

УДК 341.236

Маслова Элина Олеговна

магистрант
Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте
Российской Федерации
Россия, Москва
elin.maslova@yandex.ru

Elina O. Maslova

Post-graduate student
The Russian Presidential Academy of National
Economy and Public Administration
Russia, Vladivostok

**ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЮРИДИЧЕСКОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВА ЗА
НАРУШЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ
НОРМ ПО ОХРАНЕ БИОТЫ ЗЕМЛИ**

**PROBLEMS OF REALIZATION OF THE LEGAL
RESPONSIBILITY OF THE STATE FOR
VIOLATION OF INTERNATIONAL LEGAL
NORMS FOR THE PROTECTION OF THE
BIOTA OF THE EARTH**

Аннотация

Статья посвящена актуальной в настоящее время проблеме реализации юридической ответственности государства за нарушение международно-правовых норм по охране биоты Земли. Автором определены виды ответственности в сфере охраны биоты Земли, которые урегулированы международным правом. Проанализированы подходы к соблюдению международных обязательств в сфере охраны и защиты растительного мира со стороны государства в международном праве. Исследована проблема определения «вины» и «ущерба» в рамках предмета статьи. Более подробно автор остановился на вопросе материальной и нематериальной ответственности государства за нарушение международно-правовых норм по охране биоты Земли.

Ключевые слова:

биота Земли, международное право, вина, ущерб, осмотрительность

Abstract

This article is devoted to the currently urgent problem of the implementation of the legal responsibility of the state for the violation of international legal norms for the protection of the biota of the Earth. The author defines the types of responsibility in the field of protection of the Earth's biota, which are regulated by international law. The approaches to compliance with international obligations in the field of protection and protection of flora by the state in international law are analyzed. The problem of determining "guilt" and "damage" within the scope of the subject of the article is investigated. The author dwelt in more detail on the issue of material and non-material responsibility of the state for violation of international legal norms for the protection of the biota of the Earth.

Keywords:

biota of the Earth, international law, guilt, damage, prudence

Кодификация института ответственности за причинение трансграничного ущерба окружающей среде началась еще в 60-е гг. прошлого века. В то время государства стали заключать договоры, в которые включался механизм ответственности за ущерб при осуществлении отдельных видов деятельности. Однако существенной проблемой в данной сфере является привлечение государства к ответственности за причинение вреда растительному миру Земли, что вытекает из-за отсутствия контроля со стороны мирового сообщества за деятельностью государства и соблюдением им основополагающих принципов международного экологического права. Поэтому исследование проблемы оснований и особенностей юридической

ответственности государства за нарушение международно-правовых норм по охране биоты Земли, бесспорно, является актуальным. Актуальность данного исследования обусловлена также и тем, что вопрос ответственности государства за загрязнение и уничтожение растительного мира является одним из наименее разработанных в международном праве.

Анализируя степень научной разработки данной проблематики, стоит обратить внимание, что к ней достаточно редко обращаются как отечественные, так и зарубежные исследователи. Частично исследуемая нами проблема затрагивается в работах Р.М. Ахмедова, Дж. Кроуфорда, И.И. Лукашука, И.В. Попова, А.М. Солнцева, Р. Амоса и др [3 – 5; 8; 11; 13].

Поэтому целью данной исследовательской статьи является анализ проблемы оснований и особенностей юридической ответственности государства за нарушение международно-правовых норм по охране биоты Земли.

В целом, доктрина международного права едино во мнении, что существуют разные виды ответственности в сфере охраны биоты Земли, которые урегулированы международным правом:

1) международно-правовая ответственность наступает за нарушение международно-правового обязательства государства, заключающегося в противоправном действии или бездействии государства за нарушение требований природоохранных соглашений или обычных норм международного права;

2) ответственность государства за деятельность, не запрещенную международным правом;

3) гражданская ответственность частных лиц по международному праву наступает независимо от наличия вины при условии причинения экологического вреда и является строгой; уголовная ответственность частных лиц, согласно международному праву, наступает за совершение международных экологических преступлений и регулируется международным уголовным правом [5, с. 166-167].

Традиционный подход в этой области предполагает, что соблюдение международных обязательств зависит только от желания государства соблюдать их. С точки зрения материального права, основной механизм поощрения соблюдения состоит в том, чтобы сделать любое нарушение дорогостоящим для государства, в частности, путем применения вторичных норм об ответственности государства. С процедурной точки зрения нарушение нормы может иметь несколько последствий,

начиная от первых утверждений о несоблюдении, за которыми часто следуют переговоры и консультации между заинтересованными государствами, до судебных механизмов урегулирования споров и, при необходимости, альтернативного урегулирования споров, таких как посредничество, примирение или расследование [13, р. 202 – 203].

Однако переход от соблюдения к несоблюдению требований нормы лучше понимать как процесс, допускающий различные степени. Речь идет о том, что международное право предусматривает определенные правовые последствия в случае «вины», «ущерба» или и того, и другого. В то же время, проведенный анализ показывает, что большинство представителей науки международного экологического права в качестве основного понятия в сфере ответственности государства за ущерб, нанесенный биоте Земли, принимают «вину». При этом они проводят различие между ответственностью (возмещением, возникающим в результате вины) и ответственностью (возмещением в отсутствие вины, но после ущерба).

С нашей точки зрения, это проблематично по двум основным причинам. Во-первых, «первичная» или «иницирующая» норма может по-разному определять ситуацию, влекущую за собой правовые последствия. Как правило, в ней указывается поведение, которому следует следовать с определенной степенью усердия (например, государства должны – или не должны – делать X). Если это поведение не соблюдается, норма будет считаться «нарушенной» и вызовет последствия, определенные другим набором норм, которые можно назвать «вторичными» или «репарационными» нормами (например, в случае нарушения будут применяться определенные последствия) [7, с. 232].

Однако бывают случаи, когда первичная норма предусматривает определенные последствия независимо от вины (например, возмещение будет причитаться, если произойдет событие X). Обычно это называется строгой ответственностью. Существуют нормы возмещения, устанавливающие последствия для ситуации, определенной такой первичной нормой (например, возмещение за наступление X будет организовано в соответствии с определенными принципами). Однако эта гипотеза технически не является «нарушением» первичной нормы, а просто случаем, когда соблюдаются все условия, требуемые этой нормой для инициирования возмещения ущерба [7, с. 233].

Вот тут-то и возникает проблема. Субъективная идея «вины», применяемая к абстрактному субъекту, такому как государство или международная организация, сбивает с толку. «Вина» в данном контексте означает «незаконность». Эта концепция легко вписывается в контекст ответственности за «нарушение», но ее трудно применить к последствиям (ответственности) действий без вины или незаконности. Действительно, если норма, определяющая гипотезу, вызывающую правовые последствия, не требует незаконности, термин «нарушение» является неуместным. Более уместно тогда говорить о «возникновении» запускаящей гипотезы или выполнении условий для возмещения ущерба. Эта терминологическая трудность еще более усугубляется тем фактом, что содержание таких иницирующих норм может в некоторой степени совпадать с содержанием вторичных норм, организующих возмещение. Тем не менее, концептуальное разграничение между первичными (иницирующими) и вторичными (возмещающими) нормами применимо как к ответственности за нарушение, так и к ответственности за наступление определенных событий [7, с. 233-234].

Подобно «вине» (незаконности), «ущерб» – это условие, установленное первичной нормой. В зависимости от конкретных случаев для наступления юридических последствий потребуются «вина», «ущерб» и/или другие условия. Вина (незаконность) всегда требуется для того, чтобы вызвать ответственность государств за нарушение (международно-противоправные деяния). Ущерб может также требоваться первичной нормой (например, для большинства нарушений принципа предотвращения), но это не всегда так (например, за нарушение процедурных обязательств, таких как представление отчетности или проведение оценки воздействия на растительный мир). Когда ситуация касается действий экономического оператора (частного или государственного), возникновение ущерба необходимо для запуска системы ответственности, предусмотренной в некоторых конкретных договорах (с упором на ущерб от ядерной энергетики или загрязнения нефтью) или предусмотренных некоторыми общими документами. И наоборот, вина не требуется, хотя она может повлечь за собой дополнительные последствия (т.е. сумма, за которую оператор несет ответственность, не будет ограничена) [1].

Важно также обратить внимание, что одна из проблем в исследуемой сфере заключается в том, как учитывать особые или «чрезвычайные» риски, связанные с определенными видами деятельности (например, выработкой электроэнергии на АЭС

или определенными промышленными процессами), которые полезны для государства, в котором они осуществляются, но которые могут вызвать неблагоприятные последствия для биоты Земли за пределами национальной юрисдикции и, соответственно, для других государств, либо как в результате их нормальной работы (последствия) или несчастного случая (риск) [8, с. 408].

Государство обязано соблюдать правила поведения («должная осмотрительность») для обеспечения того, чтобы его территория не использовалась для нанесения значительного ущерба окружающей среде в целом, и растительному миру, в частности, других государств или за пределами национальной юрисдикции. Оставляя в стороне ряд «серых зон» в сфере применения этого принципа, основное обязательство, налагаемое на государства, нарушается, если выполняются три условия [11, с. 41-42]:

1) причинение вреда (простого риска обычно недостаточно);

2) величина ущерба (ущерб ниже требуемого порога недостаточен для привлечения к ответственности) и его пространственный охват (в принципе, он должен выходить за пределы территории государства происхождения, хотя недавняя судебная практика, предполагает, что предотвращение применяется без территориальных ограничений);

3) обязанность проявлять должную осмотрительность (что подразумевает, что даже если ущерб соответствует условиям масштаба, государство не будет нести ответственности, если оно будет действовать с должной осмотрительностью).

Важно отметить, что проявление такой осмотрительности не является обстоятельством, исключающим противоправность, или основанием для оправдания, но является частью определения иницирующей или первичной нормы. Другими словами, чтобы доказать, что принцип предотвращения был нарушен, потерпевшее государство должно установить ущерб, его размер и масштабы, недостаточную осмотрительность государства, причинно-следственную связь между небрежностью и ущербом. После этого государство происхождения имеет возможность ссылаться на обычные обстоятельства, исключающие противоправность, включая необходимость, кодифицированную в статье 25 «Статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния» [10].

Рассмотрим на конкретном примере. В декабре 2015 года Международный суд вынес решение по объединенным делам об определенных действиях, осуществленных

Никарагуа в приграничной зоне, и о строительстве дороги в Коста-Рике вдоль реки Сан-Хуан. В то время, как Коста-Рика была оправдана за любое нарушение международного права, Суд постановил, что Никарагуа нарушила свои международные обязательства, в частности, выкопав несколько каналов, что повлияло на богатое биоразнообразие спорной территории. Согласно решению, Никарагуа была обязана возместить Коста-Рике материальный ущерб, причиненный незаконными действиями. Суд предоставил сторонам возможность договориться о причитающейся компенсации, но это было невозможно, и Коста-Рика обратилась в суд в январе 2017 года с просьбой определить размер убытков. Коста-Рика предъявила претензии по двум основным направлениям, а именно: поддающийся количественной оценке экологический ущерб, причиненный земляными работами в каналах, и дополнительные расходы, и расходы, связанные с мониторингом деятельности и связанным с этим экологическим ущербом. Стороны обменялись письменными состязательными бумагами, из которых стало ясно, что они существенно расходятся в методологии, используемой при расчете убытков за вред окружающей среде, причиненный противоправной деятельностью Никарагуа. Этот вопрос был в центре внимания второго раунда письменных состязательных бумаг, и он был подробно рассмотрен, когда Суд вынес свое решение 2 февраля 2018 года.

Это решение имеет важное значение, поскольку Международный Суд впервые рассматривает вопрос о компенсации за ущерб, причиненный биоте Земли. В итоге, Суд не полностью согласился с размерами компенсации, которую требовала Коста-Рика. По ключевому вопросу оценки Суд постановил, что «международное право не предписывает какой-либо конкретный метод оценки для целей возмещения ущерба окружающей среде» и «необходимо ... учитывать конкретные обстоятельства и характеристики каждого случая». Ясно, что Суд желает сохранить как можно больше гибкости в этом процессе. Тем не менее, возможно, в результате подход Суда к рассмотрению требований является довольно двусмысленным. В конечном итоге суд присудил Коста-Рике 120 000 долларов США за порчу и потерю экологических товаров и услуг в пострадавшем районе до восстановления, что значительно меньше 2 823 111,74 долларов США, заявленных Коста-Рикой. Rica, но и больше, чем 34 987 долларов США, предложенных Никарагуа. Суд постановил, что на эту сумму не начислялись проценты до вынесения решения. Коста-Рика также получила 2 708,39

долларов США на расходы по восстановлению и 236 032,16 долларов США на связанные с этим расходы на мониторинг и другие расходы [14, р. 527 – 541].

Что касается регулирования деятельности государства, которая влечет за собой потенциально серьезные риски, возможны два основных подхода. С одной стороны, некоторые авторы предлагали создать режим строгой ответственности. В соответствии с этой системой, любой ущерб, причиненный деятельностью с высоким риском, будет нести государство происхождения независимо от уровня его осмотрительности [7, с. 236]. С другой стороны, некоторые авторы сочли такой подход нереалистичным и утверждали, что лучшим способом учета характеристик деятельности с высоким риском было бы расширить базовый подход (ответственность за противоправные деяния), требуя при этом более высокого уровня осмотрительности, особенно с помощью международных стандартов, согласно которым простое создание «риска серьезного ущерба» было бы достаточным для нарушения (в контексте особо опасных видов деятельности такое отсутствие должной осмотрительности для предотвращения серьезного риска было бы эквивалентно фактическому ущербу) [4].

Последний подход оказал гораздо большее влияние в том, что касается ответственности государств за нарушение международно-правовых норм по охране биоты Земли. Действительно, с начала 1970-х годов принцип предотвращения получает все большее признание в договорном и обычном праве, а также находит выражение в стандартах «мягкого права», которые определяют содержание обязательства проявлять должную осмотрительность. Комиссия по международному праву, которая первоначально стремилась разработать режим строгой ответственности, применимый к государствам, была вынуждена признать невозможность продвижения вперед без переформулировки предмета, в частности путем разграничения двух компонентов. Первый привел к принятию в 2001 году «Проектов статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности», которые следует рассматривать как попытку разъяснить содержание принципа предотвращения (инициирующей нормы) в трансграничном контексте [9]. Вторая продолжила работу над международным режимом строгой ответственности с двумя важными изменениями, а именно режим нацелен на ответственность экономических операторов (а не государств), и текст, принятый в конечном итоге в 2006 году, просто предлагает набор параметров в форме «Проекта принципов

распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности» (Принципы КМП) [6]. Достаточно отметить, что эти два компонента, строго говоря, не являются «половинками» исходного плода, а только тем, что реально можно было сохранить при первоначальном подходе. Действительно, ядро первоначального проекта, т.е. строгий режим ответственности, применимый к государствам, был утрачен в процессе.

В любом случае государство обязано предотвращать. До сих пор мы ссылались только на обычный принцип предотвращения. Однако другие обязательства обычного характера (например, обязательство по уведомлению/консультированию или проведению оценки воздействия на биоту Земли) или договорные (например, обязательства по представлению отчетности) могут быть нарушены действием/бездействием государства, в котором осуществляется деятельность. Эти обязательства оговаривают условия их соблюдения или, в качестве альтернативы, нарушения, которые могут отличаться от упомянутых выше (т.е. ущерб определенного размера и масштаба, халатность). При этом многие обязательства, вытекающие из договоров, должны толковаться в более широком контексте, предусмотренном обязанностью проявлять должную осмотрительность [12, с. 56].

В последние два десятилетия эта обязанность привлекает все большее внимание в литературе, а также является предметом судебной практики и усилий по кодификации. В дополнение к признанию обычной основы принципа предотвращения Международным судом и другими судами, можно сослаться на вклад Института международного права и Комиссии по международному праву. Анализ их материалов дает довольно подробное представление о том, что означает должная осмотрительность в позитивном международном праве. Такое содержание можно резюмировать в пяти пунктах: 1) обязанность проявлять должную осмотрительность является обязательством поведения (причинение ущерба (или создание риска серьезного ущерба) не влечет за собой *ipso facto* нарушения этого обязательства); 2) стандарты должной осмотрительности определяются государствами в рамках усмотрения, оставленного ими в соответствии с международным правом (которое осуществляется в рамках «разумности» и не является абсолютным), 3) обязанность проявлять должную осмотрительность может варьироваться в зависимости от различных критериев, особенно в отношении времени, вида деятельности и возможностей рассматриваемого государства; 4) должная осмотрительность касается

как принятия мер, так и разумных усилий по их осуществлению; 5) осуществление такой осмотрительности включает в себя не только минимизацию трансграничных воздействий (или риска серьезного ущерба), но и минимизацию этих воздействий (и рисков), которые могут повлиять на районы за пределами юрисдикции любого государства или даже самой территории государства, где осуществляется деятельность [3, с. 16-17].

В целом, выделяют два вида ответственности государства за нарушение международно-правовых норм по охране биоты Земли – нематериальную и материальную. Конкретными формами нематериальной ответственности за экологические деликты могут быть реторсии (правомерные принудительные действия государства в ответ на недружественный акт со стороны другого государства), сатисфакция (принесение государством-нарушителем извинений пострадавшему государству) и репрессалии (правомерные принудительные действия государства, имеющие целью восстановление своих прав, нарушенных другим государством). Как репрессалии, в частности, довольно часто применяется задержание или арест рыболовных судов за нарушение правил рыболовства [2, с. 46-47].

Сущность материальной ответственности заключается в полной или частичной компенсации материального или морального вреда, причиненного вследствие нарушения международных экологических обязательств. В Протоколе об ответственности и компенсации за вред, причиненный в результате трансграничной перевозки опасных отходов и их удаления (2000 г.), в частности, говорится, что никакая ответственность не возлагается если будет доказано, что вред является результатом: а) военных действий или гражданской войны; б) природных явлений, которые имеют исключительный и опасный характер; в) преднамеренного противоправного поведения третьей стороны, включая и лицо, которому причинен вред (ст. 4).

В то же время в международной практике применяется и безвинная, или так называемая абсолютная, ответственность. Конвенция о международной ответственности за вред, нанесенный космическими объектами (1972 г.), например, предполагает, что запускающее государство несет абсолютную ответственность по выплате компенсации за ущерб, нанесенный ее космическими объектами на поверхности Земли или воздушному судну в полете (ст. 2) [2, с. 47-48].

Таким образом, на современном этапе развития человечество осознает неизбежность совместных усилий в сфере охраны растительного мира Земли. Как свидетельствует международная практика, привлечение государства к международной ответственности в случае причинения вреда биоте Земли, является сложной задачей. Можно выделять два основных вида международной ответственности государства в рассматриваемой сфере: ответственность за нарушение международно-правового обязательства государства по охране биоты Земли и ответственность за правомерное поведение, в результате которого наносится вред растительному миру. В случае совершения международно-противоправного деяния, которое повлекло вред, независимо от наличия вины со стороны государства, наступает «объективная» ответственность государства, в свою очередь «абсолютная» ответственность государства наступает в случае не запрещенного с точки зрения международного права поведения, которое наносит вред. В современном международном праве из-за недостаточности четкого правового регулирования назрела потребность в наличии универсального международного соглашения по вопросам международной ответственности государств за правомерную деятельность, в результате которой наносится вред.

Список использованных источников

1. Аналитическое исследование. Глобальная экологическая ответственность (2021). [Электронный ресурс]. – URL: https://delprof.ru/upload/iblock/cb5/DelProf_Analitika_Globalnaya-ekologicheskaya-otvetstvennost.pdf. – (дата обращения: 12.12.2021).
2. Анохин С.А., Ильясов М.С.З., Иванова Ю.А., Березко О.В., Левкина Е.С. Правовая охрана окружающей среды: Курс лекций. – М., 2017. – 218 с.
3. Ахмедов Р.М. Роль и значение международных конвенций (соглашений, договоров) в области природопользования и охраны окружающей среды / В сб.: Правовая охрана окружающей среды: материальные и процессуальные аспекты: Сб. ст. по мат. межвуз. круглого стола (посвящается памяти профессора И.А. Соболя). – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2016. – С. 14 – 19.
4. Кроуфорд Дж. Статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния. [Электронный ресурс]. – URL: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/rsiwa/rsiwa_r.pdf. – (дата обращения: 12.12.2021)

5. Лукашук И.И. Право международной ответственности. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – 432 с.

6. Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом. [Электронный ресурс]. – URL: <https://legal.un.org/ilc/reports/2004/russian/chp7.pdf>. – (дата обращения: 12.12.2021)

7. Международное экологическое право / Отв. ред. Р.М. Валеев. – М.: Статут, 2012. – 639 с.

8. Попов И.В. Международный суд как инструмент защиты интересов России в сфере экологии // Диалог культур и партнерство цивилизаций: материалы IX междунар. Лихачевских научных чтений. – СПб.: СПбГУП, 2009. – С. 406 – 410.

9. Проект статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности, 2001 г. [Электронный ресурс]. – URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/546/02/PDF/N0754602.pdf?OpenElement>. – (дата обращения: 12.12.2021)

10. Резолюция генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 2001 г. № 56/83 «Ответственность государств за международно-противоправные деяния». [Электронный ресурс]. – URL: <https://base.garant.ru/2565571/481e449fd4197a0206fb0eae698e20dc/>. – (дата обращения: 12.12.2021)

11. Солнцев А.М. Обязательство erga omnes в международном экологическом праве // Вопросы экономики и права. – 2015. – № 5. – С. 39 – 43.

12. Эриашвили Н.Д., Иванова Ю.А., Ращенко А.С. К вопросу об ответственности за нарушение международно-правовых норм по охране окружающей среды // Вестник Московского университета МВД России. – 2020. – № 1. – С. 54 – 58.

13. Amos R. Conservation practice and international law // International Conservation Law: The Protection of Plants in Theory and Practice. Routledge. – 2020. – Pp. 197 – 204.

14. Significant International Environmental Law Cases: 2017–18 // Journal of Environmental Law. – 2018. – № 30. – Pp. 527–541.