

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Определение трансграничного ущерба окружающей среде *per se*

Вереина Л.В.*

В статье анализируются международно-правовые проблемы определения трансграничного ущерба, в частности ущерба/вреда, причиненного окружающей среде *per se*. В настоящее время существующие режимы ответственности за трансграничный ущерб лишь косвенно компенсируют затраты на принятие превентивных мер, предназначенных для предотвращения или смягчения вреда окружающей среде, а также затраты на восстановление или воссоздание состояния окружающей среды. Но преимуществом такого подхода является избежание сложной проблемы выработки определения экологического вреда и его экономической оценки, так как эта проблема – главная причина того, почему большинство режимов ответственности прямо не содержат обязательства компенсации за ущерб окружающей среде *per se*.

Ключевые слова: международно-правовая ответственность; правомерная деятельность; трансграничный ущерб; окружающая среда.

В рамках работы Комиссии международного права над темой «Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом» было подготовлено два документа – Проект статей о предотвращении трансграничного ущерба от опасных видов деятельности 2001 г.¹ и Принципы, касающиеся распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности 2006 г.² Для уяснения

* Вереина Лариса Владиславовна – к.ю.н., доцент кафедры международного права МГИМО (У) МИД России. vereinalarisa@mgimo.ru.

существующей практики государств по данной проблематике Комиссия проанализировала и обобщила принципы предотвращения и возмещения трансграничного ущерба в различных международных режимах ответственности, таких как режим ответственности за загрязнение морской среды (Конвенция об ущербе от загрязнения нефтью 1969 г.³, Конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью в результате разведки и разработки минеральных ресурсов морского дна 1977 г.⁴, Международная конвенция об ответственности и компенсации за ущерб в связи с перевозкой морем опасных и вредных веществ 1996 г.⁵, Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения бункерным топливом 2001 г.⁶ и другие); режим ответственности за ядерный ущерб (Парижская конвенция об ответственности перед третьей стороной в области ядерной энергии 1960 г.⁷, Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 г.⁸, Венская конвенция о дополнительном возмещении за ядерный ущерб 1997 г.⁹ и другие); ущерб, причиненный космическими объектами (Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами 1972 г.¹⁰); модель Европейского Союза¹¹ и деятельность в Антарктике (Протокол к Договору об Антарктике 1991 г.¹²); а также Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г.¹³, Конвенцию о трансграничном воздействии промышленных аварий 1992 г.¹⁴, Луганская конвенция об опасной деятельности 1993 г.¹⁵

На основании обзора международных режимов ответственности представляется, что понятие трансграничного ущерба в целом содержит: 1) традиционные элементы ущерба в национальном деликтном праве, такие как телесное повреждение, имущественный ущерб и экономические потери, и 2) ущерб окружающей среде *per se*. При этом в большинстве режимов понятие ущерба относится не к вреду для окружающей среды, а к вреду через окружающую среду, причиненному людям, имуществу и экономическим интересам. И компенсация за экономические потери в этих режимах лишь косвенно охватывает ущерб окружающей среде *per se*, включая компенсацию затрат на принятие превентивных мер, предназначенных для предотвращения или смягчения вреда окружающей среде, а также затрат на восстановление или воссоздание состояния окружающей среды, в котором она находилась до нанесения такого ущерба. Хотя тем самым, все же создается стимул для принятия оператором мер, направленных на предотвращение или

ограничение ущерба, а также для третьих лиц, которые заранее знают, что получают компенсацию за любые предпринятые ими ответные действия или принятые восстановительные меры.

Этот способ возмещения экологического ущерба не решает всех связанных в нем вопросов, но его преимуществом является избежание сложной проблемы выработки определения экологического вреда, которое подходило бы для всех возможных источников ущерба и всех элементов и функций естественной окружающей среды и природных ресурсов. И, самое главное, снимается вопрос об экономической оценке экологического вреда, а проблема количественного определения – главная причина того, почему большинство режимов ответственности прямо не содержат обязательства компенсации за ущерб окружающей среде *per se*. Есть общий принцип «загрязнитель платит», который упоминается в ряде международных документов и обеспечивает интернализацию издержек. В общем виде он излагается в принципе 16 Декларации Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро 1992 г.¹⁶ В договорной практике этот принцип обеспечивает основу для создания режимов строгой ответственности¹⁷. Каким бы ни было опасное вещество или материал, каким бы ни был неблагоприятно затронутый компонент окружающей среды, и какой бы ни была природа ее неблагоприятного изменения, виновник загрязнения должен платить, чтобы защитить окружающую среду и восстановить ее состояние, бывшее до повреждения.

Требование восстановления поврежденной окружающей среды поднимает вопрос о том, каковым должен быть соответствующий стандарт восстановления: *status quo ante* или состояние, в котором была бы окружающая среда, если бы вред не был нанесен. В случае динамичной экологической ситуации весьма возможно, что по причинам, не связанным с указанным вредом, окружающая среда со временем могла измениться. Если цель восстановления состоит в том, чтобы устранить последствия ущерба, наиболее подходящим может быть второй вариант. Однако оба эти стандарта, возможно, будет одинаково трудно достичь, учитывая неопределенность изменений экологии и вероятную нехватку любых предшествующих исследований, позволяющих определить первоначальное состояние. Если невозможно установить, каким могло бы быть состояние окружающей среды в отсутствии вреда, критерием могло бы быть «восстановление здорового биологического сообщества, в котором представлены и нормально функционируют

растения и животные, характерные для этого сообщества, даже при том, что оно, возможно, не имеет того же самого состава или возрастной структуры, которая присутствовала до причинения вреда»¹⁸.

Следующая проблема заключается в том, что делать, если окружающая среда так сильно повреждена, что она не может быть восстановлена в конкретном месте, или если полное восстановление заняло бы слишком много времени. Если поврежденная окружающая среда предоставляет существенную экологическую нишу, например, служит в качестве нерестилища или среды обитания для разновидности фауны, требующей защиты, или местом отдыха мигрирующих птиц или животных, то единственным экологически полезным способом исправления ситуации будет обеспечение эквивалентной окружающей среды поблизости. Это может включать приобретение и изменение определенного участка суши или моря. (Так обычно поступают в США¹⁹.) Однако в некоторых случаях создать эквивалентную окружающую среду поблизости оказывается невозможно. Здесь режим, основанный на гражданской ответственности, не функционирует, поскольку он основан на финансовой компенсации за финансовые убытки. В отсутствие попытки восстановления никакой компенсации не предусматривается.

Однако случаи возмещения такого ущерба все же случались. Так Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, 1972 г. является единственной существующей ныне конвенцией, касающейся ответственности государства, в отличие от гражданской ответственности. Она возлагает абсолютную ответственность на запускающее государство, определяемое как: 1) государство, которое осуществляет или организует запуск космического объекта, и 2) государство, с территории или установок которого осуществляется запуск космического объекта, за ущерб, причиненный его космическим объектом на поверхности Земли или воздушному судну в полете. В рамках Конвенции ущерб определяется как лишение жизни, телесное повреждение или иное повреждение здоровья; либо уничтожение или повреждение имущества государств, либо физических или юридических лиц или имущества международных межправительственных организаций. Следует отметить, что определение термина «ущерб» не включает явно вред окружающей среде.

Но уже первая – и до настоящего времени единственная претензия, предъявленная в соответствии с Конвенцией, включала требование компенсации экологического вреда, чтобы возместить затраты на удаление

остатков спутника для защиты естественной окружающей среды в малонаселенном удаленном регионе. 24 января 1978 г. советский спутник с двигателем, приводимым в действие небольшим ядерным реактором, разрушился над северо-западными территориями Канады. Канада потребовала компенсации за вред, причиненный радиоактивными обломками спутника, в соответствии с Конвенцией, Договором о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1967 г.²⁰ и общими принципами международного права. Хотя обломки не причинили никакого вреда при падении, их радиоактивные свойства означали, что они могут причинить вред радиацией людям и животным, контактирующим с ними. Впоследствии канадское правительство потратило около 14 миллионов канадских долларов, чтобы определить местонахождение, удалить и проверить рассеявшиеся на огромной арктической территории обломки спутника.

Поскольку Конвенция определенно не упоминает ущерб для окружающей среды, Канада ссылаясь на общие принципы международного права, утверждая при этом, что ущерб имуществу согласно Конвенции, должен расширительно толковаться так, чтобы включать стоимость уборки обломков и предотвращения потенциального вреда территории страны и ее жителей. В своем требовании Канада объясняла, что «цель этих действий состояла в том, чтобы определить природу и степень вреда, причиненного обломками, ограничить существующий ущерб и свести к минимуму риск дальнейшего ущерба и восстановить в возможной степени затронутые регионы до состояния, в котором они были бы, если бы вторжение спутника и выпадение его обломков не произошли»²¹. После затянувшихся переговоров Советский Союз согласился заплатить 3 миллиона канадских долларов, примерно половину из требуемых Канадой в качестве затрат на уборку территории²².

Толкование Канадой Конвенции 1972 г. было впоследствии подтверждено в Принципах использования источников ядерной энергии в космическом пространстве, принятых Генеральной Ассамблеей ООН в 1992 г.²³ Принцип 9 касается ответственности и компенсации. В параграфе 1 государства подтверждают, что международная ответственность государств за ущерб, причиненный их космическими объектами, полностью относится к космическому объекту, «имеющему ядерный источник энергии на борту». Параграф 3 заявляет, что «для целей настоящего принципа компенсация включает также возмещение

должным образом обоснованных расходов на проведение операций по поиску, эвакуации и расчистке, включая расходы на помощь, полученную от третьих сторон». Этот прецедент может быть обобщен в толковании термина «ущерб» так, чтобы включать в него стоимость удаления опасных материалов и восстановления окружающей среды, на которую он воздействовал, до состояния, в котором она бы находилась в отсутствие такого ущерба²⁴.

Более строгие положения о компенсации ущерба окружающей среде *per se* содержатся в национальном законодательстве. Например, американском Акте о нефтяных загрязнениях 1990 г., принятом после катастрофа танкера *Exxon Valdez* в 1989 г.²⁵ В дополнение к различным превентивным мерам Акт предусматривает более высокий уровень ответственности и компенсацию ущерба окружающей среде *per se*, именуемый «вред природным ресурсам». При этом он определяется как «убытки вследствие повреждения, разрушения, утраты или невозможности использования природных ресурсов, включая разумные затраты оценки размера убытков, подлежащих взысканию государственным опекуном имущества Соединенных Штатов, государственным опекуном имущества штата, государственным опекуном имущества индейского племени или опекуном иностранного имущества». В состав природных ресурсов включаются «земля, рыбы, дикая природа, флора и фауна данного региона, воздух, вода, запасы питьевой воды и другие подобные ресурсы, принадлежащие, управляемые, находящиеся в доверительном управлении, входящие в компетенцию или иначе управляемые Соединенными Штатами (включая ресурсы исключительной экономической зоны), любым государственным или местным органом власти, индейским племенем или любым иностранным правительством».

Количественно вред природным ресурсам складывается из стоимости восстановления, реабилитации, замены или приобретения эквивалента поврежденных природных ресурсов; уменьшения ценности этих ресурсов до их восстановления; и разумной стоимости оценки такого вреда. Все финансовые средства, полученные в качестве компенсации, должны использоваться только для того, чтобы оплатить восстановление и другие затраты, связанные с вредом, причиненным природным ресурсам.

Представляется, что существующие режимы ответственности за трансграничный ущерб меняться не будут, но возможный

международно-правовой режим, касающийся ущерба/вреда окружающей среде *per se*, мог бы включать в себя три элемента:

1. принятие превентивных мер загрязняющим, прекращение выброса (если таковой имеется) опасного материала или вещества и удаление его из окружающей среды, или возмещение затрат на принятие таких мер другим лицам;

2. восстановление загрязняющим окружающей среды до прежнего состояния – *status quo ante* – или до такого состояния, в котором она бы была, если бы указанный вред не был нанесен, или восстановление ее до состояния, разумно эквивалентного или приближенного к такому, на первоначальной или на соседней территории, или возмещение затрат на принятие таких мер другим лицам;

3. оплата штрафа, если окружающая среда не может быть восстановлена, размер которого определяется с учетом всех соответствующих обстоятельств ущерба и его виновника. Штраф мог бы выплачиваться в фонд восстановления окружающей среды, средства которого будут использоваться в случаях, когда виновник загрязнения не может быть найден или не может производить необходимые выплаты.

¹ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи ООН. 56-сессия. Дополнение № 10 (A/56/10). П. 52.

² Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи ООН. 61-сессия. Дополнение № 10 (A/61/10). С. 106.

³ United Nations, Treaty Series, vol. 973, p. 3.

⁴ International Legal Materials, vol. 16, 1977, p. 1450.

⁵ IMO document LEG/CONF.10/8/2.

⁶ IMO document LEG/CONF.12/DC/1.

⁷ United Nations, Treaty Series, vol. 956, p. 251.

⁸ International Legal Materials, vol. 2, 1963, p. 685.

⁹ International Legal Materials, vol. 36, 1997, p. 1473.

¹⁰ United Nations, Treaty Series, vol. 961, p. 187.

¹¹ Общая позиция Европейского Союза об ответственности за загрязнение окружающей среды в целях предотвращения и возмещения экологического ущерба, Official Journal of the European Union, C277 E/10, 18 November 2003, p.13.

¹² International Legal Materials, vol. 30, 1991, p. 1451.

¹³ International Legal Materials, vol. 30, 1991, p. 800.

¹⁴ International Legal Materials, vol. 31, 1992, p. 1333.

¹⁵ International Legal Materials, vol. 32, 1993, p. 128.

¹⁶ Действующее международное право. – М., 2002, стр. 947.

¹⁷ См., например, Конвенцию по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г. (International Legal Materials, vol. 31, 1992, p. 1312);

Конвенцию о промышленных авариях 1992 г. (International Legal Materials, vol. 31, 1992, p. 1333).

¹⁸ ‘Comments on European Commission White Paper on Environmental Liability (COM (2000) 66 final), June 2000, para. 2.6.5.

¹⁹ (US) Oil Pollution Act of 1990, 33 U.S.C. § 2706.

²⁰ Действующее международное право. – М., 2002, стр. 940.

²¹ Претензия к СССР за ущерб, причиненный советским аппаратом Космос 954, 23 января 1979 г., параграф 8, (1979) 18 International Legal Materials 899, 904.

²² Протокол, подписанный между Правительством Канады и Правительством Союза Советских Социалистических Республик в Москве 2 апреля 1981 г., (1981) 20 International Legal Materials 689.

²³ http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/outerspace_nucpower.shtml.

²⁴ См., например, International Law Association, Space Law Committee, Report to the London Conference, July 2000, by Maureen Williams, Special Rapporteur, p. 4.

²⁵ Подробное объяснение того, как фактически работает система, см. на сайте Национального управления исследований Мирового океана и атмосферы США <http://response.restoration.noaa.gov>.

Definition of Transboundary Damage to the Environment per se (Summary)

*Larisa V. Vereina**

The paper analyzes the international legal problems of the transboundary damage definition, particularly damage/harm to the environment per se. Currently the existing legal regimes for transboundary damage only marginally offset the costs of preventive measures designed to prevent or mitigate damage to the environment and the cost of its repair or restoration. But the advantage of this approach is to avoid the difficult problem of defining environmental damage and its economic assessment, as this problem – the main reason why most liability regimes do not directly include compensation for the damage to the environment per se.

Keywords: international liability; lawful activities; environment; transboundary damage; environmental harm

* Larisa V. Vereina – Ph.D. in Law, assistant professor of the Chair of International Law, MGIMO-University MFA Russia. vereinalarisa@mgimo.ru.