



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/CN.4/487/Add.1
3 April 1998
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

КОМИССИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА
Пятидесятая сессия
Женева, 20 апреля - 12 июня 1998 года
Нью-Йорк, 27 июля - 14 августа 1998 года

ПЕРВЫЙ ДОКЛАД О ПРЕДОТВРАЩЕНИИ ТРАНСГРАНИЧНОГО УЩЕРБА В РЕЗУЛЬТАТЕ ОПАСНЫХ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ,

подготовленный Специальным докладчиком г-ном Пеммараджу Шринивасой РАО

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ЧАСТЬ ВТОРАЯ. КОНЦЕПЦИЯ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ: ПРИНЦИПЫ ПРОЦЕДУРЫ И СУЩЕСТВА		
1 - 110		3
I. Принципы процедуры	2 - 60	3
A. Принцип предварительного разрешения	2 - 5	3
B. Принцип международной оценки воздействия на окружающую среду	6 - 21	5
C. Принципы сотрудничества, обмена информацией, направления уведомлений добросовестного проведения консультаций и переговоров	22 - 38	12
D. Принцип недопущения или предотвращения споров и их урегулирования	39 - 53	17
E. Принцип недискриминации	54 - 60	23

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
II. Принципы существа	61 - 110	26
А. Принцип принятия мер предосторожности	61 - 72	26
В. Принцип "загрязнитель платит"	73 - 86	30
С. Принципы справедливости, создания потенциала и благого управления	87 - 110	35
1. Обеспечение справедливости для всех представителей поколения	88 - 92	35
2. Обеспечение справедливости по отношению к нынешнему и будущим поколениям	93 - 98	39
3. Укрепление потенциала	99 - 102	43
4. Благое управление	103 - 110	46
ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ. ВЫВОДЫ	111 - 120	60

ЧАСТЬ ВТОРАЯ

КОНЦЕПЦИЯ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ: ПРИНЦИПЫ ПРОЦЕДУРЫ И СУЩЕСТВА

1. Учитывая характер концепции предотвращения и представленное в части первой пояснение в отношении предметного охвата темы, режим предотвращения значительного ущерба, обусловленного опасными видами деятельности, можно было бы установить на основе ряда принципов процедуры и существа. Принципы процедуры могли бы включать: а) предварительное разрешение; б) оценку воздействия на окружающую среду; с) уведомление, консультации и переговоры; d) принципы предотвращения или недопущения и урегулирования споров; и е) принцип недискриминации. Принципы существа могли бы включать: а) принятие мер предосторожности; б) принцип "загрязнитель платит"; и с) справедливость, создание потенциала и благое управление.

І. Принципы процедуры

А. Принцип предварительного разрешения

2. Обязанность не причинять значительного трансграничного ущерба и предотвращать любой такой ущерб влечет за собой требование о недопущении государством в пределах его территории деятельности, связанной с таким риском, без его предварительного разрешения. Требование о предварительном разрешении является, таким образом, важным элементом принципа предотвращения¹.

3. Это требование было сформулировано Барбосой, когда он представлял в своем шестом докладе статью 16, посвященную односторонним предупредительным мерам. Оно содержалось и в

¹ Требование о предварительном разрешении отличается от требования, касающегося предварительного согласия на основании полученной информации. Последнее было сформулировано в контексте экспорта опасных отходов или химических веществ или других веществ из одной страны в другую. Оно предусматривает, что импортирующее государство должно дать свое согласие до экспорта опасного продукта из страны происхождения. Такое согласие должны испрашивать и получать соответствующие организации путем предоставления импортирующему государству полной информации о продукте в целях обеспечения охраны здоровья жителей и окружающей среды импортирующего государства. В случае экспорта опасных или вредных веществ оно предусматривает также, что страна происхождения должна, насколько это возможно, убедиться до такого экспорта, что страна импорта располагает необходимыми средствами и потенциалом для обработки опасного вещества, предназначенного для экспорта, и обращения с ним. Требование о предварительном согласии на основании полученной информации было использовано в не имеющих обязательной силы документах, разработанных в рамках Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО,) и включено в имеющие обязательную юридическую силу соглашения, касающиеся международной торговли опасными веществами, такие, как Базельская конвенция 1989 года, Бамакская конвенция 1991 года и Правила Европейского сообщества (ЕС) 1993 года. Эти и другие соображения см. в изданиях G. Handl and R.E. Lutz, "Transferring Hazardous Technologies and Substances: International Legal Challenge" (Graham and Trotman/Martinus Nijhoff, 1989); см. также P. Sands, "Principles of International Environmental Law: Frameworks, Standards and Implementation" (Manchester University Press, 1995), pp. 464-467.

его последующих докладах. Вместе с тем, начиная со своего девятого доклада, с целью подчеркнуть важность принципа предварительного разрешения он отвел ему отдельную и самостоятельную статью. Таким образом, статья 11, в предварительном порядке принятая Комиссией в 1994 году, гласит:

"Государства обеспечивают, чтобы виды деятельности, указанные в статье 1, не осуществлялись на их территории или иным образом под их юрисдикцией или контролем без их предварительного разрешения. Такое разрешение также требуется в случае, когда планируется существенное изменение, которое может превратить данный вид деятельности в вид деятельности, указанный в статье 1"².

4. Этот же текст был принят в 1996 году Рабочей группой в качестве статьи 9. Требование о предварительном разрешении предполагает, что предоставление такого разрешения зависит от выполнения необходимых условий и требований, имеющих своей целью обеспечить, чтобы соответствующий риск надлежащим образом оценивался, регулировался и ограничивался. Каждое государство может свободно выбирать и устанавливать методы и способы вынесения этого определения до предоставления разрешения. Кроме того, требование о предварительном разрешении обязывало бы также государства создать надлежащий механизм надзора для обеспечения того, чтобы связанная с риском деятельность осуществлялась в рамках и на условиях, установленных на момент, когда на нее дается разрешение. С этой целью государства должны принять необходимые законодательные и административные акты. В таком законодательстве можно было бы указать виды деятельности, требующие получения предварительного разрешения государства³.

² Yearbook ... 1994, vol. II (Part Two), p. 159.

³ См. комментарий к статье 11, касающийся требований о предварительном разрешении в *ibid.*, p. 166. Из текста следует, что Рабочая группа предлагает в своем комментарии, чтобы требование о предварительном разрешении рассматривалось в качестве требования, устанавливающего презумпцию того, что деятельность, охватываемая проектом статей, осуществляется на территории или в иных условиях под юрисдикцией или контролем государства с ведома этого государства. (Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят первая сессия, Дополнение № 10 (A/51/10, стр. 285, пункт 3 комментария к статье 9). Барбоса в своем пятом докладе предложил статью о присвоении обязательств (статья 3), в которой говорится, что государство-источник несет обязательство в отношении возмещения ущерба, если оно знало или имело возможность узнать, что на его территории или в других местах, находящихся под его юрисдикцией или контролем, осуществляется или будет осуществляться соответствующая деятельность. Также, согласно этой статье, если нет доказательств обратного, предполагается, что государство-источник знает или имеет возможность узнать, что соответствующая деятельность осуществляется на его территории (Ежегодник ... 1990 год, том II (Часть первая), стр. 125, документ A/CN.4/428 и Add.1). Члены Комиссии выразили сомнения в правильности тезиса о том, что ответственность какого-либо государства зависит от того, знает оно или имеет возможность узнать. Было отмечено, что такая концепция ответственности должна быть соразмерна эффективному контролю государства или других образований, действующих под его контролем или юрисдикцией, и, что еще более важно, имеющимся в их распоряжении средствам предотвращения, сведения к минимуму или возмещения ущерба. В целях учета этих соображений, особенно условий развивающихся стран, имеющих большие территории и испытывающих нехватку финансовых и административных средств для надзора за деятельностью на их территориях, Специальный докладчик включил в статью 3 вышеупомянутое "предположение". Это

(продолжение...)

5. Требование о предварительном разрешении и последующее требование о запросе заключения об оценке воздействия на окружающую среду применялось бы также в случае наличия намерения внести в планируемую деятельность после выдачи разрешения любое существенное изменение, которое может превратить эту деятельность в деятельность, вызывающую значительный риск трансграничного ущерба. Это, в частности, предусматривается в статье 1 (v) Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Вместе с тем в Конвенции не содержится определения концепции "существенного изменения", и решение о применимости этого документа будет, таким образом, частично основываться на суждении. Основным критерий мог бы заключаться в том, что существующая деятельность, подверженная какому-либо существенному изменению, включена в добавление I к Конвенции и что на такое изменение требуется разрешение компетентного органа⁴. Некоторыми примерами крупных изменений являются: строительство дополнительных производственных мощностей, широкомасштабное использование новой технологии в рамках существующей деятельности, перенос автомобильных магистралей, скоростных дорог или изменение направления взлетных и посадочных полос в аэропортах. Учитывалось бы также изменение в инвестициях и производстве (объем и вид), физической структуре или выбросах. Высказывается также мысль о том, что целесообразно было бы изучить случаи, когда существенное изменение представляет собой увеличение такого же масштаба, что и пороговые величины, указанные в добавлении 1 к Конвенции, или увеличение предложенных пороговых величин, в зависимости от обстоятельств. Отдельно можно было бы рассмотреть случаи, когда в результате предлагаемых изменений существующая деятельность достигает таких пороговых величин⁵.

В. Принцип международной оценки воздействия на окружающую среду

6. Обязанность предотвращения значительного трансграничного ущерба влечет за собой требование об оценке наличия реальной вероятности того, что какой-либо отдельный вид деятельности может причинить такой значительный ущерб. Весьма распространенным способом оценки соответствующего потенциального ущерба становится практика предъявления требования о представлении заключения об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС)⁶.

7. Концепция правовой обязанности проводить оценку воздействия на окружающую среду в соответствии с национальным законодательством впервые была разработана в Соединенных Штатах Америки в 70-е годы. Позднее Канада и Европа приняли такой же подход и в основном регламентировали его в рамках руководящих принципов. В 1985 году директивой Европейского

³ (...продолжение)

"предположение" должно учитываться только в случае режима ответственности, но даже в этом контексте оно вызывает определенные расхождения во мнениях относительно его актуальности.

⁴ См. "Current Policies, Strategies and Aspects of Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context" (United Nations publication, Sales No. E.96.II.E.11), p. 48.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid., p. vii. Согласно материалам одного из исследований Организации Объединенных Наций, ОВОС уже продемонстрировала свою ценность с точки зрения осуществления и укрепления деятельности по устойчивому развитию, поскольку она сочетает в себе принцип осторожности и принцип предотвращения экологического ущерба, а также предусматривает возможность участия общественности.

сообщества на государства-члены была возложена обязанность выполнять минимальное требование об оценке воздействия на окружающую среду. С того времени многие другие страны также установили в своем национальном законодательстве, что проведение ОВОС является необходимым условием выдачи разрешения на осуществление экспериментальной или опасной промышленной деятельности⁷.

8. Желательно, чтобы меры по оценке экологических последствий любого предложения осуществлялись на самой ранней соответствующей стадии процесса принятия решений и чтобы ей уделялось такое же внимание, как экономическим и социальным проблемам. В идеале это применяется не только к частным, но и к правительственным проектам, с тем чтобы принципы экологической устойчивости учитывались в ключевых правительственных решениях на всех уровнях всякий раз, когда разумное исключение вероятности значительного воздействия на окружающую среду не представляется возможным. Процедуры оценки окружающей среды в случае политики, планов и программ должны, насколько это возможно, отражать принципы оценки воздействия на окружающую среду, которые применяются к проектам. Вместе с тем экологическая экспертиза политики, плана или программы не должна заменять оценку экологических последствий на проектном уровне.

9. Принципы экологической экспертизы обычно конкретизируются в основном законодательном акте. Они могут быть также конкретизированы в подзаконных нормативных актах, в правилах или в административных процедурах. Большое количество развивающихся стран, как представляется, согласны с тем, что "программа ОВОС наилучшим образом осуществляется в рамках полномочий, предусмотренных законом"⁸. Если процесс экологической экспертизы закрепен в нормах права, любое нарушение этого порядка является нарушением закона. Если же он закрепен в административных процедурах, они могут подлежать выполнению как закон лишь в том случае, если на то содержится четкое указание в основном законодательстве. Подзаконные акты, такие, как положения, правила и постановления органов местной власти, могут быть предметом рассмотрения в судебном порядке. Однако административные процедуры больше подходят на инструкции, и обеспеченных правовой санкцией обязательств они не порождают⁹.

10. В национальном законодательстве по вопросам ОВОС рассматриваются, в частности, следующие аспекты:

⁷ Обзор различных правовых и административных систем стран Северной Америки и Европы применительно к политике, планам и программам ОВОС см. в издании "Application of Environmental Impact Assessment Principles to Policies, Plans and Programmes" (United Nations publication, Sales No. E.92.II.E.28), pp. 42-43. В настоящее время то или иное законодательство в области ОВОС имеют примерно 70 развивающихся стран. Другие страны либо занимаются выработкой нового и дополнительного законодательства в области ОВОС, либо планируют сделать это. См. M. Yeater and L. Kurukulasuriya, "Environmental Impact Assessment Legislation in Developing Countries", in Sun Lin and L. Kurukulasuriya (ed.), "UNEP's New Way Forward: Environmental Law and Sustainable Development" (UNEP, 1995), p. 259. Формат ОВОС, принятый в законодательстве большинства стран, см. *ibid.*, p. 260.

⁸ См. M. Yeater and Kurukulasuriya, *ibid.*, p. 259.

⁹ См. C. Herbert, "Developing Environmental Legislation for Sustainable Development in Small Island States: Some Legal Considerations from the Commonwealth Caribbean", *Commonwealth Law Bulletin*, vol. 22 (July-October 1996), pp. 1229-1230.

- a) предложения или деятельность, требующие проведения ОВОС;
- b) передача этих предложений или деятельности на рассмотрение учреждения;
- c) оценка учреждением предложения или установление им его рамок (см. пункт 11) в целях определения экологических последствий этого предложения или деятельности, включая необходимость представления заключения о воздействии на окружающую среду (ЗВОС);
- d) форма, в которой должно представляться ЗВОС в случае его необходимости;
- e) комментарий общественности в отношении проекта ЗВОС;
- f) подготовка окончательного ЗВОС и урегулирование спорных вопросов, возникших в ходе процесса;
- g) представление ЗВОС вместе с комментариями различных органов;
- h) подлежащие принятию во внимание решения и вопросы, касающиеся, в частности, требований в отношении мониторинга и обзора¹⁰.

11. Установление направленности исследования по ОВОС с учетом потребностей конкретного вида деятельности называется определением рамок исследования. В идеале рамки исследования должны определяться совместно стороной, выдвинувшей предложение, правительством и общественностью и другими заинтересованными сторонами. В большинстве случаев предполагается, что сторона, выдвинувшая предложение, сама должна подготовить доклад или оплатить его подготовку компетентной, независимой третьей стороной. Как правило, расходы по подготовке документов, связанных с ОВОС, покрываются стороной, выдвинувшей предложение, и включаются в бюджет расходов на планируемую деятельность. Что же касается связанных с соответствующей деятельностью расходов на управление природопользованием, то после получения разрешения они включаются в оперативный бюджет стороны, выдвинувшей предложение. Расходы, связанные с рассмотрением документации, касающейся ОВОС, и наблюдением за реализацией стороной, выдвинувшей предложение, результатов ОВОС, как правило, покрываются правительством¹¹.

12. Слабым местом законодательства в области ОВОС традиционно является обеспечение последующей деятельности по итогам исследования, касающегося ОВОС. В результате обзора национального законодательства ряда стран было установлено, что в случае наличия таких недостатков в нем, как правило, предусматриваются штрафные санкции. К числу типичных правонарушений, дающих основание для предъявления иска, относятся: непроведение ОВОС до осуществления какого-либо вида деятельности; действия в нарушение процесса ОВОС, сокрытие, подтасовка данных или представление ложной информации; причинение экологического ущерба. Нарушения правовых обязанностей, касающихся ОВОС, могут повлечь за собой приостановление или прекращение деятельности, изменение или приостановление действия или аннулирование экологической санкции, выплату штрафа, предоставление компенсации за ущерб, выполнение

¹⁰ Ibid., pp. 1229-1230.

¹¹ См. M. Yeater and Kurukulasuriya, op. cit. (сноска 7 выше), pp. 263-264.

обязанности по восстановлению (или возмещение правительству расходов на восстановление) или тюремное заключение¹².

13. Проведение оценки значительного риска трансграничного ущерба - в результате ОВОС или иным образом - сразу же привело бы в действие обязанность государства происхождения уведомить государства, которые могут быть затронуты, путем предоставления им всей имеющейся информации, включая результаты любой проведенной оценки¹³. Своевременное уведомление затрагиваемого государства или государств ускорило бы процесс принятия решений, касающихся соответствующего проекта. В любом случае государства, которые могли бы оказаться затронутыми, имели бы право а) знать, какие проводятся расследования и каковы их результаты; б) предлагать проведение дополнительных или иных расследований; и с) самостоятельно проверять результаты таких расследований. Кроме того, существует мнение о том, что такая оценка должна предшествовать осуществлению любого решения в отношении соответствующей деятельности. Это обязывает стороны проводить предварительное изучение рисков, а не оценку последствий того или иного вида деятельности после какого-либо события¹⁴.

¹² Ibid., p. 267.

¹³ См. раздел 4 части XII Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 года, посвященный мониторингу и экологическим оценкам любых опасностей или последствий загрязнения морской среды и обмену результатами этой деятельности с другими государствами, которые могут оказаться затронутыми таким загрязнением вследствие запланированной деятельности под юрисдикцией и контролем государства. Разработанный ЮНЕП в 1978 году проект принципов поведения в области окружающей среды для руководства государств в вопросах сохранения и гармоничного использования природных ресурсов, разделяемых двумя или более государствами, Соглашение Ассоциации государств Юго-Восточной Азии об охране природы и природных ресурсов 1985 года, Оперативная директива Всемирного банка 1989 года, Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 года, Протокол об охране окружающей среды к Договору об Антарктике 1991 года, Конвенция о биологическом разнообразии 1992 года и принцип 17 Рио-де-Жанейрской декларации 1992 года также могут быть приведены в качестве примеров документов, в которых предусматривается обязанность проведения оценки воздействия на окружающую среду. Упоминание об этих соглашениях см. в издании New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade "New Zealand at the International Court of Justice; French Nuclear Testing in the Pacific; Nuclear Tests Case, New Zealand v. France" 1995 (New Zealand 1996), p. 184. См. также статьи 12 и 18 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года.

¹⁴ См. New Zealand at the International Court of Justice, *idem.*, pp. 182-183. Кроме того, один из комментаторов отметил: "Можно, однако, рассмотреть вопрос о функции уведомления и консультации в этом отношении. Цель такого сотрудничества заключается в том, чтобы создать другим возможно затрагиваемым государствам условия для выдвижения и защиты своих интересов. Этот процесс сотрудничества обязательно будет включать обмен мнениями в отношении значительности возможного ущерба, который, вероятно, будет иметь место. Следовательно, вопрос об актуальности определенного аспекта касается перспективы возможно затрагиваемых государств. Поскольку этому государству надлежит определить и принять решение о том, затрагиваются ли его интересы, ответ на вопрос об актуальности, как представляется, заключается в том, что необходимо уведомлять обо всех аспектах, которые в разумной перспективе могут считаться актуальными". Peter Tobias Stoll, "The International

(продолжение...)

/...

14. В случае совместно используемых ресурсов или в тех случаях, когда оценка воздействия потребовала бы проведения расследований не только на территории государства происхождения, но и на территории государств, которые могли бы быть затронутыми, имеет место преимущество, заключающееся в участии затрагиваемых государств даже на раннем этапе процесса подготовки ОВОС. Такое участие могло бы способствовать как совместным, так и раздельным - но одновременным - усилиям по внесению необходимого вклада в работу по завершению подготовки ОВОС¹⁵.

15. Случаи, когда существует необходимость проведения ОВОС, не всегда могут быть предварительно определены на основании объективных критериев. Всегда бы присутствовал элемент суждения. На национальном уровне конкретные аспекты национального законодательства в области ОВОС, административной практики и экологических условий могли свидетельствовать о наличии случаев, требующих проведения ОВОС. В качестве альтернативы с использованием некоторых критериев, как-то местоположение, районы и масштаб деятельности, характер ее воздействия, степень риска, общественные интересы и экологические ценности, можно было бы также составить перечень видов деятельности, подлежащих ОВОС. Подготовленный таким образом перечень или используемые критерии можно было бы обновлять и пересматривать с учетом накопленного опыта и более глубоких знаний об используемых материалах, их воздействии, а также технологии, которые могут появиться в дальнейшем. Некоторые вещества перечислены в ряде конвенций в качестве вредных или опасных, и их использование в любой деятельности может само по себе быть свидетельством того, что эти виды деятельности способны причинить значительный трансграничный ущерб и требуют в этой связи проведения ОВОС¹⁶.

16. Существует также ряд конвенций, в которых перечисляются виды деятельности, являющиеся предположительно вредными, и это может служить сигналом того, что эти виды деятельности могут подпадать под действие проекта статей и требовать в этой связи ОВОС¹⁷.

¹⁴ (...продолжение)

Environmental Law of Cooperation" in Rudiger Wolfrum (ed.), Enforcing Environmental Standards: Economic Mechanisms as Viable Means? (Springer-Verlag, 1996), p. 47.

¹⁵ См. "Current Policies ..." op. cit. (сноска 4 выше), p. 69.

¹⁶ См., например, Конвенцию по предотвращению загрязнения моря из наземных источников 1974 года (статья 4) и Конвенцию по защите морской среды района Балтийского моря 1992 года.

¹⁷ См. Добавление I к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, в котором ряд видов деятельности, таких, как нефтеочистительные заводы, тепловые электростанции, установки, предназначенные для производства обогащенного ядерного топлива и т.д., определены в качестве источников возможной опасности для окружающей среды и в качестве видов деятельности, требующих проведения ОВОС в соответствии с Конвенцией; Приложение II к Конвенции о гражданской ответственности за ущерб от деятельности, опасной для окружающей среды, в котором такие виды деятельности, как установки или объекты для частичного или полного удаления твердых отходов, жидких отходов путем сжигания на земле или в море, установки или объекты для термического разложения твердых, газообразных или жидких отходов в условиях ограниченного поступления кислорода, определены в качестве опасных видов деятельности. В приложении I к этой же Конвенции содержится также перечень опасных веществ. См. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят первая сессия, Дополнение № 10 (A/51/10), пункт 8 комментария к статье 10, сноски 104 и 105, стр. 289-290.

17. При оценке степени вероятного воздействия того или иного вида деятельности на окружающую среду необходимо учитывать как характер, так и масштабы этого воздействия. Необходимо также исходить из возможности того, что данный вид деятельности может причинить значительный трансграничный ущерб, когда его воздействие усиливает кумулятивный эффект уже существующих и по отдельности значительных воздействий¹⁸.

18. Содержание оценки степени риска может меняться в зависимости от конкретного вида деятельности и других действующих факторов. Руководящие указания ЮНЕП 1987 года "Цели и принципы оценки воздействия на окружающую среду" предусматривали, что "в тех случаях, когда масштабы, характер или место осуществления намечаемого вида деятельности могут оказать значительное воздействие на окружающую среду, должна быть проведена всесторонняя оценка воздействия на окружающую среду" (принцип 1). Согласно принципу 4, надлежащая ОВОС должна включать как минимум следующее:

- a) описание планируемой деятельности;
- b) описание среды, которая может подвергнуться воздействию, включающее конкретную информацию, необходимую для определения и оценки экологических последствий планируемой деятельности;
- c) в соответствующих случаях описание практических вариантов;
- d) оценку вероятного или потенциального воздействия на окружающую среду планируемой деятельности и ее вариантов, включая прямое, косвенное, кумулятивное, краткосрочное и долгосрочное воздействия;
- e) определение и описание имеющихся мер по смягчению пагубного воздействия планируемой деятельности и ее вариантов и оценку таких мер;
- f) указание на пробелы в знаниях и непроясненные моменты, которые могут возникнуть при обработке требуемой информации;
- g) указание на то, не окажет ли планируемая деятельность или ее варианты воздействия на окружающую среду любого другого государства или района, находящихся за пределами национальной юрисдикции;
- h) краткое, нетехническое изложение информации, предоставляемой в соответствии с предыдущими пунктами¹⁹.

19. В этой связи в статье 4 Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 года в порядке рекомендации государствам-участникам

¹⁸ "Current Policies...", *op. cit.* (сноска 4 выше), p. 49.

¹⁹ Полный текст см. в издании P.W. Birnie and A. Boyle, "Basic Documents on International Law and the Environment" (Oxford, 1995), p. 29.

предусматривается содержащийся в добавлении II аналогичный вышеуказанному перечень из девяти пунктов, по которым должны запрашиваться информация для целей ОВОС²⁰.

20. Выполнение требования относительно оценки степени риска посредством проведения оценки воздействия на окружающую среду и обязанности уведомлять соответствующие государства о существующем для них риске затрагивает ряд вопросов, касающихся: сроков уведомления и представления информации, содержания самого уведомления, ответственности за процедурные меры, направленные на подключение к этому общественности, в частности затрагиваемого государства в процедурах ОВОС государства происхождения, и на установление ответственности за связанные с этим расходы. Поэтому в контексте рассмотрения этих вопросов в связи с осуществлением Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 года было отмечено:

"Нынешняя практика не дает основания говорить об осуществлении положений Конвенции в полном объеме. На сегодня достигнуты разные результаты в области проведения оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, что позволяет сделать вывод об отсутствии до сих пор единого подхода к обмену трансграничной информацией. Предлагаемые подходы могли бы служить для компетентных национальных властей руководством в деле практического применения соответствующих положений Конвенции. В свое время можно было бы проанализировать опыт, накопленный в деле применения этих подходов"²¹.

21. Уместно также отметить, что при рассмотрении системы Антарктического договора и общих принципов права окружающей среды один из обозревателей указал, что:

"принятие экологической оценки сегодня можно рассматривать как прогрессивную тенденцию международного права, но не более того; мы вряд ли можем сказать, что государства считают эту практику юридически обязательной согласно общему международному праву"²².

²⁰ В содержащемся в Конвенции 1991 года перечне не упоминается, однако, о требовании указывать, не окажет ли планируемая деятельность или ее варианты воздействия на окружающую среду любого другого государства или района, находящихся за пределами национальной юрисдикции, которые содержатся в подпункте d руководящих указаний ЮНЕП. В подпункте h добавления II к Конвенции, говорится, однако, что при необходимости в оценку экологического воздействия должно включаться краткое содержание программ мониторинга и управления и всех планов послепроектного анализа - требование, которое в руководящих указаниях ЮНЕП отсутствует.

²¹ Economic Commission for Europe, *op. cit.* (сноска 4 выше), p. 46.

²² L. Pineschi, "The Antarctic Treaty System and General Rules of International Environmental Law" in F. Francioni & T. Scovazzi (eds.), *International Law of Antarctica* (1987), p. 187. Что касается законодательств развивающихся стран в области ОВОС, то было отмечено, что вопрос ее эффективности до сих пор не прояснен. К числу общих проблем, с которыми продолжают сталкиваться развивающиеся страны, относятся: мощная политическая и иная поддержка неограниченного социально-экономического развития, громоздкие институциональные или административные механизмы, по вине которых происходят задержки и создается впечатление, что оценка воздействия на окружающую среду сдерживает процесс развития, отсутствие в странах опыта и знаний в области (продолжение...)

С. Принципы сотрудничества, обмена информацией, направления уведомлений добросовестного проведения консультаций и переговоров

22. Общий принцип сотрудничества между государствами является важным принципом в деле предотвращения ущерба. Другими актуальными в этом отношении принципами являются принципы добросовестности и добрососедства. Принцип сотрудничества подчеркивается в статье 3 Хартии экономических прав и обязанностей государств от 12 декабря 1974 года (резолюция 3281 (XXIX) Генеральной Ассамблеи), в резолюции 2995 (XXVII) Генеральной Ассамблеи от 15 декабря 1972 года о сотрудничестве между государствами в области окружающей среды и в резолюции 3129 (XXVIII) Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 1973 года о сотрудничестве в области окружающей среды в отношении природных ресурсов, принадлежащих двум или нескольким государствам. Кроме того, принцип 24 Стокгольмской декларации по проблемам окружающей человека среды 1972 года гласит:

"Международные проблемы, связанные с охраной и улучшением окружающей среды, следует решать в духе сотрудничества всех стран, больших и малых, на основе равноправия. Сотрудничество, основанное на многосторонних и двусторонних соглашениях или на другой соответствующей основе, крайне важно для организации эффективного контроля, предотвращения, уменьшения и устранения отрицательного воздействия на окружающую среду, связанного с деятельностью, проводимой во всех сферах, и это сотрудничество следует организовывать таким образом, чтобы в должной мере учитывались суверенные интересы всех государств".

23. Принцип сотрудничества подчеркивается и в статье 197 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 года, которая требует от государств сотрудничества "в формулировании и разработке международных норм, стандартов и рекомендуемых практики и процедур, соответствующих настоящей Конвенции, для защиты и сохранения морской среды с учетом характерных региональных особенностей".

24. В статье 8 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года (резолюция 51/229 Генеральной Ассамблеи) за государствами водотока предусматривается общее обязательство сотрудничать "на основе суверенного равенства, территориальной целостности, взаимной выгоды и добросовестности в целях достижения оптимального использования и надлежащей защиты международного водотока".

25. Растущая опора на принцип сотрудничества значительна тем, что знаменует отход от классического принципа, основывавшегося на принципах сосуществования государств, и подчеркивает более позитивное или даже более согласованное взаимодействие между ними, возлагая на них в то же время позитивные обязательства совершать определенные действия²³.

²² (...продолжение)

ОВОС и финансовых ресурсов для осуществления законодательства, низкая активность общественности и отсутствие у ОВОС реальных рычагов влияния на процесс принятия решений; см. Yeater and Kurukulasuriya, *op. cit.* (сноска 7 выше), p. 267.

²³ Доклад Генерального секретаря, озаглавленный "Прогрессивное развитие принципов и норм международного права, касающихся нового международного экономического порядка", A/39/504/Add.1, приложение III: аналитическое исследование, стр. 19-20. См. также F.Francioni, "International Co-operation for the Protection of the Environment: The (продолжение...)

26. Сотрудничество может предусматривать как нормоустанавливающую работу, так и организационное строительство, а также меры, принимаемые в духе разумного учета взаимных интересов и с ориентацией на общие цели. Соответственно, имеется ряд договоров, в которых инкорпорированы принципы справедливого использования ресурсов, принадлежащих нескольким государствам, и принят комплексный подход к освоению таких ресурсов, особенно в контексте речных бассейнов. В этой связи можно сослаться на Договор между Соединенными Штатами и Канадой о совместном освоении бассейна реки Колумбия 1965 года, Договор о водах реки Инд 1961 года между Индией и Пакистаном, Соглашение между Суданом и Объединенной Арабской Республикой о всемерном использовании вод реки Нил 1959 года и Соглашения о Плана действий по экологически рациональному использованию общей системы реки Замбези 1987 года²⁴. В случае нефтяных ресурсов, когда несколько государств имеют права на разработку перекрывающихся, трансграничных или близко расположенных друг от друга месторождений, государства обычно заключают совместные договоренности о сотрудничестве в деле освоения соответствующего ресурса. Заключаемые на этот счет договоренности, которые называют также "эксплуатационными соглашениями", определяют права и обязанности участников. Такие межгосударственные эксплуатационные соглашения заключались между Суданом и Саудовской Аравией в 1974 году, между Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии и Норвегией в 1976 году и между Австралией и Индонезией в 1989 году²⁵.

27. На процедурном уровне сотрудничество предусматривает обязанность уведомлять потенциально затрагиваемое соседнее государство (государства) и вступать с ним (ними) в консультации. Уведомительная обязанность будет иметь конкретное содержание в случае, когда планируется деятельность, сопряженная с риском значительного трансграничного ущерба другим государствам или районам за пределами национальной юрисдикции. Такая обязанность сотрудничества может также предполагать регулярный обмен данными и информацией, как это предусматривается в статье 9 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года.

28. Государство в любом случае обязано предоставлять такую информацию, которая легко ему доступна. Однако ожидается, что государства будут прилагать самые активные усилия к сбору, а в надлежащих случаях - обработке данных и информации таким образом, чтобы облегчить их использование другими государствами, которым они сообщаются.

²³ (...продолжение)
Procedural Dimension", in W. Lang, H. Neuhold and K. Zemanek (eds.), Environmental Protection and International Law (1991), p. 203.

²⁴ См. A. Deng, "Peaceful Management of Natural Resources" in International Law as a Language for International Relations: Proceedings of the United Nations Congress on Public International Law (United Nations publication, Sales No. T.96.V.4), pp. 186-188.

²⁵ Ibid., pp. 194-197.

29. Обязанность сотрудничества и следующая обязанность - уведомительная - предполагают также, что, когда другому государству требуется какая-либо дополнительная информация, она также предоставляется²⁶.

30. Когда другим заинтересованным государствам предоставляется по их просьбе дополнительная информация, эту услугу можно оказывать за разумную плату. Кроме того, если говорить о сроках уведомления и объеме подлежащей представлению информации, абстрактно определить какой-то стандарт трудно, поскольку нет определенности в том, что составляет соответствующий ущерб, и поскольку стандарты на этот счет могут варьироваться. Далее: очевидно, что обязанность направлять уведомления и представлять соответствующую информацию другим заинтересованным государствам связана с национальной политикой, процедурой и законодательством²⁷.

31. Кроме того, общая обязанность сотрудничать понимается сейчас также как выходящая за рамки обязанностей государства, на чьей территории осуществляется сопряженная с риском деятельность, по отношению к третьим государствам и даже тем государствам, которые фактически затронуты или могут быть ею затронуты. Как отмечалось, "возможно, это указывает на наличие определенного ощущения общей заинтересованности в сокращении и смягчении причиненного или (могущего быть причиненным) ущерба". Далее, "эта общая заинтересованность, видимо, рассматривается как преобладающая над самой логикой ответственности в тех случаях, когда ответственность не может быть установлена или когда государство, ответственное за ущерб, не в состоянии сократить или смягчить причиненный ущерб"²⁸.

32. Общая обязанность сотрудничать может также находить выражение в виде учреждения совместных плановых комиссий и/или других совместных комиссий²⁹.

33. Что касается нормативного уровня, то трудно сделать заключение о наличии в международном обычном праве обязательства сотрудничать вообще. Государства готовы признать наличие общей международной заинтересованности и общей обязанности сотрудничать только в тщательно очерченных областях. В связи с этим отмечалось, что "многочисленные сходные положения в действующих договорных режимах, касающихся каждого из этих аспектов

²⁶ Здесь стоит, однако, обратить внимание на замечания Арбитража по делу об озере Лану, в котором говорится: "государство, желающее [заняться запланированной деятельностью], которая окажет воздействие на международный водоток, не может [в одностороннем порядке] решать, окажутся ли затронутыми интересы другого государства; об этом может судить только другое государство, которое имеет право на информацию о соответствующих предложениях" (*International Law Reports* 1957, p. 119). См. также доводы Новой Зеландии в Международном Суде (см. сноску 13 выше).

²⁷ См. Stoll, *op.cit.* (сноска 14 выше), p. 48.

²⁸ Ibid., p. 54; см. также сноску 43, p. 55. См. также статью 7 Страсбургской резолюции 1997 года Института международного права об окружающей среде.

²⁹ См. резолюцию о проблеме загрязнения рек и озер в международном праве, которая была принята Институтом международного права на его афинской сессии в сентябре 1979 года и в которой есть статьи об обмене информацией, предварительном уведомлении и создании международных учреждений по борьбе с загрязнением (*Annuaire de l'Institut de droit international* (1979), p. 196. См. также A. Deng, *op.cit.* (сноска 24 выше), p. 192.

сотрудничества, нельзя воспринимать как образующие соответствующие нормы международного обычного права, которые можно считать общеприменимыми в экологических вопросах"³⁰.

34. Обязанность направлять уведомления подводит нас к обязанности консультироваться с заинтересованными государствами на основе представленной или необходимой информации. Цель консультаций - согласовать конфликтующие интересы и добиться взаимовыгодных или удовлетворительных решений. В статье 17 общих принципов, принятых Группой экспертов по праву окружающей среды Международной комиссии по окружающей среде и развитию³¹, говорится, что такие консультации должны добросовестно проводиться по соответствующей просьбе на раннем этапе между уведомляющим (уведомляющими) и уведомляемым (уведомляемыми) государствами. Арбитраж по делу об озере Лану в своем решении 1957 года отметил, что в тех случаях, когда затрагиваются различные интересы прибрежных государств, "государство, расположенное вверх по течению, обязано в соответствии с нормами добросовестности принимать во внимание различные затрагиваемые интересы, стремиться всячески удовлетворять их, сообразуясь с собственными интересами, и демонстрировать, что оно действительно заботится при этом о том, чтобы согласовать интересы других прибрежных государств со своими собственными"³².

35. В этой связи можно также упомянуть дело "О территориальной юрисдикции Международной комиссии по реке Одер", рассматривавшееся Постоянной Палатой Международного Правосудия, когда Палата, отвергнув аргумент Польши о том, что юрисдикция Комиссии заканчивается в том месте, где Одер начинает протекать по территории Польши, отметила: "Сразу видно, что решение проблемы стремились найти не в идее о праве прохода, в пользу государств, расположенных вверх по течению, а в общности прибрежных государств". Палата указала далее, что "эта общность заинтересованности в судоходной реке становится основанием общего юридического права, основными чертами которого являются полное равенство всех прибрежных государств в пользовании рекой на всем ее протяжении и недопущение никаких льгот для какого-либо из прибрежных государств по сравнению с другими"³³.

36. Соображения, приводившиеся выше применительно к обязанности проводить консультации, относятся и к обязанности вступать в переговоры, которая может возникнуть впоследствии. Например, в статье 17 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года отмечается, что консультации и переговоры "проводятся на основе того, что каждое государство должно добросовестно и в разумной степени учитывать права и законные интересы другого государства". Что же касается планируемой деятельности, то в пункте 3 статьи 17 заявляется далее, что "в ходе консультаций и переговоров уведомляющее государство воздерживается от осуществления или санкционирования осуществления планируемых мер, если уведомляемое государство просит об этом при направлении им сообщения, в течение срока в шесть месяцев, если не достигнута иная договоренность".

³⁰ Stoll, *op.cit.* (сноска 14 выше), p. 48.

³¹ Environmental Protection and Sustainable Development - Legal Principles and Recommendations, adopted by the Experts Group on Environmental Law of the World Commission on Environment and Development (Graham and Trotman/Martinus Nijhoff, 1986), pp. 104-105.

³² International Law Reports, 1957, p. 139.

³³ P.C.I.J., Series A, No. 23, p. 26.

37. Вполне закрепилось, что обязательство вступать в переговоры, когда оно возникает, не включает обязательство достичь договоренности³⁴. Однако, как отмечалось Международным Судом в делах "О континентальном шельфе Северного моря", для того, чтобы переговоры соответствовали обязательству вступать в них, они должны быть конструктивными и олицетворять подлинное стремление договориться, а не сводиться к простому утверждению стороной своих притязаний безо всяких помыслов об удовлетворении притязаний противоположной стороны³⁵.

38. Таким образом, обязательство добросовестно проводить консультации, а в соответствующих случаях - переговоры не означает заведомого согласия тех государств, с которыми проводятся консультации, или наличия у них права вето. Это получило дальнейшее подтверждение со стороны Комиссии в связи с проектом статей о праве несудоходных видов использования международных водотоков. Предусматривая требование проводить консультации с ориентацией на добросовестное проведение переговоров с целью достижения соглашения или соглашений о водотоке, Комиссия вместе с тем констатировала следующее:

"Кроме того, государства системы не обязаны заключать соглашение до того, как они приступят к использованию вод международного водотока. Требование о заключении соглашения в качестве предварительного условия использования дало бы возможность государствам водотока налагать вето на использование вод международного водотока другими государствами системы путем простого отказа достичь соглашения. Такой результат противоречит условиям и целям статьи 3. Он также отвергается практикой государств и международными судебными решениями (например, он отрицается в арбитражном решении по делу об озере Лану)"³⁶.

D. Принцип недопущения или предотвращения споров и их урегулирования

39. Хотя принцип недопущения или предотвращения споров, строго говоря, не подпадает под понятие предотвращения ущерба, он также предлагается в качестве одного из компонентов предотвращения. Этот принцип выдвигает на передний план необходимость предвидеть и предотвращать возникновение экологических проблем. В соответствии с концепцией недопущения споров государствам настоятельно предлагается разработать "методы, процедуры и механизмы, которые способствовали бы, в частности, принятию взвешенных решений, достижению

³⁴ B.S. Murthy, "Diplomacy and Resolution of International Disputes" in International Law as a Language ..., op. cit. (сноска 24 выше), p. 163.

³⁵ См. North Sea Continental Shelf, Judgement, I.C.J. Reports 1969, p. 3.

³⁶ Ежегодник ... 1994 год, том II (часть вторая), стр. 94 англ. текста, пункт 17 комментария к проекту статьи 3. По мнению одного автора, консультации означают нечто большее, чем уведомление, но меньшее, чем согласие. См. F.L. Kirgis, Jr., Prior Consultation in International Law (University Press of Virginia, 1983), p. 11: "Консультации не требуют соглашения с затронутым государством (государствами), однако учитывают мнения и рекомендации этого государства (государств)". См. также разработанные АМП Монреальские нормы международного права, применимые к трансграничному загрязнению (ILA, Report of the Sixtieth Conference (Montreal, 1982)).

взаимопонимания и укреплению доверия"³⁷. Кроме того, такие процедуры и методы повлекли бы за собой - помимо обмена имеющейся информацией, достижения на ее основе предварительного согласия, оценки трансграничных экологических последствий - направление комиссий по установлению фактов в составе независимых научно-технических экспертов и специалистов, а также представление докладов государствами.

40. Постановка акцента на недопущение споров представляется необходимой, поскольку очевидно, что в отличие от обычных незаконных актов экологический ущерб требуется предотвращать в максимально возможной степени с самого начала. Когда такой ущерб наносится, как правило, возникают опасения, что никакие восстановительные меры не помогут полностью ликвидировать его негативные последствия и вернуться к ситуации, существовавшей до этого события или инцидента. Поэтому было выражено мнение, что "смысл акцента на предотвращение или недопущение экологических споров заключается, следовательно, в четком предпочтении политики прогнозирования и предотвращения экологического ущерба политике реагирования и ликвидации последствий такого ущерба, когда ликвидационные меры могут оказаться просто бесполезными"³⁸.

41. Вопрос о недопущении споров также рассматривался в ходе процесса подготовки к Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД) и на самой Конференции в Рио-де-Жанейро. Австрия и пять других государств внесли предложение о создании полномочной комиссии по проведению расследований, в которой важная роль отводилась Исполнительному директору ЮНЕП. Предлагалось предоставить этой комиссии мандат на выяснение и установление практических аспектов ситуации, складывающейся в одном государстве и вызывающей обеспокоенность у других государств. Предлагалось также уполномочить эту комиссию добиваться доступа ко всем соответствующим документам и на место деятельности, приведшей к возникновению такой ситуации. Однако эти предложения не получили поддержки в Рио-де-Жанейро, поскольку государства не проявили желания, чтобы полномочия таких комиссий распространялись на их национальный суверенитет и юрисдикцию. Поэтому в пункте 10 главы 39 Повестки дня на XXI век Конференция рекомендовала, что в части недопущения и урегулирования споров государствам следует продолжить изучение и рассмотрение путей и средств расширения диапазона и повышения эффективности имеющихся в их распоряжении методов.

42. В статье 33 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков сделана попытка очертить функции полномочных миссий по установлению фактов, сохранив

³⁷ Area D of Montevideo Programme II of UNEP, Final Report of the Expert Group Workshop on International Environmental Law Aiming at Sustainable Development, UNEP/IEL/WS/3/2, p. 6.

³⁸ Концепция недопущения споров обсуждалась также на одном из совещаний экспертов, созданном Фондом Рокфеллера в Белладжо, Италия, в 1974 году. Позднее она обсуждалась на переговорах, проводившихся в рамках Конференции Организации Объединенных Наций по морскому праву; см. A.O. Adede, "Avoidance, Prevention and Settlement of International Environmental Disputes" in Lin and Kurukulasuriya, op. cit. (сноска 7 выше), p. 54.

факультативный характер всех остальных упомянутых в ней процедур урегулирования споров, который требует согласия всех заинтересованных государств-участников³⁹.

43. Установлению фактов также отводится центральное место в усилиях Организации Объединенных Наций, направленных на укрепление ее способности по Уставу Организации Объединенных Наций поддерживать международный мир и безопасность. Поэтому Генеральная Ассамблея в своей резолюции 46/59 от 9 декабря 1991 года приняла Декларацию об установлении фактов Организацией Объединенных Наций в области поддержания международного мира и безопасности, основными целями которой являются укрепление потенциала по установлению фактов аппарата Генерального секретаря, Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи, с тем чтобы эти органы могли эффективно выполнять возложенные на них по Уставу функции. В частности, предусматривается, что Генеральному секретарю по его собственной инициативе или по просьбе заинтересованных государств следует рассматривать вопрос о направлении миссий по установлению фактов в те районы, где складывается ситуация, которая может угрожать поддержанию международного мира и безопасности. Он может, когда в этом возникает необходимость, доводить полученную им информацию до сведения Совета Безопасности⁴⁰.

44. Недопущение споров помимо направления комиссий по установлению фактов также предполагает применение таких методов, как обращение за добрыми услугами, посредничество и примирение. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций в своем важном заявлении, содержащемся в его докладе, озаглавленном "Повестка дня для мира", назвал эти элементы частью стратегии, направленной на содействие превентивной дипломатии и миротворчеству. Превентивная дипломатия представляет собой меру, направленную на ослабление напряженности до того, как эта напряженность перерастет в конфликт или, если конфликт начался, на незамедлительные действия по его сдерживанию и устранению причин, лежащих в его основе. Такая дипломатия "требует осуществления мер, направленных на установление доверия; она нуждается в раннем предупреждении, основанном на сборе информации и установлении фактов неофициальным или официальным путем; она может также предусматривать превентивное развертывание и, в ряде случаев, создание демилитаризованных зон"⁴¹. Организация Объединенных Наций также разрабатывает ряд систем раннего предупреждения в области экологических угроз, риска ядерных катастроф, стихийных бедствий, массовых перемещений населения, угрозы голода и распространения болезней. Предпринимаются также попытки синтезировать собираемую информацию с учетом политических показателей, чтобы дать оценку существованию угрозы миру и проанализировать меры, которые может принять Организация Объединенных Наций с целью избежать спора или разрядить кризисную обстановку.

³⁹ См. Stephen Mc Caffrey and Robert Rosenstoch "The International Law Commission's Draft Articles on International Watercourses: an Overview and Commentary", in Review of European Community and International Environmental Law, vol. 5 (1996), p. 93.

⁴⁰ В отношении анализа Декларации см. Christiane Bourloyannis, "Fact-Finding by the Secretary General of the United Nations," in New York University Journal of International Law and Politics, vol. 22 (1990), pp. 641-669. См. также Husain Al-Bahama, "The Fact-finding Mission of the UN Secretary-General and the Settlement of the Bahrain-Iran Dispute, May 1970", International and Comparative Law Quarterly (1973), pp. 541-552.

⁴¹ A/47/277-S/24111, пункт 23.

45. Говоря об имеющихся различных вариантах содействия миротворчеству, Генеральный секретарь отметил, что:

"Осуществлять посредничество и проводить переговоры может отдельное лицо, назначенное Советом Безопасности, Генеральной Ассамблеей или Генеральным секретарем.

...

Нередко Генеральный секретарь сам берет на себя выполнение такой задачи. Хотя твердая и явная поддержка со стороны Совета, Генеральной Ассамблеи и соответствующих государств-членов, действующих по своей инициативе, повышает эффективность усилий посредника, добрые услуги Генерального секретаря могут иногда использоваться с наибольшей эффективностью, когда они оказываются независимо от директивных органов"⁴².

46. Уместно отметить, что добрые услуги или посредничество могут предлагаться в качестве средства предотвращения дальнейшего обострения спора и в качестве метода облегчения усилий, направленных на мирное урегулирование спора. Когда добрые услуги предлагаются по инициативе третьей стороны или по просьбе одной или нескольких сторон в споре, требуется согласие всех сторон в споре. Третья сторона, осуществляя добрые услуги, обычно старается побудить стороны в споре к возобновлению переговоров и, таким образом, снабдить их каналом коммуникации. Разумеется, она может также играть более активную роль и выносить по просьбе сторон предложения в целях выработки решений. В последнем случае речь фактически идет о посредничестве.

47. Поэтому посредничество по существу является одним из методов мирного урегулирования или недопущения споров, предусматривающих участие третьей стороны с целью примирения требований спорящих сторон и выдвижения своих собственных предложений, направленных на выработку взаимоприемлемого компромиссного решения. Посредничество отличается от других методов содействия налаживания диалога между сторонами в международном споре или ситуации и преследует цель прекращения враждебных действий, ослабления напряженности и достижения в рамках политического процесса, контролируемого сторонами, урегулирования возникшей проблемы мирным путем. Посредничество лучше всего использовать, когда обе стороны проявляют стремление к урегулированию своих разногласий. Однако ни о каком посредничестве не может идти речи, если с его инициативой не выступает третья сторона, а выбор посредника или его назначение не согласованы между сторонами.

48. В отличие от охарактеризованных выше методов примирение представляет собой процедуру, сочетающую в себе элементы как расследования, так и посредничества. С одной стороны, оно обеспечивает стороны объективными данными расследования и оценки всех аспектов спора, а с другой - официальным механизмом третьей стороны для проведения переговоров и несудебной оценки юридических и иных требований каждой из них, в том числе возможностью определить условия для выработки решения, которое могло бы удовлетворить их⁴³.

⁴² Там же, пункт 37.

⁴³ В отношении анализа метода добрых услуг, посредничества и примирения и связанной с ними государственной практики см. "Справочник по мирному разрешению споров между государствами"; Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок шестая сессия, Дополнение № 33 (A/46/33), приложение, глава II, разделы C, D и E.

49. И посредничество, и примирение по сути предполагают проведение переговоров между сторонами с участием третьей стороны. В обоих случаях стороны играют определенную роль и в той или иной степени контролируют этот процесс, но они не оказывают непосредственного влияния на выработку решения, предлагаемого посредником или примирителем.

50. Методы недопущения споров призваны играть новаторскую и влиятельную роль в деле согласования позиций сторон через определение их требований и выяснение их интересов и урегулирование их на гибкой основе в процессе переговоров путем взаимных уступок. Как уже отмечалось, с помощью этих методов "посредники могут оказывать сторонам полезные услуги с целью помочь им не только начать процесс разрешения спора, но и урегулировать процедурные и технические вопросы и вопросы существа, которые могут вызвать трудности в ходе этого процесса". Они могут также учитывать "потребности, пожелания, интересы и опасения соответствующих сторон" и "убеждать стороны в том, какими средствами они должны урегулировать спор, и склонять их к этому"⁴⁴.

51. Очевидно, что все упоминаемые в статье 33 Устава Организации Объединенных Наций средства в максимальной степени способствуют предотвращению споров или их разрешению на раннем этапе только тогда, когда они применяются с согласия всех заинтересованных сторон. Кроме того, эффективным средством в деле недопущения споров является более строгое соблюдение международных обязательств и требований других имплементационных механизмов. Степень соблюдения и ход осуществления международных обязательств будут, несомненно, определяться наличием и эффективностью национальной политики, соответствующего законодательства и механизмов наблюдения⁴⁵.

52. Во многих международных договорах по вопросам окружающей среды акцент также делается на обеспечение внутренней отчетности по широкому кругу мероприятий, включая, например, усилия, предпринимаемые с целью пресечения торговли видами диких растений и животных, находящихся на грани исчезновения, снижения объема выбросов парникового газа, прекращения производства веществ, разрушающих озоновый слой, и сохранения биологического разнообразия. В деле активизации их осуществления важную роль играют также доклады, представляемые странами.

53. Группа экспертов, которая занималась изучением этого вопроса вынесла ряд рекомендаций в отношении более строгого соблюдения и осуществления международных обязательств:

а) соблюдение нередко требует ресурсов, включая технологии или техническую экспертизу, которые не всегда имеются, особенно в развивающихся странах. Нередко несоблюдение связано с отсутствием возможностей, а не с отсутствием стремления. Поэтому применение санкций обычно нецелесообразно, за исключением случаев реагирования на грубое

⁴⁴ См. Roy S. Lee, "How Can States Be Enticed to Settle Disputes Peacefully?" in W. Kuhne (ed.), *Friendensserhaltende und schaffende Massnahmen: Die Universale Option (Möglichkeiten, Eirfordernisse und Probleme im Rahmen der Vereinten Nationen) peacekeeping and peacemaking measures: the universal option (possibilities, necessities and problems of the United Nations)*, Part C, vol. 6 (Ebenhausen, Germany), p. 292.

⁴⁵ W. Lang, "Compliance Control in International Environmental Law: Institutional Necessities," *Heidelberg Journal of International Law*, No. 3 (1996), pp. 685-695.

нарушение международных норм, вызванное отсутствием стремления, но не отсутствием возможностей;

b) ввиду глобального характера некоторых экологических проблем и потенциально высокой стоимости соблюдения, особенно для развивающихся стран и стран с переходной экономикой, к соблюдению и осуществлению необходимо подходить в духе глобального партнерства. Такое партнерство могло бы предусматривать предоставление дополнительных финансовых ресурсов, оказание технической помощи, передачу технологий и создание потенциала. (Одним из последних примеров попытки определить соответствующие стимулирующие механизмы служит предусмотренная Монреальским протоколом процедура несоблюдения, которая позволяет странам сообщать о своих трудностях в деле соблюдения имплементационному комитету и заручаться таким образом помощью других участников этого документа в обеспечении соблюдения);

c) создание в развивающихся странах потенциала для выполнения ими своих международных обязательств остается в числе наиболее важных задач по обеспечению соблюдения. Наряду с различными усилиями по содействию созданию такого потенциала путем включения конкретных положений в международные договоры по вопросам окружающей среды в будущем исключительное значение для улучшения соблюдения и осуществления будут иметь активизация сотрудничества и установление новых отношений партнерства с различными участниками и между ними, включая, например, финансовые учреждения, промышленные круги, организации, занимающиеся вопросами экологии и развития, и неправительственные организации;

d) соблюдение требований, предъявляемых к отчетности, можно улучшить, в частности, расширив возможности для сбора информации и составления необходимых докладов, упростив, согласовав и интегрировав существующие требования к отчетности, повысив транспарентность процесса отчетности и активизировав участие в нем общественности и приняв на вооружение новые технологии и методы отчетности. Важное значение для оказания развивающимся странам и странам с переходной экономикой помощи в деле внедрения согласованных, эффективных и пользующихся доверием систем отчетности имеют также международное сотрудничество и помощь;

e) с учетом своих уставных документов международные организации также могут играть более активную роль в этом отношении. Секретариаты договоров должны оказывать участникам помощь в принятии соответствующего национального законодательства в части осуществления договорных обязательств. Страны должны разработать национальные планы соблюдения, содержащие конкретные и поддающиеся измерению показатели, и представить их секретариатам договоров;

f) в будущем, вероятно, важную роль будут играть региональные подходы к улучшению осуществления и соблюдения. Процессы региональной экономической интеграции в той мере, в какой они направлены на внедрение устойчивой модели развития, могут внести вклад в мониторинг или улучшение экологических характеристик (в качестве одного из примеров можно отметить независимый обзор экологических характеристик, проводимый Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в каждом государстве-члене, который охватывает вопросы осуществления международных договоров);

g) у многих негосударственных участников есть опыт, знания и ресурсы, позволяющие им следить за процессом осуществления и оказывать ему содействие, а также обращать внимание на случаи несоблюдения. Сотрудничая с правительствами, негосударственные участники способны внести значительный вклад в формирование культуры соблюдения, оказывая помощь в создании потенциала осуществления, содействуя передаче и распространению технологий и знаний и повышая общую осведомленность об экологических вопросах;

h) для содействия в деле улучшения соблюдения и осуществления важное значение имеет также расширение масштабов обучения экологическим вопросам, особенно на местном уровне.

Е. Принцип недискриминации

54. Принцип недискриминации или равное право на доступ, признанный ОЭСР, направлен на то, чтобы обеспечить фактическим или потенциальным "жертвам" трансграничного загрязнения, которое находится в другой стране, а не в той, в которой произошло загрязнение, такие же административные или юридические процедуры, которыми пользуются потенциальные или фактические жертвы аналогичного загрязнения в стране, в которой произошло загрязнение. И хотя в такой интерпретации этот принцип имеет большее значение в контексте поиска средств правовой защиты от существенного вреда, уже нанесенного в рамках его применения, он предусматривает, фактически, такую ситуацию, в которой две жертвы одного и того же трансграничного загрязнения, находящиеся по разные стороны общей границы, имеют одинаковые возможности для выражения своего мнения или отстаивания своих интересов как на этапе, предотвращения загрязнения, так и на этапе ликвидации его последствий. Поэтому национальные и иностранные "жертвы" могут на равных участвовать в расследованиях или публичных разбирательствах, организуемых, например, с целью изучения экологических последствий деятельности, повлекшей за собой загрязнение, они могут, не подвергаясь дискриминации, опротестовывать решения по экологическим вопросам, если эти решения их не устраивают, в соответствующих административных или судебных органах страны, в которой произошло загрязнение. Они могут также предпринимать юридические действия с целью получения компенсации за причиненный ущерб или его прекращения⁴⁶.

55. Принцип недискриминации предназначается в первую очередь для урегулирования экологических проблем, возникающих между соседними государствами, а не проблем загрязнения на большое расстояние. Этот принцип нацелен на обеспечение иностранцам в стране одинакового с гражданами страны режима в части предусмотренных законом прав и средств правовой защиты и права на обращение в судебные и административные органы этой страны.

Для успешного применения этого принципа требуется, чтобы правовые системы соседних государств были в определенной степени схожими и чтобы в такой же степени была схожей проводимая ими политика в области защиты прав лиц, имущества и окружающей среды на их территории. Было отмечено, что потенциальные проблемы, связанные с применением этого принципа, кроются в том, что в некоторых случаях основные средства правовой защиты, предоставляемые разными государствами, существенно отличаются друг от друга. В этой связи можно упомянуть о различиях между законами об охране окружающей среды Соединенных Штатов Америки и Мексики или между законами западноевропейских и восточноевропейских государств. Даже в странах - членах ОЭСР приходилось сталкиваться с трудностями. Одна из них связана с давно существующей в некоторых странах традицией, в соответствии с которой административные суды не уполномочены рассматривать дела, касающиеся экстерриториальных последствий

⁴⁶ См. ОЭСР, Экологическая директива о равном праве доступа и недопущении дискриминации в связи с трансграничным загрязнением, 1986 год, ссылка на которую содержится в "Обзоре режимов ответственности, относящихся к теме международной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом", A/CN.4/471, пункты 118-129.

административных решений. Другая трудность, с которой пришлось столкнуться в ряде стран, связана с предоставлением юрисдикции только судам по месту возникновения ущерба⁴⁷.

56. Принцип недискриминации также рассматривается в статье 32 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года. В ней предусматривается, что физическим или юридическим лицам, которые понесли значительный трансграничный ущерб или подвергаются серьезной угрозе такого ущерба, в соответствии с национальной правовой системой государства происхождения без дискриминации предоставляется доступ к судебным или другим процедурам либо право требовать компенсации или иного возмещения за значительный ущерб, причиненный деятельностью, осуществляемой на его территории. Конвенция была принята заносимым в отчет голосованием 104 государствами против 3 при 26 воздержавшихся. Ряд государств высказали оговорки в отношении приемлемости и применимости принципа недискриминации на глобальном уровне, в частности в отношении сообщества государств, которые экономически, социально и политически не интегрированы⁴⁸.

57. Принцип недискриминации обсуждался в Комиссии международного права под разными углами зрения. Этот принцип рассматривался в проекте статьи, представленном Барбосой в его шестом докладе. Согласно ее положениям в случае причинения трансграничного вреда государство обязано, руководствуясь национальным законодательством, наделять свои суды компетенцией рассматривать иски затрагиваемых государств либо физических или юридических лиц. Таким образом, он был представлен в качестве компонента режима гражданской ответственности⁴⁹. Вопрос об обеспечении необходимых средств правовой защиты в случае нанесения трансграничного ущерба лицам, имуществу и окружающей среде в затронутом государстве в соответствии с законодательством и процедурами и правовыми и другими механизмами затронутого государства также обсуждался в десятом докладе Барбосы, где говорилось о различных альтернативных каналах предоставления таких средств правовой защиты⁵⁰. В то время этот вопрос не был решен, поскольку на тот момент Комиссия решила ограничиться обсуждением только предотвращения. Поэтому Комиссия не приняла ни одной статьи по этому вопросу. Однако в 1996 году статья о принципе недискриминации в рамках главы III "Компенсация или иное возмещение" была принята Рабочей группой⁵¹.

⁴⁷ "Обзор режимов ответственности ...", цит. соч. (сноска 46 выше), пункт 125.

⁴⁸ Оговорки по этой статье высказали Индия, Колумбия, Российская Федерация и Эфиопия. Объединенная Республика Танзания высказала оговорки в отношении фразы "или места, где данный ущерб был причинен", поскольку она может вызвать коллизию с территориальными ограничениями способа действия (см. A/51/PV.99).

⁴⁹ См. *six report, Yearbook ... 1990*, vol. II (Part One), pp. 99-100 и 109, документ A/CN.4/428 и Add.1.

⁵⁰ См. десятый доклад, документ A/CN.4/459, стр. 40-45, где излагаются четыре варианта: а) государство против государства; б) частные лица против государства-источника; с) затронутое государство против частных лиц; d) пострадавшие частные лица против частных лиц, несущих ответственность.

⁵¹ Статья 20, Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят первая сессия, Дополнение № 10 (A/51/10), приложение I, гл. III, статья 20.

58. Принцип недискриминации предполагает предоставление равного доступа всем потенциальным или фактическим жертвам деятельности, сопряженной с опасностью причинения существенного ущерба, без дискриминации по признакам национальной принадлежности, жительства или места причинения ущерба. Однако ситуация потенциальных жертв отличается от ситуации фактических жертв с точки зрения имеющихся в их распоряжении средств правовой защиты. Потенциальные жертвы из числа иностранных граждан прежде всего находятся под защитой своего государства, т.е. затронутого государства, которое государство происхождения должно уведомлять и с которым оно должно консультироваться и вести переговоры в случае проведения такой деятельности. Кроме того, в связи с оценкой экологических последствий все большую силу набирает требование запрашивать в соответствии с национальным законодательством разрешение на осуществление опасных видов деятельности, что в свою очередь предусматривает участие в этом общественности. К такому участию наравне с местным населением могли бы привлекаться и потенциальные жертвы из числа иностранных граждан посредством их вовлечения в работу различных соответствующих форумов или при проведении государствами происхождения и затронутым государством совместной оценки в работу форумов, созданных в их собственном государстве либо функционирующих в государстве происхождения, в рамках любого режима предотвращения, согласованного между государством происхождения и затронутым государством.

59. Участие общественности до сих пор остается спорным вопросом. Мнения на этот счет могут быть разными, референдумы не всегда отражают подлинное волеизъявление народа, и не всегда существует возможность подкрепить данное конкретное мнение научными доводами, с тем чтобы помочь государству принять разумное и взвешенное решение. Аналогичным образом возникают также вопросы в отношении *locus standi* потенциальных жертв из числа иностранцев в плане привлечения их к участию на предварительном этапе оценки, на котором невозможно сделать какие бы то ни было выводы в отношении характера и масштабов угрожаемой опасности. Однако, как только устанавливается, что степень опасности значительная, становится совершенно необходимым предоставление надлежащего доступа на соответствующие форумы потенциальным жертвам из числа иностранных граждан, с тем чтобы государство происхождения могло учесть их мнения и интересы. В этой связи представляется, что существует не один, а несколько возможных вариантов.

60. Ситуация иностранных граждан, которым был причинен фактический ущерб в результате трансграничного загрязнения, носит, однако, иной характер. Этот вопрос должен обсуждаться в другом контексте, поскольку объектом нашего непосредственного внимания является лишь предотвращение. Проект статьи, принятый Рабочей группой Комиссии международного права в 1996 году, и различные варианты, указанные Барбосой в его десятом докладе, можно было бы при необходимости рассмотреть на более позднем этапе⁵².

II. Принципы существа

A. Принцип принятия мер предосторожности

61. Принцип принятия мер предосторожности гласит, что в тех случаях, когда существует угроза серьезного или необратимого ущерба, отсутствие полной научной уверенности в отношении причин

⁵² В отношении ряда рассматриваемых вариантов см. также L.D. Guruswamy, Sir G.W.R. Palmer and B.H. Weston, International Environmental Law and World order: A Problem-Oriented Coursebook (West Publishing Co., St. Paul, Minn., 1994), pp. 325-332.

и последствий экологического ущерба не используется в качестве причины для отсрочки принятия мер по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды. Осуществление этого принципа предполагает предвидение экологического ущерба и принятие мер по его предотвращению или выбор такой деятельности, которая наносит наименьший экологический ущерб. Этот принцип основывается на предположении о том, что полная научная уверенность, в той степени, в какой она может быть достигнута в отношении вопросов, касающихся окружающей среды и развития, может появиться слишком поздно, чтобы можно было принять действенные меры в отношении угроз экологического ущерба. Этот принцип также предполагает, что в тех случаях, когда возникает поддающаяся выявлению угроза серьезного или необратимого экологического ущерба, включая, например, исчезновение биологического вида, широкомасштабное распространение токсичного загрязнения или серьезную угрозу основным экологическим процессам, бремя доказательства, вероятно, следует возлагать на физическое или юридическое лицо, предлагающее такой вид деятельности, который потенциально может нанести ущерб окружающей среде⁵³.

62. В одном из исследований, в рамках которого был проведен углубленный анализ принципа принятия мер предосторожности и сбережения ресурсов, определены следующие меры предосторожности:

- a) природоохранная деятельность должна быть направлена не только на охрану здоровья человека, его собственности и удовлетворение его экономических интересов, но и непосредственно на защиту окружающей среды;
- b) обязанность принимать меры предосторожности должна возникать не только в связи с подозрением на какую-то конкретную опасность, но и в связи с (обоснованной) обеспокоенностью или потенциальной угрозой;
- c) обязанность принимать меры по предотвращению или уменьшению угрозы не должна быть обусловлена полным научным подтверждением или четкой причинно-следственной связью и достижением пороговых величин ущерба;
- d) исключительно важное значение для планового управления ресурсами и рационального природопользования имеют необходимость получения соответствующего разрешения на осуществление потенциально опасных видов деятельности, экологический мониторинг, борьба с загрязнением окружающей среды и хотя бы минимальное планирование;
- e) необходимо ввести практику долгосрочного планирования, при этом было бы желательно применять подход, учитывающий права человека (право на здоровую окружающую среду);
- f) рациональное природопользование должно осуществляться на региональном уровне, а в некоторых районах оно не должно ограничиваться национальными рамками, а должно осуществляться на основе глобального сотрудничества. Важными условиями достижения этой цели является регулярное обеспечение соответствующей информации, своевременное уведомление и консультации. Этому также способствуют совместный мониторинг, общие режимы действий в чрезвычайной ситуации и научное сотрудничество;
- g) между внутренним и международным экологическим ущербом не должно проводиться каких-либо различий. Наряду с региональной и глобальной солидарностью такая

⁵³ Final Report of the Expert Group Workshop, op. cit. (сноска 37 выше), p. 14.

интернационализация должна также способствовать передаче технологий развивающимся странам, с тем чтобы они могли обеспечивать рациональное природопользование;

h) наилучшим способом достижения рационального природопользования, предусматривающего принятие мер предосторожности, является обеспечение широкомасштабного технического и регионального планирования, оценка экологических последствий (ОЭП), ограничение выброса загрязняющих веществ посредством введения норм выброса и очистки загрязняющих отходов с применением самой передовой из имеющихся технологий. Выбор технологии не должен определяться лишь экономическими критериями; стандарты качества не должны подменять нормы выброса загрязняющих веществ;

i) рациональное природопользование, предусматривающее принятие мер предосторожности, также требует принятия современных мер в отношении производства (и удаления) отходов посредством замещения выпускаемой продукции, сокращения объема или утилизации отходов. Эти меры по сведению к минимуму загрязняющих выбросов и отходов в процессе производства должны подкрепляться финансовыми стимулами. Необходимо также соответствующее страхование и финансирование. Принцип солидарности должен также обеспечивать возможность выделения развивающимся странам, исходя из общих интересов, финансовых средств, особенно для того, чтобы они могли произвести необходимое замещение выпускаемой продукции⁵⁴.

63. Принцип принятия мер предосторожности заложен в целом ряде международно-правовых документов, к числу которых относятся Конвенция о Балтийском море 1992 года и Маастрихтский договор, в котором указывается, что политика Европейского сообщества в области охраны окружающей среды основывается на принципах принятия мер предосторожности. Необходимость принятия мер предосторожности также нашла свое отражение в принципе 15 Рио-де-Жанейрской декларации, согласно которому "в тех случаях, когда существует угроза серьезного или необратимого ущерба, отсутствие полной научной уверенности не используется в качестве причины для отсрочки принятия экономически эффективных мер по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды". Принцип 15 также требует того, чтобы "государства в соответствии со своими возможностями широко применяли принцип принятия мер предосторожности".

64. Этот принцип включен в ряд конвенций, предусматривающих обязательство государств-участников предотвращать сброс в окружающую среду определенных веществ, которые могут наносить ущерб здоровью людей или окружающей среде. Например, в пункте 2f статьи 4 Бамакской конвенции Организации афганского единства (ОАЕ) 1991 года о запрещении ввоза в Африку опасных отходов и о контроле за их трансграничной перевозкой и ликвидацией в пределах Африки⁵⁵ указывается:

"Каждая сторона-участник стремится принимать и осуществлять превентивные меры предосторожности в отношении загрязнения окружающей среды, которые, в частности, предполагают предотвращение сброса в окружающую среду веществ, которые могут наносить ущерб здоровью человека и окружающей среде, не дожидаясь научного подтверждения нанесения такого ущерба. Стороны-участники сотрудничают друг с другом при принятии

⁵⁴ See Harold Hohmann, "Precautionary Legal Duties and Principles of Modern International Environmental Law: The Precautionary Principle: International Environmental Law Between Exploitation and Protection" (London, Graham and Trotman/Martinus Nijhoff, 1994).

⁵⁵ International Legal Materials, vol. 30, p.773 (1991).

надлежащих мер по осуществлению принципа предосторожности в отношении предотвращения загрязнения окружающей среды посредством внедрения экологически чистых методов производства, а не использования допустимого уровня выбросов, определенного на основе предположений относительно поглотительной способности".

65. Участники Венской конвенции 1985 года о защите озонового слоя⁵⁶ заявили в ее преамбуле, что, соглашаясь с различными обязательствами, предусмотренными в Конвенции, они "также учитывают меры предосторожности по защите озонового слоя, которые уже приняты на национальном и международном уровнях".

66. Ссылки на принцип принятия мер предосторожности или подход, предусматривающий такие меры, можно найти и во многих других договорах или соглашениях, однако конкретные формулировки этого принципа, приведенные в каждом из таких документов, отличаются друг от друга. Традиционный подход предполагает принятие мер лишь в том случае, когда научные данные подтверждают вероятность серьезной опасности. Такой подход требует от стороны-участника, желающей принять соответствующие меры, обоснования таких действий наличием достаточных научных доказательств, которые бывает трудно получить. Более современный подход предполагает иной порядок действий и побуждает государства принимать меры по предотвращению, смягчению или устранению серьезной надвигающейся угрозы, учитывая при этом масштабы и вероятность неминуемого ущерба в случае непринятия упомянутых мер⁵⁷.

67. Это может потребовать от государств, намеревавшихся или позволявших осуществлять виды деятельности, создающие угрозу нанесения трансграничного ущерба, установления того, что эта деятельность или выбросы определенных веществ не окажут негативного или существенного воздействия на окружающую среду до того, как начнется осуществление предлагаемой деятельности. Такое толкование может также потребовать международной регламентации в тех случаях, когда научные данные дадут основания предположить, что бездействие может привести к серьезному или непоправимому ущербу.

68. Однако принятое в 1990 году Бергенское заявление министров относительно устойчивого развития в регионе Европейской экономической комиссии (ЕЭК)⁵⁸ стало первым международным документом, в котором этот принцип рассматривался в качестве общеприменительного и связанного с устойчивым развитием. В Заявлении говорилось, что:

"в целях достижения устойчивого развития политика должна основываться на принципе предосторожности. Экологические меры должны быть направлены на предвидение, предупреждение и устранение причин разрушения окружающей среды. При угрозе серьезного или необратимого ущерба научные сомнения не должны использоваться в качестве предлога для отсрочки мер по предупреждению разрушения окружающей среды"⁵⁸.

69. Принцип предосторожности был рекомендован Советом управляющих Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде в целях содействия предотвращению и ликвидации загрязнения морской среды, которое все больше угрожает морской среде и вызывает страдания

⁵⁶ United Nations, Treaty Series, vol. 1513, p. 293.

⁵⁷ См. Sands, *op. cit.* (сноска выше), p. 209.

⁵⁸ "Доклад Европейской экономической комиссии о работе Бергенской конференции (8-16 мая 1990 года)", A/CONF.151/PC/10, приложение I, пункт 7.

людей⁵⁹. В Бамакской конвенции 1991 года этот принцип был принят в целях предотвращения загрязнения посредством использования экологически чистых методов производства (статья 4(3)(f)). Помимо этого, Бамакская конвенция снизила пороговый уровень, на котором научные данные могут потребовать принятия мер без ссылки на такие прилагательные, указывающие на величину ущерба, как "серьезный" или "непоправимый". Если в Рамочной конвенции о биологическом разнообразии 1992 года содержится лишь косвенная ссылка на этот принцип, причем только в ее преамбуле, то в Конвенции об изменении климата 1992 года установлены пределы применения принципа предосторожности посредством введения условия о необходимости "угрозы серьезного или необратимого ущерба" и посредством увязки обязательства с побуждением принимать меры, являющиеся "экономически эффективными" (статья 3(3)).

70. Из сказанного выше можно сделать вывод о том, что однозначного понимания значения принципа предосторожности среди государств и других членов международного сообщества не существует. Определение или установление уровня, на котором научного подтверждения будет достаточно для преодоления аргументов в пользу отсрочки принятия мер или на котором такие меры могут даже потребоваться в соответствии с нормами международного права, по-прежнему остается открытым вопросом⁶⁰.

71. Характеризуя правовой статус принципа предосторожности, один из комментаторов назвал его "развивающимся". Он также отметил, что, хотя уже есть все основания говорить о том, что принцип, получивший достаточное подтверждение в различных международных договорах, может считаться получившим статус обычного принципа международного права, "последствия его применения в любой потенциальной ситуации будут зависеть от обстоятельств каждого конкретного случая"⁶¹.

72. По существу принцип предосторожности является основой той разумной политики, которую следует принять государствам. Эта политика исходит из здравого смысла, и ею следует руководствоваться в собственных интересах. Однако при этом следует учитывать, что в тех случаях, когда польза от определенных видов деятельности, в соответствии с существующей практикой, намного перевешивает последствия, которые лишь внушают опасения или какие-то подозрения, довольно трудно соблюдать требования принципа предосторожности, когда существует лишь весьма незначительное число реальных альтернатив удовлетворения насущных потребностей развития населения в целом, большинство которого является неимущим⁶².

В. Принцип "загрязнитель платит"

⁵⁹ Решение 15/27 (1998) Совета управляющих; см. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок четвертая сессия, Дополнение № 25 (A/44/25, приложение I. См. также Sands, ibid., p. 210.

⁶⁰ Ibid, p. 212.

⁶¹ Ibid, p. 212-213.

⁶² P.S. Rao, "Environment as a Common Heritage of Mankind: A Policy Perspective" in *International Law on the Twenty First Century: Views from the International Law Commission* (United Nations publication, Sales No. E.97.V.4), p. 208.

73. Принцип "загрязнитель платит" был принят Советом ОЭСР в 1972 году⁶³. Он был предложен в качестве экономического критерия и наиболее эффективного способа распределения расходов, связанных с принятием мер по предотвращению загрязнения и борьбе с ним, с целью содействия рациональному использованию недостаточных экологических ресурсов. С точки зрения экономической политики, интернационализация расходов, связанных с принятием предусмотренных государством технических мер, в условиях свободного рынка, является более предпочтительным решением, чем безрезультатное и неправильное в связи с конкуренцией использование государственных субсидий, таким образом, этот принцип направлен на то, чтобы избежать нарушений в международной торговле и осуществлении инвестиций⁶⁴.

74. Первоначально этот принцип предполагалось применять государством в отношении действий, осуществляемых в пределах его территории, а в 1989 году ОЭСР расширила сферу его действия за пределы случаев постоянного загрязнения, вызываемого непрерывными видами деятельности, то есть и на случаи случайного загрязнения. В связи с этим было отмечено, что "в случаях, связанных с риском случайного загрязнения, принцип "загрязнитель платит" означает, что оператор опасной установки должен оплачивать стоимость надлежащих мер по предотвращению вызываемого работой этой установки случайного загрязнения и борьбы с ним, решение о проведении которых принято государственными органами в странах-членах в соответствии с их внутренним законодательством до наступления инцидента с целью охраны здоровья человека или окружающей среды"⁶⁵.

75. Члены Европейского сообщества взяли на себя обязательство применять принцип "загрязнитель платит". Это обязательство изложено в Едином европейском акте 1987 года, посредством которого были внесены поправки в Римский договор и Европейскому сообществу впервые было недвусмысленно предоставлено право регулировать природоохранную деятельность. В этом акте принцип "загрязнитель платит" конкретно определяется как принцип, регулирующий принятие и применение соответствующих норм, поэтому в акте указывается, что "действия Сообщества в отношении окружающей среды основываются на принципе, предусматривающем необходимость принятия предупредительных мер, устранение в приоритетном порядке в источнике загрязнения ущерба, нанесенного окружающей среде, и возмещение расходов загрязнителем" (статья 100(r)2). Европейское сообщество применяет принцип "загрязнитель платит" и в отношении источников загрязнения. Например, Сообщество приняло директиву, конкретно рекомендующую государствам-членам руководствоваться этим принципом и относить расходы, связанные со сбором и обработкой отходов, на счет владельца отходов и/или прежних владельцев или производителя отходов⁶⁶.

76. Применение принципа "загрязнитель платит" (и связанные с этим расходы) предполагает принятие мер по предотвращению загрязнения, а также мер, связанных с возмещением ущерба. По сведениям одного из комментаторов, например, в Соединенных Штатах, если источник случайного загрязнения несет ответственность за восстановление окружающей среды, то эта

⁶³ См. "Обзор режимов ответственности ...", цит. соч. (сноска 46 выше), пункт 102.

⁶⁴ See Sandort E. Gaines, "The Polluter-Pays Principle: Free Market Equity to Environmental Ethos", Texas International Law Journal, vol. 26 (1991), p. 470.

⁶⁵ См. Добавление к Рекомендации C(89), принятой ОЭСР 7 июля 1989 года и приведенной в "Обзоре режимов ответственности ...", цит. соч. (сноска 46 выше), пункт 107.

⁶⁶ Там же, пункт 112.

ответственность предусматривает выплату соответствующей компенсации за причиненный ущерб, но она не связана с принятием мер предотвращения загрязнения или охраны окружающей среды. Аналогичным образом учитываются и расходы, связанные с устранением загрязнения, вызванного опасными отходами⁶⁷. Соединенные Штаты официально не признают принцип "загрязнитель платит", хотя на практике они применяют основные его положения⁶⁸.

77. Принцип "загрязнитель платит" был принят на глобальном уровне в 1992 году в качестве принципа 16 Рио-де-Жанейрской декларации, согласно которому:

"Национальные власти должны стремиться содействовать интернализации экологических издержек и использованию экономических средств, принимая во внимание подход, согласно которому загрязнитель должен, в принципе, покрывать издержки, связанные с загрязнением, должным образом учитывать общественные интересы, не нарушая международную торговлю и инвестирование".

78. После принятия Декларации этот принцип стал получать более широкое признание и использоваться в качестве одной из основных концепций, которыми руководствуются законодатели при разработке национального экологического законодательства и норм. В развитых странах различные экономические рычаги применяются уже на протяжении ряда лет, а развивающиеся страны и страны с переходной экономикой начинают включать такие экономические рычаги в свое национальное законодательство⁶⁹.

79. Принятый в рамках Рио-де-Жанейрской декларации принцип касается издержек, связанных с загрязнением, и экологических издержек, т.е. целого ряда издержек, включающего не только те, которые связаны с предотвращением загрязнения, борьбой с ним и мерами по уменьшению его масштабов, но и другие. К числу других издержек, которые следует учитывать в этой связи, относятся следующие: а) издержки осуществления мер по борьбе с загрязнением, например, очистки и восстановления окружающей среды, если это не входит в понятие "меры по сокращению ущерба"; б) издержки, связанные с компенсационными мерами (выплата компенсации потерпевшим за нанесенный ущерб); с) издержки "экологического" ущерба (компенсация за ущерб, нанесенный окружающей среде в целом, экологической системе, компенсация местным властям за остаточный ущерб, выплату штрафов за чрезмерное загрязнение

⁶⁷ См. Gaines, *op. cit.* (сноска 64 выше), pp. 480-484.

⁶⁸ "Обзор режимов ответственности ...", (сноска 46 выше), пункт 114.

⁶⁹ К числу экономических рычагов, применяемых в национальных законодательствах и нормах, относятся системы компенсации ущерба, штрафные санкции за загрязнения, системы управления природопользованием и системы маркировки о соответствии экологическим требованиям. Принцип "платит загрязнитель" осуществляется с помощью самых различных средств, начиная с налогов за загрязнение окружающей среды, технологических стандартов и стандартов на продукцию и заканчивая системами штрафов и режимами ответственности. См. доклад Генерального секретаря, озаглавленный "Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию: применение и осуществление", E/CN.17/1997/8, пункты 87-90.

и т.д.); d) расходы, связанные с выплатой налогов за загрязнение окружающей среды или осуществлением эквивалентных экономических мер (коммерчески реализуемых прав на эмиссию, налога за загрязнение, экологического налога и т.д.)⁷⁰.

80. Осуществление на практике принципа "загрязнитель платит" связано с определенными трудностями. Несмотря на твердую приверженность делу содействия обеспечения учета этого принципа в соответствующей национальной политике различных стран, особенно в Европе, государства все же находят различные пути для оправдания практики предоставления загрязнителям субсидий посредством толкования этого принципа исходя из их собственных интересов⁷¹. В рамках ОЭСР в последние 20 лет такие субсидии предоставлялись для того, чтобы облегчить осуществление экологической политики учета существующих загрязняющих веществ, а также для того, чтобы не допускать закрытия загрязняющих среду предприятий из-за жестких экологических норм. Большинство стран - членов ОЭСР по-прежнему прямо или косвенно оказывают загрязнителям финансовую помощь, и лишь немногие из них приняли решение о том, что впредь все расходы, связанные с мерами по борьбе с загрязнением, будет нести загрязнитель. В Южной Европе Европейское сообщество предоставляет значительный объем субсидий для оказания странам помощи в осуществлении их экологической политики, а иногда в целях осуществления существующих директив, которые были приняты без учета наличия у Сообщества этих средств.

81. Таким образом, различные нарушения, связанные с применением принципа "загрязнитель платит" стали вызывать определенную озабоченность. Для решения этой проблемы в рамках ОЭСР были разработаны процедуры, направленные на предотвращение таких нарушений. Так, любое правительство, которое считает, что субсидия на борьбу с загрязнением, предоставляемая правительством другой страны - члена ОЭСР, может привести к значительным нарушениям в международной торговле и осуществлении инвестиций, может потребовать проведения консультаций в целях выяснения, соответствует ли оказание такой помощи руководящим принципам ОЭСР. В рамках Европейского сообщества Комиссия разработала для этого конкретные руководящие принципы, при этом она может обращаться в суд, который должен определить, отвечает ли предлагаемая субсидия положениям статьи 92 Римского договора и других соответствующих международных документов. Однако ни в Европейский суд, ни в ОЭСР пока не поступало никаких заявлений относительно чрезмерных субсидий на борьбу с загрязнением⁷².

82. Таким образом, налицо необходимость обеспечения большей ясности в различных вопросах, касающихся определения и применения принципа "загрязнитель платит", в частности ясности в отношении расходов на борьбу с загрязнением, которые должен нести загрязнитель, обоснованных исключений из принципа "загрязнитель платит", распределения расходов, связанных с загрязнением, между государственными органами стран и непосредственными загрязнителями и наиболее подходящих методов и процедур обеспечения интернализации.

⁷⁰ См. Henri Smets, "Polluter-Pays Principle in the Early 1990s" in L. Campiglio et al. The Environment After Rio: International Law and Economics (Graham and Trotman, 1994), p. 134.

⁷¹ См. "Обзор режимов ответственности ...", цит. соч. (сноска 46 выше), пункт 113. См. также доклад Генерального секретаря о применении Рио-де-Жанейрской декларации ..., цит. соч. (сноска 69 выше).

⁷² Smets, op. cit. (сноска 70 выше), p. 140.

83. Применение этого принципа в трансграничном контексте может привести к возникновению ряда проблем между государством источника загрязнения и потерпевшими государствами. В принципе считается, что расходы, связанные с принятием мер по борьбе с загрязнением, должно нести государство-источник загрязнения, однако здесь могут быть предусмотрены исключения, позволяющие таким государствам получать субсидии на осуществление мер по борьбе с загрязнением.

84. Практика стран - членов ОЭСР показывает, что на международном уровне государства крайне редко выплачивают компенсацию за трансграничный ущерб, поскольку выплачивать компенсацию потерпевшим должен загрязнитель. Во-вторых, субсидии предоставляются довольно редко, и члены ОЭСР, допустившие загрязнение, как правило, принимают меры по борьбе с ним, не обращаясь за какой-либо финансовой помощью к другим странам-членам. Однако здесь могут иметь место определенные исключения. Промышленно развитые страны могут предоставлять субсидии развивающимся странам. Даже в рамках Европейского сообщества государства-члены располагают определенными финансовыми механизмами для оказания помощи другим государствам-членам, таким, как Греция, Испания, Ирландия и Португалия. В Арктике скандинавские страны оказывают финансовую помощь Российской Федерации. Аналогичным образом такая помощь предоставляется и странам Восточной Европы, с тем чтобы они могли обеспечить более высокий уровень безопасности их ядерных реакторов, изготовленных в свое время в Советском Союзе. Таким образом, межгосударственные субсидии могут также использоваться для исправления давно сложившегося положения, наносящего ущерб окружающей среде⁷³.

85. Эта практика еще только формируется, в связи с чем было отмечено, что в настоящее время пока еще трудно с уверенностью говорить о том, что принцип "платит загрязнитель" действительно соблюдается, из-за слишком большой неопределенности в отношении того, что именно разрешено и что запрещено в отношении субсидий или других финансовых мер, применяемых в интересах загрязнителей на территории промышленно развитых стран, а также среди развитых и менее развитых стран⁷⁴. В связи с этим было отмечено, что в силу этих и ряда других причин "принцип "платит загрязнитель" включен во многие международные соглашения в качестве одного из руководящих принципов или в качестве принципа, имеющего обязательную силу, однако в целом его смысл конкретно не определен"⁷⁵.

⁷³ Ibid., pp. 141-144: see also Brownlie, State Responsibility and International Pollution: A Practical Perspective, cited in Daniel Barstow Magraw, "Legal Treatment of Developing Countries: Differential, Contextual and Absolute Norms", Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, vol. 1 (1990), p. 83 (footnote 53).

⁷⁴ Smets, idem, p. 144.

⁷⁵ Ibid, p. 133. В качестве примера можно сослаться на содержащееся в Международной конвенции 1990 года по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству упоминание о принципе "загрязнитель платит" в качестве "общего принципа международного права по окружающей среде". См. также Конвенцию ЕЭК 1992 года о трансграничном воздействии промышленных аварий, в которой говорится, что принцип "загрязнитель платит" принимается во внимание в качестве общего принципа международного права окружающей среды.

86. Именно поэтому Кисс считает этот принцип лишь одним из руководящих принципов экономической деятельности, а не правовым принципом⁷⁶. Сэндс отмечает, что принцип "загрязнитель платит" пока еще не получил такого широкого географического и смыслового признания, какое получил принцип принятия мер предосторожности. Он также отмечает, что переговоры в отношении принципа 16 Рио-де-Жанейрской декларации свидетельствовали о том, что ряд государств, как развитых, так и развивающихся, хотели бы, чтобы эти принципы были приняты лишь на национальном уровне и чтобы они не применялись в отношениях между государствами и не определяли их ответственность на международном уровне⁷⁷. Эдит Браун Вейс также разделяет это мнение и указывает на то, что принцип "платит загрязнитель" с трудом преобразуется в принцип ответственности между государствами⁷⁸.

С. Принципы справедливости, создания потенциала и благого управления

87. В усилиях, направленных на развитие международного экологического права в рамках Конференции в Рио-де-Жанейро, состоявшейся в 1992 году, особое внимание уделялось вопросу о том, что интересам и проблемам развивающихся стран необходимо уделять соответствующее первоочередное внимание. Ряд принципов, включенных в Рио-де-Жанейрскую декларацию, отражают учет стремлений, потребностей и проблем развивающихся стран, однако попытки совместить особые потребности развивающихся стран с необходимостью разработки универсального правового режима по-прежнему сталкиваются с определенными трудностями. В связи с этим ниже рассматриваются некоторые идеи, касающиеся обеспечения справедливости по отношению ко всем представителям одного поколения и по отношению к нынешнему и будущим поколениям, создания потенциала и благого управления.

1. Обеспечение справедливости для всех представителей поколения

88. Для должного рассмотрения этого вопроса необходимо прежде всего кратко охарактеризовать особые условия, в которых находятся развивающиеся страны. Согласно опубликованным недавно результатам обследования, проведенного Организацией Объединенных Наций, к 2050 году общая численность населения планеты, по прогнозам, основанным на определенных предположениях, достигнет 9,4 миллиарда человек, а к 2200 году стабилизируется на уровне 11 миллиардов. Для сравнения, в 1995 году общая численность населения составляла 5,7 миллиарда человек⁷⁹. В Европе будет наблюдаться тенденция к сокращению темпов роста численности населения почти на 18 процентов, т.е. с 728 миллионов человек в 1995 году до 595 миллионов человек к 2150 году, население Соединенных Штатов и Канады увеличится с 297 миллионов человек в 1995 году до 424 миллионов человек к 2150 году. Численность населения в Азии, Африке и

⁷⁶ Alexander Kiss, "The Rio Declaration on Environment and Development", in L. Campiglio et. al., op. cit. (сноска 70 выше), p. 61.

⁷⁷ Philippe Sands, "International Law in the Field of Sustainable Development: Emerging Legal Principles", in Winfield Lang (ed), Sustainable Development and International Law (London; Graham and Trotman/Martinus Nijhoff, 1995), p. 66.

⁷⁸ Edith Brown Weiss, "Environmental Equity: The Imperative for the 21st Century" in ibid., p. 21.

⁷⁹ См. прогнозы, подготовленные Отделом народонаселения Секретариата Организации Объединенных Наций на основе коэффициента рождаемости, составляющего двое детей на одну женщину, The Hindu (New Delhi), 8 February 1998, p. 7.

Латинской Америке также существенно возрастет в период с 1995 по 2150 год. Так, население Африки увеличится с 0,7 до 2,8 миллиарда человек, население Китая - с 1,2 до 1,6 миллиарда человек, население Индии - с 0,9 до 1,7 миллиарда человек, а численность населения стран Латинской Америки и Карибского бассейна возрастет с 477 миллионов до 916 миллионов человек⁸⁰. Столь высокие темпы роста численности населения в развивающихся странах следует рассматривать на фоне их хронической нищеты⁸¹. Иными словами, если не произойдет чуда, то большинство этого населения в развивающихся странах будет жить на грани нищеты, при этом между уровнем жизни богатых и бедных сохранится существенный разрыв. Правительства развивающихся стран будут по-прежнему в первую очередь озабочены проблемами обеспечения продовольствия, одежды, жилья, минимального уровня грамотности и здравоохранения посредством обеспечения безопасной для питья воды, санитарии и первичного медико-санитарного обслуживания для своего многочисленного населения. Определенное внимание придется уделять либерализации национальной политики в области торговли и ее глобализации, создавая благоприятные условия для инвестиционной деятельности и совершенствуя инфраструктуру различных отраслей промышленности, однако этим правительствам по-прежнему придется в первую очередь выделять часть своих ограниченных ресурсов на обеспечение занятости и удовлетворение других минимальных жизненных потребностей своего населения.

89. Помимо всего вышесказанного, также хорошо известно и то, что средства производства и технологии, имеющиеся в распоряжении развивающихся стран, не только малоэффективны, но и небезопасны с экологической точки зрения.

90. В этих условиях первым вопросом, который возникает в связи с оказанием содействия устойчивому развитию, является, во-первых, вопрос о том, каким образом можно сократить разрыв между развитыми и развивающимися странами, и, во-вторых, - между богатыми и бедными в каждой отдельно взятой стране. В последнем случае этот вопрос по существу следует решать в рамках развития благого управления, в то время как первый из них должен решаться в контексте обеспечения справедливости в отношении всех представителей одного и того же поколения.

91. Обеспечение такой справедливости имеет особое значение для стран Юга⁸². Во-первых, это

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Вполне понятно, что в отношении понятия нищеты и методов определения ее степени существуют разные мнения, однако если использовать такой критерий, как "потребление калорий", - основной критерий, применяемый в Индии, то к числу проживающих в условиях нищеты будут относиться все городские жители, потребляющие менее 2100 калорий в день, и жители сельских районов, потребляющие менее 2400 калорий. Так, лишь в Индии показатель уровня нищеты среди сельского населения, составлявший 57,79 процента в 1977-1978 годах, несколько уменьшился в 1993-1994 годах почти до 57,4 процента, однако среди городского населения этот показатель, составлявший 49,28 процента в 1977-1978 годах, в 1993-1994 годах возрос до 65,4 процента. See S.P. Gupta, "Poverty and Statistics", The Hindu (New Delhi), 28 February 1998, p. 10.

⁸² В отношении общего вопроса о роли справедливости см. Oscar Schachter, International Law in Theory and Practice (London, Martinus Nijhoff, 1991), pp. 52-65. See also Thomas M. Franck and Dennis M. Sughrue, "The International Role of Equity-as-Fairness", The Georgetown Law Journal, vol. 81 (1993), pp. 563-595.
(продолжение...)

означает, что во всех усилиях, направленных на улучшение состояния глобальной окружающей среды, первоочередное внимание по-прежнему необходимо будет уделять потребностям Юга в плане развития. Во-вторых, любой режим, обеспечивающий защиту окружающей среды, должен предусматривать в интересах Юга соответствующее экологическое пространство для его будущего развития. Таким образом, развивающимся странам необходимо обеспечить возможность продолжать использовать имеющиеся у них технологии до тех пор, пока они не будут в состоянии приобрести или разработать те, которые являются более безопасными, с экологической точки зрения. Иными словами, по мнению Юга, Север, уровень потребления которого составляет 80 процентов, а население - лишь 20 процентов общей численности населения планеты, не должен рассчитывать на значительный объем глобального экологического пространства, способного поглощать загрязнение. В-третьих, в рамках нынешних экологических норм и режимов развивающимся странам необходимо выделить достаточное пространство для ускоренного развития в целях удовлетворения нужд и потребностей их увеличивающегося населения посредством обеспечения необходимых ресурсов, технологии и доступа к международным рынкам. Это подчеркивает тот факт, что Юг может добиться охраны окружающей среды, развития и достойного образа жизни лишь при условии достижения экономического роста и развития.

92. Ввиду озабоченности, которая была выражена по ряду упомянутых выше вопросов, принципы 1, 3, 4, 5, 6, 7, 11 и 25 Рио-де-Жанейрской декларации отражают интересы развивающихся стран и соответствующие права справедливости⁸³. В усилиях, направленных на обеспечение справедливости в отношении всех представителей одного поколения, важно не допускать того, чтобы экономическое развитие всех стран осуществлялось в ущерб окружающей среде общин с низким уровнем дохода⁸⁴. Применение принципа справедливости может

⁸² (...продолжение)

Анализ позиций стран Юга на Конференции в Рио см. Chris K. Mensah, "The Role of the Developing Countries", in L. Campiglio et al., op. cit. (footnote 70 above), p. 36.

⁸³ В принципе 1 подчеркивается, что забота о людях занимает центральное место в усилиях по обеспечению устойчивого развития. В принципе 3 указывается, что право на развитие должно быть реализовано, чтобы обеспечить справедливое удовлетворение потребностей нынешнего и будущих поколений в области развития и окружающей среды. Принцип 4 направлен на достижение устойчивого развития и на обеспечение того, чтобы защита окружающей среды стала неотъемлемой частью процесса развития. Принцип 5 требует от государств сотрудничества в решении важнейшей задачи искоренения бедности - необходимого условия устойчивого развития. Принцип 6 требует, чтобы особому положению и потребностям развивающихся стран, в первую очередь наименее развитых и экологически наиболее уязвимых, придавалось особое значение. Принцип 7 касается общей, но различной ответственности. В принципе 11 указывается на необходимость разработки экологических стандартов, целей регламентации и приоритетов, однако стандарты, применяемые одними странами, могут быть неуместными и сопряженными с необоснованными экономическими и социальными издержками в других странах, в частности в развивающихся. И наконец, в принципе 25 подчеркивается, что мир, развитие и охрана окружающей среды взаимосвязаны и неразделимы. Анализ этих принципов приведен в докладе Генерального секретаря о применении и осуществлении Рио-де-Жанейрской декларации, цит. соч. (сноска 69 выше).

⁸⁴ See Brown Weiss, op.cit. (сноска 78 выше), p. 17. Было отмечено, что предложение профессора Браун Вайс относительно обеспечения экологической законности затрагивает глубинную структуру международного правового порядка, и его следует рассматривать в контексте процесса (продолжение...)

предполагать разработку дифференцированной и учитывающей реальные условия нормы в развивающихся и взаимосвязанных областях экономического развития, прав человека и защиты окружающей среды/права рационального использования ресурсов. Изучив ряд соответствующих договорных режимов, заявлений и практику государств, один из наблюдателей отметил в связи с вопросом о создании международных экологических норм, что существует, как представляется, общее обычное обязательство, вытекающее в первую очередь из практики государств в этих трех областях, учитывать воздействие этих норм на устойчивое развитие в развивающихся странах, с тем чтобы содействовать или хотя бы не препятствовать без необходимости такому развитию, а также обеспечивать, чтобы разработанные нормы можно было действительно соблюдать на практике. Аналогичным образом можно было бы утверждать, что в соответствии с обычным правом развитые страны обязаны оказывать развивающимся странам содействие в соблюдении международных экологических норм, касающихся прогрессивного осуществления международных прав человека⁸⁵.

⁸⁴ (...продолжение)

коренных преобразований или развития, как кому нравится, международного правового порядка, начиная с деколонизации и продолжая процессом так называемого нового международного экономического порядка. Konrad Ginter, "Comment on the Paper by Edith Brown Weiss", *ibid.*, pp. 29-33.

⁸⁵ See Magraw, *op.cit.* (сноска 73 выше), p. 99.

2. Обеспечение справедливости по отношению к нынешнему и будущим поколениям

93. Принцип справедливости в отношении нынешнего и будущих поколений - более позднего происхождения. Справедливость в отношении поколений упоминается в принципах 1 и 2 Стокгольмской декларации 1972 года⁸⁶. Затем ссылки на этот принцип были сделаны в нескольких многосторонних конвенциях⁸⁷.

94. Группа экспертов по экологическому праву Всемирной комиссии по окружающей среде и развитию, которая рассматривала вопрос о целесообразности учета принципа справедливости в отношении нынешнего и будущих поколений, вынесла рекомендацию в отношении того, чтобы государства "обеспечивали, чтобы экологические и природные ресурсы сохранялись и использовались на благо нынешнего и будущих поколений"⁸⁸. Впоследствии этот принцип нашел

⁸⁶ Принцип 1 Стокгольмской декларации гласит:

"Человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь, и несет главную ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений. В связи с этим политика поощрения или увековечения апартеида, расовой сегрегации, дискриминации, колониального или других форм угнетения и иностранного господства осуждается и должна быть прекращена".

В принципе 2 указывается:

"Природные ресурсы Земли, включая воздух, воду, землю, флору и фауну и особенно репрезентативные образцы естественных экосистем, должны быть сохранены на благо нынешнего и будущих поколений путем тщательного планирования и управления по мере необходимости".

⁸⁷ В качестве примеров можно привести следующие конвенции: Парижскую конвенцию об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 года; Вашингтонскую конвенцию о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой вымирания 1973 года; Барселонскую конвенцию о защите морской среды и прибрежного региона Средиземного моря 1976 года; Конвенцию об охране природы в южной части Тихого океана 1976 года; Женевскую конвенцию о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1977 года; Кувейтскую региональную конвенцию о защите морской среды от загрязнения 1978 года; Бернскую конвенцию об охране природы и естественной среды обитания в Европе 1979 года; Картахенскую конвенцию о защите и улучшении морской среды Большого Карибского района 1983 года; ссылки на этот принцип также содержатся в Соглашении АСЕАН об охране природы и природных ресурсов 1985 года, Статье 30 Хартии экономических прав и обязанностей государств, резолюции 36/7 Генеральной Ассамблеи от 27 октября 1981 года об исторической ответственности государств за сохранение природы Земли для нынешнего и будущих поколений и во Всемирной хартии природы.

⁸⁸ Article 2 of the General Principles concerning Natural Resources and Environmental Protection and Sustainable Development, Environmental Interferences, *op. cit.* (сноска 31 выше), pp. 42-45.

свое отражение в контексте устойчивого развития. Так, принцип 3 Рио-де-Жанейрской декларации гласит: "Право на развитие должно быть реализовано, чтобы обеспечить справедливое удовлетворение потребностей нынешнего и будущих поколений в области развития и окружающей среды"⁸⁹.

95. В контексте обеспечения справедливости в отношении нынешнего и будущих поколений окружающая среда преимущественно рассматривается в качестве базы ресурсов для их выживания. Из этого принципа, как было отмечено, вытекает двойная обязанность⁹⁰. Во-первых, основной обязанностью государств является сохранение для будущих поколений возможностей выбора посредством сохранения по возможности максимально широкого разнообразия базы природных ресурсов (элемент защиты). Второе обязательство касается предотвращения или уменьшения масштабов загрязнения или других форм ухудшения состояния природных ресурсов или окружающей среды, которые ограничили бы возможности их использования или которые поставили бы перед будущими поколениями проблему непосильного финансового бремени, связанного с очисткой окружающей среды. Это второе обязательство является более актуальным в контексте нашего рассмотрения принципа предотвращения.

96. Принцип справедливости в отношении нынешнего и будущих поколений также упомянут в Стамбульской декларации о населенных пунктах и Повестке дня Хабитат, в которой говорится, что "в целях сохранения нашей глобальной окружающей среды ... мы заявляем о своей приверженности ... сохранению возможностей для будущих поколений ..."⁹¹. Кроме того, этот принцип также упоминается в статье 3.1 Рамочной конвенции об изменении климата и в последнем пункте преамбулы Конвенции о биологическом разнообразии⁹². Несмотря на наличие таких ссылок на этот принцип во многих международных конвенциях и других документах⁹³,

⁸⁹ Обзор принципов см. в докладе Генерального секретаря о применении и осуществлении Рио-де-Жанейрской декларации, цит. соч. (сноска 69 выше), пункты 24-28.

⁹⁰ See Environmental Protection and Sustainable Development, *op.cit.* (сноска 31 выше), р.43.

⁹¹ A/CONF.165/14, глава I, резолюция I, приложение I, пункт 10.

⁹² Статья 3.1 Рамочной конвенции об изменении климата гласит: "Сторонам следует защищать климатическую систему на благо нынешнего и будущих поколений человечества на основе справедливости и в соответствии с их общей, но дифференцированной ответственностью и имеющимися у них возможностями. Соответственно, сторонам, являющимся развитыми странами, следует играть ведущую роль в борьбе с изменением климата и его отрицательными последствиями". Последний пункт преамбулы Конвенции о биологическом разнообразии гласит: "Преисполнены решимости сохранить и устойчиво использовать биологическое разнообразие в интересах нынешнего и будущего поколений" (A/AC.237/18 (Часть II)/Add.1).

⁹³ Отсутствие четкого определения его содержания отнюдь не мешает ссылаться на этот принцип в международной юриспруденции. См. особое мнение судьи Вейрамантри в деле, касающемся морской делимитации района между Гренландией и Ян Майном. См. также его особое мнение по делу о ядерных испытаниях (Новая Зеландия против Франции) (I.C.J. Reports 1995, р. 288), где он отметил, что концепция прав нынешнего и будущих поколений является одним из важных и быстроразвивающихся принципов повременного экологического права (там же, стр. 341). Верховный суд Филиппин вынес решение в пользу 42 детей,
(продолжение...)

конкретное содержание этого принципа не совсем ясно. Указывается, что "характер и сфера действия этого права окончательно не определены, равно как и вопрос о том, на кого оно распространяется - на государства, народы или отдельных лиц"⁹⁴

. Поскольку этот принцип непосредственно связан с правом на развитие, его осуществление сопряжено с особыми трудностями. Несмотря на доктринальные и концептуальные проблемы, право на развитие получает все большее признание в качестве одного из основных атрибутов прав человека и общего принципа справедливости⁹⁵.

⁹³ (...продолжение)

представлявших себя в качестве будущего поколения, для защиты их права на здоровую окружающую среду (*The Children's Case*) (see Judgment of 30 July 1993, *Juan Antonio Oposa et al. v. the Honorable Fulgencio Factoran, Jr., Secretary of the Department of the Environment and Natural Resources et al.*, Supreme Court of Philippines, G.R. No. 101083). See also *M.C. Mehta v. Union of India and others*, AIR 1988 Supreme Court (public interest litigation to prevent tanneries, which were polluting the River Ganga, from operating until they installed primary effluent treatment plant). See for this and other cases *Compendium of Summaries of Judicial Decision in Environment-related Cases* (with special reference to countries in South Asia) SACEP, UNEP NORAD Publication Series on Environmental Law and Policy, No. 3, 1997.

⁹⁴ Доклад Генерального секретаря о применении и осуществлении Рио-де-Жанейрской декларации. Цит. соч. (сноска 69 выше), пункт 24. Аналогичные мнения см. также у Сэндса, цит. соч. (сноска 1 выше), стр. 200. Еще один комментатор выразил сожаление по поводу того, что сегодня будущие поколения по существу не представлены в процессе принятия решений, хотя именно от сегодняшних решений будет зависеть их благополучие. См. E.B. Weiss "Intergenerational Equity: A Legal Framework for Global Environmental Change, in Edith Brown Weiss (ed.), *Environmental Change and International Law: New Challenges and Dimensions* (1992), pp. 385 and 410-412. Этот комментатор также обвиняет нынешнее поколение в небеспристрастном отношении к самому себе. См. Brown Weiss "Environmental Equity", *op. cit.* (сноска 78 выше), p. 22.

⁹⁵ В отношении вопросов, возникающих в связи с правом на развитие, см. M. Bulajic, *Principles of International Development Law* (Martinus Nijhoff, 1986); David P. Forsythe (ed.), *Human Rights and Development* (London, Macmillan, 1989); Kamal Hossain and Subrata Roy Choudhury (ed.), *Permanent Sovereignty over Natural Resources* (London, Francis Pinter, 1984); Myres S. McDougal, Harold Lasswell and Lung Che-Chen, *Human Rights and World Public Order: The Basic Policies of International Law of Human Dignity* (New Haven, Yale University Press, 1980); A. Peter Mutharika, "The Principle of Entitlement of Developing Countries to Development Assistance", in UNITAR, *Progressive Development of the Principles and Norms of International Law relating to the New International Economic Order*, UNITAR/DS/6, pp. 154-236. For an analysis of the text of instruments relevant to this principle, see *ibid.*, pp. 237-351; M. Lachs, "The Right Development", in 1979 *Hague Colloquium* 13 (1980); R. Rich, "The Right of Development as an Emerging Human Right", *Virginia Journal of International Law*, vol. 23 (1983), pp. 305-306; I. Haq, "From Charity to Obligation: A Third World Perspective on Confessional Resource Transfers", *Texas International Law Journal*, vol. 14 (1979), p. 389. See also M. Gandhi, *Right to Development in International Law: Prospects and Reality* (1991)

(продолжение...)

/...

97. Для того чтобы более четко определить содержание принципа справедливости по отношению к нынешнему и будущим поколениям, было предложено предпринять следующие шаги⁹⁶:

- a) добиваться того, чтобы нынешние поколения использовали свои ресурсы таким образом, чтобы это не наносило ущерба устойчивому развитию будущих поколений;
- b) перейти на долгосрочный характер деятельности по защите окружающей среды;
- c) принять меры к тому, чтобы интересы будущих поколений должным образом учитывались в политике и решениях, касающихся развития;
- d) предотвращать, а если это необходимо, то и устранять чрезмерный экологический ущерб, причиняемый экономической деятельностью;
- e) обеспечить недискриминационное распределение нынешних экологических благ.

98. В отношении стратегии осуществления комментаторами было выдвинуто большое число самых различных предложений. В частности, было высказано мнение о том, что права будущих поколений можно было бы использовать для расширения правовых возможностей представителей нынешнего поколения обращаться с требованиями и претензиями от имени будущих поколений, руководствуясь при этом положениями экологических договоров, касающимися существа, в тех случаях, когда возникают сомнения в отношении осуществления прав, созданных отдельными лицами, и обязательств, выполнение которых также обеспечивается отдельными лицами⁹⁷. По мнению другого комментатора, использование доктрины материальной ответственности в качестве основы не учитывает внешние факторы реальной действительности и не обеспечивает справедливого использования, поэтому этот комментатор выступает в поддержку превентивного подхода к осуществлению принципа справедливости по отношению к нынешнему и будущим поколениям⁹⁸. Вполне очевидно, что подход, предусматривающий предотвращение загрязнения, отражает все большую готовность при разработке правовых норм увязывать нынешнее положение с будущим. Предотвращение загрязнения, вызываемого ядерными реакторами, которое сказывается на возможности будущих поколений использовать природные ресурсы, а также предотвращение

⁹⁵ (...продолжение)
(thesis submitted to the University of Madras for the award of degree of Doctor of Philosophy, available on file with the Special Rapporteur).

⁹⁶ Final Report of the Expert Group Workshop, *op. cit.* (footnote 37 above), annex I. p. 13.

⁹⁷ См. Sands, *op.cit.* (сноска 1 выше), pp. 158-163 и 200. Браун Вайсс также поддерживает предложение о назначении обмудсмена или уполномоченных представлять интересы будущих поколений. Brown Weiss, "Intergenerational Equity", *op.cit.* (сноска 94 выше), pp. 410-412.

⁹⁸ Brown Weiss, "Environmental Equity", *op.cit.* (сноска 78 выше), p. 22. Было также предложено включить в этот принцип три компонента: сопоставимые возможности, определяемые как сохранение разнообразия природных и культурных ресурсов; сопоставимое качество и сопоставимый или недискриминационный доступ к благам экологической системы. E. Brown Weiss, "Environmental Equity and International Law", in San Lin and Lal Kurukulasuriya, *op.cit.* (сноска 7 выше), p. 15.

загрязнения биологических ресурсов, воды и почвы будут также способствовать обеспечению справедливости по отношению к нынешнему и будущим поколениям⁹⁹.

3. Укрепление потенциала

99. Чтобы государство могло выполнять международные обязательства в области охраны окружающей среды вообще и обязательства в отношении предотвращения трансграничного ущерба в частности, оно должно быть способно разрабатывать надлежащие стандарты, внедрять экологически чистые технологии в процесс производства и мобилизовывать финансовые, материальные и людские ресурсы, необходимые для управления процессом развития, производства и контроля за результатами хозяйственной деятельности. Для этого также необходимо, чтобы деятельность, сопряженная с риском причинения ущерба окружающей среде, осуществлялась в соответствии с надлежащими нормами, правилами и положениями, а также чтобы компетенция судов распространялась на эти вопросы, с тем чтобы жертвы нарушений могли получать необходимую судебную защиту или другое возмещение причиненного вреда. Многие развивающиеся страны только начинают сталкиваться с проблемами загрязнения окружающей среды и неустойчивого развития. В этой связи было справедливо указано, что для выполнения международных обязательств в области охраны окружающей среды необходимы ресурсы, включая технологию и технический опыт, которых не хватает, особенно в развивающихся странах. Ввиду этого, чтобы развивающиеся страны и страны с переходной экономикой могли выполнять такие обязательства и чтобы это отвечало как их индивидуальным, так и их общим интересам, было рекомендовано содействовать утверждению "духа глобального партнерства"¹⁰⁰. А для установления такого глобального партнерства, в частности в рамках отдельных международных договоров по вопросам охраны окружающей среды, необходима финансовая поддержка, которая должна оказываться путем создания совместных фондов в целях развития, поощрения передачи надлежащей технологии на справедливых и равноправных условиях¹⁰¹ и организации необходимой профессиональной подготовки и оказания технической помощи.

100. Чтобы решить проблему передачи технологии и научных знаний, необходимо преодолеть ряд таких хорошо известных препятствий, стоящих на пути такой передачи, как, например, ограничительная практика поставщиков технологии, изъязы процесса переговоров между поставщиками технологии и развивающимися странами и изменение структуры производства за счет

⁹⁹ Brown Weiss, in Sun Lin and Lal Kurukulasuriya, *ibid*, p. 14.

¹⁰⁰ См. Final Report of the Expert Group Workshop, *op. cit.* (сноска 37 выше), IEL, para. 14.

¹⁰¹ Проблема передачи технологии активно изучалась в контексте деятельности ряда форумов. Одно из исследований, подготовленных в связи с разработкой норм права, касающихся нового международного экономического порядка, см. в публикации Augusto-Cesar Espiritu, "The Principle of the Right of Every State to Benefit from Science and Technology", in UNITAR, *op. cit.* (сноска 95 выше), pp. 1-152. Обзор вопроса об обязательстве в отношении передачи технологии, закрепленном в Конвенции по морскому праву, см. D. Yarn, "The Transfer of Technology and UNCLOS III", Georgia Journal of International and Comparative Law, vol. 14 (1984), p. 138.

его сосредоточения в развивающихся странах¹⁰². Необходимо также, чтобы передача технологии осуществлялась с учетом условий в развивающихся странах. В связи с задачей распространения и передачи научных знаний встают проблемы патентного и авторского права. Общеизвестно, что при передаче технологии или научных знаний должны обеспечиваться надлежащие правовые гарантии и режимы. Причем затраты на ее осуществление должны быть справедливыми и разумными. Вместе с тем, принимая во внимание ограниченность ресурсов и неотложный характер приоритетных задач в области развития, международное сообщество должно помогать развивающимся странам приобретать надлежащую технологию и научные знания. В этих целях следует создавать международные финансовые механизмы и программы технической профессиональной подготовки. Такая деятельность по укреплению потенциала развивающихся стран будет отвечать интересам всех государств, способствуя более полному выполнению обязательств в отношении предотвращения ущерба¹⁰³.

101. Помимо международной передачи ресурсов и технологии и технических знаний развивающимся странам и странам с переходной экономикой, на укрепление потенциала также влияет изучение и преодоление целого ряда препятствий, недостатков и трудностей, таких, как неразработанное и неадекватное законодательство, недостаточное политическое влияние природоохранных органов, низкий уровень информированности населения, отсутствие четко определенных целевых групп, представляющих конкретные интересы, отсутствие управленческих навыков и недостаточная информационная база. Укрепление институционального потенциала диктует необходимость проведения децентрализации и определения сфер компетенции федерального правительства и правительств штатов, а также правительств штатов и местных органов власти и муниципалитетов; создания информационных центров, экспертных консультативных и контрольных органов в целях повышения эффективности мер по выполнению и соблюдению требований ОЭП, экологических разрешений и лицензий; пресечения деятельности, нарушающей экологические нормативы; и обеспечения готовности к экологическим бедствиям. Кроме того, следует содействовать междисциплинарной разработке комплексных исследовательских программ для более глубокого изучения механизмов переноса загрязнителей, применения экосистемного подхода к управлению природоохранной деятельностью, а также создания малоотходной и безотходной технологии. Следует организовать последовательную подготовку кадров сотрудников природоохранных органов всех уровней, уделяя особое внимание приобретению и совершенствованию навыков и знаний в области экологического законодательства, экономики

¹⁰² Анализ этих и других вопросов, касающихся передачи технологии, см. Oscar Schachter, Sharing the World's Resources (New Delhi, Allied Publishers, 1977), p. 107.

¹⁰³ Несмотря на глубокие разногласия по поводу распределения благ и издержек на переговорах по вопросам правил конкуренции, ограничительной практики, патентного права, урегулирования споров и понятия "публичный порядок" в международных договорах, государства исходят из императива соблюдения законности и руководствуются принципами справедливости в силу ряда таких мотивов, как сознание своей моральной ответственности, особенно в тех случаях, когда предъявляемые претензии основаны на надежных данных и основополагающих принципах законности; взаимозависимость; и общая приверженность государств обеспечению демократического, гласного и последовательного процесса не только на национальном уровне, но и в отношениях между государствами. См. T.M. Franck, "Fairness in the International Legal and Institutional System: General Course on Public International Law", pp. 9-498, Recueil des cours ... 1993-III, vol. 240, pp. 440-441.

природопользования, оценки экологического воздействия и риска и экологического учета, а также методов урегулирования конфликтных ситуаций¹⁰⁴.

102. В Повестке дня на XXI век отмечалась необходимость согласованного и последовательного подхода к вопросу об оказании содействия укреплению национального потенциала, который должен позволять комплексное рассмотрение сразу нескольких из вышеуказанных компонентов. Развитие права окружающей среды по разным направлениям деятельности в целях развития может в немалой степени способствовать укреплению потенциала государства в отношении предотвращения трансграничного ущерба¹⁰⁵. Чтобы право окружающей среды стало обоснованным и эффективным, его нормы должны осуществляться путем обеспечения надлежащей административно-организационной практики и создания специальных трибуналов по делам, касающимся права окружающей среды¹⁰⁶.

4. Благое управление

103. Ряд вышеизложенных предпосылок укрепления потенциала государств в области выполнения своих обязательств в отношении предупреждения экологического ущерба, в конечном счете, сводятся к необходимости обеспечения благого управления, которое позволяет закреплять достигнутые успехи и, в свою очередь, использовать их для дальнейшего совершенствования такого управления. Считается, что понятие "благое управление" включает в себя главенство права, эффективность государственных институтов, транспарентность и отчетность в рамках управления государственными делами, уважение прав человека, а также реальное участие всех граждан в протекающих в их государствах политических процессах и в принятии решений, затрагивающих их

¹⁰⁴ Подробное изложение этих и других соображений см. в "Руководящих принципах комплексного управления природоохранной деятельностью в странах с экономикой переходного периода" (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 94.II.R.31), стр. 3-8.

¹⁰⁵ С учетом этих различных целей программы ЮНЕП в области укрепления потенциала разрабатывались на основе нескольких основополагающих принципов и были нацелены на деятельность в таких областях, как развитие национального законодательства и национальных институтов, участие в разработке норм международного права, а также деятельность в интересах конкретных целевых групп. Программы ЮНЕП в области укрепления потенциала осуществляются во взаимодействии и сотрудничестве с несколькими учреждениями и органами системы Организации Объединенных Наций, а также международными организациями, университетами и профессиональными объединениями. Подробное изложение этих тем см. в издании Donald Kaniaru and Lal Kurukulasuriya, "Capacity-building in Environmental Law", in Sun Lin and Lal Kurukulasuriya, *op. cit.* (сноска 7 выше), pp. 171-183.

¹⁰⁶ Касаясь вопроса об опыте Индии в решении экологических проблем, в частности проблем таких мегаполисов, как Дели, Кришна Айер, в прошлом выдающийся судья Верховного суда Индии, отметил, что "как известно, Дели является четвертым по степени загрязненности городом мира - причем не в результате неразвитости законодательства, а по причине непоследовательности его применения". В этой связи он проанализировал национальный закон об экологических трибуналах, которые предусматривают создание таких специальных трибуналов в Индии. См. V.R. Krishna Iyer, "Environmental Tribunal - I, II", The Hindu (New Delhi), 5 and 6 February 1998.

судьбы¹⁰⁷. Также отмечалось, что совершенствование и укрепление системы управления - это одно из главных слагаемых успеха любой программы или стратегии развития. Совершенствование системы управления означает обеспечение дееспособности, надежности и добросовестности основных институтов современного государства. Оно также может означать укрепление способности правительства осуществлять государственную политику и функции, включая управление системами проведения политики в жизнь¹⁰⁸.

104. Благое управление фактически также подразумевает, что государство должно принимать необходимые законодательные, административные и другие меры в целях выполнения своего обязательства в отношении предотвращения, как это указано в статье 7 проекта, утвержденного Рабочей группой Комиссии в 1996 году¹⁰⁹. Установленное принципом благого управления обязательство государства принимать необходимые меры не означает, что государство должно вникать во все детали оперативной деятельности, сопряженной с риском причинения ущерба, которые желательно оставить на усмотрение самого оператора. Так, в тех случаях, когда соответствующая деятельность осуществляется частными лицами или предприятиями, обязательство государства ограничивается принятием надлежащих нормативно-правовых актов или созданием соответствующего механизма, с тем чтобы обеспечить благоприятные условия для эффективного осуществления правового режима, установленного самим государством в соответствии с его внутренним законодательством. Такая нормативно-правовая база может преимущественно состоять из актов, осуществляемых в административном порядке, однако в случае возникновения конфликтов в целях обеспечения возможностей для своевременной и эффективной судебной защиты могут создаваться соответствующие суды или трибуналы¹¹⁰.

105. При разработке национального законодательства было признано целесообразным начинать не с попытки кодификации всей совокупности нормативных актов, а с принятия всеобъемлющего или рамочного закона об охране окружающей среды, в котором должны быть закреплены основные принципы. Такой закон обычно содержит заявление о национальных целях в области охраны окружающей среды и положения об учреждении природоохранных органов и процедурах принятия решений, порядке выдачи лицензий и правоприменительных мерах, планировании и координации деятельности и урегулировании споров между разными природоохранными органами¹¹¹. Рамочные

¹⁰⁷ См. Доклад Генерального секретаря о работе Организации, Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят вторая сессия, Дополнение № 1 (A/52/1), пункт 22.

¹⁰⁸ См. доклад Генерального секретаря, озаглавленный "Повестка дня для развития", A/48/935, пункты 125-126.

¹⁰⁹ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят первая сессия, Дополнение № 10 (A/51/10), стр. 239.

¹¹⁰ Sreenivasa Rao Pemmaraju, "International Liability Arising Out of Acts not Prohibited by International Law: Review of the Current Status of the Work of the International Law Commission" in Asian African Legal Consultative Committee, Essays on International Law. Fortieth Anniversary Commemorative Volume, 1997, p. 102.

¹¹¹ См. Donald Kaniaru, Manjit Igbal, Elizabeth Mrema and Siraj Chowdhury, "UNEP Programme of Assistance on National Legislation and Institutions" in Sun Lin and Lai Kurukulasuriya, op. cit (сноска 7 выше), p. 161.

законы обычно предусматривают принятие уточняющих законов, правил и положений. Кроме прочего, закон об охране окружающей среды должен предусматривать разработку долгосрочной стратегии рационального использования ресурсов, находящихся под угрозой, сохранения дефицитных ресурсов и предупреждение деградации возобновляемых ресурсов. В контексте предотвращения трансграничного ущерба такой закон также должен обеспечивать надлежащие гарантии учета потребностей соседних государств в области охраны окружающей среды путем регламентации тех видов деятельности, которая может наносить или наносит значительный ущерб таким интересам.

106. Анализ обязательства принимать надлежащие меры и разрабатывать соответствующие законы показывает, что, осуществляя благое управление, государства должны: стремиться избегать принятия и сохранения чрезмерного числа законов и институтов; обеспечивать координацию деятельности институтов на национальном, региональном или местном уровне; обеспечивать неукоснительное соблюдение национальных законов и постановлений путем задействования необходимой инфраструктуры и ресурсов, устранения коррупции и преодоления посторонних влияний; учитывать общественные интересы; разрабатывать целостное всеобъемлющее законодательство и политику; и избегать принятия административных решений на основе *ad-hoc*¹¹². Рекомендуются также создавать предусмотренные законом органы в качестве центральных учреждений, наделенных правоприменительными, директивными и оперативными полномочиями в вопросах предотвращения ущерба и охраны окружающей среды. Юридическая самостоятельность учреждений должна подкрепляться их финансовой самостоятельностью. Такие учреждения должны создаваться как уполномочивающие учреждения - учреждения, которые используют свои возможности для укрепления существующих учреждений и одновременно выступают в роли координационного центра для стратегического сотрудничества на местном уровне¹¹³.

107. Помимо этого, в контексте предотвращения трансграничного ущерба соседние государства и государства, принадлежащие к одному региону, должны стремиться к унификации национальных законов, стандартов и других процедур, касающихся осуществления вредной деятельности. Такая унификация представляется весьма желательной в плане обеспечения более единообразного и добровольного выполнения соответствующих обязательств в отношении предотвращения ущерба и с точки зрения предупреждения любых возможных разногласий и споров¹¹⁴.

108. Важной предпосылкой благого управления является участие населения. С учетом этого в статье 15 проекта, утвержденного Рабочей группой в 1996 году, говорится, что государства,

¹¹² См. Herbert, *op. cit.* (сноска 9 выше), p. 1214.

¹¹³ *Ibid.*, pp. 1215-1217.

¹¹⁴ В целях содействия общему пониманию данного вопроса и, когда это применимо, в целях разработки международных мер и стандартов в области оценки экологических последствий трансграничного ущерба Международная организация по стандартизации и Европейский комитет по стандартизации сосредоточили внимание на таких вопросах, как методы выборочного обследования и мониторинга, дескриптивные единицы измерения (например, $\text{г}^{-6}/\text{м}^3$ как мера качества воздуха), контроль в пространственном и временном измерении (например, масштабы деятельности по отбору образцов почвы) и критерии в отношении управления качеством данных. Представляется необходимым расширить масштабы осуществляемой деятельности в области стандартизации. См. "Current Policies ...", *op. cit.* (сноска 4 выше) p. 50.

когда это возможно и с помощью таких средств, которые являются целесообразными, предоставляют своему населению, которое, вероятно, будет затронуто вредной деятельностью, информацию, касающуюся данной деятельности, сопряженного с ней риска и ущерба, который может быть причинен, а также выясняют его отношение к ней. Эта рекомендация также отражает принцип 10 Рио-де-Жанейрской декларации, который предусматривает участие населения в таких процессах принятия решений. Рабочая группа также отметила ряд других документов, в которых отмечается необходимость участия населения¹¹⁵.

109. "Население" включает отдельных лиц, заинтересованные группы (включая неправительственные организации) и независимых экспертов. Под широкой общественностью подразумеваются отдельные лица, не организованные в группы и не принадлежащие к конкретным структурам. Повышению активности участия населения может способствовать организация собраний общественности или публичных заседаний, о проведении которых объявляется в газетах, по радио и телевидению. Следует проводить консультации с населением и создавать благоприятные условия для его участия посредством предоставления ему необходимой информации о предлагаемой политике, плане или программе, сопряженных с риском причинения значительного трансграничного ущерба. Вместе с тем масштабы участия населения в проведении оценки могут определяться соображениями конфиденциальности. Кроме того, общественность во многих случаях не участвует или участвует лишь в минимальной степени в деятельности по определению масштабов политики, плана или программы ОЭП или же в обзоре проекта документа. Участие общественности, однако, помогает получать информацию об опасениях, возникающих в связи с предлагаемыми мерами, дополнительных альтернативах и возможном воздействии на окружающую среду¹¹⁶.

110. Помимо желательности поощрения участия населения в процессе принятия решений на национальном уровне по жизненно важным вопросам, касающимся процесса развития и допустимых пределов ущерба, в целях повышения обоснованности принимаемых решений и обеспечения их выполнения, высказывается мысль о том, что в свете развития гуманитарного права участие населения как в рамках национального законодательства, так и в рамках международного права следует рассматривать как одно из прав человека, которое приобретает все большее значение. Вместе с тем отмечается также, что "хотя разработка норм в этой и в большинстве других областей международного права, вероятно, будет продолжаться и впредь, в будущем следует

¹¹⁵ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят первая сессия, Дополнение № 10 (A/51/10), стр. 298-301.

¹¹⁶ См. "Application of Environmental Impact Assessment Principles ...", *op. cit.* (сноска 7 выше), pp. 4 and 8. Всемирный банк признает, что шансы успешного решения экологических проблем в любой стране существенно повышаются в том случае, если в борьбе с загрязнением окружающей среды, за сокращение отходов участвует местное население. Этот вывод Банка основывается на четырех посылах. Во-первых, местное население нередко лучше, чем государственные чиновники, видит, что надо делать в первую очередь. Во-вторых, члены местных общин могут нередко предложить такие экономически эффективные решения, о которых правительство не располагает информацией. В-третьих, во многих случаях роль решающего фактора в успешном осуществлении проектов в области охраны окружающей среды играют заинтересованность и приверженность местных общин. И в-четвертых, участие населения способствует утверждению понимания необходимости перемен. См. K. John Mammen, "A New Wave in Environmentalism", The Hindu, 17 March 1998 p. 21.

сделать упор на вопрос о контроле, и особенно на нерешенной проблеме обеспечения соблюдения уже существующих норм"¹¹⁷.

¹¹⁷ См. Franck, *op. cit.* (сноска 100 выше), p. 110. См. также Donna Craig and Diana Ponce Nava, "Indigenous Peoples' Rights and Environmental Law" in Sun Lin and Lal Kurukulasuriya, *op. cit.* (сноска 7 выше), pp. 115-146.

ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ

ВЫВОДЫ

111. До 1992 года Комиссия международного права разрабатывала концепцию предотвращения в рамках вопроса о международной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом. Разработанная в результате этих усилий концепция предусматривает некоторые обязательства, которые фактически трактуются как нормы поведения, обязательные для соблюдения. Соответственно, обязательства в отношении предотвращения предписывают государствам выявлять виды деятельности, сопряженные с риском причинения значительного трансграничного ущерба, и уведомлять о них заинтересованные государства. Закономерным следствием требования об уведомлении являются обязательства в отношении проведения консультаций и переговоров. Вместе с тем из наличия таких обязательств не следует, что другие государства имеют право вето в отношении деятельности, осуществляемой на территории какого-либо государства. Кроме того, эти обязательства также не предполагают, что государства должны согласовывать режим предотвращения во всех случаях, когда возникает опасность причинения значительного трансграничного ущерба.

112. Тем не менее государство, на территории которого планируется осуществление деятельности, сопряженной с риском причинения трансграничного ущерба, в соответствии с обязательством в отношении предотвращения обязано самостоятельно принимать превентивные меры, то есть осуществлять превентивные меры в одностороннем порядке, если между этим государством и государствами, которые могут быть затронуты, не было заключено соглашение. Такие превентивные меры принимаются в соответствии с принципом должной осмотрительности и экологическими нормами, которые должны быть соразмерными потенциальному риску и возможностям соответствующего государства. Критерии должной осмотрительности в разных государствах, регионах и в разное время могут быть различными.

113. В соответствии с предлагаемой схемой при отсутствии ущерба невыполнение обязательств в отношении предотвращения как и невыполнение обязательств в отношении предписанного поведения не влечет никаких правовых последствий. Вместе с тем такие упущения могут послужить основанием для вынесения выводов, неблагоприятных для государства происхождения или других заинтересованных сторон после того, как будет предъявлено требование о выплате возмещения.

114. Такая концепция предотвращения получила широкую поддержку. Вместе с тем были высказаны некоторые оговорки, главным образом мотивированные необходимостью обеспечения более надежных гарантий выполнения обязательств в отношении предотвращения.

115. Проводимая в настоящее время в Комиссии работа по установлению разграничения между режимом предотвращения и режимом ответственности дает ей возможность по-новому подойти к вопросу о последствиях невыполнения обязательств в отношении предотвращения. А для этого необходимо будет разграничить обязательства в отношении предотвращения, которые лежат на государствах, с одной стороны, и обязанности операторов, осуществляющих деятельность, сопряженную с риском причинения трансграничного ущерба, с другой.

116. Невыполнение государством своих обязательств может рассматриваться под углом зрения обязанности государств, или даже в плане ответственности, не ассоциируемой с понятием противоправности и не предполагающей запрещения соответствующей деятельности. До сих пор Комиссия отдавала предпочтение второму варианту. Этот выбор можно одобрить с учетом желательности уважения независимости государства и его суверенитета в отношении своей территории и ресурсов при осуществлении необходимой для развития и другой полезной

деятельности, независимо от ее негативных последствий, при отсутствии приемлемых альтернатив. Вместе с тем, если соответствующее предложение получит решительную поддержку, Комиссия могла бы также перевести вопрос о последствиях в плоскость обязанности государств.

117. Невыполнение обязанностей в отношении предотвращения оператором, напротив, приводит и должно приводить к наступлению соответствующих последствий в соответствии с национальным законом, на основании которого было предоставлено и получено разрешение на осуществление соответствующей деятельности. В большинстве случаев речь идет о штрафах и, в исключительных случаях, об отмене разрешения на осуществление соответствующей деятельности.

118. Предполагается, что государства будут сознательно и добровольно выполнять различные обязательства в отношении предотвращения, сформулированные как принципы процедуры и существа, поскольку это будет соответствовать их собственным интересам. Анализ этих принципов наглядно показал, что современная практика государств окончательно еще не сложилась. Кроме того, вместо того, чтобы настаивать на своих правах, государства нередко, проявляя значительный прагматизм, призывают другие государства и операторов выполнить свои обязательства и оказывают им в этом помощь, используя соответствующие стимулы и экономические рычаги. Несмотря на то, что государства до сих пор не проявляли достаточной приверженности выполнению своих обязательств в отношении выплаты взносов в международные фонды, учрежденные в целях укрепления потенциала развивающихся стран, чтобы последние могли лучше выполнять свои обязательства, сомнений по существу самого обязательства не возникает.

119. Необходимость надлежащего учета потребностей, специфики и интересов развивающихся стран при разработке режима предотвращения является общепризнанным фактом. Такой учет необходим при установлении экологических норм, с тем чтобы эти государства могли применять их и обеспечивать контроль за их применением. Очевидно, что следует различать государства, которые могут, но не хотят выполнять вмененные им обязанности или принятые ими обязательства, и государства, которые желают выполнять свои обязательства, но не могут сделать этого в силу веских причин или по не зависящим от них обстоятельствам. Чтобы обеспечить применение различных процедурных принципов и принципов существа, о которых говорилось в контексте концепции предотвращения, и чтобы эти принципы могли найти конкретное воплощение и могла сложиться прочная основа для их универсального применения, несомненно, потребуются активное международное сотрудничество, много времени и энергичные усилия.

120. Рекомендации, принятые Рабочей группой Комиссии в 1996 году, охватывают многие принципы, легшие в основу концепции предотвращения. Комиссия сможет рассмотреть их с точки зрения существа и принять решение об их отражении в положениях о предлагаемом режиме предотвращения, после того как она одобрит общие целевые установки и результаты анализа существа концепции предотвращения.
