когда государство-участник отказывается от сотрудничества.

Так, если распространить данную норму на сложившуюся ситуацию, то на данный момент невозможно обнаружить нарушения со стороны ВОЗ в сборе и дальнейшем распространении информации. Китай самостоятельно уведомил ВОЗ о произошедшем событии, генеральный директор отмечал прозрачность сообщений и взаимодействия с представителями КНР. И даже в случае возникновения сомнений в качестве предоставляемой информации ВОЗ могла проверить ее согласно ММСП только путем запроса к властям Китая.

Можно заметить, что ВОЗ, по сути, является судьей в своем деле⁷³. Будучи единственным авторитетным и компетентным органом в вопросах здравоохранения на международном арена, она сама оценивает качество и достаточность предоставляемой ей информации и дает рекомендации на ее основании. Следовательно, у ВОЗ имеются определенные предубеждения, а для целей правосудия, не нарушая принцип «никто не может быть судьей в своем деле»⁷⁴, необходимо игнорировать позицию ВОЗ о добросовестном исполнении Китаем своих обязательств и отбросить ВОЗ как лишнюю правовую конструкцию для целей привлечения виновных к ответственности. Однако подобный довод против ВОЗ неизбежно⁷⁵ подвержен критике как полагающийся на принцип естественного права.

Наконец, отсутствует строгая система мер привлечения ВОЗ к ответственности. Согласно положениям Статута Международный суд рассматривает споры только между государствами, поэтому обратиться с целью привлечения ВОЗ к ответственности государствам не удастся. Кроме того, бюджет ВОЗ формируется из обязательных и добровольных взносов самих государств. Организация не занимается какой-либо коммерческой деятельностью и не получает прибыль. Поэтому требовать компенсацию с ВОЗ в пользу каких-то государств является непоследовательным. К примеру, США, занявшие самую радикальную позицию по отношению к организации, являются одним из лидирующих спонсоров ВОЗ⁷⁶. И в случае истребования компенсации Соединенными Штатами в свою пользу ВОЗ будет вынуждена возратить финансы, полученные от них же.

Вновь стоит отметить также и тот факт, что ММСП не создают обязательств поведения по борьбе с инфекционными заболеваниями не только для государств, как описывалось выше, но и для самой ВОЗ. Отсутствуют нормы, которые определяют обязательства ВОЗ активно противодействовать и не допустить распространения какого-либо инфекционного заболевания на международном уровне.

⁷³ *Finnis J.* Natural Law and Natural Rights. New York: Oxford University Press. 2011. P. 288.

⁷⁴ *Hall S.* The Persistent Spectre: Natural Law, International Order and the Limits of Legal Positivism // *The European Journal of International Law.* 2001. Vol. 12 (2). P. 269–307.

⁷⁵ О замкнутом круге аргументации между естественным правом и позитивизмом см.: *Koskenniemi M.* From Apology to Utopia the Structure of International Legal Argument. New York, Cambridge University Press, 2006.

⁷⁶ WHO. Contributors. URL: <https://open.who.int/2018-19/contributors/contributor> (дата обращения: 20.05.2021).

Таким образом, оснований для привлечения к ответственности ВОЗ с учетом современного регулирования данной сферы международного права обнаружить не удастся. Поэтому естественной кажется позиция государств, которые не преследуют цели в связи с пандемией требовать привлечения к ответственности ВОЗ. Однако вне контекста COVID-19 данный вопрос явно требует уточнения и проработки. Ведь уже сегодня доверие к ВОЗ подорвано и потребуются гарантии, чтобы его вернуть.

3. Перспективы изменения обязательств государств и ВОЗ в сфере противодействия инфекционным заболеваниям

США являются одним из самых активных критиков ВОЗ и Китая в связи COVID-19. Отдельные граждане США, а в дальнейшем и Индии⁷⁷, даже обратились в свои национальные суды с иском к Китаю, несмотря на суверенные иммунитеты ответчика⁷⁸. В то же время МИД России осудил попытки возложения международно-правовой ответственности на Китай⁷⁹.

Прежде чем перейти к оценке перспектив изменения международного права, логичным представляется оценить подход США с их несостоявшимся выходом из ВОЗ (в свете отсутствия положений о выходе из договора в самом Уставе), оценить, насколько такой подход является оправданным для государств. К тому же в период президентства Д. Трампа похожие меры давления уже применялись по отношению к международным организациям, например к ВТО⁸⁰.

Поведение США ставит вопрос о соответствии их действий международному праву. Так, согласно Уставу ООН государства-члены должны предпринимать совместные и самостоятельные действия для разрешения проблем здравоохранения⁸¹. Именно ВОЗ создает такую платформу, и выход из данной организации ставит вопрос о добросовестном сотрудничестве США с государствами в вопросах здравоохранения. В связи с этим данный подход изоляции государства без предложения новой платформы для сотрудничества нельзя считать оправданным даже с точки зрения формального следования букве закона. Однако со сменой президента и отменой решения о выходе⁸² эта проблематика становится неактуальной на данный момент.

Следовательно, возникает вопрос, необходимо ли конкретизировать правовую ответственность отдельного государства в ситуации вспышки и распространения

⁷⁷ *deLisle, J.* Pursuing Politics through Legal Means: U.S. Efforts to Hold China Responsible for COVID-19. URL: <https://www.fpri.org/article/2020/05/pursuing-politics-through-legal-means-u-s-efforts-to-hold-china-responsible-for-covid-19/> (дата обращения: 20.05.2021).

⁷⁸ *Keitner C.* Don't Bother Suing China for Coronavirus. Just Security. April 8, 2020. URL: <https://www.justsecurity.org/69460/dont-bother-suing-china-for-coronavirus/> (дата обращения: 20.05.2021).

⁷⁹ МИД осудил попытки возложить на Китай и ВОЗ ответственность за COVID-19. 2020. URL: <https://iz.ru/1003634/2020-04-23/mid-osudil-popytki-vozlozhit-na-kitai-i-voz-otvetstvennost-za-covid-19> (дата обращения: 20.05.2021).

⁸⁰ Report on the Appellate Body of the World Trade Organization. US Trade representative. 2020. URL: https://ustr.gov/sites/default/files/Report_on_the_Appellate_Body_of_the_World_Trade_Organization.pdf (дата обращения: 20.05.2021).

⁸¹ Устав Организации Объединенных Наций. Принят 26.06.1945. Ст. 55, 56. URL: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text> (дата обращения: 12.05.2020).

⁸² *Weintraub K.* Biden administration renewed support for World Health Organization is 'good news for America and the world,' scientists say. USA Today. Jan 22, 2021. URL: <https://www.usatoday.com/story/news/health/2021/01/22/scientists-applaud-biden-decision-rejoin-world-health-organization/4243377001/> (дата обращения: 20.05.2021).

инфекционного заболевания. Аналогично возникают вопросы в отношении обязательств ВОЗ. При этом можно выделить несколько уровней критики в отношении данной организации и автора ММСП, основного документа в вопросах противодействия инфекционным заболеваниям.

Во-первых, в процессе разработки ММСП государства — участники ВОЗ могли изначально конкретизировать обязательства в отношении ситуаций с появлением нового инфекционного заболевания. На примере пандемии коронавируса ММСП можно дополнить положением об особом характере обязательства об уведомлении ВОЗ о событиях, которые могут являться чрезвычайной ситуацией в области общественного здравоохранения, имеющей международное значение, таким образом, что государство, где находится источник инфекции, будет нести ответственность перед любым другим государством, понесшим ущерб от заболевания. Кроме того, представляется необходимость установления более точного и строгого порядка проверки поступающей информации о подобных событиях самой ВОЗ, а также дальнейшего распространения информации среди государств по всему миру. В том числе требуется усиление компетенций ВОЗ и некоторое ущемление суверенных прав государств в вопросах реагирования на ситуации в сфере здравоохранения, однако в реалиях современной пандемии подобный шаг не представляется чрезмерным. Без точной формулировки таких положений невозможно говорить об эффективности международного правового регулирования противодействия в данной сфере. Однако данная критика является наиболее поверхностной и формалистской, потому что согласно этой критике достаточно закрепления положений об ответственности как способе повышения эффективности регулирования.

Во-вторых, нельзя не отметить особую вину ВОЗ в том, что на современном этапе сложилась столь тяжелая ситуация. Большое количество критики в адрес ВОЗ концентрируется на ее институциональных недостатках в отличие от первого, формального, подхода. Конституция ВОЗ предполагает особый порядок принятия правил в форме международных договоров. ВОЗ самостоятельно принимает такой документ, а государства — участники ВОЗ имеют право отказаться от того, что он будет для них обязательным, в обратном случае, при отсутствии отказа, все эти государства являются участниками нового договора. Такой особенный порядок выражения согласия в отношении договора отличается от классического порядка заключения договора или присоединения к нему, так как выражение согласия государствами презюмируется и только в случае несогласия договор считается необязательным. Из сказанного следует, что у ВОЗ есть очень широкий круг полномочий для достижения поставленной перед ней цели — высшего уровня здоровья. Увы, хотя пять предыдущих чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения, с момента принятия ММСП, не приводили к столь трагичным последствиям, новая пандемия коронавируса (COVID-19), к сожалению, показывает несовершенство разработанной системы реагирования. В связи с этим объясняется желание США возложить на ВОЗ, хотя бы в порядке «подотчетности», негативные последствия в форме прекращения финансирования международной межправительственной организации.

Важно отметить две важные структурные особенности ВОЗ, для того чтобы понимать, почему сегодня существует именно такое международно-правовое регулирование противодействия инфекционным заболеваниям. На протяжении долгого времени в истории именно принятие строгих карантинных мер с закрытием портов и границ являлось основным способом борьбы с инфекционными заболеваниями. Только современная редакция ММСП поставила в приоритет изменение данного подхода к локализации конкретных больных и борьбе с заболе-

ваниями в их очагах⁸³. Принятие таких мер, которые соизмеримы с рисками для здоровья населения и ограничены ими и которые не создают излишних препятствий для международных перевозок и торговли, стало основной целью, поставленной в приоритет ММСП. Поэтому в момент объявления чрезвычайной ситуации международного характера ВОЗ по-прежнему не рекомендовала каких-либо мер, ограничивающих путешествия и торговлю. Альтернативный подход, сторонником которого являлась администрация президента США Д. Трампа⁸⁴, предполагает изоляцию каждого государства в ситуации вспышки инфекционного заболевания, то есть мер, избранных множеством государств в данный момент.

Второй важной характеристикой и отличительной чертой ВОЗ является то, что, хотя это и международная межправительственная организация, в ней по большей части представляют интересы государств медицинские работники. К примеру, действующий сейчас генеральный директор ВОЗ Тедрос Гебреисус (Ghebreyesus) — первый в своей должности человек, не являющийся врачом по образованию, он микробиолог. ВОЗ не занимается разработкой договоров со строгим перечнем правовых обязательств для государств. Напротив, приоритетом ВОЗ является борьба с заболеваниями, а не с недобросовестностью государств в вопросах здравоохранения. Это еще более убедительно подтверждается тем, что ВОЗ, являясь организацией, направленной на защиту здоровья людей, не осуществляет контроль как за Конвенцией о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении, так и за Конвенцией о запрещении химического оружия. Возможно, поэтому современное международное сотрудничество по борьбе с инфекционными заболеваниями сфокусировано на превентивных мерах⁸⁵, а классический и, как отмечалось ранее, эффективный правовой инструмент ответственности остался без внимания.

Существует несколько способов для разрешения проблем, возникающих при постановке вопроса об ответственности. При этом рассматривать отказ от международного сотрудничества представляется наиболее необоснованным вариантом. Во-первых, как было показано на примере США, такой подход противоречит обязательствам государств, вытекающим из Устава ООН. Во-вторых, данный подход считается исторически неэффективным, и именно такая практика изоляции сегодня только ухудшает ситуацию, в которой невозможно определить, кто и что должен делать, кто является виновным в случае недобросовестного поведения.

Альтернативные подходы полагаются на сотрудничество государств, будь то в рамках или существующего ВОЗ, или даже вновь созданного дополнительного международного института. Наиболее мягким способом может быть изменение ММСП для создания в рамках ВОЗ органа для обсуждения и рассмотрения противодействия инфекционным заболеваниям. Однако такой институт не обязательно должен входить в структуру ВОЗ. Еще до принятия современной редакции ММСП предлагалась разработка рамочной конвенции по противодействию инфекци-

⁸³ Nicoll A. Proposed new International Health Regulations // *BMJ*. 2005. Vol. 330 (7487). P. 321–322.

⁸⁴ Д. Трамп прямо осудил факт невмешательства ВОЗ в ситуацию с требованием ограничения международных поездок: “One of the most dangerous decisions... from the WHO was... to oppose travel restrictions. They actually fought us” (URL: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-52294623> (дата обращения: 20.05.2021)).

⁸⁵ Yee S. To Deal with a New Coronavirus Pandemic: Making Sense of the Lack of Any State Practice in Pursuing State Responsibility for Alleged Malfeasances in a Pandemic — *Lex Specialis or Lex Generalis at Work?* // *Chinese Journal of International Law*. 2020. 19 (2). P. 246; WHO. Report of the Review Committee on the Functioning of the International Health Regulations (2005) in relation to Pandemic (H1N1) 2009, A64/10 (5 May 2011), 129. Para. 10.

онным заболеваниям⁸⁶. Существует целый ряд таких примеров, в частности в отрасли международного экологического права — Рамочная конвенция ООН об изменении климата⁸⁷. На базе данного документа государства проводят ежегодные конференции, разрабатывают протоколы, включающие конкретные меры с учетом климатических изменений, происходящих в актуальный момент времени. Несмотря на очень спорную эффективность сотрудничества государств в вопросах экологии⁸⁸, такой способ может быть одним из вариантов разрешения ситуации. Это позволит оценивать угрозу распространения вирусов не при помощи глобальных мер, к примеру когда ВОЗ рассматривает все события через бинарную призму чрезвычайности ситуации, а напротив — предписания конкретных обязательств казуально в соответствии с каждым отдельным случаем.

Усиление сотрудничества государств при помощи международных институтов, созданных для разработки и изменения международного права в сфере противодействия инфекционным заболеваниям, поддерживается современными методологическими исследованиями по международному праву⁸⁹. Так, глобальное административное право предлагает основные принципы того, как должно быть организовано взаимодействие стран с учетом критериев открытости, подотчетности и демократичности для достижения эффективных результатов⁹⁰. Имплементация данных идеалов в работе ВОЗ, к примеру по объявлению чрезвычайной ситуации, может разрешить целый ряд описанных ранее проблем.

При этом сегодня не существует однозначных решений с точки зрения содержания, что именно должно входить в круг обязательств государств по противодействию инфекционным заболеваниям. Получается, что усилия должны быть направлены не на поиск виновных, а на укрепление сотрудничества, нахождение наиболее эффективных мер противодействия инфекционным заболеваниям и конкретизацию норм международного права. Только после установления конкретных обязательств есть смысл в рассмотрении вопросов об ответственности, которые не должны быть самоцелью, а должны быть направлены прежде всего на укрепление правового режима. При таком подходе можно будет учесть пределы ответственности, чтобы не взвалить непосильный груз⁹¹ на виновное государство, которое, подчеркнем, будет стремиться скрыть факты появления на его территории инфекционных заболеваний.

В целом основной курс международного противодействия инфекционным заболеваниям должен быть направлен на укрепление сотрудничества государств. Конкретизация обязательств государств в ходе такого сотрудничества и уточнение норм позволит упростить привлечение к ответственности государства и саму ВОЗ

⁸⁶ *Fidler D.* International Law and Infectious Diseases. New York: Oxford University Press, 1999. P. 305–307.

⁸⁷ Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата. Принята 9 мая 1992 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/climate_framework_conv.shtml (дата обращения: 20.05.2021).

⁸⁸ *Bodansky D.* The Art and Craft of International Environmental Law. Massachusetts: Harvard University Press, 2009. P. 252–266.

⁸⁹ *Koremenos B.* Institutionalism and International Law. In: Dunoff J. & Pollack M. (eds) Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations. Cambridge, Cambridge University Press, 2012. P. 59–82.

⁹⁰ *Kingsbury B.* The Concept of 'Law' in Global Administrative Law // The European Journal of International Law. 2009. Vol. 20 (1). P. 23–57. *Choi A.* A Journey of a Thousand Leagues: From Quarantine to International Health Regulations and Beyond // University of Pennsylvania Journal of International Law. 2008. Vol. 29 (4). P. 989–1022.

⁹¹ *Creutz K.* China's Responsibility for the Covid-19 Pandemic. An International Law Perspective. FIIA Working Paper 115. 2020. P. 9–10.

в случае их недобросовестного поведения, а тем самым стать дополнительной гарантией эффективного международно-правового регулирования. Еще более это подтверждают актуальные исследования, которые смещают акцент с ответственности на поощрение как способ достижения эффективного международного регулирования⁹².

Заключение

Таким образом, актуальным средством повышения эффективности международно-правового регулирования является совершенствование международного права и механизма международно-правовой ответственности в периоды пандемий. Наиболее важное закрепленное в международном праве обязательство — требование уведомить ВОЗ в порядке ММСП является по своему содержанию очень узким, не охватывающим важных аспектов порядка противодействия распространению заболеваний, например какие-либо конкретные действия: введение карантина, ограничение перелетов и др. Сегодня отсутствуют существенные основания полагать, что требование об уведомлении ВОЗ было нарушено каким-либо государством. Кроме того, правообладателем по обязательству об уведомлении является только ВОЗ, поэтому привлечение какого-либо государства к международной ответственности в ситуации пандемии COVID-19 может быть осуществлено только данной международной организацией. Следовательно, реализация действующего международного права является в настоящее время весьма ограниченной. Оно требует совершенствования путем уточнения круга обязательств государств, конкретизации международного режима противодействия распространению инфекционных заболеваний.

Что же касается привлечения к ответственности самой ВОЗ в условиях нынешней пандемии (чего требовали лишь США), то для этого также отсутствуют правовые основания. Международные обязательства ВОЗ являются еще более узкими и касаются лишь информирования стран о существующей угрозе распространения инфекционных заболеваний. Качество публикуемой ВОЗ информации и ее проверка могут быть отдельным поводом оценки деятельности организации в подобного рода ситуациях.

Статья поступила в редакцию 29 июня 2021 г.
Рекомендована к печати 15 февраля 2022 г.

Topical issues of international responsibility in the light of the fight against coronavirus

D. K. Moshnikov

For citation: Moshnikov, Daniil K. 2022. Topical issues of international responsibility in the light of the fight against coronavirus. *Pravovedenie* 66 (1): 101–121. <https://doi.org/10.21638/spbu25.2022.106> (In Russian)

The COVID-19 pandemic caused unprecedented damages for contemporary society. Unfortunately, international regulations have not been effective enough to minimize harm, however, academics and state representatives widely speculate on claiming compensation from the responsible state. The paper examines whether grounds for international responsibility exist. In

⁹² См., напр.: *Aaken A., Simsek B. Rewarding in International Law // American Journal of International Law. 2021. Vol. 115 (2). P. 195–241.*

order to achieve thorough results, research is divided into three parts. Firstly, the obligations of States are analyzed through the prism of international responsibility law. Secondly, the possibility of claiming the WHO responsible as the main international organization in the field is assessed. The analysis indicates that the critical problem with claiming compensation from any State is the lack of particular obligation owed to injured states. The scope of contemporary regulations is limited to the duty to notify WHO. Therefore, the general focus of the third part of the paper is on the shifted from attempts to claim responsibility, to arguments in favor of development and perfection of regulations. The last part of the research also focuses on ways to reform regulations on combating infectious diseases to clarify possible responsibility in the future. The analysis indicates that emphasis on responsibility is not sufficient for defining effective ways to combat diseases and provides methodological ways for further research in this area.

Keywords: coronavirus, international law, World Health Organization, International Health Regulations, infectious diseases, communicable diseases, COVID-19, pandemic, international responsibility.

References

- Aaken, Anne, Simsek, Betül. 2021. Rewarding in International Law. *American Journal of International Law* 115 (2): 195–241.
- Alvarez, Jozé E. 2020. The WHO in the Age of the Coronavirus. *American Journal of International Law* 114 (4): 578–587. <https://doi.org/10.1017/ajil.2020.70>
- Andersen, Kristian G., Rambaut, Andrew, Lipkin, Ian, W., Holmes, Edward C., Garry, Robert F. 2020. The proximal origin of SARS-CoV-2. *Nature Medicine* 26: 450–452. <https://doi.org/10.1038/s41591-020-0820-9>
- Benvenisti, Eyal. 2020. The WHO — Destined to Fail?: Political Cooperation and the COVID-19 Pandemic. *American Journal of International Law* 114 (4): 588–597. <https://doi.org/10.1017/ajil.2020.66>
- Bergkamp, Lucas. 2020. State Liability for Failure to Control the COVID-19 Epidemic: International and Dutch Law. *European Journal of Risk Regulation* 11 (2): 343–349. <https://doi.org/10.1017/err.2020.21>
- Bodansky, Daniel M. 2009. *The Art and Craft of International Environmental Law*. Massachusetts, Harvard University Press.
- Boklan, Daria S. 2014. *International environmental law and international economic relations*. Moscow, Magistr, Infra-M. (In Russian)
- Boklan, Daria S. 2014. International Legal Basics of Preventing the Environmental Transboundary Harm Caused by economic activity. *Science Journal of Volgograd State University Jurisprudence* 4 (25): 45–54. (In Russian)
- Buonanno, Paolo, Galletta, Sergio, Puca, Marcello. 2020. Estimating the severity of COVID-19: Evidence from the Italian epicenter. *PLoS One* 15 (10). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0239569>
- Chesterman, Simon. 2008. Global Administrative Law. *Working Paper for the S. T. Lee Project on Global Governance*. New York University School of Law. Public Law Research Paper No. 09–52. Available at: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1435170> (accessed: 03.05.2021).
- Choi, Kathleen J. 2008. A Journey of a Thousand Leagues: From Quarantine to International Health Regulations and Beyond. *University of Pennsylvania Journal of International Law* 29 (4): 989–1022. Available at: <https://scholarship.law.upenn.edu/jil/vol29/iss4/4> (accessed: 03.05.2021)
- Cohen, Felix S. 1935. Transcendental Nonsense and the Functional Approach. *Columbia Law Review* 35 (6): 809–849.
- Crawford, James. 2013. *State Responsibility. The General Part*. New York, Cambridge University Press.
- Creutz, Katja. 2020. China's Responsibility for the Covid-19 Pandemic. An International Law Perspective. FIIA Working Paper 115. Available at: https://www.fiaa.fi/wp-content/uploads/2020/06/wp115_chinas-responsibility-for-the-covid-19-pandemic.pdf (accessed: 03.05.2021).
- Crowley, Jeffrey S. 2017. *Global management of infectious disease after Ebola*. Oxford, Oxford University Press.

- Cutler, David M., Summers, Lawrence J. 2020. The COVID-19 Pandemic and the \$16 Trillion Virus. *JAMA* 324 (15): 1495–1496. <https://doi.org/10.1001/jama.2020.19759>
- Eccleston-Turner, Mark, McArdle, Scarlett. 2017. Accountability, international law, and the World Health Organization: A need for reform? *Global Health Governance* 11 (1): 27–39.
- Fidler, David. 1999. *International Law and Infectious Diseases*. New York, Oxford University Press.
- Finnis, John. 2011. *Natural Law and Natural Rights*. 2nd ed. New York, Oxford University Press.
- Gostin, Lawrence O. 2020. COVID-19 Reveals Urgent Need to Strengthen the World Health Organization. *JAMA* 323 (23): 2361–2362. <https://doi.org/10.1001/jama.2020.8486>
- Hall, Stephen. 2001. The Persistent Spectre: Natural Law, International Order and the Limits of Legal Positivism. *The European Journal of International Law* 12 (2): 269–307.
- Heymann, David L., Mackenzie, John S., Peiris, Malik. 2013. SARS legacy: outbreak reporting is expected and respected. *Lancet* 381 (9869): 779–781. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(13\)60185-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(13)60185-3)
- Heymann, David L., Rodier, Guenaël. 2004. SARS: a global response to an international threat. *The Brown Journal of World Affairs* 10 (2): 185–197.
- Kingsbury, Benedict. 2009. The Concept of 'Law' in Global Administrative Law. *The European Journal of International Law* 20(1): 23-57. <https://doi.org/10.1093/ejil/chp005>
- Koremenos, Barbara. 2012. Institutionalism and International Law. In: Dunoff, Jeffrey L., Pollack, Mark A. (eds) *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 59–82.
- Koskeniemi, Martti. 2006. *From Apology to Utopia the Structure of International Legal Argument*. New York, Cambridge University Press.
- Lukashuk, Igor I. 2004. *The Law of International Responsibility*. Moscow, Wolters Kluwer. (In Russian)
- Malichenko, Vladislav S. 2021. International Legal Mechanisms for Counteracting Health Emergencies. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki* 1: 174–197. (In Russian)
- Morse, Stephen S., Mazet, Jonna AK., Whoolhouse, Mark, Parrish, Colin R, Carroll, Dennis, Karresh, William B., Zambrana-Torrel, Carlos, Lipkin, Ian W., Daszak, Peter. 2012. Prediction and prevention of the next pandemic zoonosis. *The Lancet*. 380 (9857): 1956–1965. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(12\)61684-5](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(12)61684-5)
- Mullen, Lucia, Potter, Christina, Gostin, Lawrence O., Cicero, Anita, Nuzzo Jennifer B. 2020. An analysis of International Health Regulations Emergency Committees and Public Health Emergency of International Concern Designations. *BMJ Global Health* 5 (6). <http://dx.doi.org/10.1136/bmjgh-2020-002502>
- Mullen, Lucia, Potter, Christina, Gostin, Lawrence O., Cicero, Anita, Nuzzo Jennifer B. 2020. An analysis of International Health Regulations Emergency Committees and Public Health Emergency of International Concern Designations. *BMJ Global Health* 5 (6). <http://dx.doi.org/10.1136/bmjgh-2020-002502>
- Nicoll, Angus. 2005. Proposed new International Health Regulations. *BMJ*. 330 (7487): 321–322. <https://dx.doi.org/10.1136%2Fbmj.330.7487.321>
- O'Connell, Michael. 2008. *The Power and Purpose of International Law: Insights from the Theory and Practice of Enforcement*. New York, Oxford University Press.
- Paparinskis, Martins. 2020. COVID-19 Claims and the Law of International Responsibility. *Journal of International Humanitarian Legal Studies* 11 (2): 311–330. <https://doi.org/10.1163/18781527-bja10014>
- Paparinskis, Martins. 2020. The Once and Future Law of State Responsibility. *American Journal of International Law* 114 (4), 618–626. <https://doi.org/10.1017/ajil.2020.60>
- Report of the Study Group of the ILC. Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law, finalized by Martti Koskeniemi, A/CN.4/L.682, 13 April 2006.
- Tolstykh, Vladislav L. 2019. International Law as a Mythology. *Russian Juridical Journal* 2 (125): 32–47. (In Russian)
- Wenham, Clare, Kavanagh, Matthew, Phelan, Alexandra, Rushton, Simon, Voss, Maike, Halabi, Sam, Eccleston-Turner Mark, Pillinger, Mara. 2021. Problems with traffic light approaches to public health emergencies of international concern. *The Lancet* 397 (10287): 1856–1858. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(21\)00474-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)00474-8)

Yee, Sienho. 2020. To Deal with a New Coronavirus Pandemic: Making Sense of the Lack of Any State Practice in Pursuing State Responsibility for Alleged Malfeasances in a Pandemic — *Lex Specialis* or *Lex Generalis* at Work? *Chinese Journal of International Law* 19 (2): 237–252. <https://doi.org/10.1093/chinesejil/jmaa022>

Received: June 29, 2021
Accepted: February 15, 2022

Daniil K. Moshnikov — Postgraduate Student, Lecturer, HSE University, 20, ul. Myasnitskaya, Moscow, 101000, Russian Federation; dmoshnikov@gmail.com