

Глава V

МЕЖДУНАРОДНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ВРЕДНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ДЕЙСТВИЙ, НЕ ЗАПРЕЩЕННЫХ МЕЖДУНАРОДНЫМ ПРАВОМ (ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ ТРАНСГРАНИЧНОГО ВРЕДА ОТ ОПАСНЫХ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ)

А. Введение

78. Тему "Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом" Комиссия включила в свою программу работы на своей тридцатой сессии (1978 год), назначив Специальным докладчиком Роберта К. Квентина-Бакстера⁸⁴³.

79. В период с тридцать второй сессии (1980 год) по тридцать шестую сессию (1984 год) Комиссия получила и рассмотрела пять докладов Специального докладчика⁸⁴⁴. В этих докладах была предпринята попытка разработать концептуальную основу и схематический план темы и содержались предложения по пяти проектам статей. Схематический план был представлен в третьем докладе Специального докладчика на тридцать четвертой сессии Комиссии (1982 год). Пять проектов статей были предложены в пятом докладе Специального докладчика, представленном Комиссии на ее тридцать шестой сессии. Они были рассмотрены Комиссией, однако решения о передаче их Редакционному комитету принято не было.

80. На тридцать шестой сессии Комиссии были также представлены следующие материалы: ответы на вопросник, направленный в 1983 году Юриконсульту Организации Объединенных Наций 16 отобранным международным организациям для выяснения, среди прочего, вопроса о том, могут ли обязательства, которые государства принимают и выполняют по отношению друг к другу в качестве членов международных организаций, в этих пределах соответствовать некоторым процедурам, упомянутым в схематическом плане,

⁸⁴³ На той сессии Комиссия учредила рабочую группу для рассмотрения в предварительном порядке вопроса о сфере охвата и характере этой темы. Доклад Рабочей группы см. в *Ежегоднике...*, 1978 год, том II (часть вторая), стр. 184-185.

⁸⁴⁴ Эти пять докладов Специального докладчика воспроизводятся в следующем порядке:

предварительный доклад: *Ежегодник...*, 1980 год, том II (часть первая), стр. 281, документ A/CN.4/334 и Add.1 и 2;

второй доклад: *Ежегодник...*, 1981 год, том II (часть первая), стр. 127, документ A/CN.4/346 и Add.1 и 2;

третий доклад: *Ежегодник...*, 1982 год, том II (часть первая), стр. 67, документ A/CN.4/360;

четвертый доклад: *Ежегодник...*, 1983 год, том II (часть первая), стр. 251, документ A/CN.4/373;

пятый доклад: *Ежегодник...*, 1984 год, том II (часть первая), стр. 203, документ A/CN.4/383 и Add.1.

или же заменять их⁸⁴⁵, а также исследование секретариата, озаглавленное "Обзор практики государств, касающейся международной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом"⁸⁴⁶.

81. На своей тридцать седьмой сессии (1985 год) Комиссия назначила Специальным докладчиком по этой теме г-на Хулио Барбосу. В период с тридцать седьмой сессии по сорок восьмую сессию (1996 год) Комиссия получила от Специального докладчика 12 докладов⁸⁴⁷.

82. На своей сорок четвертой сессии (1992 год) Комиссия учредила Рабочую группу для рассмотрения некоторых общих вопросов, касающихся сферы охвата данной темы, подхода к ее рассмотрению и возможного

⁸⁴⁵ *Ежегодник...*, 1984 год, том II (часть первая), стр. 169, документ A/CN.4/378.

⁸⁴⁶ *Ежегодник...*, 1985 год, том II (часть первая), добавление, документ A/CN.4/384. См. также «Режимы ответственности, относящиеся к теме "Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом"», *Ежегодник...*, 1995 год, том II (часть первая), стр. 69, документ A/CN.4/471.

⁸⁴⁷ Эти 12 докладов Специального докладчика воспроизводятся в следующем порядке:

предварительный доклад: *Ежегодник...*, 1985 год, том II (часть первая), стр. 119, документ A/CN.4/394;

второй доклад: *Ежегодник...*, 1986 год, том II (часть первая), стр. 175, документ A/CN.4/402;

третий доклад: *Ежегодник...*, 1987 год, том II (часть первая), стр. 57, документ A/CN.4/405;

четвертый доклад: *Ежегодник...*, 1988 год, том II (часть первая), стр. 305, документ A/CN.4/413;

пятый доклад: *Ежегодник...*, 1989 год, том II (часть первая), стр. 173, документ A/CN.4/423;

шестой доклад: *Ежегодник...*, 1990 год, том II (часть первая), стр. 97, документ A/CN.4/428 и Add.1;

седьмой доклад: *Ежегодник...*, 1991 год, том II (часть первая), стр. 83, документ A/CN.4/437;

восьмой доклад: *Ежегодник...*, 1992 год, том II (часть первая), стр. 73, документ A/CN.4/443;

девятый доклад: *Ежегодник...*, 1993 год, том II (часть первая), стр. 209, документ A/CN.4/450;

десятый доклад: *Ежегодник...*, 1994 год, том II (часть первая), стр. 159, документ A/CN.4/459;

одиннадцатый доклад: *Ежегодник...*, 1995 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/468;

двенадцатый доклад: *Ежегодник...*, 1996 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/475 и Add.1.

направления будущей работы⁸⁴⁸. На основе рекомендации Рабочей группы Комиссия на своем 2282-м заседании 8 июля 1992 года решила продолжить свою работу над данной темой поэтапно. Во-первых, завершить работу по вопросам предотвращения трансграничного вреда, а затем перейти к мерам по исправлению положения⁸⁴⁹. Комиссия решила, что ввиду расплывчатости названия данной темы следует и впредь придерживаться рабочей гипотезы о том, что тема касается "видов деятельности", и отложить любое официальное изменение ее названия.

83. На своей сорок восьмой сессии Комиссия вновь учредила Рабочую группу для рассмотрения данной темы во всех ее аспектах в свете докладов Специального докладчика и обсуждений, состоявшихся за многие годы в Комиссии, и вынесения рекомендаций Комиссии.

84. Рабочая группа представила доклад⁸⁵⁰, в котором эта тема было исчерпывающе проанализирована под углом зрения принципа предотвращения и принципа предоставления компенсации или иного возмещения, и приводились тексты статей и комментарии к ним.

85. На своей сорок девятой сессии (1997 год) Комиссия вновь учредила Рабочую группу для рассмотрения вопроса о том, каким образом Комиссии следует продолжать работу над этой темой. Рабочая группа рассмотрела работу Комиссии над данной темой за период с 1978 года. Она отметила, что охват и содержание темы остаются неясными в силу следующих факторов: концептуальные и теоретические трудности, уместность названия и связь этой темы с темой "Ответственность государств". Рабочая группа отметила далее, что Комиссия рассматривала в рамках данной темы два вопроса: "предотвращение" и "международная ответственность". По мнению Рабочей группы, эти два вопроса отличаются друг от друга, хотя и связаны между собой. Поэтому Рабочая группа решила впредь рассматривать вопросы предотвращения и ответственности по отдельности.

86. Таким образом, Комиссия решила продолжить свою работу по теме "Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом", начав с рассмотрения вопроса о предотвращении в рамках подраздела "Предотвращение трансграничного вреда от опасных видов деятельности"⁸⁵¹. Генеральная Ассамблея приняла к сведению это решение в пункте 7 своей резолюции 52/156 от 15 декабря 1997 года.

87. На той же сессии Комиссия назначила г-на Пемма-раджу Шриниваса Рао Специальным докладчиком по этой части темы⁸⁵².

88. На своей пятидесятой сессии (1998 год) Комиссия получила и рассмотрела первый доклад Специального докладчика⁸⁵³ и приняла в первом чтении семнадцать проектов статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности.

89. В соответствии со статьями 16 и 21 положения о Комиссии, Комиссия препроводила проекты статей через Генерального секретаря правительствам для получения от них комментариев и замечаний с просьбой передать такие комментарии и замечания Генеральному секретарю до 1 января 2000 года.

90. На пятьдесят первой (1999 год) и пятьдесят второй (2000 год) сессиях Комиссия получила и рассмотрела второй⁸⁵⁴ и третий⁸⁵⁵ доклады Специального докладчика. Комиссии были представлены также комментарии и замечания, полученные от правительств⁸⁵⁶. На своем 2643-м заседании 20 июля 2000 года Комиссия передала проект преамбулы и пересмотренные проекты статей Редакционному комитету.

В. Рассмотрение темы на данной сессии

91. На нынешней сессии Редакционный комитет рассмотрел проекты статей, переданные ему Комиссией на предыдущей сессии. Председатель Редакционного комитета представил доклад Комитета (A/CN.4/L.601 и Согг.2) на 2675-м заседании Комиссии, состоявшемся 11 мая 2001 года. На том же заседании Комиссия рассмотрела доклад Редакционного комитета и приняла окончательный текст проекта преамбулы и проекты 19 статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности.

92. На своих 2697, 2698, 2699 и 2700-м заседаниях, состоявшихся в период с 27 июля по 2 августа 2001 года, Комиссия приняла комментарии к вышеупомянутым проектам статей.

93. В соответствии с положением о Комиссии, Комиссия представляет проект преамбулы и проекты статей Генеральной Ассамблеи вместе с рекомендацией, изложенной ниже.

⁸⁵² Там же.

⁸⁵³ *Ежегодник...*, 1998 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/487 и Add.1.

⁸⁵⁴ *Ежегодник...*, 1999 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/501.

⁸⁵⁵ *Ежегодник...*, 2000 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/510.

⁸⁵⁶ Документы A/CN.4/509 [см. *Ежегодник...*, 2000 год, том II (часть первая)] и A/CN.4/516, причем последний был получен в 2001 году.

⁸⁴⁸ См. *Ежегодник...*, 1992 год, том II (часть вторая), стр. 58, документ A/47/10, пункты 341-343.

⁸⁴⁹ Там же, пункты 344-349.

⁸⁵⁰ *Ежегодник...*, 1996 год, том II (часть вторая), приложение I.

⁸⁵¹ *Ежегодник...*, 1997 год, том II (часть вторая), стр. 67, пункт 168 а.

С. Рекомендация Комиссии

94. На своем 2701-м заседании 3 августа 2001 года Комиссия в соответствии со статьей 23 положения о Комиссии постановила рекомендовать Генеральной Ассамблее разработать конвенцию на основе проектов статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности.

Д. Выражение признательности Специальному докладчику г-ну Пеммараджу Шриниваса Рао

95. На своем 2701-м заседании 3 августа 2001 года Комиссия, приняв тексты проекта преамбулы и проектов статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности, приняла путем аккламации следующую резолюцию:

"Комиссия международного права,

приняв проект преамбулы и проекты статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности,

выражает Специальному докладчику г-ну Пеммараджу Шриниваса Рао свою глубокую признательность и искренние поздравления за выдающийся вклад в подготовку проекта преамбулы и проектов статей, который он внес благодаря своим неустанным усилиям и целенаправленной работе, а также за результаты, достигнутые в разработке проекта преамбулы и проектов статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности".

96. Комиссия выразила также свою глубокую признательность предыдущим специальным докладчикам Роберту К. Квентину-Бакстеру и Хулио Барбосе за их выдающийся вклад в работу по данной теме.

Е. Проекты статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности

1. ТЕКСТЫ ПРОЕКТОВ СТАТЕЙ

97. Тексты проекта преамбулы и проектов статей, утвержденных Комиссией на ее пятьдесят третьей сессии, приводятся ниже.

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ ТРАНСГРАНИЧНОГО ВРЕДА ОТ ОПАСНЫХ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Государства-участники,

принимая во внимание подпункт *a* пункта 1 Статьи 13 Устава Организации Объединенных Наций, в котором предусматривается, что Генеральная Ассамблея организует исследования и делает рекомендации в целях поощрения прогрессивного развития международного права и его кодификации,

учитывая принцип постоянного суверенитета государств над природными ресурсами в пределах их территории или иным образом под их юрисдикцией или контролем,

имея в виду, что свобода государств осуществлять или разрешать виды деятельности на их территории или иным образом под их юрисдикцией или контролем не является неограниченной,

ссылаясь на Рио-де-Жанейрскую декларацию по окружающей среде и развитию от 13 июня 1992 года,

признавая важность развития международного сотрудничества,

договорились о нижеследующем:

Статья 1. Сфера применения

Настоящие статьи применяются к не запрещенным международным правом видам деятельности, которые сопряжены с риском причинения значительного трансграничного вреда в силу своих физических последствий.

Статья 2. Употребление терминов

Для целей настоящих статей:

a) "риск причинения значительного трансграничного вреда" включает риски, при которых существует высокая вероятность причинения значительного трансграничного вреда и низкая вероятность причинения катастрофического трансграничного вреда;

b) "вред" означает вред, причиненный лицам, имуществу или окружающей среде;

c) "трансграничный вред" означает вред, причиненный на территории или в иных местах под юрисдикцией или контролем государства, иного чем государство происхождения, независимо от того, имеют ли заинтересованные государства общую границу;

d) "государство происхождения" означает государство, на территории или иным образом под юрисдикцией или контролем которого планируются или осуществляются виды деятельности, указанные в статье 1;

e) "государство, которое может быть затронуто," означает государство или государства, на территории которых существует риск значительного трансграничного вреда или которые осуществляют юрисдикцию или контроль в отношении любого иного места, где существует такой риск;

f) "заинтересованные государства" означают государство происхождения и государство, которое может быть затронуто.

Статья 3. Предотвращение

Государство происхождения принимает все надлежащие меры для предотвращения значительного трансграничного вреда или в любом случае минимизации его риска.

Статья 4. Сотрудничество

Заинтересованные государства добросовестно сотрудничают и, в случае необходимости, запрашивают содействие одной или нескольких компетентных международных организаций в предотвращении значительного трансграничного вреда или в любом случае минимизации его риска.

Статья 5. Имплементация

Заинтересованные государства принимают в целях имплементации положений настоящих статей необходимые законодательные, административные или иные меры, включая создание подходящих механизмов по мониторингу.

Статья 6. Разрешение

1. Предварительное разрешение государства происхождения требуется для:

a) любой подпадающей под сферу применения настоящих статей деятельности, осуществляемой на его территории или иным образом под его юрисдикцией или контролем;

b) любого существенного изменения деятельности, указанной в подпункте a);

c) любого плана изменить деятельность, который может превратить ее в деятельность, подпадающую под сферу применения настоящих статей.

2. Устанавливаемое государством требование относительно разрешения применяется ко всем ранее начатым видам деятельности, подпадающим под сферу применения настоящих статей. Разрешения, уже выданные государством для ранее начатых видов деятельности, пересматриваются, с тем чтобы соблюсти положения настоящих проектов статей.

3. В случае невыполнения условий разрешения, государство происхождения принимает надлежащие меры, в том числе, если это необходимо, аннулирует разрешение.

Статья 7. Оценка риска

Любое решение относительно разрешения деятельности, подпадающей под сферу применения настоящих статей, основывается, в частности, на оценке возможного трансграничного вреда, причиняемого этой деятельностью, включая любую оценку воздействия на окружающую среду.

Статья 8. Уведомление и информация

1. Если упомянутая в статье 7 оценка свидетельствует о риске причинения значительного трансграничного вреда, государство происхождения своевременно уведомляет об этом риске и об этой оценке государство, которое может быть затронуто, и передает ему имеющуюся техническую и всю другую соответствующую информацию, на которой основана оценка.

2. Государство происхождения не принимает никакого решения относительно разрешения такой деятельности до получения в течение периода, не превышающего шести месяцев, ответа от государства, которое может быть затронуто.

Статья 9. Консультации относительно превентивных мер

1. Заинтересованные государства, по запросу любого из них, приступают к консультациям в целях достижения приемлемых решений относительно мер, которые должны быть приняты для предотвращения значительного трансграничного вреда или в любом случае минимизации его риска. В начале таких консультаций заинтересованные государства договариваются о разумной продолжительности консультаций.

2. Заинтересованные государства стремятся к достижению решений, основанных на справедливом балансе интересов в свете статьи 10.

3. Если консультации, указанные в пункте 1, не приводят к согласованному решению, государство происхождения тем не менее учитывает интересы государства, которое может быть затронуто в случае, если оно разрешит осуществление этой деятельности, без ущерба для прав любого государства, которое может быть затронуто.

Статья 10. Факторы справедливого баланса интересов

Для достижения справедливого баланса интересов, указанного в пункте 2 статьи 9, заинтересованные государства учитывают все относящиеся к этому факторы и обстоятельства, включая:

a) степень риска значительного трансграничного вреда и доступность средств предотвращения такого вреда, или минимизации его риска, или устранения вреда;

b) важность деятельности для государства происхождения с учетом ее общей социальной, экономической и технической полезности в сопоставлении с потенциальным вредом для государства, которое может быть затронуто;

c) риск причинения значительного вреда окружающей среде и доступность средств предотвращения такого вреда или минимизации его риска, либо восстановления окружающей среды;

d) степень, в которой государство происхождения и, в соответствующих случаях, государство, которое может быть затронуто, готовы участвовать в расходах на предотвращение;

e) экономическую эффективность этой деятельности в сопоставлении с расходами на предотвращение и с возможностью осуществления этой деятельности где бы то ни было еще или при помощи других средств либо ее замены альтернативной деятельностью;

f) стандарты предотвращения, применяемые государством, которое может быть затронуто, к такой же или аналогичной деятельности, и стандарты, применяемые в аналогичной региональной или международной практике.

Статья 11. Процедуры в случае отсутствия уведомления

1. Если какое-либо государство имеет разумные основания полагать, что деятельность, планируемая или осуществляемая в государстве происхождения, может повлечь риск причинения ему значительного трансграничного вреда, оно может запросить государство происхождения о применении положений статьи 8. Такой запрос сопровождается документированным объяснением, в котором излагаются его основания.

2. В случае если государство происхождения тем не менее приходит к выводу, что оно не обязано направлять уведомление согласно статье 8, оно в разумные сроки сообщает об этом запрашивающему государству, предоставляя документированное объяснение, в котором излагаются основания для такого вывода. Если этот вывод не удовлетворяет запрашивающее государство, то по его запросу оба государства незамедлительно приступают к консультациям в порядке, указанном в статье 9.

3. В ходе консультаций государство происхождения, если об этом запросит другое государство, обеспечивает принятие надлежащих и практически осуществимых мер для минимизации риска и, в соответствующих случаях, обеспечивает приостановление данной деятельности на разумный срок.

Статья 12. Обмен информацией

Во время осуществления указанной деятельности заинтересованные государства своевременно обмениваются всей доступной в отношении этой деятельности информацией, касающейся предотвращения значительного трансграничного вреда или в любом случае минимизации его риска. Такой обмен информацией продолжается до тех пор, пока заинтересованные государства считают его целесообразным, даже после прекращения указанной деятельности.

Статья 13. Информирование населения

Заинтересованные государства с помощью надлежащих средств предоставляют населению, которое может быть затронуто деятельностью, подпадающей под сферу применения настоящих статей, соответствующую информацию об этой деятельности, о сопряженном с ней риске и вреде, который может быть причинен, а также выясняют его мнения.

Статья 14. Национальная безопасность и промышленные секреты

Данные и информация, имеющие жизненно важное значение для национальной безопасности государства происхождения или для охраны промышленных секретов или касающиеся интеллектуальной собственности, могут не предоставляться, однако государство происхождения добросовестно сотрудничает с государством, которое может быть затронуто, в предоставлении возможно более полной в данных обстоятельствах информации.

Статья 15. Недискриминация

Если заинтересованные государства не достигли иной договоренности относительно защиты интересов физических или юридических лиц, которые могут подвергаться или подвергнутся риску значительного трансграничного вреда в результате какой-либо деятельности, подпадающей под сферу применения настоящих статей, государство не допускает дискриминации по признакам государственной принадлежности или местожительства либо местонахождения, или места, где может быть причинен вред, при обеспечении таким лицам доступа к судебным или иным процедурам, в соответствии со своей правовой системой, в целях защиты или иного надлежащего удовлетворения.

Статья 16. Готовность к чрезвычайным ситуациям

Государство происхождения разрабатывает планы экстренных мер на случай чрезвычайных ситуаций, при необходимости, действуя в сотрудничестве с государством, которое может быть затронуто, и компетентными международными организациями.

Статья 17. Уведомление о чрезвычайной ситуации

Государство происхождения безотлагательно и самыми оперативными из имеющихся в его распоряжении средств уведомляет государство, которое может быть затронуто чрезвычайной ситуацией, о деятельности, подпадающей под сферу применения настоящих статей, и предоставляет ему всю соответствующую доступную информацию.

Статья 18. Отношение к другим нормам международного права

Настоящие статьи не наносят ущерба любым обязательствам, которые государства несут по соответствующим договорам или нормам международного обычного права.

Статья 19. Урегулирование споров

1. Любой спор, касающийся толкования или применения настоящих статей, оперативно разрешается при помощи мирных средств урегулирования, избранных по взаимному согласию сторон в споре, включая переговоры, посредничество, примирение, арбитраж или судебное урегулирование.

2. Если согласие о средствах мирного урегулирования спора не достигнуто в течение шестимесячного периода, стороны в споре по просьбе любой из них прибегают к созданию беспристрастной комиссии по установлению фактов.

3. В состав комиссии по установлению фактов входят по одному члену, назначаемому каждой стороной в споре, а также член, не обладающий гражданством ни одной из сторон в споре и выбираемый назначенными членами, который выполняет функции председателя.

4. Если одной из сторон в споре являются несколько государств и если эти государства не могут прийти к согласию в отношении общего члена комиссии и каждое из них назначает своего члена, другая сторона в споре имеет право назначить такое же количество членов комиссии.

5. Если в течение трех месяцев со дня поступления просьбы о создании комиссии члены, назначенные сторонами в споре, не смогут прийти к согласию относительно выбора председателя, любая из сторон в споре может просить Генерального секретаря Организации Объединенных Наций назначить председателя, который не обладает гражданством ни одной из сторон в споре. Если в течение трех месяцев со дня поступления первоначальной просьбы согласно пункту 2 одна из сторон в споре не назначит члена, любая другая сторона в споре может просить Генерального секретаря Организации Объединенных Наций назначить лицо, которое не обладает гражданством ни одной из сторон в споре. Лицо, назначенное таким образом, единолично выполняет функции комиссии.

6. Комиссия, если она не единоличная, принимает свой доклад большинством голосов и представляет этот доклад сторонам в споре с изложением своих выводов и рекомендаций, которые добросовестно рассматриваются сторонами в споре.

2. ТЕКСТЫ ПРОЕКТОВ СТАТЕЙ
С КОММЕНТАРИЯМИ К НИМ

98. Ниже приводятся тексты проектов статей, принятых Комиссией на ее пятьдесят третьей сессии, с комментариями к ним.

**ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ ТРАНСГРАНИЧНОГО
ВРЕДА ОТ ОПАСНЫХ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Общий комментарий

1) В статьях рассматривается концепция предотвращения в контексте санкционирования и регулирования опасных видов деятельности, которые сопряжены со значительным риском причинения трансграничного вреда. Предотвращение в этом смысле как процедура или как обязанность относится к этапу, предшествующему возникновению ситуации, когда может быть причинен существенный вред или ущерб, и требует принятия соответствующими государствами коррективных или компенсационных мер, что зачастую связано с вопросами материальной ответственности.

2) Концепция предотвращения приобрела огромное значение и актуальность. То обстоятельство, что акцент делается на обязанность предотвращать, а не на обязательство восстановить, скорректировать или компенсировать, имеет ряд важных аспектов. Предотвращение должно стать предпочтительным средством, поскольку в случае причинения вреда компенсация зачастую не может обеспечить восстановление положения, существовавшего до наступления события или до аварии. По мере постоянного расширения знаний, касающихся осуществления опасных видов деятельности, используемых материалов и процесса управления ими, а также связанных с ними рисков все большее значение приобретает выполнение обязанности в отношении предотвращения и проявление должной осмотрительности. С правовой точки зрения расширение возможностей по отслеживанию причинно-следственной цепочки, то есть физической связи между причиной (вид деятельности) и следствием (вред), и даже нескольких промежуточных звеньев в такой причинной цепочке, также

настоятельно требует того, чтобы субъекты, осуществляющие опасные виды деятельности, принимали все необходимые меры для предотвращения вреда. В любом случае предотвращение как стратегия – лучше, чем ликвидация последствий.

3) Предотвращение трансграничного вреда, возникающего в результате опасных видов деятельности, – это та цель, которая прямо подчеркнута в принципе 2 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейрская декларация)⁸⁵⁷ и подтверждена МС в его консультативном заключении по делу *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*⁸⁵⁸, ставшим в настоящее время частью международного права.

4) Поэтому вопрос о предотвращении справедливо стоял в центре внимания Группы экспертов по праву окружающей среды Международной комиссии по окружающей среде и развитию (Комиссия Брундтланд). В связи с этим рекомендованная Группой статья 10 в отношении трансграничного вмешательства, затрагивающего природные ресурсы и окружающую среду, гласит: "Государства, без ущерба для принципов, определенных в статьях 11 и 12, предупреждают любое трансграничное вмешательство в окружающую среду или значительную опасность такого вмешательства, которая приводит к причинению существенного вреда, то есть вреда, который не является ни небольшим, ни незначительным"⁸⁵⁹. Далее следует отметить, что хорошо разработанный принцип предотвращения получил подтверждение в арбитражном решении по делу *Trail Smelter*⁸⁶⁰, а также в принципе 21 Декларации Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды (Стокгольмская декларация)⁸⁶¹ и в принципе 2 Рио-де-Жанейрской декларации и, кроме того, в резолюции 2995 (XXVII) Генеральной Ассамблеи от 15 декабря 1972 года о сотрудничестве между государствами в области охраны окружающей среды. Этот принцип закреплен также в принципе 3 Принципов поведения в области окружающей среды для руководства государств в вопросах сохранения и гармоничного использования природных ресур-

сов, разделяемых двумя или более государствами, принятого Советом управляющих ЮНЕП в 1978 году, где говорится, что государства должны

избегать в максимально возможной степени и сводить к минимуму отрицательные последствия использования разделяемых природных ресурсов за пределами действия их юрисдикции, с тем чтобы защитить окружающую среду, в частности, когда такое использование может:

a) причинить ущерб окружающей среде, что может отразиться на использовании разделяемого природного ресурса другим государством, разделяющим данный ресурс;

b) подвергать опасности сохранение разделяемого возобновляемого ресурса;

c) угрожать здоровью населения другого государства⁸⁶².

5) Предотвращение трансграничного вреда окружающей среде, людям и имуществу принято в качестве одного из важных принципов во многих многосторонних договорах, касающихся охраны окружающей среды, аварий на атомных электростанциях, космических объектов, международных водотоков, удаления опасных отходов и предупреждения загрязнения морской среды⁸⁶³.

Преамбула

Государства-участники,

принимая во внимание подпункт a пункта 1 Статьи 13 Устава Организации Объединенных Наций, в котором предусматривается, что Генеральная Ассамблея организует исследования и делает рекомендации в целях поощрения прогрессивного развития международного права и его кодификации,

⁸⁶² UNEP, *Environmental Law: Guidelines and Principles*, No. 2, *Shared Natural Resources* (Nairobi, 1978), p.2. Эти принципы воспроизводятся в ILM, vol. 17, No.5 (September 1978), p. 1098. См. также решение 6/14 Совета управляющих ЮНЕП от 19 мая 1978 года, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать третья сессия, Дополнение № 25 (A/33/25)*, приложение I. Упоминание других источников, в которых отражен принцип предотвращения, см. в *Environmental Protection and Sustainable Development...* (сноска 859, выше), pp. 75-80.

⁸⁶³ Подборку договоров, сгруппированных по областям или секторам окружающей среды, охватываемых и охраняемых такими договорами от конкретных угроз, см. в E. Brown Weiss, D. B. Magraw and P. C. Szasz, *International Environmental Law: Basic Instruments and References* (Dobbs Ferry, N.Y., Transnational, 1992); P. Sands, *Principles of International Environmental Law*, vol. 1: *Frameworks, Standards and Implementation* (Manchester University Press 1995); L. Boisson de Chazournes, R. Desgagné and C. Romano, *Protection internationale de l'environnement: recueil d'instruments juridiques* (Paris, Pedone, 1998); A. Dommen and P. Cullet, eds., *Droit international de l'environnement. Textes de base et références* (London, Kluwer, 1998); M. Prieur and S. Doumbé-Billé, eds., *Recueil francophone des textes internationaux en droit de l'environnement* (Bruxelles, Bruylant, 1998); A. E. Boyle and D. Freestone, eds., *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges* (Oxford University Press, 1999); F. L. Morrison and R. Wolfrum, eds., *International, Regional and National Environmental Law* (The Hague, Kluwer, 2000); и P.W. Birnie and A. E. Boyle, *International Law and the Environment*, 2nd ed. (Oxford University Press, 2002) (готовится к публикации).

⁸⁵⁷ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.I.8 и исправления), том I: *Резолюции, принятые Конференцией*, резолюция 1, приложение I.

⁸⁵⁸ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* (см. сноску 54, выше), pp. 241-242, para. 29; см. также A/51/218, приложение.

⁸⁵⁹ Документ *Environmental Protection and Sustainable Development: Legal Principles and Recommendations* (London, Graham and Trotman/Martinus Nijhoff, 1987), p. 75, принятый Группой экспертов. Отмечалось также, что обязанность не причинять значительный вред может проистекать из недоговорной практики государств или из заявлений, с которыми государства выступают индивидуально и/или коллективно. См. J.G. Lammers, *Pollution of International Watercourses* (The Hague, Martinus Nijhoff, 1984), pp. 346-347 and 374-376.

⁸⁶⁰ *Trail Smelter* (см. сноску 253, выше), pp. 1905 et seq.

⁸⁶¹ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, Стокгольм, 5-16 июня 1972 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.73.II.A.14 и исправление), часть первая, глава I.

учитывая принцип постоянного суверенитета государств над природными ресурсами в пределах их территории или иным образом под их юрисдикцией или контролем,

имея в виду, что свобода государств осуществлять или разрешать виды деятельности на их территории или иным образом под их юрисдикцией или контролем не является неограниченной,

ссылаясь на Рио-де-Жанейрскую декларацию по окружающей среде и развитию от 13 июня 1992 года,

признавая важность развития международного сотрудничества,

договорились о нижеследующем:

Комментарий

1) В преамбуле определяется общий контекст, в котором разрабатывается тема предотвращения с учетом мандата Комиссии на кодификацию и развитие международного права. Виды деятельности, охватываемые данной темой, требуют от государств сотрудничества и учета интересов друг друга. Государства свободны формулировать политику в области разработки своих природных ресурсов, а также осуществлять или санкционировать деятельность по удовлетворению потребностей своего населения. При этом, однако, государства должны принимать меры к тому, чтобы такая деятельность осуществлялась с учетом интересов других государств, и поэтому свобода, которой они обладают в пределах своей юрисдикции, не является неограниченной.

2) Предотвращение трансграничного вреда от опасных видов деятельности следует также рассматривать в контексте общих принципов, закрепленных в Рио-де-Жанейрской декларации, а также с учетом других соображений, касающихся тесной взаимосвязи между вопросами окружающей среды и развития. Содержащаяся в четвертом пункте преамбулы общая ссылка на Рио-де-Жанейрскую декларацию указывает на важность интерактивного характера всех содержащихся в ней принципов. Это, однако, не мешает акцентировать внимание на конкретных принципах этой Декларации в комментариях к отдельным статьям.

Статья 1. Сфера применения

Настоящие статьи применяются к не запрещенным международным правом видам деятельности, которые сопряжены с риском причинения значительного трансграничного вреда в силу своих физических последствий.

Комментарий

1) Статья 1 ограничивает сферу применения настоящих статей видами деятельности, которые не запрещены международным правом и которые сопряжены с

риском причинения существенного трансграничного вреда в силу своих физических последствий. Подпункт *d* статьи 2 дополнительно ограничивает сферу применения статей видами деятельности, осуществляемыми на территории или иным образом под юрисдикцией или контролем государства.

2) Статьи распространяются на любые виды деятельности, сопряженные с риском причинения существенного трансграничного ущерба в силу физических последствий такой деятельности. К этой категории можно отнести различные виды деятельности. Как явствует из названия предлагаемых статей, они охватывают любую опасную и, соответственно, любую сверхопасную деятельность, сопряженную с риском причинения существенного трансграничного вреда. Под сверхопасной деятельностью подразумевается деятельность, сопряженная с опасностью, которая редко материализуется, но которая – в редких случаях ее материализации – может иметь тяжелые (более чем значительные, серьезные или существенные) последствия.

3) На различных стадиях разработки настоящих статей вносились предложения о включении в приложение к ним перечня видов деятельности, который в будущем по мере необходимости можно было бы дополнять или сокращать. Государствам также целесообразно было бы предоставить возможность дополнять или сокращать этот перечень, который они могли бы включить в любой национальный закон, направленный на осуществление обязательств в отношении предотвращения.

4) Было признано, однако, что включение такого перечня в приложение к статьям сопряжено с определенными трудностями и в функциональном отношении является необязательным. Любой такой перечень, по всей вероятности, не будет носить исчерпывающего характера, может быстро устаревать, требуя периодического пересмотра с учетом быстрого развития технологии. Кроме того, если не рассматривать некоторые сверхопасные виды деятельности, которые в большинстве случаев регулируются специальными нормами, например в ядерной области или в области космической деятельности, то риск, с которым сопряжен тот или иной вид деятельности, обусловлен главным образом конкретным применением, специфическим контекстом и способом осуществления соответствующей деятельности. Считается, что охватить все эти элементы в общем перечне невозможно.

5) Кроме того, государства всегда имеют возможность определить виды деятельности, относящиеся к сфере применения статей, в рамках любых региональных или двусторонних соглашений; они могут конкретно указать их также в своем национальном законодательстве, регулирующем подобные виды деятельности и направленном на осуществление обязательств по предотвращению⁸⁶⁴. В любом случае сфера применения

⁸⁶⁴ Так, например, виды деятельности, охватываемые настоящими статьями, являются предметом ряда конвенций, включая Конвенцию по предотвращению загрязнения моря из находящихся-

(продолжение сноски на следующей стр.)

статей разъясняется со ссылкой на четыре различных критерия.

б) *Первый критерий*, определяющий сферу применения статей, касается "видов деятельности, не запрещенных международным правом". Он позволяет отделить вопросы, касающиеся международной материальной ответственности, от вопросов ответственности государств⁸⁶⁵. Он позволяет также государству, которое может быть затронуто деятельностью, сопряженной с риском причинения значительного трансграничного вреда, требовать от государства, в котором осуществляется такая деятельность, соблюдения обязательств в отношении предотвращения, даже если такая деятельность не запрещена. Кроме того, ссылка государства, которое может быть затронуто тем или иным видом опасной деятельности, на эти статьи не мешает ему впоследствии заявить, что соответствующая деятельность является запрещенной. Равным образом, следует иметь в виду, что невыполнение обязательства в отношении предотвращения или принятия мер по уменьшению риска в любых иных случаях, согласно положениям статей, не будет означать, что сама по себе деятельность является запрещенной⁸⁶⁶. Вместе с тем в таком случае можно вести речь об ответственности государства за выполнение своих обязательств, включая любые виды гражданской ответственности или обязанность

оператора⁸⁶⁷. Статьи направлены в первую очередь на регулирование рисков, и в них делается упор на обязанность всех государств сотрудничать и консультироваться друг с другом. Государствам, которые могут быть затронуты тем или иным видом деятельности, предоставляется право сотрудничать с государством происхождения в разработке и, когда это целесообразно, в применении системы регулирования рисков, которым они совместно подвержены. Таким образом, право, предоставляемое государствам, которые могут быть затронуты той или иной деятельностью, не предусматривает для них возможности налагать вето на саму деятельность или проект⁸⁶⁸.

7) *Второй критерий*, содержащийся в определении государства происхождения в *подпункте d* статьи 2, заключается в том, что виды деятельности, к которым применимы превентивные меры, "планируются или осуществляются" на территории или иным образом под юрисдикцией или контролем государства. В этом критерии используются три понятия: "территория", "юрисдикция" и "контроль". Хотя выражение "юрисдикция или контроль государства" является более распространенной формулой в некоторых документах⁸⁶⁹, Комиссия считает полезным также упомянуть о понятии "территория", с тем чтобы подчеркнуть важность территориальной связи – в тех случаях, когда такая связь существует, – между видами деятельности, охватываемыми данными статьями, и государством.

8) По мнению Комиссии, для целей настоящих статей *территориальная юрисдикция* представляет собой превалярующий критерий. Следовательно, когда какой-

(продолжение сноски 864)

ся на суше источников; Протокол о защите Средиземного моря от загрязнения из находящихся на суше источников; Соглашение о защите Рейна от загрязнения химическими веществами; Добавление I к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, где некоторые виды деятельности, такие, как переработка нефти, эксплуатация тепловых электростанций, производство обогащенного ядерного топлива и т.д., классифицируются как потенциально опасные для окружающей среды и требующие проведения оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с этой Конвенцией; Конвенцию об охране морской среды района Балтийского моря; Конвенцию о трансграничном воздействии промышленных аварий; Приложение II к Конвенции о гражданской ответственности за ущерб, нанесенный в результате деятельности, представляющей угрозу для окружающей среды, в котором к категории опасных видов деятельности отнесена работа предприятий или объектов, предназначенных для частичного или полного удаления твердых, жидких или газообразных отходов путем их сжигания на суше или в море, работа предприятий или объектов по термической обработке твердых, газообразных или жидких отходов при ограниченной подаче кислорода и т.д.; в Приложении I к этой Конвенции содержится также перечень опасных веществ.

⁸⁶⁵ *Ежегодник...*, 1977 год, том II (часть вторая), стр.7, пункт 17.

⁸⁶⁶ См. M.B. Akehurst, "International liability for injurious consequences arising out of acts not prohibited by international law", NYIL, 1985, vol. 16, pp. 3-16; A. E. Boyle, "State responsibility and international liability for injurious consequences of acts not prohibited by international law: a necessary distinction?", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 39 (1990), pp. 1-26; K. Zemanek, "State responsibility and liability", *Environmental Protection and International Law*; W. Lang, H. Neuhold and K. Zemanek, eds. (London, Graham and Trotman/Martinus Nijhoff, 1991), p. 197; и второй доклад о международной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом (предотвращения трансграничного ущерба от опасных видов деятельности), сделанный Специальным докладчиком Пеммараджу Шриниваса Рао, *Ежегодник...*, 1999 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/501, пункты 35-37.

⁸⁶⁷ См. P.-M. Dupuy, *La responsabilité internationale des États pour les dommages d'origine technologique et industrielle* (Paris, Pedone, 1976); Brownlie, *System of the Law of Nations...* (сноска 92, выше); A. Rosas, "State responsibility and liability under civil liability regimes", *Current International Law Issues: Nordic Perspectives (Essays in honour of Jerzy Sztucki)*, O. Bring and S. Mahmoudi, eds. (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1994), p. 161; и F. Bitar, *Les mouvements transfrontières de déchets dangereux selon la Convention de Bâle: Étude des régimes de responsabilité* (Paris, Pedone, 1997), pp. 79-138. Однако к ответственности государств и международной материальной ответственности применяются разные стандарты, касающиеся материальной ответственности, бремени доказывания и средств правовой защиты. См. также P.-M. Dupuy, "Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle?", *RGDP*, vol. 101, No. 4 (1997), pp. 873-903; T. A. Berwick, "Responsibility and liability for environmental damage: a roadmap for international environmental regimes", *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 10, No. 2 (1998), pp. 257-267; и P.-M. Dupuy "A propos des mésaventures de la responsabilité internationale des États dans ses rapports avec la protection internationale de l'environnement", *Les hommes et l'environnement: quels droits pour le vingt-et-unième siècle? Études en hommage à Alexandre Kiss*, M. Prieur and C. Lambrechts, eds. (Paris, Frison-Roche, 1998) pp. 269-282.

⁸⁶⁸ О характере обязанности взаимодействовать и обеспечивать соответствующий баланс интересов см. первый доклад о предотвращении трансграничного ущерба от опасных видов деятельности, сделанный Специальным докладчиком Пеммараджу Шриниваса Рао, *Ежегодник...*, 1998 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/487 и Add.1, пункты 43, 44, 54 и 55 d.

⁸⁶⁹ См., например, Принцип 21 Стокгольмской декларации (сноска 861, выше); пункт 2 статьи 194 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву; Принцип 2 Рио-де-Жанейрской декларации (сноска 857, выше); и статью 3 Конвенции о биологическом разнообразии.

либо вид деятельности осуществляется в пределах *территории* государства, это государство должно выполнять обязательства по принятию превентивных мер. Поэтому "территория" понимается как неопровержимое доказательство наличия юрисдикции. Следовательно, в случае коллизии юрисдикций в отношении какого-либо вида деятельности, охватываемого настоящими статьями, превалирует юрисдикция, основывающаяся на принципе территориальности. Однако возможны случаи, когда то или иное государство в соответствии с международным правом будет вынуждено согласиться с ограничением своей территориальной юрисдикции в пользу другого государства. Наиболее показательным примером этого является право мирного прохода какого-либо иностранного судна через территориальные воды. В таких случаях, если соответствующая деятельность, ведущая к нанесению существенного трансграничного ущерба, проистекает от иностранного судна, соблюдать положения настоящих статей должно не территориальное государство, а государство флага.

9) Для целей настоящих статей понятие "территория" не охватывает всех случаев, когда государство осуществляет "юрисдикцию" или "контроль". Выражение "юрисдикция государства" охватывает, помимо видов деятельности, осуществляемых в пределах территории какого-либо государства, виды деятельности, в отношении которых согласно международному праву государство правомочно осуществлять свою компетенцию и власть. Комиссия понимает, что вопросы, касающиеся определения юрисдикции, являются сложными и иногда являются предметом споров. Данная статья, разумеется, не претендует на разрешение всех вопросов, касающихся коллизии юрисдикций.

10) Иногда из-за места осуществления деятельности отсутствует какая-либо территориальная связь между государством и такой деятельностью, например деятельностью, осуществляемой в космическом пространстве или открытом море. Наиболее часто приводимым примером является юрисдикция государства флага в отношении судна. Женевские конвенции по морскому праву и Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву охватывают многие юрисдикционные полномочия государства флага.

11) В случае юрисдикции более чем одного государства в отношении тех или иных видов деятельности, охватываемых настоящими статьями, государства индивидуально и, когда это необходимо, совместно выполняют положения настоящих статей.

12) Цель понятия "контроль" в международном праве заключается в том, чтобы присвоить некоторые правовые последствия государству, юрисдикция которого в отношении определенных видов деятельности или явлений не признается международным правом; это понятие охватывает ситуации, в которых государство осуществляет юрисдикцию де-факто, даже если оно не обладает юрисдикцией де-юре, например в случае незаконного вмешательства, оккупации и незаконной аннексии. В этом отношении можно сослаться на кон-

сультативное заключение МС по делу *Namibia*. В этом консультативном заключении Суд, признав Южную Африку несущей ответственность за создание и сохранение ситуации, которую Суд объявил незаконной, и установив, что Южная Африка обязана вывести свою администрацию из Намибии, тем не менее признал некоторые правовые последствия контроля, осуществляемого де-факто Южной Африкой над Намибией. Суд заявил:

То обстоятельство, что Южная Африка уже не имеет какого-либо правового титула на управление Территорией, не освобождает ее от обязательств и ответственности согласно международному праву перед другими государствами в связи с осуществлением ею своих полномочий в отношении данной Территории. Физический контроль над территорией, а не суверенитет или законность обладания – вот основа ответственности государства за действия, затрагивающие другие государства⁸⁷⁰.

13) *Третий критерий* состоит в том, что виды деятельности, охватываемые настоящими статьями, должны быть сопряжены с "риском причинения значительного трансграничного вреда". Этот термин определяется в статье 2 (см. комментарий к статье 2). Слова "трансграничный вред" позволяют исключить виды деятельности, которые причиняют вред только на территории государства, в пределах которой данная деятельность осуществляется, и не могут причинить какого-либо вреда любому другому государству. Обсужденные термина "значительный" см. в комментарии к статье 2.

14) Что касается элемента "риска", то он по определению связан с будущими возможностями и подразумевает тем самым определенный элемент оценки или понимания риска. Сам факт того, что та или иная деятельность в конечном счете приводит к причинению вреда, не означает, что эта деятельность была сопряжена с риском, если во время осуществления этой деятельности никакой хорошо информированный наблюдатель не был или не мог быть осведомлен о таком риске. С другой стороны, та или иная деятельность может быть сопряжена с риском причинения значительного трансграничного вреда, даже если лица, ответственные за осуществление этой деятельности, недооценили этот риск или не были осведомлены о нем. Таким образом, понятие риска следует воспринимать объективно, то есть как понимание возможного вреда в результате осуществления той или иной деятельности, которое было или должно было быть у надлежащим образом информированного наблюдателя.

15) В этом контексте следует подчеркнуть, что применение и действие настоящих статей в целом носит постоянный характер, то есть, если не предусмотрено иное, они применяются к видам деятельности по мере их осуществления. Так, например, возможна ситуация, когда какая-либо деятельность, которая сначала не была сопряжена с каким-либо риском (по смыслу разъяснений в пункте 14), может вызвать такой риск в результате некоторых явлений или изменений. Например, абсолютно безопасный резервуар может стать опасным вследствие

⁸⁷⁰ См. сноску 176, выше.

землетрясения, и в этом случае дальнейшая его эксплуатация будет представлять собой деятельность, сопряженную с риском. Или, например, в результате развития научных знаний может быть обнаружен какой-либо недостаток, присущий той или иной конструкции или материалам и чреватый поломкой или разрушением. В этом случае также могут вступать в действие настоящие статьи согласно предусмотренным в них условиям.

16) *Четвертый критерий* состоит в том, что значительный трансграничный вред должен быть причинен в силу "физических последствий" таких видов деятельности. Комиссия пришла к выводу, что во избежание чрезмерного расширения данной темы из нее должен быть исключен трансграничный вред, который может быть причинен политикой государств в денежной, социально-экономической или аналогичных областях. По мнению Комиссии, наиболее эффективным способом ограничения сферы применения настоящих статей является требование о том, чтобы такие виды деятельности имели трансграничные физические последствия, которые в свою очередь приводят к причинению значительного вреда.

17) Между деятельностью и ее трансграничным воздействием должна быть физическая связь. Это подразумевает связь весьма специфического вида – последствие, которое вытекает или может вытекать из самого характера данной деятельности или ситуации. Это подразумевает, что виды деятельности, охватываемые настоящими статьями, должны сами иметь физическое качество, а их последствия должны вытекать из этого качества, а не из затрагивающего эту деятельность политического решения. Так, создание запасов оружия не имеет своим последствием то, что накопленное оружие будет использовано в военных целях. И все же создание таких запасов может характеризоваться как деятельность, которая вследствие взрывоопасных или зажигательных свойств накопленных материалов сопряжена с внутренне присущим ей риском возникновения катастрофического несчастного случая.

Статья 2. Употребление терминов

Для целей настоящих проектов статей:

a) "риск причинения значительного трансграничного вреда" включает риски, при которых существует высокая вероятность причинения значительного трансграничного вреда и низкая вероятность причинения катастрофического трансграничного вреда;

b) "вред" означает вред, причиненный лицам, имуществу или окружающей среде;

c) "трансграничный вред" означает вред, причиненный на территории или в иных местах под юрисдикцией или контролем государства, иного чем государство происхождения, независимо от того, имеют ли заинтересованные государства общую границу;

d) "государство происхождения" означает государство, на территории или иным образом под юрисдикцией или контролем которого планируются или осуществляются виды деятельности, указанные в статье 1;

e) "государство, которое может быть затронуто" означает государство или государства, на территории которых существует риск значительного трансграничного вреда или которые осуществляют юрисдикцию или контроль в отношении любого иного места, где существует такой риск;

f) "заинтересованные государства" означают государство происхождения и государство, которое может быть затронуто.

Комментарий

1) *Подпункт а* содержит определение понятия "риск причинения значительного трансграничного вреда", которое включает как низкую вероятность катастрофического трансграничного вреда, так и высокую вероятность причинения значительного трансграничного вреда. По мнению Комиссии, вместо отдельного определения понятий "риск" и "вред" целесообразнее определить понятие "риск причинения значительного трансграничного вреда" с учетом взаимосвязи между "риском" и "вредом", а также между ними и прилагательным "значительный".

2) Для целей настоящих статей под "риском причинения значительного трансграничного вреда" понимается совокупный эффект вероятности какой-либо аварии и масштабов ее вредных последствий. Поэтому именно совокупный эффект "риска" и "вреда" устанавливает этот порог. В этом отношении Комиссия опиралась на Кодекс поведения при аварийном загрязнении трансграничных внутренних вод⁸⁷¹, принятый ЕЭК в 1990 году. В соответствии с подпунктом *f* раздела I Кодекса поведения «"риск" означает совокупный эффект вероятности нежелательного явления и его масштабов». Определение, основывающееся на совокупном эффекте "риска" и "вреда", больше подходит для настоящих статей, причем этот *совокупный эффект должен достигать такого уровня, который считается значительным*. Таким образом, обязательства по предотвращению, налагаемые на государство, должны быть не только обоснованными, но и в достаточной степени ограниченными, с тем чтобы не устанавливать таких обязательств в отношении почти любого вида деятельности. Цель состоит в достижении баланса интересов соответствующих государств.

3) Содержащееся в предыдущем пункте определение позволяет установить целый спектр взаимосвязей между "риском" и "вредом", все из которых достигнут уровня "существенных". Это определение устанавливает две категории деятельности, подпадающие под на-

⁸⁷¹ United Nations publication, Sales No. E.90.II.E.28. См. также G. Handl, *Grenzüberschreitendes nukleares Risiko und völkerrechtlicher Schutzanspruch* (Berlin, Duncker und Humblot, 1992), pp. 15-20.

стоящие статьи. Первая охватывает деятельность с низкой вероятностью причинения катастрофического вреда. Как правило, это характерно для сверхопасных видов деятельности. Вторая охватывает деятельность с высокой вероятностью причинения значительного вреда. Сюда относится деятельность, сопряженная с высокой вероятностью причинения хотя и не катастрофического, но все же значительного вреда. При этом, однако, исключается деятельность, сопряженная с весьма низкой вероятностью причинения значительного трансграничного вреда. Слово "включает" указывает на намерение авторов подчеркнуть, что определение обеспечивает определенный диапазон, в пределах которого рассматриваемые виды деятельности регулируются настоящими статьями.

4) Что касается термина "значительный", то он не является однозначным и его придется определять в каждом конкретном случае. Это в большей мере связано с фактическими, чем с правовыми соображениями. Следует понимать, что термин "значительный" означает нечто большее, чем "поддающийся обнаружению", но не обязательно "серьезный" или "существенный". Причиненный вред должен иметь действительно неблагоприятные последствия, например для здоровья людей, промышленности, имущества, окружающей среды или сельского хозяйства в других государствах. Такие последствия должны поддаваться оценке с помощью фактических и объективных стандартов.

5) Экологическое единство планеты не соответствует политическим границам. Осуществляя законную деятельность в пределах своей собственной территории, государства оказывают воздействие друг на друга. Такое взаимное воздействие, если оно не достигает уровня "значительного", считается терпимым.

6) Понятие "порога" отражено в решении по делу *Trail Smelter*, в котором используется выражение "серьезные последствия"⁸⁷², а также в решении по делу *Lake Lanoux*, в котором используется понятие "серьезного" (grave) ущерба⁸⁷³. В ряде конвенций также используются слова "значительный", "серьезный" или "существенный" для определения этого порога⁸⁷⁴. Определение "значительный" используется и в других правовых документах, а также во внутригосударственном законодательстве⁸⁷⁵.

⁸⁷² См. сноску 253, выше.

⁸⁷³ Дело *Lake Lanoux*, UNRIAA, vol. XII (Sales No. 63.V.3), p. 281.

⁸⁷⁴ См., например, пункт 2 статьи 4 Конвенции о регулировании освоения минеральных ресурсов Антарктики; пункты 1 и 2 статьи 2 Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте; подпункт *b* раздела 1 Кодекса поведения при аварийном загрязнении трансграничных внутренних вод (см. сноску 871, выше); и статью 7 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков.

⁸⁷⁵ См., например, статью 5 проекта конвенции о промышленном и сельскохозяйственном использовании международных рек и озер, подготовленного Межамериканским юридическим комитетом в 1965 году [OAS, *Ríos y lagos internacionales, (utilización para fines agrícolas e industriales)*, 4th. ed. Rev. (OEA/Ser.I/VI, CIJ-75 Rev.2) (Washington, D. C., 1971), p. 132]; статью X Хельсинк-

7) Понятие "значительный", хотя оно и определяется фактическими и объективными критериями, также связано с определением стоимости, которая зависит от обстоятельств каждого конкретного дела и периода, в течение которого производится такое определение. Например, какая-либо конкретная потеря в какое-либо конкретное время может и не считаться "значительной", поскольку в данное конкретное время научное познание или понимание человеком, касающееся какого-либо конкретного ресурса, не достигли того уровня, на котором данному конкретному ресурсу придавалось бы большое значение. Однако по прошествии некоторого времени эта точка зрения может измениться, и тот же ущерб может уже считаться "значительным".

8) Подпункт *b* не нуждается в пояснениях: понятие "вреда" для целей настоящих статей будет охватывать вред, причиненный лицам, имуществу или окружающей среде.

9) В подпункте с "трансграничный вред" определяется как означающий вред, причиненный на территории или в других местах, находящихся под юрисдикцией или контролем какого-либо государства, иного, чем государство происхождения, независимо от того, имеют ли соответствующие государства общую границу. Это определение включает, помимо типичного сценария деятельности в пределах какого-либо государства, имеющей вредные последствия для другого государства, виды деятельности, осуществляемые под юрисдикцией или контролем государства, например в открытом море, которые воздействуют на территорию другого государства, или в местах под его юрисдикцией или контролем. Оно включает, например, вредное воздействие на суда или платформы других государств в открытом море. Оно также будет включать виды деятельности, осуществляемые на территории государства и имеющие вредные последствия для, например, судов или платформ другого государства в открытом море. Комиссия не может предвидеть все возможные будущие формы "трансграничного вреда". Однако она хотела бы пояснить, что ее намерение заключается в том, чтобы можно было провести четкое различие между государством, которому приписывается деятельность,

ских правил использования вод международных рек [International Law Association, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966* (London, 1967), p. 496]; пункты 1 и 2 резолюции 2995 (XXVII) Генеральной Ассамблеи от 15 декабря 1972 года о сотрудничестве между государствами в области окружающей среды; пункт 6 приложения к рекомендации C(74)224 Совета ОЭСР от 14 ноября 1974 года в отношении принципов, касающихся трансгранично загрязнения, [OECD, *OECD and the Environment* (Paris, 1986), p. 142, воспроизводится в ILM, vol. 14, No. 1 (January 1975), p. 246]; меморандум о намерениях, касающийся трансграничного загрязнения воздуха, между правительством Соединенных Штатов и правительством Канады от 5 августа 1980 года (United Nations, *Treaty Series*, vol. 1274, No. 21009, p. 235); и статью 7 Соглашения между Соединенными Штатами Америки и Мексиканскими Соединенными Штатами о сотрудничестве в деле защиты и улучшения окружающей среды пограничного района от 14 августа 1983 года [воспроизводится в ILM, vol. 22, No. 5 (September 1983), p. 1025]. Термин "значительный" используется также в природоохранном законодательстве Соединенных Штатов; см. *Restatement of the Law Third, Restatement of the Law, The Foreign Relations Law of the United States* (St. Paul, Minnesota, American Law Institute Publishers, 1987), vol. 2, pp. 111–112.

охватываемая настоящими статьями, и государством, которое испытывает вредное воздействие.

10) Включенный в *подпункт d* термин "государство происхождения" означает государство, на территории или иным образом под юрисдикцией или контролем которого осуществляются виды деятельности, указанные в статье 1⁸⁷⁶.

11) Согласно определению, включенному в *подпункт e*, термин "государство, которое может быть затронуто" означает государство, на территории или в других местах, находящихся под юрисдикцией или контролем которого, существует риск значительного трансграничного вреда. В связи с каким-либо конкретным видом деятельности может существовать более чем одно государство, которое может быть затронуто.

12) Согласно определению, содержащемуся в *подпункте f*, термин "заинтересованные государства" означает как "государство происхождения", так и "государство, которое может быть затронуто", на которое делается общая ссылка в ряде статей.

Статья 3. Предотвращение

Государство происхождения принимает все надлежащие меры для предотвращения значительного трансграничного вреда или в любом случае минимизации его риска.

Комментарий

1) В основу статьи 3 положен фундаментальный принцип *sic utere tuo ut alienum non laedas*, нашедший свое отражение в принципе 21 Стокгольмской декларации⁸⁷⁷, который гласит:

В соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и принципами международного права государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции.

2) Вместе с тем ограничения в отношении свободы государств, отраженные в принципе 21, были уточнены в статье 3 и последующих статьях.

3) Настоящая статья вместе со статьей 4 служит принципиальной основой для всех статей, касающихся вопросов предотвращения. В этих статьях устанавливаются более конкретные обязательства государств в отношении предотвращения или в любом случае сведения к минимуму риска значительного трансграничного вреда. Таким образом, в данной статье подчеркивается главная обязанность государства происхождения предотвращать значительный трансграничный вред, и

только тогда, когда такой вред полностью нельзя предотвратить, государство должно сделать все от него зависящее для сведения к минимуму его риска. Слова "в любом случае" используются в тексте для того, чтобы подчеркнуть первостепенную важность обязанности предотвращать риск. Слово "минимизация" должно восприниматься в этом контексте как означающее действия, направленные на достижение цели максимально возможного снижения вероятности причинения вреда.

4) Настоящая статья по своему характеру является принципиальной установкой. В ней предусматривается, что государства должны принимать все надлежащие меры для предотвращения значительного трансграничного вреда или в любом случае сведения к минимуму его риска. Слова "все надлежащие меры" означают все те конкретные действия и шаги, которые указаны в статьях, касающихся предотвращения и сведения к минимуму трансграничного вреда. Статья 3 является дополнительной по отношению к статьям 9 и 10, и вместе они представляют собой согласованный блок положений. Кроме того, она возлагает на государство происхождения обязанность принять и применять национальное законодательство, содержащее признанные международные нормы. Такие нормы могут служить критерием при определении соответствия принятых мер.

5) Как общий принцип, обязательство в статье 3 в отношении предотвращения значительного трансграничного вреда или сведения к минимуму его риска касается лишь такой деятельности, которая связана с риском причинения значительного трансграничного вреда, как эти термины определены в статье 2. Как правило, в контексте предотвращения государство не несет риска возникновения непредвиденных последствий для других государств в результате деятельности, не запрещенной международным правом, которая осуществляется на его территории или под его юрисдикцией или контролем. С другой стороны, обязательство "принять надлежащие меры для предотвращения или сведения к минимуму риска" вреда не может ограничиваться деятельностью, которая уже должным образом расценивается как связанная с подобным риском. Это обязательство охватывает также принятие надлежащих мер для выявления деятельности, связанной с таким риском, и данное обязательство имеет постоянный характер.

6) Таким образом, в этой статье устанавливается принцип предотвращения, который распространяется на все государства в отношении видов деятельности, указанных в статье 1. Устанавливаются условия, в соответствии с которыми государство происхождения может выполнять свои обязательства по предотвращению, включая, например, принятие государством происхождения законодательных, административных или других мер, необходимых для осуществления законов, административных решений и политики⁸⁷⁸.

⁸⁷⁶ См. пункты 7-12 комментария к статье 1.

⁸⁷⁷ См. сноску 861, выше. См. также Рио-де-Жанейрскую декларацию, сноска 857, выше.

⁸⁷⁸ См. статью 5 и комментарий к ней.

7) Обязательство государства происхождения принимать превентивные меры или меры по сведению к минимуму риска основывается на принципе должной осмотрительности. Критерием соблюдения государством происхождения обязательства, вытекающего из настоящих статей, является поведение этого государства. Вместе с тем обязательство проявлять должную осмотрительность не означает гарантии того, что причинение значительного вреда будет полностью исключено в условиях, когда это просто невозможно сделать. В этом случае от государства происхождения требуется, как это указано выше, сделать все от него зависящее для сведения риска к минимуму. Именно в этом смысле оно не гарантирует, что ущерб не будет нанесен⁸⁷⁹.

8) Обязательство проявлять должную осмотрительность как стандартная основа для защиты окружающей среды от ущерба может быть выведено из ряда международных конвенций⁸⁸⁰, а также резолюций и докладов международных конференций и организаций⁸⁸¹. Обязательство проявлять должную осмотрительность обсуждалось в споре, возникшем в 1986 году между Германией и Швейцарией в связи с загрязнением Рейна фирмой "Сандоз"; швейцарское правительство признало свою ответственность за не проявление должной осмотрительности, что не позволило предотвратить аварию путем надлежащего регулирования деятельности фармацевтических предприятий⁸⁸².

9) При рассмотрении дела "*Alabama*" суд изучил два различных определения термина "должная осмотрительность", которые были представлены сторонами. Соединенные Штаты определяли этот термин следующим образом:

Осмотрительность соответствует масштабам вопроса и статусу и полномочиям власти, которой надлежит ее проявлять; такая осмотрительность должна путем проявления активной бдитель-

⁸⁷⁹ Аналогичное замечание содержится в пункте 4 комментария к статье 7 проекта статей по праву несудоходных видов использования международных водотоков, принятой Комиссией во втором чтении, *Ежегодник...*, 1994 год, том II (часть вторая), стр. 113-114. Относительно недостаточности научной информации см. A. Epiney and M. Scheylli, *Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts* (Baden-Baden, Nomos-Verlagsgesellschaft, 1998), pp. 126-140.

⁸⁸⁰ См., например, пункт 1 статьи 194 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву; статьи I, II и пункт 2 статьи VII Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов; статью 2 Венской конвенции об охране озонового слоя; пункт 5 статьи 7 Конвенции о регулировании освоения минеральных ресурсов Антарктики; пункт 1 статьи 2 Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте; и пункт 1 статьи 2 Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер.

⁸⁸¹ См. принцип 21 Всемирной хартии природы (резолюция 37/7 Генеральной Ассамблеи от 28 октября 1982 года, приложение); и принцип VI проекта принципов поведения в отношении указаний государствам, касающихся погодных изменений, подготовленного ВОЗ и ЮНЕП, [M. L. Nash, *Digest of United States Practice in International Law* (Washington, D. C., United States Government Printing Office, 1978), p. 1205].

⁸⁸² См. *The New York Times*, 11, 12 and 13 November 1986, pp. A 1, A 8 and A 3, соответственно. См. также A. C. Kiss, "*Tchernobâle' ou la pollution accidentelle du Rhin par les produits chimiques*", в *Annuaire français de droit international*, vol. XXXIII (1987), pp. 719-727.

ности и использования любых других средств, находящихся в распоряжении нейтральной стороны, на всех этапах урегулирования спора препятствовать нарушениям на ее территории и аналогичным образом удерживать злоумышленников от совершения актов войны на территории нейтральной страны против ее воли⁸⁸³.

Соединенное Королевство определило должную осмотрительность как "такую осторожность, которую обычно проявляют правительства в своих внутренних делах"⁸⁸⁴. Суд, по всей видимости, нашел более убедительным расширенное определение стандарта должной осмотрительности, представленное Соединенными Штатами, и выразил сомнение по поводу "национального стандарта" должной осмотрительности, изложенного Соединенным Королевством. Суд заявил, что

кроме того, британская сторона, по всей видимости, ограничивает международные обязанности правительства осуществлением ограниченных полномочий, которыми оно наделяется по внутригосударственному праву, и упускает из виду обязательство нейтральной стороны изменять свои законы в тех случаях, когда они оказываются неэффективными⁸⁸⁵.

10) В контексте настоящих статей должная осмотрительность проявляется в виде предпринимаемых государством разумных усилий, направленных на получение информации о фактических и правовых компонентах, предугадываемых в связи с предусмотренной процедурой, и своевременного принятия соответствующих мер с целью их учета. Таким образом, государства обязаны принимать односторонние меры для предотвращения значительного трансграничного вреда или в любом случае сведения к минимуму риска его причинения деятельностью, подпадающей под положения статьи 1. Такие меры включают, во-первых, разработку стратегий, направленных на предотвращение значительного трансграничного вреда или сведение к минимуму риска его причинения, и, во-вторых, осуществление этих стратегий. Эти стратегии оформляются в виде законодательных и административных актов и осуществляются через различные правоприменительные механизмы.

11) Стандартом должной осмотрительности, с учетом которого следует рассматривать действия государства, является стандарт, который, по общему мнению, соответствует степени риска трансграничного вреда в каждом конкретном случае. Так, деятельность, которую можно квалифицировать как чрезвычайно опасную, требует применения гораздо более высокого стандарта осмотрительности при разработке стратегий и гораздо более решительных усилий со стороны государства по обеспечению их выполнения. Такие факторы, как масштабы деятельности, место ее осуществления, особые климатические условия, материалы, используемые в ходе деятельности, а также меры по определению того, являются ли разумными выводы, сформулированные в результате применения вышеперечисленных факторов к конкретному случаю, относятся к числу аспектов, которые следует принимать во внимание при определе-

⁸⁸³ "*Alabama*" (см. сноску 87, выше), pp. 572-573.

⁸⁸⁴ *Ibid.*, p. 612.

⁸⁸⁵ *Ibid.*, p. 613.

нии в каждом конкретном случае уровня требований в отношении должной осмотрительности. Критерий, рассматриваемый в качестве обоснованного стандарта предусмотрительности или должной осмотрительности, может со временем измениться: то, что можно считать надлежащими и обоснованными процедурами, стандартами или нормами в какой-либо конкретный момент времени, возможно, нельзя будет считать таковыми в какой-либо другой конкретный момент времени в будущем. Отсюда следует, что принцип должной осмотрительности при обеспечении безопасности обязывает государство идти в ногу с изменениями в технике и научным прогрессом.

12) В связи с этим необходимо также обратить внимание на Принцип 11 Рио-де-Жанейрской декларации, который гласит:

Государства принимают эффективные законодательные акты в области окружающей среды. Экологические стандарты, цели регламентации и приоритеты должны отражать экологические условия и условия развития, в которых они применяются. Стандарты, применяемые одними странами, могут быть неуместными и сопряженными с необоснованными экономическими и социальными издержками в других странах, в частности в развивающихся странах⁸⁸⁶.

13) Аналогичные формулировки используются в Принципе 23 Стокгольмской декларации. Вместе с тем этот принцип конкретно предусматривает, что такие национальные стандарты "уважают критерии, которые могут быть согласованы международным сообществом"⁸⁸⁷. Экономический уровень государств относится к числу факторов, которые следует принимать во внимание при решении вопроса о том, соблюдает ли государство свои обязательства в плане должной осмотрительности. Вместе с тем уровень экономического развития государства не освобождает государство от выполнения им своего обязательства по этим статьям.

14) Статья 3 возлагает на государство обязанность принимать все необходимые меры для предотвращения или в любом случае сведения к минимуму риска причинения значительного трансграничного вреда. Сюда может входить, среди прочего, принятие таких мер, которые уместны в рамках проявления всяческой осторожности, особенно в отсутствие полной научной определенности, для недопущения или предотвращения серьезного или необратимого ущерба. Это четко изложено в Принципе 15 Рио-де-Жанейрской декларации и зависит от возможностей соответствующих государств (см. пункты 5–8 комментария к статье 10). Эффективное осуществление обязанности в отношении предотвращения может предполагать использование в рамках соответствующей деятельности более совершенной технологии, выделение адекватных финансовых и людских ресурсов и необходимую подготовку для управления этой деятельностью и контроля за ней.

15) Расходы по предотвращению несет осуществляющий деятельность оператор, причем в том объеме,

⁸⁸⁶ См. сноску 857, выше.

⁸⁸⁷ См. сноску 861, выше.

в каком он несет ответственность за ее осуществление. Предполагается, что государство происхождения производит необходимые расходы для создания административных, финансовых и контрольных механизмов, о которых говорится в статье 5.

16) Государства участвуют в осуществлении постоянно расширяющихся взаимовыгодных проектов в области создания потенциала, передачи технологии и финансовых ресурсов. Признано, что такие усилия соответствуют общим интересам всех государств в разработке единообразных международных стандартов, регулирующих и обеспечивающих осуществление обязанности в отношении предотвращения.

17) Основные элементы обязательства проявлять должную осмотрительность в связи с обязанностью принимать превентивные меры можно тогда сформулировать следующим образом: речь идет о такой степени осмотрительности, которую можно ожидать от правительства, добросовестно исполняющего свои обязанности. Такое правительство должно располагать правовой системой и достаточными ресурсами для содержания надлежащего административного аппарата, обеспечивающего контроль и наблюдение за соответствующей деятельностью. Вместе с тем подразумевается, что степень осмотрительности, которую, как ожидается, проявят государства с хорошо развитой экономикой и значительными людскими и материальными ресурсами, обладающие высокоразвитыми системами и структурами управления, будет иной чем та, которую могут обеспечить государства, находящиеся в менее выгодном положении⁸⁸⁸. Но даже в последнем случае ожидается, что государство будет проявлять осмотрительность, задействует имеющуюся у него инфраструктуру и обеспечит контроль за опасными видами деятельности на его территории, поскольку это является естественной обязанностью любого государства⁸⁸⁹.

18) Требуемая степень осмотрительности пропорциональна степени опасности. Степень самого вреда должна быть предсказуемой и государство должно знать о том, что конкретный вид деятельности сопряжен с риском причинения значительного вреда. Чем выше степень недопустимого вреда, тем выше степень обязательства в отношении проявления требуемой осмотрительности с целью его предотвращения.

Статья 4. Сотрудничество

Заинтересованные государства добросовестно сотрудничают и, в случае необходимости, запрашивают содействие одной или нескольких компетент-

⁸⁸⁸ См. А.С. Kiss et S. Doumbé-Billé, "La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro, 3-14 Juin 1992)", *Annuaire français de droit international*, vol. 38 (1992), pp. 823-843; M. Kamto, "Les nouveaux principes du droit international de l'environnement", *Revue juridique de l'environnement*, vol. 1 (1993), pp. 11-21; и R. Lefebvre, *Transboundary Environmental Interference and the Origin of State Liability* (The Hague, Kluwer, 1996), p. 65.

⁸⁸⁹ См. замечание, высказанное Максом Губером в деле *British Claims in the Spanish Zone of Morocco* (сноска 44, выше), p. 644.

ных международных организаций в предотвращении значительного трансграничного вреда или в любом случае минимизации его риска.

Комментарий

1) Принцип сотрудничества между государствами является основополагающим в деле разработки и осуществления эффективной политики предотвращения значительного трансграничного вреда или в любом случае сведения к минимуму риска его причинения. Требование о сотрудничестве государств распространяется на все фазы планирования и осуществления. Принцип 24 Стокгольмской декларации и Принцип 7 Рио-де-Жанейрской декларации признают сотрудничество в качестве основного элемента любого эффективного планирования в целях охраны окружающей среды. Более конкретные формы сотрудничества указаны в последующих статьях. В них предусматривается участие государства, которое может быть затронуто, в любых превентивных действиях, необходимых для повышения эффективности таких действий. Это государство может лучше, чем кто-либо другой, знать, какие виды указанной деятельности могут представлять для него большую опасность нанесения ущерба или какие районы его территории, близкие к границе, могут быть в большей степени затронуты трансграничными последствиями указанной деятельности (особо уязвимые экосистемы и т.д.).

2) Данная статья требует от соответствующих государств *добросовестно* сотрудничать. Пункт 2 Статьи 2 Устава Организации Объединенных Наций предусматривает, что все ее члены "добросовестно выполняют принятые на себя по настоящему Уставу обязательства". В преамбулах Венских конвенций 1969 года и 1978 года говорится, что принцип добросовестности получил всеобщее признание. Кроме того, статья 26 и пункт 1 статьи 31 Венской конвенции 1969 года признают основополагающее место этого принципа в праве международных договоров. Решение МС по делу *Nuclear Tests* затрагивает вопрос о сфере применения принципа добросовестности. В этом деле Суд заявил, что "одним из основных принципов, регулирующих создание и соблюдение правовых обязательств, независимо от их источника, является принцип добросовестности"⁸⁹⁰. Такая позиция Суда предполагает, что принцип добросовестности распространяется также и на односторонние действия⁸⁹¹. Действительно, принцип добросовестности пронизывает "всю структуру международных отношений"⁸⁹².

3) Арбитражный суд, созданный в 1985 году Канадой и Францией для рассмотрения дела "*La Bretagne*", ука-

зал, что принцип добросовестности является одним из элементов, обеспечивающих достаточную гарантию против каких-либо рисков, вызываемых злоупотреблением одной из сторон своими правами⁸⁹³.

4) Слова "заинтересованные государства" означают государство происхождения и государство или государства, которые могут быть затронуты. Хотя содействие со стороны других государств, могущих помочь добиться целей, поставленных в этих статьях, может только приветствоваться, с правовой точки зрения они не обязаны этого делать.

5) В статье предусматривается, что государства должны "в случае необходимости" запрашивать содействие одной или нескольких международных организаций при выполнении ими предусмотренных в этих статьях обязательств по предотвращению риска. Государства должны делать это только тогда, когда это считается необходимым. Выражение "в случае необходимости" используется для того, чтобы можно было учесть целый ряд различных возможностей. Во-первых, не во всех случаях помощь международных организаций может быть необходимой. Например, государство происхождения или государство, которое может быть затронуто, могут быть сами технологически развитыми и располагать необходимыми техническими возможностями. Во-вторых, под "международными организациями" понимаются организации, которые занимаются указанными вопросами и могут оказать соответствующую помощь. В-третьих, даже если компетентные международные организации и существуют, они могут оказывать необходимую помощь только в соответствии со своим уставом. В любом случае цель данной статьи не заключается в установлении какого-либо обязательства для международных организаций в плане удовлетворения просьб о содействии, невзирая на свои уставные положения.

6) Просьбы о содействии могут поступать в международные организации от одного или более заинтересованных государств. Принцип сотрудничества означает, что было бы целесообразно, чтобы такие просьбы поступали от всех заинтересованных государств. Однако тот факт, что не все такие государства запрашивают содействие международных организаций, отнюдь не освобождает каждое отдельное государство от обязательства запрашивать содействия. Естественно, меры реагирования и вид участия международной организации в случае получения просьбы только от одного государства будут зависеть от характера самой просьбы, вида требуемого содействия и того места, где международная организация должна будет оказать свою помощь.

Статья 5. Имплементация

Заинтересованные государства принимают в целях имплементации положений настоящих статей необходимые законодательные, административные

⁸⁹⁰ См. сноску 196, выше.

⁸⁹¹ M. Virally, "Review essay: good faith in public international law", AJIL, vol. 77, No. 1 (1983), p. 130.

⁸⁹² См. R. Rosenstock, "The declaration of principles of international law concerning friendly relations: a survey", AJIL, vol. 65 (1971), p. 734; см. в более общем плане R. Kolb *La bonne foi en droit international public: contribution à l'étude des principes généraux de droit* (Paris, Presses Universitaires de France, 2000).

⁸⁹³ ILR, vol. 82 (1990), p. 614.

или иные меры, включая создание подходящих механизмов по мониторингу.

Комментарий

1) В данной статье утверждается то, что может показаться очевидным, то есть что в соответствии с настоящими статьями государства должны принимать необходимые меры по имплементации, будь то законодательного, административного или иного характера. Имплементация в широкой трактовке официального исполнения связана с принятием конкретных мер по обеспечению эффективного применения положений настоящих статей. Статья 5 была включена для того, чтобы подчеркнуть продолжающийся характер действия обязательств, требующих периодического принятия мер для предотвращения или в любом случае сведения к минимуму риска трансграничного ущерба, возникающего в результате деятельности, регулируемой этими статьями⁸⁹⁴.

2) Меры, о которых говорится в данной статье, включают, например, предоставление заинтересованным лицам возможности делать представление и установление квазисудебных процедур. Предполагается, что слова "иные меры" охватывают целый ряд путей и средств, с помощью которых государства могут осуществлять настоящие статьи. Некоторые меры указаны в статье 5 конкретно лишь для того, чтобы сориентировать государства; решение о том, какие меры являются необходимыми и целесообразными, они принимают по своему усмотрению. Ссылка на "подходящие механизмы по мониторингу" включена для того, чтобы отразить меры инспекционного характера, которые государства, как правило, принимают в связи с опасными видами деятельности.

3) Говорить, что государства должны принимать необходимые меры – не означает, что они сами должны заниматься практическими вопросами, связанными с видами деятельности, которых касается статья 1. Если такая деятельность ведется частными лицами или предприятиями, то обязательство государства ограничивается установлением надлежащей нормативной базы и ее применением в соответствии с этими статьями. Применение такой нормативной базы в данном случае станет затем обычным вопросом государственного управления или, в случае споров, вопросом для соответствующих судебных органов, руководствующихся, в частности, принципом недискриминации, зафиксированным в статье 15.

⁸⁹⁴ Эта статья аналогична пункту 2 статьи 2 Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, который гласит: "Каждая Сторона принимает необходимые законодательные, административные или другие меры для осуществления положений настоящей Конвенции, в том числе в отношении планируемых видов деятельности, перечисленных в добавлении I, которые могут оказывать значительное вредное трансграничное воздействие, установление процедуры оценки воздействия на окружающую среду, создающей возможность для участия общественности, и подготовку документации об оценке воздействия на окружающую среду, описанной в добавлении II".

4) Меры, о которых говорится в статье 5, могут приниматься заблаговременно. Так, государства могут создать подходящий механизм для мониторинга до того, как соответствующая деятельность будет санкционирована или начата.

Статья 6. Разрешение

1. Предварительное разрешение государства происхождения требуется для:

a) любой подпадающей под сферу применения настоящих статей деятельности, осуществляемой на его территории или иным образом под его юрисдикцией или контролем;

b) любого существенного изменения деятельности, указанной в подпункте a);

c) любого плана изменить деятельность, который может превратить ее в деятельность, подпадающую под сферу применения настоящих статей.

2. Устанавливаемое государством требование относительно разрешения применяется ко всем ранее начатым видам деятельности, подпадающим под сферу применения настоящих статей. Разрешения, уже выданные государством для ранее начатых видов деятельности, пересматриваются, с тем чтобы соблюсти положения настоящих проектов статей.

3. В случае невыполнения условий разрешения, государство происхождения принимает надлежащие меры, в том числе, если это необходимо, аннулирует разрешение.

Комментарий

1) Данная статья устанавливает основополагающий принцип, согласно которому необходимо получить предварительное разрешение государства на осуществление на его территории или иным образом под его юрисдикцией или контролем деятельности, сопряженной с риском причинения значительного трансграничного вреда. Слово "разрешение" означает получение санкции от государственных властей на осуществление какой-либо деятельности, охватываемой этими статьями. Государства могут сами выбирать форму такого разрешения.

2) Требование о получении разрешения, предусмотренное в подпункте а пункта 1 статьи 6, обязывает государство установить, осуществляется ли на его территории или иным образом под его юрисдикцией или контролем деятельность, сопряженная с риском причинения значительного трансграничного вреда, и принять меры, предписываемые настоящими статьями. Оно обязывает также государство ответственно и активно подходить к регулированию такой деятельности. В деле *Trail Smelter* арбитражный суд определил, что Канада "обязана добиться того, чтобы такие действия соответствовали установленному здесь обязательству доминиона по международному праву". Суд постановил,

в частности, что "сталелитейный завод в Трейле не должен допускать причинения вреда в результате выброса им дымовых газов в штате Вашингтон"⁸⁹⁵. Подпункт а пункта 1 статьи 6 соответствует этому требованию.

3) МС в решении по делу *Corfu Channel* определил, что государство несет обязательство "сознательно не допускать использования своей территории для действий, ущемляющих права других государств"⁸⁹⁶.

4) Слова "на его территории или иным образом под его юрисдикцией или контролем" взяты из статьи 2. Слова "любая подпадающая под сферу применения настоящих статей" деятельность подразумевают все требования, установленные в статье 1 для того, чтобы какой-либо вид деятельности относился к сфере применения настоящих статей.

5) В подпункте b пункта 1 статьи 6 предусматривается, что требование в отношении предварительного разрешения применимо также к существенному изменению, которое планируется внести в деятельность, уже регулируемая статьей 1, в тех случаях, когда такое изменение может увеличить риск или изменить характер или масштабы риска. Такие изменения могут заключаться, например, в следующем: создание дополнительных производственных мощностей, широкомасштабное применение новой технологии в рамках уже осуществляемой деятельности, внесение изменений в систему обычных или скоростных автомобильных дорог или изменение направления взлета и посадки на взлетно-посадочной полосе аэродрома. Изменения в инвестициях и производстве (по объему и видам), физической структуре или выбросах, а также изменения, в результате которых осуществляемая деятельность переходит на более высокие уровни по сравнению с теми, которые допускаются предельным показателем, также могут квалифицироваться как существенные⁸⁹⁷. Подпункт с пункта 1 статьи 6 касается также случаев, когда планируется внесение изменений в изначально безвредную деятельность, в результате чего эта деятельность может превратиться в деятельность, сопряженную с риском причинения значительного трансграничного вреда. На такие изменения также требуется разрешение от государства.

6) В пункте 2 статьи 6 подчеркивается, что как только государство примет настоящие статьи, требование в отношении разрешения должно быть распространено на все уже осуществляющиеся виды деятельности, подпадающие под сферу применения настоящих статей. Было бы неразумно требовать, чтобы государства, приняв на себя обязательства по настоящим статьям, начали немедленно применять их к уже осуществляющимся видам деятельности. В этом случае может потребоваться еще какое-то время для того, чтобы осуществляющие деятельность субъекты выполнили требование в

отношении разрешения. Решение о том, должна ли деятельность быть приостановлена до получения разрешения или же она может продолжаться пока осуществляющие ее субъекты находятся в процессе получения разрешения, должно принимать государство происхождения. Если в выдаче разрешения отказано, предполагается, что государство происхождения прекратит эту деятельность.

7) Предусмотренная в пункте 2 корректировка, как правило, имеет место тогда, когда устанавливаются новые законодательные или административные требования, связанные с принятием и применением стандартов в области безопасности или новых международных стандартов или обязательств.

8) В пункте 3 статьи 6 говорится о последствиях невыполнения условий разрешения. Государству происхождения, которое несет главную ответственность за наблюдение за соответствующими видами деятельности, предоставляется необходимая свобода действий для обеспечения того, чтобы осуществляющий деятельность субъект выполнил соответствующие требования. При необходимости это государство может прекратить действие такого разрешения и вообще запретить осуществление такой деятельности.

Статья 7. Оценка риска

Любое решение относительно разрешения деятельности, подпадающей под сферу применения настоящих статей, основывается, в частности, на оценке возможного трансграничного вреда, причиняемого этой деятельностью, включая любую оценку воздействия на окружающую среду.

Комментарий

1) В соответствии со статьей 7 государство происхождения, перед тем как дать операторам разрешение на деятельность, указанную в статье 1, должно обеспечить проведение оценки риска причинения в результате этой деятельности значительного трансграничного вреда. Такая оценка позволяет государству определить величину и характер риска, порождаемого деятельностью, а следовательно и характер превентивных мер, которые ему следует принять.

2) Хотя оценка риска в деле *Trail Smelter*, возможно, прямо не относится к ответственности за риск, она, тем не менее, подчеркивает важность оценки последствий деятельности, сопряженной со значительным риском. В связи с этим делом арбитражный суд указал, что исследование, проведенное авторитетными и известными учеными, является, "вероятно, наиболее тщательным из всех исследований, когда-либо проведенных в каком-либо районе, подвергнувшись загрязнению промышленными дымами"⁸⁹⁸.

⁸⁹⁵ *Trail Smelter* (см. сноску 253, выше), pp. 1965-1966.

⁸⁹⁶ *Corfu Channel* (см. сноску 35, выше), p. 22.

⁸⁹⁷ См. ECE, *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.

⁸⁹⁸ *Trail Smelter* (см. сноску 253, выше), pp. 1973-1974.

3) Требование статьи 7 полностью соответствует Принципу 17 Рио-де-Жанейрской декларации, в котором также предусматривается проведение оценки воздействия деятельности, способной привести к значительным отрицательным последствиям для окружающей среды:

Оценка экологических последствий в качестве национального инструмента осуществляется в отношении предполагаемых видов деятельности, которые могут оказать значительное негативное влияние на окружающую среду и которые подлежат утверждению решением компетентного национального органа⁸⁹⁹.

Требование о проведении оценки неблагоприятных последствий деятельности в той или иной форме включено во многие международные конвенции⁹⁰⁰. Наиболее примечательной из них является Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте.

4) Весьма распространенным способом оценки соответствующего потенциального вреда становится практика предъявления требования о представлении заключения об оценке воздействия на окружающую среду. Концепция правового обязательства проводить оценку воздействия на окружающую среду в соответствии с национальным законодательством была впервые 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 сообщества на государства-члены была возложена обязанность выполнять минимальные требования, касающиеся оценки воздействия на окружающую среду. С того времени многие другие страны также установили в своем национальном законодательстве, что проведение оценки воздействия на окружающую среду является необходимым условием выдачи разрешения на осуществление экспериментальной или опасной промышленной деятельности⁹⁰¹. По данным одного из ис-

⁸⁹⁹ См. сноску 857, выше.

⁹⁰⁰ См., например, статью XI Кувейтской региональной конвенции о сотрудничестве в защите морской среды от загрязнения; статьи 205 и 206 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву; Региональную конвенцию об охране морской среды Красного моря и Аденского залива; статью 14 Соглашения стран АСЕАН об охране природы и природных ресурсов; Конвенцию об охране природных ресурсов и окружающей среды региона южной части Тихого океана; статью 4 Конвенции о регулировании освоения минеральных ресурсов Антарктики; статья 8 Протокола об охране окружающей среды к Договору об Антарктике; подпункты *a* и *b* пункта 1 статьи 14 Конвенции о биологическом разнообразии; и статью 4 Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий.

⁹⁰¹ Обзор различных правовых и административных систем стран Северной Америки и Европы применительно к политике, планам и программам оценки воздействия на окружающую среду см. в ECE, *Application of Environmental Impact Assessment Principles to Policies, Plans and Programmes* (United Nations publication, Sales No. E.92.II.E.28), p. 43 et seq. В настоящее время то или иное законодательство в области оценки воздействия на окружающую среду имеют примерно 70 развивающихся стран. Другие страны либо занимаются выработкой нового и дополнительного законодательства в области оценки воздействия на окружающую среду, либо планируют сделать это. См. M. Yeater and L. Kurukulasuriya, "Environmental impact assessment legislation in developing countries", *UNEP's New Way Forward: Environmental Law and Sustain-*

следований Организации Объединенных Наций, оценка воздействия на окружающую среду уже доказала свою полезность с точки зрения достижения и укрепления устойчивого развития, поскольку в ней принцип осмотрительности сочетается с принципом предотвращения ущерба окружающей среде и предусматривается широкое участие общественности⁹⁰².

5) Вопрос о том, кто должен проводить оценку, оставлен на усмотрение государств. Такая оценка обычно проводится операторами с соблюдением некоторых руководящих принципов, устанавливаемых государствами. Эти вопросы предстоит решать самим государствам на основе своего внутреннего права или применимых международных документов, участниками которых они являются. Однако предполагается, что государство происхождения назначит какой-либо правительственный или неправительственный орган для анализа оценки от имени правительства и примет на себя ответственность за заключения этого органа.

6) В статье не оговаривается, из чего должна состоять оценка риска. Разумеется, любая оценка риска какой-либо деятельности может иметь смысл только в том случае, если риск в ходе такой оценки увязывается с возможным вредом, который может быть причинен данной деятельностью. Это вытекает из обязанности, предусмотренной в статье 3. Содержание оценки не оговаривается в большинстве существующих международных конвенций и договоров. Но есть и исключения, такие, как Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, в которой подробно излагается содержание такой оценки⁹⁰³.

able Development, Sun Lin and L. Kurukulasuriya, eds. (UNEP, 1995), p. 259; и G.J. Martin "Le concept de risque et la protection de l'environnement: évolution parallèle ou fertilisation croisée?", *Les hommes et l'environnement...* (сноска 867, выше), pp. 451-460.

⁹⁰² См. сноску 897, выше.

⁹⁰³ Статья 4 этой Конвенции предусматривает, что оценка воздействия на окружающую среду, как минимум, содержит информацию, описанную в добавлении II к Конвенции. В добавлении II (Содержание документации об оценке воздействия на окружающую среду) перечислены следующие девять элементов:

- a*) описание планируемой деятельности и ее цели;
- b*) описание, при необходимости, разумных альтернатив (например, географического или технологического характера) планируемой деятельности, в том числе варианта отказа от деятельности;
- c*) описание тех элементов окружающей среды, которые, вероятно, будут существенно затронуты планируемой деятельностью или ее альтернативными вариантами;
- d*) описание возможных видов воздействия на окружающую среду планируемой деятельности и ее альтернативных вариантов и оценка его масштабов;
- e*) описание предохранительных мер, направленных на то, чтобы свести к минимуму вредное воздействие на окружающую среду;
- f*) конкретные указания на методы прогнозирования и лежащие в их основе исходные положения, а также соответствующие используемые данные об окружающей среде;
- g*) выявление пробелов в знаниях и неопределенностей, которые были обнаружены при подготовке требуемой информации;
- h*) при необходимости, краткое содержание программ мониторинга и управления и всех планов послепроектного анализа; и

В подготовленном в 1981 году Рабочей группой экспертов по экологическому праву (ЮНЕП) исследовании правовых аспектов окружающей среды, связанных с морской добычей полезных ископаемых и бурением в пределах национальной юрисдикции⁹⁰⁴, также подробно излагается (в заключении № 8) содержание оценки в связи с морской добычей полезных ископаемых и морским бурением.

7) Конкретное содержание оценки должно оговариваться внутренним законодательством государства, проводящего такую оценку⁹⁰⁵. Однако для целей статьи 7 такая оценка должна включать в себя анализ возможного трансграничного вредного воздействия такой деятельности. Чтобы государства, которые могут быть затронуты, могли определить риск, которому они подвергаются, им необходимо знать о том, какие вредные последствия может иметь для них соответствующая деятельность.

8) Оценка должна включать в себя оценку воздействия деятельности не только на людей и имущество, но и на окружающую среду в других государствах. Необходимость и важность охраны окружающей среды вне зависимости от причинения вреда людям или имуществу получили недвусмысленное признание.

9) Данная статья не обязывает государства происхождения требовать проведения оценки риска в отношении любой деятельности, осуществляющейся на их территории или иным образом под их юрисдикцией или контролем. Виды деятельности, сопряженные с риском причинения значительного трансграничного вреда, имеют некоторые общие особенности, которые поддаются выявлению и которые могут служить для государств определенным указанием на то, что тот или иной вид деятельности может подпадать под положения настоящих статей. Таким указанием, например, может служить вид источника энергии, используемого при осуществлении какой-либо деятельности, место, в котором осуществляется деятельность, расстояние от этого места до государственных границ и т.д. Кроме того, существует ряд конвенций с перечислением опасных или вредных веществ, использование которых само по себе может служить указанием на то, что данный вид деятельности сопряжен с риском причинения значительного трансграничного вреда⁹⁰⁶. Существуют

i) резюме нетехнического характера, при необходимости, с использованием визуальных средств представления материалов (карт, графиков и т.д.).

⁹⁰⁴ См. UNEP/GC.9/5/Add.5, приложение III.

⁹⁰⁵ Формат оценки воздействия на окружающую среду, предусмотренный законодательством большинства стран, см. в М. Yeater and L. Kurukulasuriya, *loc. cit.* (сноска 901, выше), p. 260.

⁹⁰⁶ Например, статья 4 Конвенции по предотвращению загрязнения моря из находящихся на суше источников обязывает стороны исключить или ограничить загрязнение окружающей среды некоторыми веществами, перечень которых содержится в приложении к этой Конвенции. Аналогичным образом, в приложении I к Конвенции об охране морской среды района Балтийского моря содержится список опасных веществ, а в приложении II - ядовитых веществ и материалов, сброс которых либо запрещен, либо строго ограничен; см. также Протокол о защите Средиземного

также некоторые конвенции, в которых перечислены потенциально вредоносные виды деятельности, что также способно служить указанием на то, что эти виды деятельности могут подпадать под сферу применения настоящих статей⁹⁰⁷.

Статья 8. Уведомление и информация

1. Если упомянутая в статье 7 оценка свидетельствует о риске причинения значительного трансграничного вреда, государство происхождения своевременно уведомляет об этом риске и об этой оценке государство, которое может быть затронуто, и передает ему имеющуюся техническую и всю другую соответствующую информацию, на которой основана оценка.

2. Государство происхождения не принимает никакого решения относительно разрешения такой деятельности до получения в течение периода, не превышающего шести месяцев, ответа от государства, которое может быть затронуто.

Комментарий

1) Статья 8 касается ситуации, когда проведенная государством в соответствии со статьей 7 оценка свидетельствует о том, что планируемая деятельность действительно сопряжена с риском причинения существенного трансграничного вреда. Эта статья вместе со статьями 9, 11, 12 и 13 предусматривает набор процедур, необходимых для согласования интересов всех заинтересованных государств, предоставляя им разумную возможность найти способ осуществления деятельности при одновременной реализации удовлетворительных и разумных мер по предотвращению или сведению к минимуму трансграничного вреда.

2) Статья 8 требует от государства происхождения направления уведомления другим государствам, которые могут быть затронуты планируемой деятельностью. Такая деятельность включает в себя как деятельность, планируемую самим государством, так и деятельность, планируемую частными образованиями. Требование об уведомлении является неотъемлемой частью любой системы предотвращения или в любом случае сведения к минимуму риска трансграничного вреда.

3) Обязательство по уведомлению других государств о риске значительного вреда, которому они подвергаются, отражено в деле *Corfu Channel*, в связи с которым МС определил обязательство по предупреждению как обязательство, которое основывается на "элементарных соображениях человечности"⁹⁰⁸. Этот принцип признается в контексте использования международных водотоков, и в этом контексте он воплощен в ряде междуна-

моря от загрязнения из находящихся на суше источников; и Соглашение о защите Рейна от загрязнения химическими веществами.

⁹⁰⁷ См. сноску 864, выше.

⁹⁰⁸ *Corfu Channel*, (см. сноску 35, выше).

родных соглашений, решений международных судов и трибуналов, деклараций и резолюций, принятых межправительственными организациями, конференциями и совещаниями, а также в исследованиях межправительственных и международных неправительственных организаций⁹⁰⁹.

4) Помимо темы использования международных водотоков принцип уведомления был также признан в отношении других видов деятельности, имеющих трансграничные последствия. В связи с этим можно упомянуть, в частности, статью 3 Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте⁹¹⁰ и статьи 3 и 10 Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий. О своевременном уведомлении говорится также в Принципе 19 Рио-де-Жанейрской декларации:

Государства направляют государствам, которые могут оказаться затронутыми, предварительные и своевременные уведомления и соответствующую информацию о деятельности, которая может иметь значительные негативные трансграничные последствия, и проводят консультации с этими государствами на раннем этапе и в духе доброй воли⁹¹¹.

5) Процедура уведомления предусмотрена рядом резолюций ОЭСР. Например, в отношении некоторых химических веществ в приложении к резолюции С (71)73 ОЭСР от 18 мая 1971 года говорится, что каждое государство - член этой организации должно получать уведомление до осуществления в любом другом государстве-члене предлагаемых мер в отношении веществ, которые оказывают негативное воздействие на людей или на окружающую среду, если такие меры могут иметь значительные последствия для экономики и торговли других государств⁹¹². Приложение к рекомендации С (74)224 Совета ОЭСР от 14 ноября 1974 года относительно "ряда принципов, касающихся трансграничного загрязнения", содержит принцип информирования и консультаций, который требует направления уведомления и проведения консультаций до осуществления любой деятельности, которая может породить риск значительного трансграничного за-

грязнения⁹¹³. Принцип уведомления широко признан в случае чрезвычайных экологических ситуаций⁹¹⁴.

6) Если оценка свидетельствует о риске причинения существенного трансграничного вреда в соответствии с *пунктом 1*, то государство, которое планирует осуществление такой деятельности, обязано уведомить об этом государства, которые могут быть затронуты. К уведомлению должна прилагаться имеющаяся техническая информация, на которой основана оценка. Ссылка на "имеющуюся" техническую и другую соответствующую информацию призвана подчеркнуть, что обязательство государства происхождения ограничивается передачей технической и другой информации, которая была получена в связи с данным видом деятельности. Такая информация обычно генерируется при проведении оценки деятельности в соответствии со статьей 7. Из пункта 1 следует, что техническая информация, полученная в результате оценки, включает в себя не только то, что можно назвать первичными данными, то есть данные измерений, статистические таблицы и т.д., но и анализ информации, который использовался самим государством происхождения для определения риска причинения трансграничного вреда. Под имеющейся информацией подразумевается также другая информация, которая может появиться после направления государствам, которые могут быть затронуты, первоначальных данных.

7) Государства сами принимают решение о том, каким образом они будут информировать государства, которые могут быть затронуты. В целом предполагается, что государства будут непосредственно связываться с другими государствами по дипломатическим каналам.

8) В пункте 1 рассматривается также ситуация, когда государство происхождения, несмотря на все свои усилия и осмотренность, оказывается не в состоянии выявить *все* государства, которые могут быть затронуты, до выдачи разрешения на осуществление деятельности и когда ему становится известно о таких государствах только после начала такой деятельности. В соответствии с этим пунктом государство происхождения в подобных случаях обязано направлять уведомление другим государствам, которые могут быть затронуты, сразу после того, как к нему поступит такая информация, и оно в течение разумного периода времени определит, что это за государства.

9) В *пункте 2* устанавливается, что государства, которые могут быть затронуты, должны ответить в течение периода, не превышающего шести месяцев. Как правило, этот срок позволяет заинтересованным государствам произвести оценку соответствующих данных и сделать свои собственные выводы. Условием выполнения этого требования является сотрудничество и добросовестность.

⁹⁰⁹ Договоры, касающиеся предварительного уведомления и обмена информацией в связи с водотоками, см. в пункте 6 комментария к статье 12 (Уведомление, касающееся планируемых мер, чреватых возможными неблагоприятными последствиями) проекта статей по праву несудоходных видов использования международных водотоков, *Ежегодник... 1994 год*, том II (часть вторая), стр. 122-125.

⁹¹⁰ В пункте 2 статьи 3 Конвенции предусмотрена разветвленная система уведомления. Уведомление, в частности, содержит: а) информацию о планируемой деятельности, включая любую имеющуюся информацию о ее возможном трансграничном воздействии; б) информацию о характере возможного решения; и с) указание разумного срока, в течение которого в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи требуется дать ответ с учетом характера планируемой деятельности, и может включать информацию, указанную в пункте 5 настоящей статьи..

⁹¹¹ См. сноску 857, выше.

⁹¹² OECD, *OECD and the Environment* (см. сноску 875, выше), annex, p. 91, para. 1.

⁹¹³ *Ibid.*, p. 142.

⁹¹⁴ См. пункт 1 комментария к статье 17.

Статья 9. Консультации относительно превентивных мер

1. Заинтересованные государства, по запросу любого из них, приступают к консультациям в целях достижения приемлемых решений относительно мер, которые должны быть приняты для предотвращения значительного трансграничного вреда или в любом случае минимизации его риска. В начале таких консультаций заинтересованные государства договариваются о разумной продолжительности консультаций.

2. Заинтересованные государства стремятся к достижению решений, основанных на справедливом балансе интересов в свете статьи 10.

3. Если консультации, указанные в пункте 1, не приводят к согласованному решению, государство происхождения тем не менее учитывает интересы государства, которое может быть затронуто в случае, если оно разрешит осуществление этой деятельности, без ущерба для прав любого государства, которое может быть затронуто.

Комментарий

1) Статья 9 требует от заинтересованных государств, то есть государств происхождения и государств, которые могут быть затронуты, проведения консультаций с целью согласования мер по предотвращению значительного трансграничного вреда или в любом случае сведения к минимуму риска его причинения. В зависимости от времени применения статьи 9 консультации могут проводиться до получения разрешения и начала осуществления какой-либо деятельности или во время осуществления такой деятельности.

2) Необходимо сохранить равновесие между двумя в равной мере важными соображениями в данной статье. Во-первых, статья касается видов деятельности, которые не запрещены международным правом и которые, как правило, являются важными для экономического развития государства происхождения. Во-вторых, было бы несправедливым по отношению к другим государствам разрешать, чтобы такие виды деятельности осуществлялись без проведения консультаций с ними и принятия соответствующих превентивных мер. Поэтому статья не является простой формальностью, которую государство происхождения должно соблюдать, не проявляя при этом действительного намерения достичь решения, приемлемого для других государств, хотя она и не предусматривает права вето для тех государств, которые могут быть затронуты. Для сохранения равновесия статья полагается на то, каким путем и с какой целью стороны проводят консультации. Стороны должны начать консультации добросовестно и с учетом законных интересов друг друга. Стороны должны консультироваться друг с другом с целью отыскания приемлемого решения в отношении мер, которые должны быть приняты для предотвращения значительного

трансграничного вреда или в любом случае сведения к минимуму риска его причинения.

3) Принцип добросовестности является неотъемлемой частью любого требования проводить консультации и переговоры. Обязательство проводить консультации и переговоры в духе искренности и добросовестности было признано в решении по делу *Lake Lanoux*, в котором арбитражный суд заявил, что:

Консультации и переговоры между двумя государствами должны быть искренними, должны отвечать правилам добросовестности и не должны быть простой формальностью. Правила здравого смысла и добросовестности относятся к процессуальным правам и обязанностям, затрагивающим совместное использование международных рек⁹¹⁵.

4) В связи с данным конкретным аспектом добросовестности важное значение имеет также решение МС по делу *Fisheries Jurisdiction*. В этом решении Суд заявил, что "задача [сторон] будет заключаться в проведении своих переговоров на основе того, что каждая из них должна добросовестно и разумно учитывать законные права другой"⁹¹⁶. В решениях по делам *North Sea Continental Shelf*⁹¹⁷, Суд определил, что:

a) стороны обязаны вступить в переговоры с целью достижения соглашения, а не просто пройти через формальный процесс переговоров в качестве своего рода предварительного условия для автоматического использования определенного метода делимитации в отсутствие соглашения; они обязаны вести себя таким образом, чтобы переговоры были целенаправленными, чего не произойдет в том случае, если любая из них будет настаивать на своей собственной позиции, не допуская возможности ее изменения.

Хотя в этом решении Суд говорит о "переговорах", считается, что требование о проявлении добросовестности касается как переговоров, так и консультаций.

5) Цель консультаций заключается в том, чтобы стороны нашли приемлемые решения в отношении мер, которые должны быть приняты для предотвращения значительного трансграничного вреда или в любом случае сведения к минимуму его риска. Слова "приемлемые решения", касающиеся принятия превентивных мер, относятся к тем мерам, на которые стороны дали согласие в рамках принципов, указанных в пункте 2. В целом согласие сторон с мерами по предотвращению будет выражаться в соглашении, заключаемом в определенной форме.

6) Очевидно, что стороны должны прежде всего выбрать те меры, которые могут исключить любой риск причинения значительного трансграничного вреда или, если это не представляется возможным, свести к минимуму его риск. Согласно статье 4 стороны кроме того должны сотрудничать при осуществлении таких мер. Это требование также вытекает из той точки зрения,

⁹¹⁵ См. сноску 873, выше.

⁹¹⁶ *Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland)*, *Merits, Judgment*, I.C.J. Reports 1974, page 33, para. 78.

⁹¹⁷ *North Sea Continental Shelf* (см. сноску 197, выше), para. 85. См. также para. 87.

что обязательство проявлять надлежащую осмотрительность, являющееся ключевым для положений, призванных предотвратить или в любом случае свести к минимуму риск значительного трансграничного вреда, носит непрерывный характер и затрагивает каждый этап осуществления деятельности.

7) Статья 9 может использоваться всегда, когда встает вопрос о необходимости принимать превентивные меры. Такие вопросы, несомненно, могут возникать в результате применения статьи 8, поскольку государство происхождения направило другим государствам уведомление о том, что деятельность, которую оно намеревается осуществлять, может создать риск причинения значительного трансграничного вреда, либо в ходе обмена информацией в соответствии со статьей 12, либо в контексте статьи 11, касающейся процедур в отсутствие уведомления.

8) Статья 9 имеет весьма широкую сферу применения. Она должна применяться ко всем вопросам, касающимся превентивных мер. Например, если стороны в соответствии со статьей 10 направляют уведомление или в соответствии со статьей 14 обмениваются информацией и в этих сообщениях существуют какие-либо неясные моменты, то просьба о проведении консультаций может быть высказана хотя бы для того, чтобы прояснить эти моменты.

9) В пункте 2 указывается цель, к которой должны стремиться государства в ходе консультаций друг с другом в отношении превентивных мер. Стороны стремятся найти решения, основанные на справедливом балансе интересов в свете статьи 10. Ни пункт 2 настоящей статьи, ни статья 10 не исключают для сторон возможности принимать во внимание другие факторы, которые ими воспринимаются как имеющие отношение к цели достижения справедливого баланса интересов.

10) Пункт 3 предусматривает возможность того, что, несмотря на все усилия сторон, они не смогут достичь соглашения относительно приемлемых превентивных мер. Как разъясняется в пункте 3, выше, данная статья позволяет поддержать сбалансированность между двумя соображениями, одно из которых заключается в лишении государств, которые могут быть затронуты, права вето. В этом контексте уместно напомнить о решении по делу *Lake Lanoux*, в котором арбитражный суд отметил, что в определенных ситуациях сторона, которая может быть затронута, может в нарушение принципа добросовестности парализовать подлинные усилия по проведению переговоров⁹¹⁸. Чтобы учесть эту возможность, данная статья предусматривает, что государство происхождения может продолжать деятельность, поскольку отсутствие такой альтернативы фактически порождает бы право вето для государств, которые могут быть затронуты. Государство происхождения, хотя ему и разрешается продолжать деятельность, все же обязано учитывать интересы государств, которые могут быть затронуты. В результате консультаций государст-

ву происхождения становится известной озабоченность государств, которые могут быть затронуты, и оно может с большим знанием дела учитывать ее при осуществлении такой деятельности. Последняя часть пункта 3 защищает интересы государств, которые могут быть затронуты.

Статья 10. Факторы справедливого баланса интересов

Для достижения справедливого баланса интересов, указанного в пункте 2 статьи 9, заинтересованные государства учитывают все относящиеся к этому факторы и обстоятельства, включая:

a) степень риска значительного трансграничного вреда и доступность средств предотвращения такого вреда, или минимизации его риска, или устранения вреда;

b) важность деятельности для государства происхождения с учетом ее общей социальной, экономической и технической полезности в сопоставлении с потенциальным вредом для государства, которое может быть затронуто;

c) риск причинения значительного вреда окружающей среде и доступность средств предотвращения такого вреда или минимизации его риска, или восстановления окружающей среды;

d) степень, в которой государство происхождения и, в соответствующих случаях, государство, которое может быть затронуто, готовы участвовать в расходах на предотвращение;

e) экономическую эффективность этой деятельности в сопоставлении с расходами на предотвращение и с возможностью осуществления этой деятельности где бы то ни было или при помощи других средств либо ее замены альтернативной деятельностью;

f) стандарты предотвращения, применяемые государством, которое может быть затронуто, к такой же или аналогичной деятельности, и стандарты, применяемые в аналогичной региональной или международной практике.

Комментарий

1) Цель данной статьи заключается в том, чтобы дать некоторые ориентиры государствам, которые проводят консультации с целью достижения справедливого баланса интересов. Для достижения справедливого баланса интересов необходимо установить факты и оценить все соответствующие факторы и обстоятельства. Данная статья по заложенным в нее принципам схожа со статьей 6 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков.

2) Согласно основному положению данной статьи "для достижения справедливого баланса интересов,

⁹¹⁸ См. сноску 873, выше.

указанного в пункте 2 статьи 9, заинтересованные государства учитывают все относящиеся к этому факторы и обстоятельства". Далее в статье приводится неполный перечень таких факторов и обстоятельств. Большое разнообразие видов деятельности, охватываемых настоящими статьями, и различные ситуации и обстоятельства, в которых они осуществляются, исключают возможность составления исчерпывающего перечня факторов, относящихся ко всем отдельным случаям. Перечисленным факторам и обстоятельствам не придается какая-либо приоритетность или вес, поскольку некоторые из них могут быть более важными в определенных случаях, тогда как другие могут заслуживать того, чтобы им придавали больший вес в других случаях. В целом перечисленные факторы и обстоятельства позволяют сторонам сопоставлять затраты и выгоды, которые могут возникать в каком-либо конкретном случае.

3) В подпункте а сопоставляются степень риска причинения значительного трансграничного вреда и доступность средств предотвращения такого вреда или сведения к минимуму риска его причинения, а также возможность его устранения. Например, степень риска причинения вреда может быть высокой, но могут существовать способы предотвращения такого вреда или уменьшения его риска или возможности для его устранения. Сопоставления здесь носят как количественный, так и качественный характер.

4) В подпункте б сопоставляется важность деятельности для государства происхождения с учетом ее общей социальной, экономической и технической полезности с потенциальным вредом для государств, которые могут быть затронуты. В этом контексте Комиссия ссылается на решение по делу *Donauversinkung*, в котором суд заявил:

Интересы данных государств следует сопоставлять друг с другом на справедливой основе. Необходимо учитывать не только абсолютный ущерб, нанесенный соседнему государству, но и соотношение преимуществ, полученного одним государством, с ущербом, нанесенным другому государству⁹¹⁹.

В более поздний период государствам, как представляется, удалось найти способы справедливого решения ряда трансграничных споров; соответствующие положения содержатся в соглашениях, касающихся выбросов калия в Рейн французскими предприятиями, загрязнения водоемов на границе между Соединенными Штатами и Мексикой и кислотных дождей, выпадающих в Северной Америке и Европе⁹²⁰.

⁹¹⁹ *Streitsache des Landes Wurttemberg und des Landes Preussen gegen das Land Baden (Wurttemberg and Prussia v. Baden), betreffend die Donauversinkung*, German Staatsgerichtshof, 18 June 1927, *Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen* (Berlin), vol. 116, appendix, pp. 18 et seq.; см. также A. McNair and H. Lauterpacht, eds., *Annual Digest of Public International Law Cases*, 1927 and 1928 (London, Longmans, 1931), vol. 4, p. 131; *Kansas v. Colorado* (1907), *United States Reports*, vol. 206 (1921), p. 100; и *Washington v. Oregon* (1936), *ibid.*, vol. 297 (1936), p. 517.

⁹²⁰ См. Конвенцию относительно защиты Рейна от загрязнения хлоридами с Дополнительным протоколом к Конвенции относительно защиты Рейна от загрязнения хлоридами; Соглашение о

5) В подпункте с, так же, как и в подпункте а, сопоставляются риск причинения значительного вреда окружающей среде и доступность средств предотвращения такого вреда или сведения к минимуму его риска либо восстановления окружающей среды. Необходимо подчеркнуть особое значение охраны окружающей среды. К данному подпункту имеет отношение Принцип 15 Рио-де-Жанейрской декларации, в котором говорится: "... 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"⁹²¹.

б) Принцип предосторожности был впервые подтвержден в "общеевропейском" Бергенском заявлении министров об устойчивом развитии в регионе ЕЭК, принятом государствами - членами ЕЭК в мае 1990 года. 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"⁹²². Принцип предосторожности был рекомендован Советом управляющих ЮНЕП в целях содействия предотвращению и устранению загрязнения морской среды, которое все больше угрожает морям и является причиной человеческих страданий⁹²³. Принцип предосторожности упоминается или подразумевается в различных других конвенциях⁹²⁴.

7) В соответствии с Рио-де-Жанейрской декларацией принцип предосторожности представляет собой весьма общую норму осмотрительного поведения. Он означает, что государства должны постоянно рассматривать

бессрочном и окончательном решении международной проблемы солёности реки Колорадо, ILM, vol. 12, No. 5 (September 1973), p. 1105; Конвенцию о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния; и Соглашение между Соединенными Штатами и Канадой о качестве воздуха 1991 года [United Nations, *Treaty Series*, vol. 1852, No. 31532, p. 79, воспроизводится в ILM, vol. 30 (1991), p. 678]. См. также A. E. Boyle and D. Freestone, *op. cit.*, (сноска 863, выше), p. 80; и I. Romy, *Les pollutions transfrontières des eaux: l'exemple du Rhin* (Lausanne, Payot, 1990).

⁹²¹ См. сноску 857, выше.

⁹²² Доклад Европейской экономической комиссии о работе Бергенской конференции (8-16 мая 1990 года), A/CONF.151/PC.10, приложение I, пункт 7.

⁹²³ Решение 15/27 (1989) Совета управляющих; см. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок четвертая сессия, Дополнение № 25 (A/44/25)*, приложение I. См. также P. Sands, *op. cit.* (см. сноску 863, выше), стр. 210.

⁹²⁴ См. пункт 3 статьи 4 Бамакской конвенции о запрещении ввоза в Африку опасных отходов и о контроле за их трансграничной перевозкой и ликвидацией в пределах Африки; пункт 3 статьи 3 Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата; статью 174 (бывшую статью 130r) Договора об учреждении Европейского сообщества с изменениями в соответствии с Амстердамским договором; и статью 2 Венской конвенции об охране озонового слоя. Следует отметить, что в ранее заключенных договорах принцип предосторожности формулируется в самом общем смысле и конкретно не упоминается.

свои обязательства по предотвращению в свете последних научных разработок⁹²⁵. МС в своем решении по делу *Gabčíkovo-Nagymaros Project* предложил сторонам "по-новому взглянуть на экологические последствия функционирования электростанции в Габчиково", которая была сооружена на Дунае согласно Договору 1977 года о строительстве и эксплуатации системы водоподъемных сооружений в районе Габчиково-Нагymarош, то есть с учетом новых требований в области охраны окружающей среды⁹²⁶.

8) Государства должны изыскивать приемлемые средства восстановления, насколько это возможно, положения, существовавшего до нанесения ущерба. Считается, что заинтересованные государства, которым вменяется в обязанность принимать экологически безопасные меры, должны обращать на это особое внимание.

9) В *подпункте d* предусматривается, что одним из элементов, определяющих выбор превентивных мер, является готовность государства происхождения и государств, которые могут быть затронуты, участвовать в расходах на предотвращение. Например, если государства, которые могут быть затронуты, готовы нести часть расходов на принятие превентивных мер, то разумно ожидать, учитывая другие факторы, что государство происхождения примет и более дорогостоящие, и более эффективные превентивные меры. Это, однако, не должно преуменьшать значение мер, которые государство происхождения обязано принимать согласно настоящим статьям.

10) Эти соображения согласуются с сутью так называемого принципа "загрязнитель платит". Впервые этот принцип был предложен Советом ОЭСР в 1972 году⁹²⁷.

⁹²⁵ О принципе предусмотрительности в целом см. Н. Hohmann, *Präventive Rechtspflichten und prinzipien des modernen Umweltvölkerrechts: Zum Stand des Umweltvölkerrechts zwischen Umweltnutzung und Umweltschutz* (Berlin, Duncker und Humblot, 1992), pp. 406–411; J. Cameron, "The status of the precautionary principle in international law", *Interpreting the Precautionary Principle*, T. O'Riordan and J. Cameron, eds. (London, Earthscan, 1994), pp. 262–289; Н. 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); D. Freestone and E. Hey, eds., *The Precautionary Principle and International Law: The Challenge of Implementation* (The Hague, Kluwer, 1996); A. Epiney and M. Scheyli, *op. cit.* (см. сноску 879, выше), pp. 103–125; P. Martin-Bidou, "Le principe de précaution en droit international de l'environnement", *RGDIP*, vol. 103, No. 3, (1999), pp. 631–666; и N. de Sadeleer, "Réflexions sur le statut juridique du principe de précaution", *Le principe de précaution; significations et conséquences*, E. Zaccai and J.-N. Missa, eds. (Éditions de l'Université de Bruxelles, 2000), pp. 117–142.

⁹²⁶ *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (см. сноску 27, выше), pp. 77–78, para. 140. Вместе с тем в данном случае Суд не смог согласиться с утверждением Венгрии о том, что она имела право прекратить договор на основании "экологической необходимости", обусловленной рисками для окружающей среды, которые не были выявлены на момент заключения договора. Он указал, что для устранения нечетко сформулированного "peril" (риска) можно было бы использовать другие средства; см. пункты 49–58 решения, pp. 39–46.

⁹²⁷ См. рекомендацию Совета ОЭСР C(72)128 в отношении принципов, касающихся трансграничного загрязнения (ОЭСР, Руководящие принципы, касающиеся международных экономических аспектов политики в области окружающей среды) и ди-

Принцип "загрязнитель платит" получил признание на глобальном уровне после того, как он был принят в качестве Принципа 16 Рио-де-Жанейрской декларации. Этот принцип гласит:

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 учитывая общественные интересы и не нарушая международную торговлю и инвестирование⁹²⁸.

Этот принцип был разработан с целью максимально эффективного распределения расходов на предотвращение загрязнения и принятие мер по борьбе с ним, с тем чтобы способствовать рациональному использованию ограниченных ресурсов. Он способствует также интернализации расходов на принятие санкционированных государством технических мер, что имеет особое значение в свете неэффективности и конкурентной несбалансированности государственных субсидий⁹²⁹. Этот принцип конкретно упоминается в статье 174 (бывшая статья 130r) Договора об учреждении Европейского сообщества с изменениями в соответствии с Амстердамским договором.

11) Выражение "в соответствующих случаях" указывает на то, что государство происхождения и государства, которые могут быть затронуты, не ставятся на один уровень в отношении покрытия расходов по предотвращению. Затрагиваемые государства часто вступают в переговоры в отношении распределения расходов на превентивные меры. При этом они руководствуются закрепленным в статье 3 базовым принципом, согласно которому эти расходы должен нести оператор или государство происхождения. Такие переговоры чаще всего имеют место в случаях, когда отсутствует согласие относительно объема превентивных мер и когда затронутое государство участвует в расходах по принятию превентивных мер в целях обеспечения более высокой степени защиты, которую оно хотело бы достигнуть сверх и помимо того, что необходимо обеспечить государству происхождения. Такая связь между покрытием расходов и объемом превентивных мер и отражена в подпункте *d*.

12) В *подпункте e* называется ряд факторов, которые должны сопоставляться и приниматься во внимание.

рективу ОЭСР в области окружающей среды о праве равного доступа и недискриминации в отношении трансграничного загрязнения, упомянутые в документе "Обзор режимов ответственности,..." (сноска 846, выше), пункты 102–130.

⁹²⁸ См. сноску 857, выше.

⁹²⁹ См. G. Hafner, "Das Verursacherprinzip", *Economy-Fachmagazin* No. 4/90 (1990), pp. F23–F29; S. E. Gaines, "The polluter-pays principle: from economic equity to environmental ethos", *Texas International Law Journal*, vol. 26 (1991), p. 470; H. Smets, "The polluter-pays principle in the early 1990s", *The Environment after Rio: International Law and Economics*, L. Campiglio et al., eds. (London, Graham and Trotman/Martinus Nijhoff, 1994), p. 134; "Обзор режимов ответственности,..." (сноска 846, выше), пункт 113; Rio Declaration on Environment and Development— application and implementation: report of the Secretary-General (E/CN.17/1997/8, paras. 87–90); и A. Epiney and M. Scheyli, *op. cit.* (см. сноску 879, выше), p. 152.

Экономическую эффективность деятельности следует сопоставлять с затратами на предотвращение. Затраты на превентивные меры не должны быть столь значительными, чтобы превратить данную деятельность в экономически нецелесообразную. Экономическая эффективность деятельности должна также оцениваться с точки зрения возможности осуществления этой деятельности в другом месте или другими средствами, или же ее замены каким-либо альтернативным видом деятельности. Слова "осуществление этой деятельности... при помощи других средств" призваны учесть, например, ситуацию, в которой одно химическое вещество, используемое в ходе деятельности и могущее быть источником трансграничного вреда, может быть заменено другим химическим веществом; или же механическое оборудование на заводе или фабрике может быть заменено другим оборудованием. Слова "ее замены альтернативной деятельностью" призваны учесть возможность того, что одни и те же или сопоставимые результаты могут быть достигнуты с помощью другой деятельности, не сопряженной с риском или сопряженной с намного меньшим риском причинения значительного трансграничного вреда.

13) Согласно *подпункту f* государства должны также учитывать стандарты предотвращения, применяемые к такой же или сопоставимой деятельности в других регионах, или, если таковые существуют, международные стандарты предотвращения, применимые к аналогичной деятельности. Это особенно актуально, когда, например, заинтересованные государства не имеют какого-либо стандарта предотвращения в отношении соответствующей деятельности или же стремятся улучшить свои действующие стандарты.

Статья 11. Процедуры в случае отсутствия уведомления

1. Если какое-либо государство имеет разумные основания полагать, что деятельность, планируемая или осуществляемая в государстве происхождения, может повлечь риск причинения ему значительного трансграничного вреда, оно может запросить государство происхождения о применении положений статьи 8. Такой запрос сопровождается документированным объяснением, в котором излагаются его основания.

2. В случае если государство происхождения тем не менее приходит к выводу, что оно не обязано направлять уведомление согласно статье 8, оно в разумные сроки сообщает об этом запрашивающему государству, предоставляя документированное объяснение, в котором излагаются основания для такого вывода. Если этот вывод не удовлетворяет запрашивающее государство, то по его запросу оба государства незамедлительно приступают к консультациям в порядке, указанном в статье 9.

3. В ходе консультаций государство происхождения, если об этом запросит другое государство, обеспечивает принятие надлежащих и практически осуществимых мер для минимизации риска и, в со-

ответствующих случаях, обеспечивает приостановление данной деятельности на разумный срок.

Комментарий

1) В статье 11 речь идет о ситуации, когда какому-либо государству, хотя оно и не получило уведомление о деятельности в соответствии со статьей 8, становится известно, что такая деятельность осуществляется в другом государстве либо самим государством, либо каким-либо частным оператором, и оно разумно полагает, что эта деятельность сопряжена с риском причинения ему значительного вреда.

2) Выражение "государство" не имеет своей целью исключить возможность того, что более чем одно государство может счесть, что запланированная деятельность может значительным образом негативно сказаться на них. Выражение "применение положений статьи 8" не следует воспринимать как предполагающее, что государство, которое намерено санкционировать или санкционировало деятельность, не выполнило своих обязательств по статье 8. Иными словами, государство могло провести оценку вероятности причинения запланированной деятельностью значительного трансграничного вреда и добросовестно заключить, что она не повлечет за собой никаких таких последствий. *Пункт 1* разрешает государству потребовать, чтобы государство происхождения "перепроверило" результаты проведенной им оценки и сделанный им вывод, но не предрешает вопрос о том, были ли государством происхождения первоначально соблюдены его обязательства по статье 8.

3) Однако для того, чтобы государство, которое может быть затронуто, получило право на такое требование, должны быть выполнены два следующих условия. Во-первых, запрашивающее государство должно иметь "разумные основания полагать", что рассматриваемая деятельность может быть сопряжена с риском причинения значительного вреда. Во-вторых, запрашивающее государство должно представить "документированное объяснение, в котором излагаются его основания". Выполнение этих условий призвано обеспечить, чтобы у запрашивающего государства имелось нечто большее, чем смутные и необоснованные опасения. Серьезные основания необходимы, в частности, потому, что не исключена возможность, что государству происхождения может быть предложено приостановить осуществление его планов в соответствии с пунктом 3 статьи 11.

4) Первое предложение *пункта 2* касается случая, когда государство происхождения, перепроверив результаты оценки, о чем говорится в пункте 2 настоящего комментария, приходит к выводу, что оно не обязано направлять уведомление согласно статье 8. *Пункт 2* призван обеспечить в такой ситуации справедливый баланс интересов соответствующих государств посредством требования к государству происхождения представить такое же обоснование своего вывода, которое требуется от запрашивающего государства в соответствии с пунктом 1. Второе предложение *пункта 2* касает-

ся случая, когда вывод государства происхождения не удовлетворяет запрашивающее государство. В нем содержится требование о том, чтобы в такой ситуации государство происхождения незамедлительно приступило к консультациям с другим государством (государствами) по его (их) запросу. Такие консультации должны проводиться в порядке, указанном в пунктах 1 и 2 статьи 9. Иными словами, их цель заключается в достижении "приемлемых решений" в отношении мер, которые надлежит принять в целях предотвращения или в любом случае сведения к минимуму риска причинения значительного трансграничного вреда, и в обеспечении поиска таких решений на "основе справедливого баланса интересов". Эти выражения обсуждаются в комментарии к статье 9.

5) Пункт 3 требует, чтобы государство происхождения принимало надлежащие и практически осуществимые меры для сведения к минимуму риска и, в соответствующих случаях, приостанавливало рассматриваемую деятельность на разумный срок, если об этом попросит другое государство в ходе консультаций. Заинтересованные государства могут также договориться об ином.

6) Аналогичные положения предусмотрены и другими правовыми документами. Статья 18 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков и пункт 7 статьи 3 Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте также устанавливают процедуру, с помощью которой государство, которое может быть затронуто той или иной деятельностью, может начать консультации с государством происхождения.

Статья 12. Обмен информацией

Во время осуществления указанной деятельности заинтересованные государства своевременно обмениваются всей доступной в отношении этой деятельности информацией, касающейся предотвращения значительного трансграничного вреда или в любом случае минимизации его риска. Такой обмен информацией продолжается до тех пор, пока заинтересованные государства считают его целесообразным, даже после прекращения указанной деятельности.

Комментарий

1) Статья 12 касается мер, которые должны быть приняты *после* начала осуществления деятельности. Все эти меры принимаются с той же целью, что и меры, предусмотренные предыдущими статьями, то есть с целью предотвращения или, в любом случае, сведения к минимуму риска значительного трансграничного вреда.

2) Статья 12 требует, чтобы государство происхождения и государства, которые могут быть затронуты, обменивались информацией о деятельности после того, как ее осуществление началось. Слова "в отношении этой деятельности" в сочетании со словами "всей доступной информацией" используются для того, чтобы

подчеркнуть значение не информации вообще, а информации о конкретной деятельности. Предотвращение или сведение к минимуму риска трансграничного вреда на основе концепции должной осмотрительности – это не разовое мероприятие; достижение этой цели требует непрерывающихся усилий. Это значит, что должная осмотрительность не прекращается после предоставления разрешения на осуществление деятельности и начала ее осуществления; ее необходимо проявлять в целях контроля за деятельностью на протяжении всего периода ее осуществления.

3) Информация, которой необходимо обмениваться в соответствии со статьей 12, включает в себя все полезные в данном случае сведения для целей предотвращения риска причинения значительного вреда. Обычно такая информация становится известной государству происхождения. Однако, если государство, которое может быть затронуто, обнаруживает любые сведения, которые могут быть полезны для целей предотвращения, ему следует ознакомить с ними государство происхождения.

4) Положение об обмене информацией часто встречается в конвенциях, касающихся предотвращения или уменьшения экологического и трансграничного ущерба. В этих конвенциях предусматриваются различные способы сбора информации и обмена ею либо непосредственно между странами, либо через какую-либо международную организацию, которая предоставляет информацию другим государствам⁹³⁰. В контексте настоящих статей, если деятельность с большой вероятностью может затронуть лишь несколько государств, то обмен информацией осуществляется между непосредственно заинтересованными государствами. Если же деятельность может затронуть большое число государств, то соответствующая информация может препровождаться по другим каналам, например через компетентные международные организации.

5) В статье 12 содержится положение о том, что обмен такой информацией должен осуществляться *своевременно*. Это означает, что, когда такая информация становится известной государству, ему следует быстро сообщить ее другим государствам, с тем чтобы заинтересованные государства располагали достаточным вре-

⁹³⁰ Например, статья 10 Конвенции по предотвращению загрязнения моря из находящихся на суше источников, статья 200 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву и статья 4 Венской конвенции о защите озонового слоя, в которых говорится о проведении государствами-участниками индивидуальных и совместных научных исследований по вопросам предотвращения или уменьшения загрязнения и препровождения ими друг другу напрямую или через компетентную международную организацию информации о таких исследованиях. В Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния предусматривается проведение исследований и обмен информацией о воздействии деятельности, осуществляемой государствами - участниками Конвенции. Аналогичные примеры содержатся и в других конвенциях, например в пункте 1 b (iii) статьи VI Кодекса поведения при аварийном загрязнении трансграничных внутренних вод (см. сноску 871, выше), статье 17 Конвенции о биологическом разнообразии и статье 13 Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер.

менем для проведения консультаций о надлежащих превентивных мерах или чтобы государства, которые могут быть затронуты, располагали достаточным временем для принятия надлежащих мер.

6) В этой статье ничего не говорится о том, как часто должен осуществляться такой обмен информацией. Положения статьи 12 начинают применяться в тех случаях, когда государствам становится известна любая информация, которая имеет отношение к предотвращению или по крайней мере сведению к минимуму риска трансграничного вреда.

7) Второе предложение статьи 12 направлено на обеспечение обмена информацией в соответствии с данным положением не только в период "осуществления" деятельности, но и после ее прекращения, если в результате такой деятельности образуется много побочных продуктов и материалов, требующих наблюдения во избежание риска причинения значительного трансграничного вреда. Одним из примеров в связи с этим является деятельность в ядерной области, в результате которой образуются ядерные отходы, остающиеся даже после того, как сама деятельность завершается. Это является признанием того факта, что последствия некоторых видов деятельности даже после их завершения сохраняются, вызывая существенный риск причинения трансграничного вреда. При таких обстоятельствах обязательства государства происхождения не перестают действовать с прекращением соответствующей деятельности.

Статья 13. Информирование населения

Заинтересованные государства с помощью надлежащих средств предоставляют населению, которое может быть затронуто деятельностью, подпадающей под сферу применения настоящих статей, соответствующую информацию об этой деятельности, о сопряженном с ней риске и вреде, который может быть причинен, а также выясняют его мнения.

Комментарий

1) Статья 13 требует от государств, когда это возможно и с помощью таких средств, которые являются надлежащими, предоставлять населению, которое может быть затронуто, будь то своему собственному или же населению других государств, информацию, касающуюся риска и вреда, сопряженных с той или иной деятельностью, в целях выяснения его отношения к этой деятельности. Поэтому данная статья требует от государств: *a)* предоставлять населению информацию, касающуюся этой деятельности, а также сопряженного с ней риска и вреда, и *b)* выяснять отношение населения к ней. Вполне очевидно, что цель предоставления населению информации заключается в обеспечении его осведомленности о такой деятельности, а впоследствии – в выяснении его отношения к этой деятельности. Без этого второго шага данная статья теряет смысл.

2) Информация, которая должна предоставляться населению, включает данные о самой деятельности, а так-

же о характере и масштабах риска и вреда, которые с ней сопряжены. Такая информация содержится в документах, прилагаемых к уведомлению, которое направляется в соответствии со статьей 8, или в оценке, которая может быть проведена запрашивающим государством, в соответствии со статьей 11.

3) Данная статья включена под влиянием новых тенденций в области международного права в целом и права окружающей среды, в том числе по вовлечению в процессы принятия решений лиц, чья жизнь, здоровье, имущество и окружающая среда могут быть затронуты такими решениями, путем предоставления им возможности изложить свою точку зрения и быть услышанными теми, кто отвечает за принятие окончательных решений.

4) Принцип 10 Рио-де-Жанейрской декларации предусматривает участие общественности в процессах принятия решений следующим образом:

Экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан – на соответствующем уровне. На национальном уровне каждый человек должен иметь соответствующий доступ к информации, касающейся окружающей среды, которая имеется в распоряжении государственных органов, включая информацию об опасных материалах и деятельности в их общинах, и возможность участвовать в процессах принятия решений. Государства развивают и поощряют информированность и участие населения путем широкого предоставления информации. Обеспечивается эффективная возможность использовать судебные и административные процедуры, включая возмещение и средства судебной защиты⁹³¹.

5) Ряд других новых международно-правовых документов по экологическим проблемам требуют, чтобы государства предоставляли своему населению информацию, а также возможность участвовать в процессах принятия решений. В связи с этим можно сослаться на пункты 1 и 2 статьи VII Кодекса поведения при аварийном загрязнении трансграничных внутренних вод, которые гласят:

1. Для обеспечения гласного принятия решений центральными, региональными и местными органами по вопросам, касающимся аварийного загрязнения трансграничных внутренних вод, странам следует содействовать тому, чтобы заинтересованная общественность участвовала в слушаниях и предварительных расследованиях и высказывала возражения в отношении предлагаемых решений, а также прибегала к административным и судебным процедурам и участвовала в их осуществлении.

2. Странам происхождения следует принимать все надлежащие меры для обеспечения физических и юридических лиц, подвергающихся серьезному риску аварийного загрязнения, достоверной информацией, с тем чтобы они могли осуществлять свои права, предоставляемые им национальным законодательством, в соответствии с целями настоящего Кодекса⁹³².

Обязанность предоставлять населению соответствующую информацию предусматривают также пункт 8 статьи 3 Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, статья 17 Конвенции об охране морской среды района Балтийского

⁹³¹ См. сноску 857, выше.

⁹³² См. сноску 871, выше.

моря и статья 6 Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (статья 16) и Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (статья 9 и приложение VIII), статья 12 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков, Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, директивы Европейского совета 90/313/ЕЕС о свободе доступа к информации об окружающей среде⁹³³ и 96/82/ЕС о предотвращении опасности промышленных аварий, связанных с опасными веществами⁹³⁴ и рекомендация С (74) 224 Совета ОЭСР от 14 ноября 1974 года о принципах, касающихся трансграничного загрязнения⁹³⁵.

6) Существует множество вариантов участия населения в процессах принятия решений. Одним из путей участия населения в процессе принятия решений является изучение данных и информации, на основе которых будут приниматься решения, и использование возможности подтвердить или оспорить достоверность фактов, анализа и политических соображений либо через административные трибуналы и суды, либо через группы заинтересованных граждан. Эта форма вовлечения общественности укрепляет усилия по предотвращению трансграничного и экологического вреда.

7) Установленное статьей 13 обязательство ограничивается выражением "с помощью надлежащих средств", которое призвано оставить определение способов, с помощью которых такая информация может предоставляться, на усмотрение государств с учетом требований их внутреннего права и государственной политики в отношении, например, того, должна ли такого рода информация предоставляться через средства массовой информации, неправительственные организации, государственные ведомства, местные власти и т.д. Населению за пределами государственных границ информация может предоставляться, в зависимости от ситуации, с помощью добрых услуг соответствующего государства, если прямой контакт невозможен или практически неосуществим.

8) Кроме того, государство, которое может быть затронуто, после получения уведомления и информации от государства происхождения и прежде чем дать ответ на это уведомление, предоставляет, когда это возможно и с помощью таких средств, которые являются надлежащими, информацию той части своего населения, которая может быть затронута.

9) "Население" включает отдельных лиц, заинтересованные группы (в том числе неправительственные организации) и независимых экспертов. Под широкой

общественностью подразумеваются отдельные лица, не организованные в группы и не принадлежащие к конкретным структурам. Участие населения может способствовать организации 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 вреда. Вместе с тем масштабы участия населения в проведении оценки могут ограничиваться соображениями конфиденциальности. Кроме того, общественность во многих случаях не участвует или участвует лишь в минимальной степени в деятельности по определению рамок политики, планов или программ. Ее участие в обзоре проектов документов или оценке воздействия на окружающую среду позволяет получать информацию об опасениях, возникающих в связи с предлагаемыми мерами, дополнительных альтернативах и возможном воздействии на окружающую среду⁹³⁶.

10) Помимо желательности поощрения участия населения в процессе принятия решений на национальном уровне по жизненно важным вопросам, касающимся процесса развития и допустимых пределов вреда, 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 значение⁹³⁷.

Статья 14. Национальная безопасность и промышленные секреты

Данные и информация, имеющие жизненно важное значение для национальной безопасности государства происхождения или охраны промышленных секретов или касающиеся интеллектуальной собственности, могут не предоставляться, однако государство происхождения добросовестно сотрудничает с государством, которое может быть затронуто, в предоставлении возможно более полной в данных обстоятельствах информации.

Комментарий

1) Статья 14 призвана установить узкое исключение из обязательства государств предоставлять информацию в соответствии со статьями 8, 12 и 13. Государства не обязаны раскрывать информацию, которая имеет жизненно важное значение для их национальной безо-

⁹³³ *Official Journal of the European Communities*, No. L 158 of 23 June 1990, p. 56.

⁹³⁴ *Ibid.*, No. L 10, 14 January 1997, p. 13.

⁹³⁵ См. сноску 920, выше.

⁹³⁶ См. ECE, *Application of Environmental Impact Assessment Principles...* (сноска 901, выше), pp. 4 and 8.

⁹³⁷ См. Т. М. Franck "Fairness in the international legal and institutional system: general course on public international law", *Recueil des cours ...*, 1993-III (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1994), vol. 240, p. 110. See also D. Craig and D. Ponce Nava, "Indigenous peoples' rights and environmental law", *UNEP's New Way Forward...* (сноска 901, выше), pp. 115-146.

пасности. Такого рода положение не является необычным в международных договорах, которые требуют обмениваться информацией. Статья 31 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков также предусматривает аналогичное исключение из требования раскрывать информацию, имеющую жизненно важное значение для национальной обороны или безопасности.

2) Помимо национальной безопасности, статья 14 касается промышленных секретов и сведений, охраняемых правами интеллектуальной собственности. Хотя промышленные секреты являются частью "прав интеллектуальной собственности", здесь используются оба термина, с тем чтобы надлежащим образом охватить охраняемые права. В контексте настоящих статей вполне вероятно, что некоторые виды деятельности, подпадающие под сферу применения статьи 1, могут быть связаны с использованием передовой технологии, а это значит, что речь может идти о такой информации, которая защищается в соответствии с внутренним правом. Как правило, внутреннее право государств определяет информацию, которая считается промышленным секретом, и обеспечивает ее охрану. Такого рода защитительное положение не является необычным в правовых документах, касающихся обмена информацией о промышленной деятельности. Например, статья 8 Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер и пункт 8 статьи 2 Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте предусматривают аналогичную охрану промышленных и коммерческих секретов.

3) Статья 14 признает необходимость обеспечения баланса между законными интересами государства происхождения и государств, которые могут быть затронуты. Поэтому она требует от государства происхождения, которое не предоставляет информацию по сообщениям национальной безопасности или охраны промышленных секретов, добросовестно сотрудничать с другими государствами в предоставлении такой информации, которая может быть предоставлена в таких обстоятельствах. Выражение "возможно более полная... информация" включает, например, общее описание риска, а также вида и масштабов вреда, который может быть причинен государству. Слова "в данных обстоятельствах" относятся к условиям, которыми оправдывается непредоставление всей информации. Статья 14 по сути стимулирует и предполагает добросовестное сотрудничество сторон.

Статья 15. Недискриминация

Если заинтересованные государства не достигли иной договоренности относительно защиты интересов физических и юридических лиц, которые могут подвергаться или подвергаются риску причинения значительного трансграничного вреда в результате какой-либо деятельности, подпадающей под сферу применения настоящих статей, государство не допускает дискриминации по признакам государственной принадлежности или местонахождения, или

места, где может быть причинен вред, при обеспечении таким лицам доступа к судебным или иным процедурам, в соответствии со своей правовой системой, в целях защиты или иного надлежащего удовлетворения.

Комментарий

1) В данной статье излагается основополагающий принцип, согласно которому государство происхождения обязано предоставлять доступ к своим судебным и другим процедурам без какой-либо дискриминации по признаку национальной принадлежности, местонахождения или места, где может быть причинен вред. Содержание этой статьи основывается на положениях статьи 32 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков.

2) Статья 15 содержит два основных элемента – недискриминацию по признаку национальной принадлежности или местонахождения и недискриминацию по признаку места, где может быть причинен ущерб. Установленное правило обязывает государства обеспечивать, чтобы любое лицо, вне зависимости от его гражданства или местонахождения, которому причинен значительный трансграничный вред в результате деятельности, упомянутой в статье 1, вне зависимости от места его причинения, пользовалось таким же режимом, который предоставляется государством происхождения его собственным гражданам в случае причинения вреда внутри страны. Это обязательство не затрагивает существующей практики некоторых государств, которые требуют, чтобы нерезиденты или иностранцы вносили залог в счет оплаты судебных издержек или других расходов. Такая практика не является "дискриминационной" в соответствии с этой статьей и учитывается в формулировке "в рамках своей правовой системы".

3) В статье 15 также предусматривается, что государство происхождения не может осуществлять дискриминацию по признаку места, где может быть причинен вред. Другими словами, если значительный вред причиняется в государстве А в результате деятельности, упомянутой в статье 1 и проводимой в государстве В, то государство В не может возражать против исков на том основании, что вред причинен за пределами его юрисдикции.

4) Это правило является остаточным, как на это указывают слова "если заинтересованные государства не достигли иной договоренности". Поэтому заинтересованные государства могут договориться о наилучших способах предоставления защиты или возмещения лицам, которым может быть причинен значительный вред, например посредством двустороннего соглашения. Настоящие статьи побуждают заинтересованные государства договариваться о специальном режиме в отношении деятельности, сопряженной с риском причинения существенного трансграничного вреда. В таких договоренностях государства могут также предусматривать способы и средства защиты интересов лиц, которым может быть причинен значительный трансграничный вред. Формулировка "защита интересов

лиц" призвана ясно указать на то, что данная статья ни в коей мере не предполагает, что государства могут по обоюдному согласию договориться об осуществлении дискриминации при предоставлении доступа к своим судебным или другим процедурам или праву на компенсацию. Межгосударственное соглашение всегда должно быть направлено на защиту интересов потерпевших.

5) Прецеденты обязательства, содержащегося в настоящей статье, могут быть найдены в международных соглашениях и в рекомендациях международных организаций. Например, статья 3 Конвенции об охране окружающей среды между Данией, Норвегией, Финляндией и Швецией предусматривает следующее:

Любое лицо, которое затрагивается или может быть затронуто экологически вредной деятельностью в другом Договаривающемся государстве, вправе поставить перед надлежащим судом или административным органом этого государства вопрос о допустимости такой деятельности, включая вопрос о мерах по предотвращению ущерба, и обжаловать решение, принятое в суде административного органа, в том же объеме и на тех же условиях, что и юридическое лицо государства, в котором осуществляется такая деятельность.

Положения первого пункта настоящей статьи в равной мере применимы к производству по делам о компенсации за ущерб, причиненный экологически вредной деятельностью. Вопрос о компенсации не должен разрешаться на основании правил, которые являются менее благоприятными для потерпевшей стороны, чем правила компенсации, действующие в государстве, в котором осуществляется соответствующая деятельность⁹³⁸.

6) Совет ОЭСР принял рекомендацию С (77) 28 (Final) об обеспечении режима равного доступа и недискриминации в случаях трансграничного загрязнения. Подпункт *a* пункта 4 приложения к этой рекомендации гласит:

Страны происхождения должны обеспечивать, чтобы любое лицо, которое понесло ущерб от трансграничного загрязнения или сталкивается с существенным риском трансграничного загрязнения, пользовалось как минимум режимом, эквивалентным тому, который предоставляется в стране происхождения в случаях загрязнения внутри страны и в сопоставимых обстоятельствах лицам в эквивалентных обстоятельствах или с эквивалентным статусом...⁹³⁹.

⁹³⁸ Аналогичные положения содержатся в пункте 6 статьи 2 Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте; в Руководящих принципах в отношении ответственности за загрязнение трансграничных вод, часть П.Е.8, подготовленных Целевой группой ЕЭК по вопросу об ответственности за загрязнение трансграничных вод (документ ENVWA/R.45, приложение); и в пункте 6 проекта Хартии экологических прав и обязанностей ЕЭК, подготовленного на совещании экспертов по праву окружающей среды, 25 февраля - 1 марта 1991 года (документ ENVWA/R.38, приложение I).

⁹³⁹ OECD, *OECD and the Environment* (см. сноску 875, выше), p. 150. Такую же направленность имеет принцип 14 проекта Принципов поведения в области окружающей среды, которыми должны руководствоваться государства в вопросах сохранения и гармоничного использования природных ресурсов, принадлежащих двум или более государствам (см. сноску 862, выше). Обсуждение принципа равного доступа см. в S. Van Hoogstraten, P. Dupuy and H. Smets, "L'égalité d'accès: pollution transfrontière", *Environmental Policy and Law*, vol. 2, No. 2 (June 1976), p. 77.

Статья 16. Готовность к чрезвычайным ситуациям

Государство происхождения разрабатывает планы чрезвычайных мер на случай чрезвычайных ситуаций, при необходимости, действуя в сотрудничестве с государством, которое может быть затронуто, и компетентными международными организациями.

Комментарий

1) Настоящая статья содержит обязательство, касающееся не столько мер реагирования, сколько мер подготовки на случай возникновения чрезвычайной ситуации. Текст статьи 16 основан на пункте 4 статьи 28 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков, который гласит:

Когда это необходимо, государства водотока совместно разрабатывают планы чрезвычайных мер на случай чрезвычайных ситуаций, действуя при этом в сотрудничестве, при необходимости, с другими потенциально затрагиваемыми государствами и компетентными международными организациями.

Необходимость разработки планов экстренных мер на случай чрезвычайных ситуаций широко признана⁹⁴⁰. Считается, что положение об обязанности предотвращать экологические бедствия требует от государств принимать меры безопасности и процедуры, позволяющие свести к минимуму вероятность крупных экологических катастроф, таких, как аварии на атомных реакторах, утечка токсичных химических веществ, разливы нефти и лесные пожары. При необходимости государства могут провести переговоры и договориться о конкретных мерах безопасности или экстренных мерах, согласовав вопросы регулирования риска значительного трансграничного вреда; к таким мерам безопасности могут относиться: *a*) принятие стандартов безопасности, касающихся местонахождения и функционирования промышленных предприятий, атомных электростанций и транспортных средств; *b*) текущее обслуживание оборудования и установок с целью обеспечения непрерывного соблюдения мер безопасности; *c*) мониторинг предприятий, транспортных средств или условий с целью выявления опасности и *d*) профессиональная подготовка работников и наблюдение за их работой с целью обеспечения соблюдения ими норм безопасности. Планы на случай чрезвычайных ситуаций должны предусматривать создание систем раннего оповещения.

2) Хотя государства происхождения несут главную ответственность за разработку планов экстренных мер,

⁹⁴⁰ См. E. Brown Weiss, "Environmental disasters in international law" в *Anuario Jurídico Interamericano*, 1986 (OAS, Washington, D.C., 1987), pp. 141-169. Принятая Европейским советом по праву окружающей среды резолюция № 13 от 17 декабря 1983 года о принципах международного сотрудничества в преодолении чрезвычайных ситуаций, связанных с развитием технологии, конкретно призывает ограничить районы размещения всех опасных предприятий, принять нормы безопасности с целью уменьшения риска возникновения чрезвычайных ситуаций и наладить мониторинг и планирование на случай возникновения чрезвычайных ситуаций; см. *Environmental Policy and Law*, vol. 12, No. 3 (April 1984), p. 68. См. также G. Handl, *op. cit.* (см. сноску 871, выше), pp. 62-65.

во многих случаях такие планы целесообразнее составлять в сотрудничестве с другими государствами, которые могут быть затронуты, и компетентными международными организациями. Так, например, планы экстренных мер могут требовать участия других государств, которые могут быть затронуты, а также компетентных международных организаций⁹⁴¹. Можно добавить, что наибольшая эффективность координации мер реагирования, возможно, будет обеспечена компетентной международной организацией, членами которой являются заинтересованные государства.

3) Кроме того, для разработки планов экстренных мер целесообразнее всего создавать общие или совместные комиссии в составе представителей всех соответствующих государств. Необходимо также создавать национальные контактные пункты для рассмотрения соответствующих вопросов и использования самых современных средств связи, необходимых для систем раннего оповещения⁹⁴². Широко известны планы проведения аварийно-спасательных работ при загрязнении морской среды. Разработка таких планов требует также статья 199 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву. Обязательства в отношении разработки планов экстренных мер предусмотрены также некоторыми двусторонними и многосторонними соглашениями, касающимися лесных пожаров, аварий на предприятиях атомной энергетики и других экологических катастроф⁹⁴³. В статье 15 Конвенции об охране природных ресурсов и окружающей среды региона южной части Тихого океана предусматривается, что "Стороны разрабатывают и содействуют разработке индивидуальных и совместных планов действий в чрезвычайных обстоятельствах для ликвидации последствий аварий".

Статья 17. Уведомление о чрезвычайной ситуации

Государство происхождения безотлагательно и самыми оперативными из имеющихся в его распоряжении средств уведомляет государство, которое может быть затронуто чрезвычайной ситуацией, о деятельности, подпадающей под сферу применения настоящих статей, и предоставляет ему всю соответствующую доступную информацию.

⁹⁴¹ Обзор различных планов экстренных мер, разработанных рядом международных организаций и органов, в частности ЮНЕП, ФАО, Координатором Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий, УВКБ, ЮНИСЕФ, ВОЗ, МАГАТЭ и МККК, см. в B.G. Ramcharan, *The International Law and Practice of Early Warning and Preventive Diplomacy: The Emerging Global Watch* (Dordrecht, Kluwer 1991), chapter 7 (The Practice of Early Warning: Environment, Basic Needs and Disaster Preparedness), pp. 143-168.

⁹⁴² О создании совместных комиссий см., например, Договор о водах реки Инд 1960 года, и Соглашение о защите Рейна от загрязнения химическими веществами.

⁹⁴³ Эти соглашения упоминаются в E. Brown Weiss, *loc. cit.* (см. сноску 941, выше), p. 148.

Комментарий

1) Настоящая статья касается обязательства государства происхождения принимать меры в связи с возникшей чрезвычайной ситуацией. Это положение основывается на пункте 2 статьи 28 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков, который гласит:

Государство водотока безотлагательно и самыми оперативными из имеющихся средств уведомляет другие потенциально затрагиваемые государства и компетентные международные организации о любой чрезвычайной ситуации, которая возникла на его территории.

Аналогичные обязательства содержатся, например, в Принципе 18 Рио-де-Жанейрской декларации⁹⁴⁴; в Конвенции об оперативном оповещении о ядерной аварии⁹⁴⁵; в статье 198 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву; в пункте 1 d статьи 14 Конвенции о биологическом разнообразии; в пункте 1 c статьи 5 Международной конвенции по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству 1990 года и ряде других соглашений, касающихся международных водотоков⁹⁴⁶.

2) В соответствии с данной статьей необходимость принятия требуемых мер определяется серьезностью вреда и внезапным характером чрезвычайной ситуации. Вместе с тем внезапность не означает того, что чрезвычайная ситуация должна возникать совершенно неожиданно. О приближении чрезвычайной ситуации могут сообщать созданные системы раннего предупреждения или системы прогнозирования резких погодных катак-

⁹⁴⁴ См. сноску 857, выше.

⁹⁴⁵ В статье 5 этой Конвенции подробно рассматриваются данные, которые должны содержаться в уведомлениях, направляемых тем государствам, которые могут быть затронуты: a) время, точное место (когда это целесообразно) и характер ядерной аварии; b) соответствующая установка или вид деятельности; c) предполагаемая или установленная причина и предвидимое развитие ядерной аварии, относящиеся к трансграничному выбросу радиоактивных веществ; d) общие характеристики радиоактивного выброса, включая, насколько это практически возможно и целесообразно, характер, вероятную физическую и химическую форму, а также количество, состав и эффективную высоту радиоактивного выброса; e) сведения о существующих и прогнозируемых метеорологических и гидрологических условиях, необходимых для прогнозирования трансграничного выброса радиоактивных веществ; f) результаты мониторинга окружающей среды, относящиеся к трансграничному выбросу радиоактивных веществ; g) принятые или планируемые защитные меры вне площадки; и h) предсказуемое поведение во времени радиоактивного выброса.

⁹⁴⁶ См., например, Соглашение о защите Рейна от загрязнения химическими веществами; Соглашение о деятельности органов по охране вод от случайного загрязнения углеводородами и другими веществами, способными загрязнить воду и признанными таковыми по Договору от 16 ноября 1962 года между Францией и Швейцарией о защите вод Женевского озера от загрязнения (1977 Official Collection of Swiss Laws, p. 2204), воспроизводится в B. Rueter, B. Simma and M. Bock, *International Protection of the Environment*, vol. XXV (Dobbs Ferry, N.Y., Oceana, 1981), p. 285; и Соглашение между Канадой и Соединенными Штатами о качестве вод Великих озер, *United States Treaties and Other International Agreements, 1978-79*, vol. 30, part 2 (Washington D. C., United States Government Printing Office, 1980, No. 9257).

лизмов. Это может дать соответствующим государствам некоторое время для того, чтобы среагировать на ход событий и принять разумные и практически возможные меры в целях избежания или во всяком случае уменьшения вредных последствий таких чрезвычайных ситуаций. Слово "безотлагательно" означает непосредственно после получения информации о чрезвычайной ситуации, а фраза "самыми оперативными из имеющихся в его распоряжении средств" означает, что надлежит использовать наиболее быстродействующие средства связи, к которым государство может прибегнуть.

3) Чрезвычайные ситуации могут являться следствием стихийных бедствий или деятельности человека. Меры, которые должны приниматься в связи с этим, никак не отражаются на вопросах установления ответственности, которые выходят за рамки настоящих статей.

Статья 18. Отношение к другим нормам международного права

Настоящие статьи не наносят ущерба любым обязательствам, которые государства несут по соответствующим договорам или нормам международного обычного права.

Комментарий

1) Статья 18 призвана четко показать, что настоящие статьи не наносят ущерба действию или силе любых обязательств государств по международному праву в отношении действий или бездействия, к которым применяются настоящие статьи. Это означает, что из того факта, что тот или иной вид деятельности подпадает под сферу действия настоящих статей, нельзя сделать вывод о существовании или отсутствии любой другой нормы международного права, касающейся рассматриваемой деятельности или ее реальных или потенциальных трансграничных последствий.

2) Ссылка в статье 18 на любые обязательства государств охватывает как договорные обязательства, так и обязательства по обычному международному праву. В равной степени она охватывает как нормы, имеющие конкретное применение, то есть касающиеся конкретного региона или области деятельности, так и нормы, имеющие универсальный или всеобщий характер. Настоящая статья не направлена на решение всех вопросов, касающихся возможных будущих коллизий или дублирования между договорными обязательствами или обязательствами, вытекающими из обычного международного права, и обязательствами по настоящим статьям.

Статья 19. Урегулирование споров

1. Любой спор, касающийся толкования или применения настоящих статей, оперативно разрешается при помощи мирных средств урегулирования, избранных по взаимному согласию сторон в

споре, включая переговоры, посредничество, примирение, арбитраж или судебное урегулирование.

2. Если согласие о средствах мирного урегулирования спора не достигнуто в течение шестимесячного периода, стороны в споре по просьбе любой из них прибегают к созданию беспристрастной комиссии по установлению фактов.

3. В состав комиссии по установлению фактов входят по одному члену, назначаемому каждой стороной в споре, а также член, не обладающий гражданством ни одной из сторон в споре и выбираемый назначенными членами, который выполняет функции председателя.

4. Если одной из сторон в споре являются несколько государств и если эти государства не могут прийти к согласию в отношении одного общего члена комиссии и каждое из них назначает своего члена, другая сторона в споре имеет право назначить такое же количество членов комиссии.

5. Если в течение трех месяцев со дня поступления просьбы о создании комиссии члены, назначенные сторонами в споре, не смогут прийти к согласию относительно выбора председателя, любая из сторон в споре может просить Генерального секретаря Организации Объединенных Наций назначить председателя, который не обладает гражданством ни одной из сторон в споре. Если в течение трех месяцев со дня поступления первоначальной просьбы согласно пункту 2 одна из сторон в споре не назначит члена, любая другая сторона в споре может просить Генерального секретаря Организации Объединенных Наций назначить лицо, которое не обладает гражданством ни одной из сторон в споре. Лицо, назначенное таким образом, единолично выполняет функции комиссии.

6. Комиссия, если она не единоличная, принимает свой доклад большинством голосов и представляет этот доклад сторонам в споре с изложением своих выводов и рекомендаций, которые добросовестно рассматриваются сторонами в споре.

Комментарий

1) В статье 19 содержится основная норма, касающаяся урегулирования споров, которые возникают в связи с толкованием или применением режима предотвращения, изложенного в настоящих статьях. Эта норма является дополнительной по своему характеру и применяется в тех случаях, когда у заинтересованных государств нет действующей договоренности об урегулировании таких споров.

2) Предполагается, что эта статья будет применяться только после того, как заинтересованные государства исчерпают все имеющиеся в их распоряжении средства убеждения через посредство соответствующих консультаций и переговоров. Последние могут проходить в силу обязательств, предусмотренных настоящими

статьями, или иным образом в рамках обычных межгосударственных отношений.

3) Если консультации и переговоры не приводят ни к какому соглашению, то заинтересованным государствам настоятельно предлагается продолжать усилия по урегулированию спора при помощи других мирных средств урегулирования, к которым они могут прибегать по взаимной договоренности, включая посредничество, примирение, арбитраж или судебное урегулирование. Это – средства мирного урегулирования споров, которые зафиксированы в Статье 33 Устава Организации Объединенных Наций, во втором пункте соответствующего раздела Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций⁹⁴⁷, и в пункте 5 раздела I Манильской декларации о мирном разрешении международных споров⁹⁴⁸ и которые государства могут свободно выбирать по взаимной договоренности⁹⁴⁹.

4) Если заинтересованные государства не могут в течение шестимесячного периода достичь согласия в отношении любых средств мирного урегулирования, то в соответствии с пунктом 2 статьи 19 они обязаны, по просьбе одного из них, создать беспристрастную комиссию по установлению фактов. В пунктах 3, 4 и 5 статьи 19 рассматривается обязательная процедура назначения такой комиссии⁹⁵⁰. Данная процедура является полезной и необходимой для оказания государствам содействия в оперативном разрешении их споров на основе объективного выявления и оценки фактов. Отсутствие надлеж-

щей оценки фактов нередко является основной причиной разногласий или споров между государствами.

5) Создание беспристрастной комиссии по установлению фактов – это известный метод, предусмотренный рядом двусторонних или многосторонних договоров, включая Статут Лиги Наций, Устав Организации Объединенных Наций и учредительные документы некоторых специализированных учреждений и других международных организаций в рамках системы Организации Объединенных Наций. Его потенциал в плане содействия урегулированию международных споров признан в резолюции 1967 (XVIII) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1963 года по вопросу о методах выяснения фактов и в Декларации об установлении фактов в области поддержания международного мира и безопасности, содержащейся в приложении к резолюции 46/59 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1991 года.

6) В силу мандата на расследование фактов и выяснение спорных вопросов такие комиссии обычно компетентны заслушивать стороны, собирать свидетельские показания и выезжать на места.

7) В докладе комиссии должны, как правило, излагаться или разъясняться "факты". Если они не требуют анализа или оценки, то они, как правило, больше не оспариваются. Вместе с тем заинтересованные государства могут при разрешении спора придавать этим "фактам" такую значимость, какую они считают необходимой. При этом, однако, статья 19 требует, чтобы соответствующие государства как минимум добросовестно изучили доклад Комиссии по установлению фактов⁹⁵¹.

⁹⁴⁷ См. сноску 273, выше.

⁹⁴⁸ Резолюция 37/10 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 1982 года, приложение.

⁹⁴⁹ Анализ различных средств мирного урегулирования споров и ссылки на соответствующие международные документы см. в издании: *"Справочник по мирному разрешению споров между государствами"* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.92.V.7).

⁹⁵⁰ См. статью 33 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков.

⁹⁵¹ Критерии добросовестности изложены в комментарии к статье 9.

Глава VI

ОГОВОРКИ К МЕЖДУНАРОДНЫМ ДОГОВОРАМ

А. Введение

99. В своей резолюции 48/31 от 9 декабря 1993 года Генеральная Ассамблея поддержала решение Комиссии включить в свою повестку дня тему "Право и практика, касающиеся оговорок к международным договорам".

100. На своей сорок шестой сессии в 1994 году Комиссия назначила г-на Алена Пелле Специальным докладчиком по этому вопросу⁹⁵².

101. На своей сорок седьмой сессии в 1995 году Комиссия получила и рассмотрела первый доклад Специального докладчика⁹⁵³.

102. По окончании этого рассмотрения Специальный докладчик резюмировал выводы по итогам обсуждения Комиссией этого вопроса; они касались названия темы, которая отныне должна называться "Оговорки к международным договорам", формы результатов исследования, гибких методов работы Комиссии по данной теме и консенсуса среди членов Комиссии в отношении того, что нет необходимости изменять соответствующие положения Венских конвенций 1969, 1978 и 1986 годов⁹⁵⁴. Эти выводы, по мнению Комиссии, представляли собой результат предварительного исследования, запрошенного Генеральной Ассамблеей в ее резолюциях 48/31 и 49/51 от 9 декабря 1994 года. Что касается Руководства по практике, то оно могло бы иметь форму проектов основных положений с комментариями, которые оказывали бы практическую помощь государствам и международным организациям; эти основные положения, при необходимости, сопровождалась бы типовыми клаузулами.

103. Кроме того на своей сорок седьмой сессии Комиссия в соответствии с предыдущей практикой⁹⁵⁵ уполномочила Специального докладчика подготовить подробный вопросник в отношении оговорок к международным договорам, с тем чтобы изучить существующую практику и проблемы, с которыми сталкиваются государства и международные организации, особенно организации, являющиеся депозитариями многосторонних конвенций⁹⁵⁶. Этот вопросник был разослан

секретариатом соответствующим адресатам. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 50/45 от 11 декабря 1995 года приняла к сведению выводы Комиссии и просила ее продолжить свою работу в соответствии с принципами, изложенными в докладе, а также предложила государствам ответить на вопросник⁹⁵⁷.

104. На сорок восьмой сессии в 1996 году на рассмотрение Комиссии был представлен второй доклад Специального докладчика по данному вопросу⁹⁵⁸. Специальный докладчик сопроводил свой доклад проектом резолюции Комиссии об оговорках к многосторонним нормативным договорам, включая договоры по правам человека, который был предназначен для Генеральной Ассамблеи и имел целью уточнить и прояснить юридические аспекты этой проблемы⁹⁵⁹. Однако из-за нехватки времени Комиссии не удалось рассмотреть ни доклад, ни проект резолюции, хотя некоторые члены Комиссии смогли высказать свои мнения по докладу, представленному Специальным докладчиком. В связи с этим Комиссия постановила перенести обсуждение этого вопроса на следующую сессию⁹⁶⁰.

105. На сорок девятой сессии в 1997 году Комиссии был вновь представлен второй доклад Специального докладчика по данному вопросу.

106. По завершении обсуждения Комиссия приняла предварительные выводы в отношении оговорок к многосторонним нормативным договорам, включая договоры по правам человека⁹⁶¹.

107. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 52/156 от 15 декабря 1997 года приняла к сведению предварительные выводы Комиссии, а также предложение Комиссии ко всем договорным органам, учрежденным согласно нормативным многосторонним договорам, которые могут пожелать сделать это, представить в письменной форме свои комментарии и замечания в отношении этих выводов, а также обратила внимание правительств на важность получения Комиссией их мнений по предварительным выводам.

⁹⁵² См. *Ежегодник...*, 1994 год, том II (часть вторая), стр. 197, пункт 381.

⁹⁵³ *Ежегодник...*, 1995 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/470.

⁹⁵⁴ Там же, том II (часть вторая), стр. 126, документ A/50/10, пункт 487.

⁹⁵⁵ См. *Ежегодник...*, 1983 год, том II (часть вторая), стр. 91, пункт 286.

⁹⁵⁶ См. *Ежегодник...*, 1995 год, том II (часть вторая), стр. 127, документ A/50/10, пункт 489.

⁹⁵⁷ По состоянию на 27 июля 2000 года на вопросник ответили 33 государства и 24 международные организации.

⁹⁵⁸ *Ежегодник...*, 1996 год, том II (часть первая), документы A/CN.4/477 и Add.1. и A/CN.4/478 и Rev.1.

⁹⁵⁹ Там же, том II (часть вторая), стр. 105, документ A/50/10, пункт 136 и сноска 238.

⁹⁶⁰ Краткое изложение обсуждения см. там же, глава VI, раздел В, стр. 100 и далее, в особенности пункт 137.

⁹⁶¹ *Ежегодник...*, 1997 год, том II (часть вторая), стр. 64, пункт 157.