



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
2 July 2019
Russian
Original: English

Семьдесят четвертая сессия

Пункт 83 первоначального перечня*

**Рассмотрение вопроса о предотвращении
трансграничного вреда от опасных видов
деятельности и распределении убытков в случае
такого вреда**

Рассмотрение вопроса о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности и распределении убытков в случае такого вреда

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад, подготовленный в соответствии с резолюцией [71/143](#) Генеральной Ассамблеи, содержит комментарии и замечания правительств относительно рассмотрения вопроса о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности и распределении убытков в случае такого вреда.

* [A/74/50](#).



I. Введение

1. Настоящий доклад подготовлен во исполнение пункта 3 резолюции [71/143](#) Генеральной Ассамблеи, в котором Ассамблея предложила правительствам представить дальнейшие замечания по поводу каких-либо будущих мер, особенно в отношении формы статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности¹ и принципов, касающихся распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности², с учетом рекомендаций, вынесенных в этой связи Комиссией международного права, в том числе в отношении разработки конвенции на основе этих статей³, а также в отношении какой-либо практики, связанной с применением этих статей и принципов.

2. В циркулярной ноте от 13 января 2017 года Генеральный секретарь обратил внимание правительств на резолюцию [71/143](#), и 25 января 2019 года им были разосланы напоминания. Настоящий доклад следует рассматривать вместе с предыдущими докладами Генерального секретаря по этому вопросу ([A/65/184](#), [A/65/184/Add.1](#), [A/68/170](#) и [A/71/136](#)).

II. Комментарии и замечания, полученные от правительств

Австрия

3. Австрия подтвердила свою позицию (см. [A/65/184](#), пункты 3–4), согласно которой было бы предпочтительнее отложить принятие решения относительно будущих мер и окончательной формы как статей, так и принципов. Австрия считает, что такой подход позволит проследить, смогут ли статьи и принципы выдержать испытание временем и будут ли государства использовать их в своей практике. Австрия отметила также, что ее властям неизвестно ни о каких вынесенных австрийскими судами решениях, в которых бы содержались ссылки на эти статьи или принципы.

Сальвадор

4. Сальвадор подтвердил свою позицию (см. [A/68/170](#), пункты 10–14, и [A/71/136](#), пункты 5–7), согласно которой он считает крайне важным разработать конвенцию на основе рассматриваемых статей и принципов, особенно ввиду необходимости предотвращения вреда здоровью населения, сельскому хозяйству, водным ресурсам и экосистемам, который может быть причинен в результате экологически вредной трансграничной деятельности. Сальвадор выразил мнение о том, что разработка конвенции по этой теме, несомненно, будет представлять собой постепенную адаптацию современного международного права, касающегося природоохранных вопросов международного характера, особенно с учетом того, что экологические проблемы не могут быть решены исключительно усилиями отдельных государств. Сальвадор заявил о растущей необходимости создания межправительственных механизмов сотрудничества для урегулирования споров между загрязняющим государством и государством, которому наносится экологический ущерб.

¹ Резолюция [62/68](#) Генеральной Ассамблеи, приложение.

² Резолюция [61/36](#) Генеральной Ассамблеи, приложение.

³ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят шестая сессия, Дополнение № 10* и исправление ([A/56/10](#) и [A/56/10/Corr.1](#)), пункт 94.

5. Сальвадор отметил, что в документе следует учитывать принципы, закрепленные в Уставе Организации Объединенных Наций, Декларации Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды (Стокгольмской декларации)⁴ и Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию⁵. Сальвадор подчеркнул важность соблюдения суверенного права государств разрабатывать свои ресурсы в соответствии со своей собственной политикой в области окружающей среды и развития и особо отметил обязательство государств обеспечивать, чтобы деятельность, осуществляемая под их юрисдикцией или контролем, не наносила вреда окружающей среде и районам, находящимся за пределами их национальной юрисдикции.

6. Что касается статей, то Сальвадор высказал конкретные замечания в отношении текста их проекта. В отношении статьи 1 Сальвадор отметил, что используемая в ней формулировка «физические последствия» не вполне ясна с учетом того, что опасные виды деятельности, способные причинить трансграничный вред, могут быть связаны с ситуациями, которые сопряжены с радиологическим, биологическим, химическим и физическим рисками и в которых создается угроза для здоровья человека и для окружающей среды.

7. Сальвадор отметил также, что выражение «значительный трансграничный вред», используемое в статьях 2, 3, 4, 8, 9, 10, 11, 12 и 15, не включает в себя высокую вероятность причинения катастрофического вреда, например в таких случаях, как прорыв дамбы хвостохранилища, содержащего токсичные отходы добывающей промышленности. По мнению Сальвадора, в статьях не было определено, что именно входит в понятие «значительный трансграничный вред». Кроме того, Сальвадор предложил изменить формулировку статьи 3 следующим образом: «Государство происхождения принимает все надлежащие меры для недопущения значительного трансграничного вреда, его предотвращения или минимизации его последствий».

8. Было отмечено также, что в статье 6 не упоминаются конкретные виды деятельности, охватываемые статьями, и поэтому Сальвадор выразил мнение о том, что было бы целесообразно включить в нее перечень приоритетных видов деятельности, а также процедуру обновления перечня и включения в него новых позиций.

9. Что касается статьи 7, то Сальвадор рекомендовал разработать стандартную методологию оценки рисков и вреда. Было рекомендовано также рассмотреть вопрос о продлении максимального срока представления ответов, указанного в статье 8, с учетом сложности и масштабов мероприятия, работ или проекта при условии наличия оснований для такого продления. Что касается процедур в случае отсутствия уведомления, изложенных в статье 11, то Сальвадор предложил установить конкретные сроки или создать механизм расчета разумного срока, на который должна быть приостановлена соответствующая деятельность.

10. Что касается статьи 14, то Сальвадор рекомендовал добавить в нее следующее положение: «Для целей настоящей конвенции информация о здоровье и безопасности человека и окружающей среды не считается конфиденциальной». Сальвадор считает обеспечение доступа к такой информации необходимым для

⁴ См. Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, Стокгольм, 5–16 июня 1972 года (A/CONF.48/14/Rev.1), часть первая, глава I.

⁵ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года, том I, Резолюции, принятые на Конференции (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.I.8, и исправление), резолюция 1, приложение I.

защиты прав человека и экологических прав, особенно в тех случаях, когда эти права могут быть поставлены под непосредственную угрозу или подвергаться риску ущемления в долгосрочной перспективе.

11. Сальвадор предложил включить в статьи 16 и 17 ссылку на «государство или государства, которые могут быть затронуты», поскольку в некоторых случаях в качестве пострадавшей стороны может выступать более чем одно государство.

12. Что касается возможного принятия международной конвенции по этой теме, то Сальвадор выразил мнение о необходимости включить в нее положения, в которых предусматривалась бы ответственность за нанесение экологического ущерба, в частности в плане обеспечения надлежащей компенсации и возмещения за трансграничный вред, причиненный в результате деятельности, осуществляемой в пределах той или иной юрисдикции, и определялись бы надлежащие меры по предотвращению такого вреда и связанных с ним рисков.

Ирак

13. Ирак отметил, что подход, предусматривающий наступление ответственности при наличии вины, вероятно, не подходит для урегулирования всех ситуаций, связанных с причинением экологического вреда, поскольку некоторые риски возникают в связи с деятельностью, опасной по своему характеру и не охватываемой международным правом. По мнению Ирака, государству происхождения следует принимать для предотвращения значительного трансграничного вреда «все необходимые», а не «все надлежащие» меры, поскольку формулировка «надлежащие» может пониматься как указание на способность государства происхождения предотвращать вред.

14. Ирак отметил также, что сотрудничество в целях предотвращения вреда должно быть обязательным, а не факультативным, и что во избежание дискреционных толкований оно не должно зависеть от доброй воли.

15. Было высказано также мнение о том, что термин «опасные виды деятельности» должен включать в себя борьбу с бедствиями (наводнениями, штормовыми приливами и стихийными бедствиями). Отметив непредумышленный характер таких бедствий, Ирак тем не менее подчеркнул, что их предотвращение и ликвидация их последствий осуществляются на основе оценок, проводимых человеком, и представляют собой пример деятельности, не охватываемой международным правом.

16. Что касается распределения убытков, то Ирак подчеркнул необходимость обеспечения того, чтобы как государство происхождения, так и пострадавшее государство принимали в этом отношении необходимые меры. Кроме того, он выразил мнение о том, что распределение убытков должно происходить на основе сотрудничества между государствами и создания фондов для устранения нанесенного вреда.

Ливан

17. Во исполнение просьбы, выраженной Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 71/143, Ливан представил подборку решений следственного судьи Ливанского военного трибунала за период 2014–2017 годов⁶.

⁶ Предыдущие комментарии см. в документе A/71/136, пункты 8–13. С текстом подборки на языке оригинала (арабский) можно ознакомиться в секретариате Шестого комитета.

Марокко

18. Что касается проектов статей, то Марокко сделало конкретные замечания по их тексту, отметив, что третий пункт преамбулы следует изменить следующим образом: «... имея в виду, что свобода ... или контролем не должна создавать угрозу для людей или их собственности, исторического или культурного наследия или окружающей среды в целом». Марокко считает, что использование прилагательного «значительный» в статьях 1, 2, 3, 4, 8, 9, 10, 11, 12 и 15 приводит к возникновению вопросов терминологического характера, поскольку оно представляется недостаточно четким для измерения и оценки масштабов трансграничного вреда и поскольку трудно понять, каким образом можно определить различие между значительным и незначительным вредом. В этой связи Марокко предложило рассмотреть вопрос о разработке технического подхода к проведению такого различия.

19. В отношении статьи 3 Марокко придерживалось мнения о том, что виды надлежащих мер, которые государству происхождения следует принять для предотвращения значительного трансграничного вреда и сведения к минимуму риска причинения такого вреда, будут в значительной степени зависеть от имеющихся в его распоряжении ресурсов. Марокко предложило также рассмотреть возможность уточнения того, на какой национальный орган или органы следует возложить функции по обработке запросов о выдаче разрешений, а также по выдаче различных видов разрешений, упомянутых в статье 6, и принятию решения о прекращении их действия.

20. Что касается проекта принципов, то Марокко отметило, что в их текст следует включить положения, касающиеся: оказания технической и финансовой помощи в осуществлении их положений; механизмов распределения убытков в случаях, предусмотренных принципами; фонда экологического восстановления, реабилитации и мелиорации и компенсационного фонда для лиц, пострадавших от вреда в случаях, охватываемых принципами; а также поощрения научных исследований и методических разработок в области предотвращения трансграничного вреда, причиняемого в результате опасных видов деятельности, в частности в области научного мониторинга, оценки и анализа такого вреда.

21. Кроме того, Марокко сделало конкретные замечания по тексту принципов, отметив, что в преамбуле, в дополнение к принципам 13 и 16, можно было бы упомянуть и другие принципы, закрепленные в Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию⁵, в том числе принцип 17 (об оценке экологических последствий в отношении предполагаемых видов деятельности, которые могут оказать значительное негативное влияние на окружающую среду), принцип 18 (о взаимном уведомлении государств о любых стихийных бедствиях или других чрезвычайных ситуациях, которые могут привести к неожиданным вредным последствиям для окружающей среды), принцип 19 (о направлении государствами предварительных уведомлений государствам, которые могут оказаться затронутыми деятельностью, которая может иметь значительные негативные трансграничные последствия, и о проведении необходимых консультаций по данному вопросу), принцип 20 (о жизненно важной роли женщин в рациональном использовании окружающей среды и развитии), принцип 26 (о разрешении государствами всех своих экологических споров мирным путем и надлежащими средствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций) и принцип 27 (об осуществляемом государствами и народами в духе доброй воли и партнерства сотрудничестве в выполнении принципов, воплощенных в Рио-де-Жанейрской декларации, и в дальнейшем развитии международного права в области устойчивого развития).

22. Кроме того, Марокко заявило, что в пятом пункте преамбулы принципов следует упомянуть принцип компенсации за различные формы экологического ущерба. Марокко напомнило, что в соответствии с этим принципом государства обязаны предоставлять оперативную и адекватную компенсацию физическим или юридическим лицам, понесшим убытки от трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности.

23. Марокко высказало мнение о том, что пункты 2 и 3 принципа 4 можно было бы прояснить, уточнив, какие физические лица или образования имеются в виду, и что в пункт 5 можно было бы включить положение об учреждении международного фонда для выплаты компенсаций за причиненный ущерб, формируемого за счет взносов всех заинтересованных государств, вместо положения, согласно которому такую компенсацию должно предоставлять только государство происхождения.

Нидерланды⁷

24. Нидерланды представили информацию о применении проектов статей Генеральным прокурором Верховного суда Нидерландов при вынесении заключения по апелляции государства Нидерланды на решение по делу о жертвах войны в Боснии и Герцеговине. В своем заключении Генеральный прокурор сослался на статью 3 и комментарий к ней для разъяснения характера и объема обязательств по проявлению должной осмотрительности в международном праве в связи с определением обязательства государства по предупреждению геноцида в соответствии с Конвенцией о предупреждении преступления геноцида и наказании за него⁸.

Катар⁹

25. Катар выразил мнение о том, что вопросы трансграничного вреда от опасных видов деятельности и распределения убытков в случае такого вреда имеют первостепенное значение для международных отношений. Такие вопросы лежат в основе прав государств, затрагиваемых вредными действиями, а именно причиняющей им вред практикой тех или иных государств или практикой соседних государств, когда источник вреда пересекает границу затронутого государства с государством происхождения. Катар заявил также, что принцип распределения убытков в случае вреда между пострадавшими государствами предполагает определенную форму справедливости, поскольку государства будут совместно нести расходы, понесенные в результате такого вреда.

26. Катар предложил добавить положения, в которых бы говорилось об обязанности государства происхождения положить конец деятельности, которая может причинить трансграничный вред, а также необходимости указания конкретного географического района осуществления деятельности, которая может причинить такой вред, и недопустимости осуществления такой деятельности вблизи границ с другими государствами или их территориальными водами.

Сербия

27. Сербия заявила, что считает разработку глобальной конвенции о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности очень важной задачей. В этой связи Сербия отметила, что она является участником Конвенции

⁷ Предыдущие замечания см. в документе A/65/184, пункты 16–18, а также в документе A/68/170, пункт 15.

⁸ Резолюция 260 А (III) Генеральной Ассамблеи, приложение.

⁹ Предыдущие замечания см. в документе A/68/170, пункты 28–29.

о трансграничном воздействии промышленных аварий¹⁰, которая была принята государствами — членами Европейской экономической комиссии (ЕЭК), и напомнила о принятии Протокола о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды, к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года и к Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий 1992 года¹¹, также в контексте ЕЭК.

28. В контексте разработки новой конвенции Сербия обратила внимание на Конвенцию о трансграничном воздействии промышленных аварий, направленную на повышение промышленной безопасности и на защиту людей и окружающей среды во всем регионе ЕЭК. Сербия отметила, что с учетом связанных с этим трудностей осуществление вышеупомянутой Конвенции требует участия большого числа компетентных учреждений, вертикальной координации между местными и региональными учреждениями, привлечения промышленного сектора и общественности, а также двустороннего трансграничного сотрудничества между соседними странами.

29. Сербия подчеркнула также, что определение опасных видов деятельности, предложенное в принципах¹², может показаться более широким в сравнении с определением, содержащимся в Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий¹³. Кроме того, Сербия отметила, что можно сделать вывод о том, что понятия вреда и трансграничного вреда, причиняемого в результате опасных видов деятельности, более точно определены в тексте принципов.

30. Что касается статей, то Сербия сочла важным отметить, что они затрагивают вопросы, которые уже регулируются Конвенцией о трансграничном воздействии промышленных аварий, но исключительно в рамках сферы ее применения, такие как предотвращение, сотрудничество, оценка риска, уведомление и информирование, консультации, обмен информацией, информирование населения, обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям, разработка планов действий в чрезвычайных ситуациях и оповещение о таких ситуациях.

31. Сербия отметила также, что вопрос об открытии Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий для подписания государствами — членами Организации Объединенных Наций, не являющимися членами ЕЭК, рассматривался на восьмом и девятом¹⁴ совещаниях участников Конференции сторон Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий, однако участники Конференции не смогли принять решение по предлагаемым поправкам к Конвенции, в том числе касающимся присоединения к ней государств — членов Организации Объединенных Наций и региональных организаций экономической интеграции, созданных суверенными государствами — членами Организации Объединенных Наций.

32. Сербия выразила мнение о том, что при разработке новой конвенции необходимо принимать во внимание положения Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий и избегать возможного дублирования.

¹⁰ United Nations, *Treaty Series*, vol. 2105, No. 36605.

¹¹ Не вступил в силу. URL: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/civil-liability/documents/protocol_r.pdf.

¹² Статья 1, подпункт b).

¹³ Резолюция 61/36 Генеральной Ассамблеи, приложение, принцип 2 с).

¹⁴ На момент представления Сербией своих замечаний десятое совещание Конференции сторон еще не состоялось.