

МАТЕРИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ, ВОЗНИКАЮЩАЯ В РЕЗУЛЬТАТЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ СИТУАЦИЙ В АНТАРКТИКЕ

А. М. Солнцев,

аспирант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов,

О. Д. Миловидов,

студент 4 курса кафедры экологического и земельного
права МГУ им. Ломоносова

Антарктика — это территория, обладающая особым статусом в международном праве. Благодаря усилиям мирового сообщества в настоящее время создана и активно развивается уже почти 50 лет международная правовая система под названием «система Договора об Антарктике» (СДА), куда входят: Договор об Антарктике, действующие в рамках этого Договора меры и связанные с ним отдельные международные соглашения и действующие в рамках этих соглашений меры. На сегодняшний день СДА это:

Шесть основных договоров, регулирующих отношения между государствами в Антарктике¹:

Договор об Антарктике 1.12.1959 г. (Вашингтон)²;

¹ Тексты договоров см.: Лукин В.В., Клоков В.Д., Помелов В.Н. Система договора об Антарктике. Правовые акты, комментарии. СПб., 2002. Также можно назвать ряд международных соглашений, не входящих в СДА, но имеющих большое значение для охраны окружающей среды Антарктики: Международная конвенция по регулированию китобойного промысла (Вашингтон, 02.12.1946), Конвенция об охране озонового слоя (Вена, 22.03.1985) и Протокол по веществам, разрушающим озоновый слой (Монреаль, 16.09.1987), Конвенция о стойких органических загрязнителях (Стокгольм, 22.05.2001), Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС) (Вашингтон, 03.03.1973), Конвенция по сохранению мигрирующих видов диких животных (Бонн, 23.06.1979), Конвенция о биоразнообразии (Рио-де-Жанейро, 5.12.1992) и др.

² 46 государств ратифицировали. Участники Договора делятся на Консультативные Стороны (с правом голоса, считается таковым до тех пор пока проявляет свою заинтересованность в Антарктике путем проведением там существенной научно-исследовательской деятельности) и Неконсультативные Стороны. По данным на 01.11.2007 г.: 28 консультативных Сторон (12 первоначальных и 16 присоединившихся: Болгария, Бразилия, Германия, Индия, Испания, Италия, Китай, Республика Корея, Нидерланды, Перу, Польша, Украина, Уругвай, Финляндия, Швеция, Эквадор) и 18 сторон, не являющихся Консультативными сторона-

Конвенция о сохранении тюленей Антарктики 01.06.1972 г. (Лондон)³;

Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 20.05.1980 г. (Канберра)⁴;

Конвенция по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики 1988 г. (Веллингтон)⁵;

Протокол об охране окружающей среды к Договору об Антарктике 04.10.1991 г., (Мадрид)⁶;

Соглашение о сохранении альбатросов и буревестников (качурок) 19.06.2001 г. (Канберра)⁷.

Меры, действующие в рамках Договора об Антарктике;

Меры, действующие в рамках остальных договоров.

Под «Мерами» подразумеваются документы, принимаемые на ежегодных конференциях в рамках определенного международного договора СДА. Принимаемые Меры в основном затрагивают небольшие специальные вопросы, интересующие специалистов, исследующих проблемы Антарктики, и не притягивают внимания юристов-международников. В российской науке незаслуженно мало внимания уделяется правовому анализу СДА⁸, вместе с тем не так давно

ми (Беларусь, Чехия, Словакия, Дания, Румыния, Папуа Новая Гвинея, Венгрия, Куба, Греция, Северная Корея, Австрия, Канада, Колумбия, Швейцария, Гватемала, Турция).

³ Конвенция вступила в силу 11.03.1978. На 01.11.2007 — 16 стран ратифицировали (в т.ч. Россия).

⁴ Конвенция вступила в силу 07.04.1982. На 01.11.2007 — 34 страны ратифицировали (в т.ч. Россия).

⁵ Конвенция в силу не вступила. Международное сообщество осудило возможность промышленной разработки минеральных ресурсов Антарктики, выразив «глубокое сожаление» в связи с принятием данной Конвенции в Резолюции ГА ООН №43/83 от 7.12.1988.

⁶ Протокол вступил в силу для России 14.01.1998. На 01.11.2007 Протокол ратифицировали 32 государства.

⁷ Соглашение было выработано под эгидой Конвенции по сохранению мигрирующих видов диких животных, вступило в силу 01.02.2004. На 01.11.2007 — 11 стран ратифицировали, Россия не участвует.

⁸ *Абашидзе А.Х., Солнцев А.М.* Усиление экологической ответственности в системе Договора об Антарктике (на пути к Международному полярному году (2007 — 2008 гг.)) // Государство и право. 2006. № 10. С. 59-66; *Авхадеев В.Р.* История развития и современные аспекты международно-правового статуса Антарктики. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007; *Лукин В.В., Матвеев А.А.* Международно-правовые аспекты научных исследований в Антарктике (на примере озера Восток) // Юрист-международник. 2005. № 3. С. 46-56; *Солнцев А.М.* Охрана окружающей среды в Антарктике // Международная научно-практическая конференция, посвященная 75-летию МГЮА: Традиции и новации в Российском

произошло событие, заслуживающее пристального внимания и тщательного юридического анализа.

В 2005 г. на XXVII КСДА (Консультативное совещание участников по Договору об Антарктике 1959 г.) было принято Приложение VI к Протоколу по охране окружающей среды к Договору об Антарктике «Материальная ответственность, возникающая в результате чрезвычайных экологических ситуаций»⁹. Данный документ обсуждался 13 лет и вступит в силу после его утверждения 28 Консультативными Сторонами. По месту окончательного согласования текста Приложения VI его принято называть Стокгольмское Приложение («Stockholm Annex»)¹⁰.

В соответствии со ст.4 Протокола об охране окружающей среды к Договору об Антарктике 1991 г. Приложения к Протоколу составляют его неотъемлемую часть и могут одобряться и вступать в силу в соответствии со ст. IX Договора об Антарктике 1959 г. Согласно п. 4 ст. IX Договора об Антарктике 1959 г. меры, принятые на КСДА вступают в силу по утверждению их всеми Договаривающимися Сторонами, представители которых имели право участвовать в совещаниях, созданных для рассмотрения этих мер. Таким образом, для того, чтобы Приложение VI вступило в силу, каждая Консультативная сторона обязана проинформировать США, как Правительство-депозитарий, в письменной форме о том, что она одобрила Мэру 1 (2005). На сегодняшний день только Швеция приняла внутренний законодательный акт, который позволит ей имплементировать Приложение VI.¹¹

В Российской Федерации, к сожалению, отсутствует единый нормативный документ о деятельности в Антарктике¹². В проект

праве. Сборник статей. М., 2006. С. 208-209. В зарубежной науке можно отметить следующие исследования: The Antarctic legal system and the environmental issues / Ed. G. Tamburelli. Giuffre Editore. Milano, 2006; International Law for Antarctica / Ed. F. Francioni, T. Scovazzi. 2ed ed. Kluwer Law International, 1996.

⁹ Мэра I (2005).

¹⁰ Подробный комментарий см.: *Абашидзе А.Х., Солнцев А.М.* Усиление экологической ответственности в системе Договора об Антарктике (на пути к Международному полярному году (2007 — 2008 гг.)) // Государство и право. 2006. № 10. С. 59-66.

¹¹ Swedish Antarctica Act (SFS 2006:924). Вступил в силу 1.10.2006 г.

¹² В настоящее время можно лишь отметить два документа: Постановление Правительства РФ от 11.12.1998 № 1476 «Об утверждении Порядка рассмотрения и выдачи разрешений на деятельность российских физических и юридических лиц в районе действия Договора об Антарктике» и Приказ Росгидромета от 10.07.2000 № 102 «Об утверждении формы Заявки на получение разрешения на деятельность

Экологического кодекса РФ не включены положения об охране полярных регионов (Арктики и Антарктики) и действия на них¹³. Однако, согласно «Плану законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2007 год»¹⁴ законопроект «О регулировании деятельности российских граждан и юридических лиц в Антарктике» должен быть рассмотрен на заседании Правительства РФ в ноябре 2007 г. и внесен в Государственную Думу РФ в декабре 2007 г. Отметим, что концепция федерального закона¹⁵ разрабатывалась в 2006 г., то есть уже после принятия Меры 1 (2005), поэтому в тексте зафиксировано, что «процесс одобрения этой Меры Правительством Российской Федерации и ее реализация сопряжены с определением в законодательном порядке ответственности и соответствующей меры наказания в отношении российских граждан и организаций, допустивших нарушения, указанные в Приложении VI к Протоколу». Интересен процесс одобрения документов, принятых на КСДА — государственно-правовая практика показывает, что Меры, принятые на КСДА, одобряются Постановлениями Правительства РФ. Так в 1999 г. Правительством РФ после согласования с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти были одобрены Рекомендации и Меры, принятые за семь лет на КСДА XV-XXI¹⁶, а заинтересованными федеральными органами исполнительной власти было указано обеспечить реализацию Рекомендаций и Мер. В 2005 г. были одобрены Меры, принятые на КСДА XXII-XXVI и XII Специальным КСДА¹⁷.

российских физических и юридических лиц в районе действия Договора об Антарктике». Подобный правовой пробел имеет место быть и с правовым регулированием вопросов в Арктике. В настоящее время существует лишь «Проект Концепции устойчивого развития Арктической зоны РФ» 2006 г. и проект федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации» 2006 г.

¹³ Текст проекта Экологического кодекса России на официальном интернет-сайте Министерства природных ресурсов России: www.mnr.gov.ru.

¹⁴ Распоряжение Правительства РФ от 29 декабря 2006 г. N 1852-р. Ответственными за подготовку и сопровождение законопроекта являются Росгидромет, МИД России, МПР России, Минсельхоз России с участием Российской академии наук.

¹⁵ Текст концепции федерального закона см.: Морское право. 2006. № 2. Данный журнал является сетевым: www.sea-law.ru/journal/2006-02/law.html

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 10.05.1999 № 518 «О Рекомендациях и Мерах, принятых Консультативными совещаниями государств — участников Договора об Антарктике» // СЗ РФ. 1999. № 20. Ст. 2442.

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 10.06.2005 № 369 «О мерах, принятых консультативными совещаниями по Договору об Антарктике» // СЗ РФ. 2005. № 25. Ст. 2506.

В 2007 г. на XXX КСДА (Индия, г. Нью-Дели, 30.04.2007 — 11.05.2007) Великобритания предложила для обсуждения документ под названием «Материальная ответственность в Антарктике: имплементация Приложения VI к Протоколу об охране окружающей среды во внутреннее законодательство. Ключевые проблемы и сложные аспекты»¹⁸. Великобритания сообщила, что информация о различных проблемах была получена от экспертов самых разных государств. Целью этого документа является не введение ограничений для интерпретации Сторонами этого Приложения, а создание условий для обмена идеями и опытом между разработчиками законодательства. Есть области, — например, наличие достаточного и приемлемого страхового покрытия — где экспертам было бы полезно объединить имеющуюся информацию. Многие делегации дали высокую оценку этому документу и выразили благодарность Великобритании, поскольку это может стать для них большим подспорьем в процессе подготовки к ратификации Приложения VI¹⁹. Представители государств обменялись мнениями по ряду вопросов, перечисленных в Информационном документе, включая такие вопросы, как значение термина «строгая материальная ответственность» в англо-саксонском и римском праве и перевод этого термина на испанский язык; необходимость определения деятельности, предусмотренной п. 5 ст. VII Договора об Антарктике; наличие приемлемого страхового покрытия; множество вопросов, где есть пересечения с различными аспектами национальных правовых систем, и тот факт, что многим Сторонам необходимо проводить согласование с целым рядом министерств и ведомств²⁰.

Принятие данного международного акта внесло важный вклад в кодификацию и прогрессивное развитие института объективной ответственности государств, особенно, учитывая факт окончания рассмотрения в 2006 г. темы «Международная ответственность за

¹⁸ Информационный документ 054 (IP 54) «Материальная ответственность в Антарктике: имплементация Приложения VI к Протоколу об охране окружающей среды во внутреннее законодательство».

¹⁹ Заключительный отчет XXX КСДА. Часть I. п. 104.

²⁰ В Российской Федерации согласно «Межведомственному распределению обязанностей по обеспечению участия Российской Федерации в деятельности органов и организаций системы Договора об Антарктике» (Постановление Правительства РФ от 2.05.2006 № 267) в этот процесс включены: Росгидромет, Российская академия наук, Минсельхоз России, МИД России, Минфин России, МПР России и Росрыболовство (Федеральное агентство по рыболовству Минсельхоз России).

вредные последствия действий, не запрещенных международным правом» Комиссией международного права ООН²¹.

В целом, Приложение VI «Материальная ответственность, возникающая в результате чрезвычайных экологических ситуаций» к Протоколу по охране окружающей среды можно рассматривать как новый сильный международно-правовой инструмент в сфере укрепления института материальной ответственности за ущерб, возникающий в результате деятельности в районе действия Договора об Антарктике. Скорейшее утверждение 28 Консультативными Сторонами Приложения VI укрепит Систему Договора об Антарктике и не даст усилиться росту активности стран, предлагающих использовать их национальные законодательства на антарктических территориях, на которые ранее ими были заявлены соответствующие притязания. Система Договора об Антарктике по-прежнему является единственным в своем роде примером международного сотрудничества. Получив статус природного заповедника, используемого в мирных и научных целях, Антарктика стала ареной успешного международного сотрудничества

²¹ В 2001 г. были приняты «Проекты статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности», а в 2006 г. — «Проекты принципов, касающихся распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности». Таким образом была окончена работа Комиссии международного права, которая велась почти 30 лет (1978 — 2006 гг.). Подробнее см.: *Солнцев А.М.* Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом // Сборник тезисов Международной научно-практической конференции «Перспективы развития современного права в контексте интернационализации». Архангельск, 2007.