

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Понятие трансграничного ущерба окружающей среде в международном праве

*Строчук В.М.**

Научно-технический прогресс и реализация странами своего права на развитие значительно увеличили вероятность причинения одним государством ущерба гражданам и имуществу других государств. Помимо возможности причинения традиционного личного и имущественного ущерба, космические полеты, использование атомной энергии, морская транспортировка загрязняющих веществ и другие виды правомерной деятельности также представляют значительную угрозу окружающей среде. Возросшая частота случаев причинения материального трансграничного ущерба, в первую очередь экологического, а также его потенциально огромный размер, с одной стороны, стали причинами заключения новых международных соглашений и, с другой стороны, обуславливают необходимость более обстоятельного международно-правового регулирования предотвращения трансграничного ущерба и ответственности за его причинение.

Ущерб окружающей среде не сразу был признан в международной практике. Первоначально международное право следовало принципам, установленным в национальном праве относительно понятия ущерба, причём основное внимание уделялось личному и имущественному ущербу, включая упущенную выгоду.

Международные инциденты, связанные с загрязнением окружающей среды, показали, что диапазон возможного ущерба намного шире. В качестве отдельного вида трансграничный ущерб окружающей сре-

* Строчук Виктор Михайлович – аспирант кафедры международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета.

де упоминался в иске Австралии и Новой Зеландии к Франции в деле *о Ядерных Испытаниях*¹, Венгрией в деле *о проекте Габчикова-Надьмарош* (Венгрия против Словакии)². Резолюция Совета Безопасности ООН № 687 от 3 апреля 1991 г., посвященная ответственности Ирака за вторжение в Кувейт, также выделила этот вид ущерба.

С учётом этого при разработке международных договоров были приняты попытки расширить понятие трансграничного ущерба, дополнив его экологической составляющей. Впервые упоминание о собственно экологическом ущербе встречается в Протоколе 1984 года об изменении Международной конвенции о гражданской ответственности за загрязнение нефтью (КГО) 1969 года. Идентичные положения закреплены в ныне действующем Протоколе 1992 года об изменении КГО 1969 года.

Окружающая среда может быть как «проводником», так и объектом трансграничного ущерба. В результате инцидентов, связанных с причинением трансграничного ущерба, наиболее существенный вред наносится окружающей среде.

Ущерб окружающей среде имеет значительную специфику по сравнению с традиционным личным и имущественным ущербом и во многом определяет меры по его предотвращению и ответственности в случае его причинения. Содержание понятия «трансграничный ущерб окружающей среде» во многом зависит от того, что понимается под «окружающей средой».

Определение такого ущерба является достаточно сложной задачей в связи с отсутствием общепринятого определения самой окружающей среды. В целом, чем шире определение окружающей среды, тем больше мер следует предпринимать по её защите, в то же время и более значительными будут экономические расходы на такие мероприятия. Международное право должно стремиться выработать практическую концепцию, приемлемую для большинства государств; лишь тогда предотвращение трансграничного ущерба будет эффективным в интересах всего мирового сообщества.

Правовые определения окружающей среды отражают научные категории, а также политические акты, содержащие культурные и экономические соображения. Научный подход позволяет вычленить определенные подсистемы окружающей среды, в частности атмосферу,

¹ См.: ICJ Pleadings, Nuclear Tests, Vol. II, p. 8, 49.

² Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), ICJ Reports 1993, p. 319.

почву, качество воды, биосферу и человечество. Научные определения посредством нормотворческого процесса трансформируются в правовые определения в международных договорах. В международных документах прослеживаются различные подходы к определению окружающей среды. Несмотря на то, что Стокгольмская Декларация Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды 1972 года не содержит определения окружающей среды, ее принцип 2 упоминает природные ресурсы, включая «воздух, землю, флору и фауну и... естественные экосистемы»³. В п. 1 главы 1 Стокгольмская Декларация признаёт, что окружающую среду природных ресурсов необходимо отличать от окружающей среды, созданной человеком. Всемирная Хартия Природы 1982 года также не определяет окружающую среду, но указывает на необходимость уважения природы через принципы, применяемые ко всем формам жизни, местам распространения определённых видов, экосистемам и организмам, земельным, морским и атмосферным ресурсам⁴.

Договоры, связанные с защитой окружающей среды, содержат достаточно конкретные наименования ее элементов, которым может быть нанесен ущерб. Так, согласно статье 1 Скандинавской Конвенции о защите окружающей среды 1974 года, экологически вредной деятельностью является деятельность, связанная с выбросами в «водотоки, озера или море...»⁵. Согласно Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 года, она касается воздействия на «человеческое здоровье или безопасность, флору, фауну, почву, воздух, воду, климат, пейзаж и исторические монументы или иные физические структуры или взаимодействие этих факторов» (ст. 1 (vii))⁶.

Одно из наиболее широких определений окружающей среды дается Конвенцией Совета Европы о гражданской ответственности за ущерб, причиненный деятельностью, опасной для окружающей среды, заключенной в Лугано в 1993 году (далее – Луганская конвенция 1993 года). В частности, в статье 2.10 устанавливается, что окружаю-

³ Действующее международное право. Сост. Колосов Ю.М., Кривчикова Э.С. В 3-х т. Т. 3. – М.: Издательство Моск. независимого института международного права, 1997. – С. 684.

⁴ UN Doc. A/Res/37/7 от 28 октября 1982 года.

⁵ См.: International Legal Materials. Washington: American Society of International Law, vol. XIII, 1974, p. 591.

⁶ См.: International Legal Materials, vol. XXX, 1991, p. 800.

шая среда включает естественные ресурсы абиотического и биотического происхождения, такие как воздух, вода, почва, фауна и флора и взаимодействие между ними; собственность, формирующую культурное наследие и характерные черты ландшафта. Некоторые авторы, например, К. Бернаскони (Нидерланды), обоснованно задаются вопросом, насколько универсально два последних компонента могут быть определены в международном контексте⁷. Это определение также может быть причиной неохотного присоединения к конвенции и ее ратификации⁸. Следует также отметить, что указанное определение не является исчерпывающим; по сути, это перечень примеров ресурсов, охватываемых данной конвенцией.

С другой стороны, Конвенция о регулировании деятельности в области минеральных ресурсов Антарктики 1988 года (КРОМПА) содержит более узкие понятия окружающей среды и, соответственно, ущерба окружающей среде. Так, в статье 1.15 ущерб определяется как любое (негативное) влияние на живые и неживые составляющие данной окружающей среды и экосистем, включая вред, наносимый атмосфере, морской и наземной жизни. Таким образом, при определении ущерба применяются материальный (за исключением незначительного) и процессуальный (оценен и считается приемлемым) критерии⁹.

Итак, окружающая среда определена в договорах и иных международных актах как совокупность возможных взаимосвязанных элементов: а) фауна, флора, почва, вода и климатические факторы; б) материальные активы, включая археологическое и культурное наследие; в) ландшафт, благоприятные условия для жизнедеятельности. Большинство правовых определений окружающей среды не включают человека и его имущество.

Очевидно, что понятия окружающей среды могут различаться в отдельных соглашениях и зависеть от объекта регулирования конкретного договора. Соответственно, представляется нецелесообразным вырабатывать какое-либо общее определение. Тем не менее необходимо указать, что ущерб окружающей среде не ограничивается потерями

⁷ Bernasconi C. Civil Liability and Transfrontier Environmental Damage. // Hague Yearbook of International Law 1999, p. 51.

⁸ См.: Белая Книга об экологической ответственности COM (2000) 66 final, 9 February 2000, p. 52 (доступна в сети Интернет по адресу http://europa.eu.int/comm/environment/liability/el_full.pdf).

⁹ International Legal Materials, vol. XXVII, 1988, p. 868.

ресурсов или удобств, имеющих экономическое значение для человека, а может распространяться и на внутреннюю ценность природных экосистем, включающую биологическое разнообразие и эстетическую значимость.

Таким образом, можно говорить о нескольких вариантах определения ущерба окружающей среде. Узкое определение будет включать ущерб только природным ресурсам; широкое определение будет включать и ущерб имуществу, составляющему культурное наследие, а также включать ущерб ландшафтам и благоприятным условиям окружающей среды. В каждом случае ущерб окружающей среде не включает ущерб людям и их собственности.

Несмотря на то, что понятие «окружающая среда» имеет разнообразные элементы и составляющие в различных договорах, определения ущерба окружающей среде чаще всего даются со ссылкой на меры, направленные на восстановление окружающей среды в состояние, присутствовавшее до причинения ущерба (*status quo ante*). Положения об этом содержатся в ст. I(6) КГО 1969 года в редакции Протокола 1992 года, ст. 2.7 (с) Луганской конвенции 1993 года, ст. 1.1 Женевской конвенции о гражданской ответственности за ущерб, причиненный перевозкой опасных товаров наземным, железнодорожным транспортом и судами внутренней навигации 1989 г.

Следует подчеркнуть, что в определении ущерба акцент делается на объеме компенсации, причитающейся в случае ответственности. При обсуждении в Комиссии международного права ООН (КМП) проекта статей, разработанных в 1995 году Специальным Докладчиком Х. Барбозой (Аргентина), в частности статьи 2, определявшей трансграничный ущерб окружающей среде через расходы на меры по восстановлению поврежденных ресурсов, член КМП П. Робинсон (Ямайка) справедливо заметил, что это не компоненты ущерба, а факторы, которые принимаются во внимание при оценке ущерба¹⁰. Такой подход обуславливается особенностями оценки ущерба, нанесенного окружающей среде.

Вследствие разнообразия компонентов окружающей среды оценка нанесенного ей трансграничного ущерба является более сложной задачей по сравнению с оценкой традиционного ущерба. Природные ресурсы и удобства окружающей среды не имеют конкретной рыночной стоимости. Даже если рыночные цены и существуют, обычно они

¹⁰ Yearbook of International Law Commission 1995, Vol. I, p. 144.

не отражают всего спектра ценностей окружающей среды для общества. Многообразие характеристик природной среды значительно затрудняет выработку оптимальных методик оценки нанесённого ей трансграничного ущерба.

Поэтому КМП при разработке проекта статей об ответственности за ущерб от правомерной деятельности указывала, что «суд должен иметь определенную возможность для справедливой оценки ущерба в денежной сумме»¹¹. Иной позиции придерживается Международный фонд для ущерба от загрязнения нефтью (МФУЗН), созданный на основе Конвенции 1971 года, принявший резолюцию № 3, согласно которой компенсация недопустима «на базе абстрактного расчета ущерба, произведенного в соответствии с теоретическими моделями»¹². Компенсация может быть выплачена МФУЗН только в случае, если истец, имеющий юридическое основание подавать такой иск согласно национальному праву, потерпел поддающийся оценке экономический ущерб.

Однако упомянутая «справедливая оценка» является слишком неопределенным понятием, которое не позволяет обеспечить адекватную компенсацию нанесенного ущерба. Помимо данной цели, по нашему мнению, принципы оценки трансграничного экологического ущерба должны стимулировать предотвращение ущерба окружающей среде, не налагая избыточного объема ответственности на источники загрязнения и излишней нагрузки на судебные и арбитражные органы.

Как национальные законодательства многих государств, так и международное право отражают все более широко разделяемое мнение, что компенсация должна быть основана на обоснованных расходах на меры, предпринятые для определения ущерба, удаления загрязнения, восстановления поврежденных ресурсов. В таких случаях нет необходимости определять денежную стоимость самого поврежденного ресурса. Если восстановление технически возможно и стоимость таких мер обоснованна на основании сравнительного анализа затрат и пользы, то стоимость мер, предпринятых для восстановления ущерба природным ресурсам является первоочередным и предпочтительным методом оценки ущерба. Восстановительные меры предпринимаются для

¹¹ *Barboza J.* Eleventh Report on International Liability for Injurious Consequences Arising out of Acts not Prohibited by International Law, UN Doc. A/CN.4/468. Yearbook of the International Law Commission 1995, Vol. II (Part One) chp. V (B)(2) and (3), p. 15.

¹² Document FUND/A/ES.1/13.

того, чтобы вернуть поврежденные природные ресурсы и услуги к их естественному состоянию, то есть как если бы случая повреждения не было вовсе¹³.

Поэтому представляется оправданным давать определение трансграничного ущерба, нанесенного окружающей среде, через меры по восстановлению поврежденных природных ресурсов.

С того момента, как положения о включении расходов на восстановительные меры окружающей среды в определение компенсируемого ущерба были внесены в международные договоры, они всегда сопровождались ограничительным термином «обоснованный»¹⁴. Критерий обоснованности требует, чтобы экономические и экологические расходы, связанные с такими мерами, уравнивались выгодами окружающей среде, полученными от восстановления. Он также требует использования наименее затратных средств достижения целей очистки или предотвращения в соответствии с принципом обязанности пострадавших принимать меры к уменьшению или избежанию ущерба¹⁵.

Представляется, однако, что несколько нежелательных последствий могут возникнуть из ограничения компенсации ущерба окружающей среде только обоснованными расходами на восстановление. Часто упоминаемый пример – в то время как «незначительный ущерб» компенсируется, так как он поправим, серьезный непоправимый ущерб не будет полностью компенсирован¹⁶. Похожей будет ситуация, когда,

¹³ Существуют и другие подходы к оценке ущерба окружающей среде, которые не основываются на экономических методах. Например, судьи или члены международного арбитража могут по своему усмотрению оценивать денежную стоимость ухудшения окружающей среды в каждом конкретном случае. В Италии, например, объем выплачиваемой компенсации рассчитывается по критериям справедливости; для этого судья должен оценить серьезность вины, стоимость восстановления, прибыль, полученную нарушителем. См. подробнее: *Maffei M.C. The Compensation for Ecological Damage in the "Patmos" Case*, In: *Francioni F., Scovazzi T. (eds.). International Responsibility For Environmental Harm*. London : Graham & Trotman Dordrecht [etc.]: [Nijhoff], 1991, p. 382.

¹⁴ Например, ст. 8 (2) d) КРОМПА 1988 года; Ст. 2 (2)(c)-(e) Протокола 1999 года к Базельской Конвенции.

¹⁵ См. подробнее: *Sands P., Stewart R.B. Valuation of Environmental Damage – US and International Law Approaches*, Review Of European Community And International Environmental Law, vol. 5 (1996), issue 4, p. 292.

¹⁶ При аварии танкера «Эксон-Вальдес» в 1989 году из-за фактических обстоятельств не представлялось возможным очистить загрязненный нефтью континентальный шельф залива Аляска, и корпорация Эксон сэкономила на расходах по очистке. См. подробнее: *Rest A. New Tendencies In Environmental Responsibility: Liability Law*. The

например, восстановление не будет проводиться, если его посчитали необоснованным. Далее, ущерб окружающей среде может быть необратимым, или в другом крайнем случае, экосистема может быть самовосстанавливающейся. Как справедливо отмечает К. Бэкман (Бельгия), действия, поддерживающие окружающую среду, должны всегда дополнять естественную способность природы к восстановлению¹⁷. Степень, в какой техническое вмешательство может помочь регенерации в таких обстоятельствах, далеко неясна. Необходимо учитывать, что в некоторых случаях человек мало что может сделать для восстановления окружающей среды, а зачастую только ухудшает ее состояние. Использование химических веществ и горячей воды в случаях нефтяного загрязнения позволяет убрать нефть, однако также убивает все микроорганизмы и приводит к стерильной окружающей среде. Сложно сказать, в какой степени необходимо вмешиваться человеку в таких ситуациях. Можно согласиться с мнением Х. Рустанда (Франция), что в таком случае, возможно, предпочтительнее оставить природе возможность самой ответить на такое загрязнение¹⁸.

Представляется, что критерий обоснованности требует взвешивания расходов на восстановление и ценности поврежденных природных ресурсов. Но, вследствие того, что большинство ресурсов не имеют рыночной ценности, такой подход сложен или невозможен для применения.

Тем не менее, некоторые указания на то, как определить обоснованность, уже закреплены в международном праве. П. 1 (о) ст. 1 Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 года в редакции Протокола 1997 года и п. 1 (I) ст. 1 Конвенции о дополнительном возмещении за ядерный ущерб 1997 года определяют три обстоятельства, которые должны быть рассмотрены судом в таких случаях: характер и степень причиненного ущерба или, в случае превен-

Work Of The UN/ECE Task Force On Responsibility And Liability Regarding Transboundary Water Pollution, Environ. Policy Law (1991), vol. 21, issue 3, 4, p. 137.

¹⁷ Beeckman K. Transboundary Damage to the Environment *Per Se*: Remedial Measures and Standing (1), Revue belge de droit international, vol XXIX (1996-2), p. 474.

¹⁸ Rustand H. Paris Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy. Progress Report on negotiations to revise the Convention. In: Reform of Civil Liability: International Symposium Budapest, Hungary, 31 May – 3 June 1999 / organized by the OECD Nuclear Energy Agency and the European Commission; hosted by the Hungarian Atomic Energy Authority and the Institute for Legal Studies of the Hungarian Academy of Sciences: Paris, OECD, 2000, p. 144.

тивных мер, характер и степень риска такого ущерба; насколько такие меры вероятно эффективны в момент принятия; соответствующие научно-технические знания. Перечень, очевидно, неисчерпывающий.

Если восстановить первоначальное положение невозможно, другое возможное решение – это приобрести и ввести эквивалент поврежденных ресурсов в окружающую среду. Луганская конвенция 1993 года дает широкое определение «восстановления окружающей среды» в статье 2, параграф 8: «любая обоснованная мера, направленная на восстановление поврежденных или уничтоженных компонентов окружающей среды, либо на введение, где это обоснованно, эквивалентных компонентов в окружающую среду». Определение мер восстановления, даваемое в Протоколе 1997 года к Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 года, содержит идентичное положение. Таким образом, в случаях, когда восстановление загрязненной окружающей среды невозможно или необоснованно, виновник загрязнения все равно обязан произвести возмещение, но не в форме восстановления поврежденных компонентов окружающей среды, а в форме замены разрушенных ресурсов и т.д. Общепринято, что восстановление должно быть первоочередной целью и что приобретение должно рассматриваться только как последнее средство. Причина в том, что первое имеет целью сохранить существующий загрязненный участок окружающей среды, в то время как второе означает оставление природного ресурса, когда восстановление невозможно.

Если ни один из вышерассмотренных двух вариантов не возможен, то за причиненный экологический ущерб может быть предусмотрена денежная компенсация. КРОМПА 1988 года в ст. 8 (2) не ограничивает компенсацию ущерба только расходами на восстановление загрязненной окружающей среды, но также включает платеж в случае, если восстановление *status quo ante* не осуществлялось. Однако эта конвенция в силу не вступила и может применяться только к деятельности по освоению минеральных ресурсов Антарктики. Таким образом, денежная компенсация ущерба окружающей среде скорее исключение, чем правило в международном праве. Тем не менее в проектах статей о международной ответственности за правомерную деятельность, разработанных Специальным докладчиком Х. Барбоза (Аргентина) в 1995 году, денежная компенсация предусматривалась, если восстановление или приобретение эквивалентных ресурсов «невозможно, необоснованно или недостаточно для достижения ситуации, приемле-

мо близкой к *status quo ante*»¹⁹. На наш взгляд, такие денежные выплаты за поврежденные природные ресурсы должны быть целевыми и направляться в специальные фонды для минимизации возможных экологических катастроф в будущем.

Наконец, некоторые авторы, в частности Р. Лефебер (Нидерланды), предлагают, чтобы нематериальный ущерб, понесенный в связи с потерей экологических удобств, также подлежал возмещению²⁰. Думается, что это пока нецелесообразно в связи с отсутствием на сегодняшний день достоверных методик оценки такого ущерба. Тем не менее нельзя исключать разработки таких экономических методик в будущем. В этой связи обоснованной является рекомендация Института международного права, предлагающая использовать для определения компенсируемого трансграничного экологического ущерба альтернативные критерии, в частности ухудшение полезных и эстетических ценностей окружающей среды, ценность для будущих поколений и др., в тех случаях, когда ущерб не поддается традиционной оценке²¹.

Во время переговоров на дипломатической конференции в 1997 году по пересмотру Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 года развернулась широкая дискуссия по вопросу о том, какие виды ущерба должны включаться в определение ущерба, подлежащего компенсации. Чернобыльская катастрофа явилась причиной того, что многие государства выступали за то, чтобы ущерб окружающей среде, экономические потери, стоимость превентивных мер были прямо перечислены в определении компенсируемого ущерба, так как именно такой ущерб составил большую часть ущерба от этой аварии. Другие выражали озабоченность тем, что такой широкий подход несправедливо уменьшит компенсацию за личный и имущественный ущерб²². По нашему мнению, по практическим сообра-

¹⁹ Barboza J. Eleventh Report on International Liability for Injurious Consequences Arising out of Acts not Prohibited by International Law, UN Doc. A/CN.4/468. Yearbook of the International Law Commission 1995, Vol. II (Part One) chp. V (B) (2) and (3), Paras. 374-405.

²⁰ Lefeber R. Transboundary Environmental Interference And The Origin Of State Liability. Deventer: Kluwer Law International, 1996, p. 140.

²¹ Ст. 25 Резолюции об ответственности по международному праву за экологический ущерб, принятой Институтом международного права 4 сентября 1997 года в Страсбурге: См. Review Of European Community And International Environmental Law, vol. 7 (1998), issue 1, p. 99-102.

²² Rustand H. Paris Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy. Progress Report on negotiations to revise the Convention. In: Reform of Civil Liability:

жениям нецелесообразно или неприемлемо требовать компенсации за любое и каждое физическое или химическое изменение в окружающей среде в результате загрязнения. Например, минимальные уровни загрязнения, не причиняющие сколько-нибудь заметного ущерба, или потери нескольких широко распространенных птиц не должны быть основанием ответственности²³.

Одним из способов определения компенсируемого ущерба является установление количественного порога: например, что ущерб должен быть существенным или серьезным; вредные последствия, находящиеся ниже такого порога, во внимание не принимаются. Пороговое ограничение было впервые введено во время арбитражного разбирательства дела *О плавильном заводе в Трейле* (США против Канады, 1941 год), которое установило: «...никакое Государство не имеет права использовать или разрешать использовать территорию таким образом, чтобы причинять ущерб газом в другом Государстве или на его территории или имуществу или лицам, если случай имеет серьезные [выделено нами – В.С.] последствия, и ущерб установлен точными и убедительными доказательствами»²⁴.

Количественные ограничения при оценке компенсируемого ущерба установлены и в других международно-правовых документах. Например, КРОМПА 1988 года применяется только к ущербу окружающей среде Антарктики или зависимым и связанным с ней экосистемам, «за исключением ущерба, который является незначительным или который был оценен и считается приемлемым согласно Конвенции» (Ст. 1.15); а Луганская конвенция 1993 года освобождает оператора от ответственности, если ущерб «был причинен загрязнением на приемлемых уровнях в данных местных обстоятельствах» (Ст. 8(d)). Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 года в редакции Протокола 1997 года признает расходы на восстановительные

International Symposium Budapest, Hungary, 31 May – 3 June 1999 / organized by the OECD Nuclear Energy Agency and the European Commission; hosted by the Hungarian Atomic Energy Authority and the Institute for Legal Studies of the Hungarian Academy of Sciences. Paris: OECD, 2000, p. 144.

²³ Специальный докладчик КМП Х. Барбоза отмечает: «...использование современных технологий предполагает определенный износ, выбросы некоторых отходов и другие виды загрязнения, которые мы все вынуждены терпеть...». *Barboza J.* International liability for the injurious consequences of acts not prohibited by international law and protection of the environment In *Recueil des cours / Academie de Droit International* (1994 III), vol. 247, p. 365.

²⁴ Reports of International Arbitral Awards. New York: United Nations, 1949, Vol. III, p. 1965.

меры, если только ухудшение окружающей среды не было незначительным. Хельсинкская конвенция о защите и использовании трансграничных водотоков и международных озер 1992 года упоминает «значительный» ущерб, а Хельсинкская конвенция ЕЭК ООН о трансграничных последствиях промышленных аварий 1992 года – «серьезный».

Пороговый подход можно отметить и в Белой Книге об экологической ответственности Европейского Союза²⁵. Он также используется в проекте конвенции о предотвращении трансграничного ущерба, подготовленном КМП. Для такого порога Комиссия международного права ООН использует термин «значительный» и он чаще всего используется в международных документах²⁶.

Вместе с тем Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, 1972 года, а также КГО 1969 года не устанавливают ограничения «значительности» для понятия ущерба, по крайней мере явного. Нет также предложений устанавливать такое пороговое требование для ущерба, причиненного не окружающей среде. Представляется, что личный и имущественный ущерб по определению считается значительным.

В целом любой порог является относительным и зависит от фактически понесенного ущерба. Согласно принципу предосторожности (*precautionary principle*), неблагоприятное воздействие на окружающую среду, наступления которого можно избежать, по общему правилу, менее допустимо, чем неизбежное вредное последствие. В свою очередь, квалификация последнего как ущерба обычно производится после сравнения приносимой деятельностью пользы и степени вредного последствия. То есть порог является скорее диапазоном, а не четкой границей. Значительность ущерба должна определяться в процессе практики применения такого порога в конкретных случаях, с учетом временного периода.

Ответственность тесно связана с установлением регулятивных стандартов. После принятия таких стандартов установление уровня компенсруемого ущерба окружающей среде станет более простым.

²⁵ *Bergkamp L.* The Commission's White Paper on Environmental Liability: A Weak Case for an EC Strict Liability Scheme. *European Environmental Law Review* May 2000, p. 141-147.

²⁶ Согласно Р. Лефеберу, «анализ более шестидесяти международных документов, судебных и арбитражных решений и иных документов показывает, что термин «значительный» или его эквивалент использовался чаще всего». *Lefebvre R.* *Transboundary Environmental Interference And The Origin Of State Liability*. Deventer: Kluwer Law International, 1996, p. 17.

В современных условиях возрастающее антропогенное воздействие на природные ресурсы планеты сделало актуальными вопросы защиты окружающей среды вне пределов национальной юрисдикции отдельных государств. Принцип 21 Стокгольмской декларации Конференции ООН по охране окружающей среды специально упоминает районы вне национальной юрисдикции, то есть общее достояние: «В соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и принципами международного права государства имеют суверенное право разрабатывать собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами национальной юрисдикции»²⁷.

Однако, на наш взгляд, международно-правовой институт ответственности не вполне применим к предотвращению и компенсации трансграничного ущерба районам общего достояния. Дать определение ущерба районам общего достояния пока не представляется возможным.

Понятие такого ущерба является составной частью более широкого режима ответственности и предотвращения, но не весь ущерб окружающей среде может быть возмещен через ответственность. Для того чтобы ответственность была эффективной:

- необходимо иметь идентифицируемые действующие источники загрязнения;
- ущерб должен быть конкретным и поддающимся количественной оценке; и
- необходимо иметь причинно-следственную связь между ущербом и определенными источниками загрязнения²⁸.

Общее достояние – это обширные территории открытого моря и его ресурсы, атмосфера. Ущерб этим ресурсам имеет широко распространенный и рассеянный характер, и поэтому невозможно установить связь между отрицательными экологическими последствиями и деятельностью каких-либо определенных источников. В некоторых случаях невозможно даже количественно выразить ущерб или установить какой-либо практический порог для ущерба. К примеру, где установить такой порог в случае определенных излучений, о которых установлено

²⁷ Действующее международное право. Т. 3. – С. 686.

²⁸ См. Белую Книгу об экологической ответственности, сноска 8 выше.

или предполагается, что они вредят атмосфере?²⁹ Это также верно, например, для истощения озонового слоя, парникового эффекта, климатических изменений. В настоящее время не ясно, кто может быть квалифицирован как пострадавшая сторона, если ни одно государство не понесло осязаемого ущерба. ибо ни одна международная организация не уполномочена представлять все международное сообщество в отношении общего достояния, которое предполагается принадлежащим всему человечеству. Ущерб районам общего достояния вредит всему мировому сообществу, поэтому принятие эффективных мер – в интересах всех государств. С другой стороны, любые действия по предотвращению и восстановлению, предпринимаемые отдельными государствами, не смогут прекратить деградацию и ухудшение районов общего достояния. Только совместные действия всех государств могут эффективно контролировать такие вредные изменения.

Таким образом, предотвращение и возмещение ущерба общему достоянию лучше всего осуществимо через сотрудничество государств в установлении регулятивных экологических стандартов. Меры сотрудничества могут включать создание систем мониторинга, проведение научных исследований, обмен информацией. Нарушение установленных стандартов может повлечь ответственность государств – участников этого договора, в частности наложение санкций в торговле и других сферах.

Подводя итоги, следует отметить, что формирование понятия трансграничного ущерба окружающей среде в современном международном праве продолжается. На наш взгляд, его определение в международных соглашениях следует давать в сочетании с определением самой окружающей среды. Это позволит точнее определять адекватные меры по минимизации ущерба природным ресурсам.

Компенсация ущерба окружающей среде должна в первую очередь проводиться путем восстановления поврежденных природных ресурсов, при этом причиненный ущерб должен быть значительным. Значительность трансграничного экологического ущерба определяется с учетом фактических обстоятельств и временного периода. Требуют дальнейшей регламентации и методы оценки причиненного трансграничного экологического ущерба.

²⁹ *Barboza J.* International liability for the injurious consequences of acts not prohibited by international law and protection of the environment In *Recueil des cours / Academie de Droit International* (1994 III), vol. 217, p. 397.

Оправданным является включение КМП в проект статей о международной ответственности за ущерб от правомерной деятельности положения о денежной компенсации в ситуациях, когда невозможны восстановление или замена поврежденных компонентов окружающей среды.

Проблема экологической безопасности в наши дни приобрела всеобщее значение. Развитие международного права окружающей среды в значительной степени изменило традиционный подход к трансграничному ущербу и делает сейчас акцент на предотвращении, а не на компенсации причиненного вреда. Ведь ущерб, наносимый окружающей среде, может быть необратимым и не поддающимся оценке в денежном выражении. Совершенствование международно-правовых документов, регулирующих отношения в области взаимодействия общества и природы, в целях защиты окружающей среды от негативных антропогенных изменений является неперенным условием устойчивого экономического и социального развития всех государств мирового сообщества.