Глава XI

ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В СВЯЗИ С ВООРУЖЕННЫМИ КОНФЛИКТАМИ

A. Введение

186. На своей шестьдесят пятой сессии (в 2013 году) Комиссия постановила включить тему «Охрана окружающей среды в связи с вооруженными конфликтами» в свою программу работы и назначить г-жу Марию Г. Якобссон Специальным докладчиком по этой теме[830].

B. Рассмотрение темы на настоящей сессии

187. На настоящей сессии на рассмотрение Комиссии был внесен предварительный доклад Специального докладчика (A/CN.4/674), который она рассмотрела на 3227−3331-м заседаниях 18–25 июля 2014 года.

1. Представление Специальным докладчиком предварительного доклада

188. В предварительном докладе был представлен общий обзор фазы I в контексте вышеуказанной темы, а именно анализ соответствующих экологических норм и принципов, применимых в ситуациях, которые могут привести к вооруженному конфликту («обязательства, действующие в мирное время»). В нем непосредственно не рассматривались меры, которые следует принимать во время или после вооруженного конфликта (соответственно фазы II и III). При составлении доклада Специальный докладчик приняла во внимание мнения, высказанные в ходе неофициальных консультаций в рамках Комиссии в 2013 году; мнения, выраженные государствами в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи; а также письменную информацию, представленную государствами в ответ на просьбу Комиссии, изложенную в ее докладе за 2013 год.

189. Специальный докладчик сообщила, что в своем докладе она сначала рассмотрела некоторые аспекты, имеющие отношение к сфере охвата и методологии, а затем приступила к выявлению действующих обязательств и принципов, вытекающих из международного экологического права, которыми можно было бы руководствоваться при разработке мер мирного времени, принимаемых в целях уменьшения негативных экологических последствий вооруженного конфликта. Специальный докладчик сочла, что преждевременно пытаться оценивать, в какой степени любые обязательства, действующие в мирное время, продолжают применяться во время вооруженного конфликта или после него. В докладе отмечалось, что некоторые обязательства, например принцип предосторожности и требование проводить оценки воздействия на окружающую среду, имеют свои аналоги в международном гуманитарном праве, однако такие нормы права отнюдь не идентичны обязательствам, действующим в мирное время. Обязательства, относящиеся к фазе II, будут подробно рассмотрены в следующем докладе.

190. Кроме того, в докладе рассматривалось употребление некоторых терминов, а также вопрос об актуальности международного права в области прав человека для данной темы. Специальный докладчик отметила, что для содействия обсуждению были предложены проекты определений терминов «вооруженный конфликт» и «окружающая среда», хотя их передача в редакционный комитет на нынешней сессии не планировалась.

191. В заключение Специальный докладчик привела описание предлагаемой будущей программы работы, отметив при этом, что планируемый срок реализации работы составляет три года. В следующем году в доклад о праве, применимом в ходе конфликтов как международного, так и немеждународного характера, будет включен анализ существующих норм права вооруженных конфликтов, относящихся к данной теме, а также их взаимосвязь с обязательствами, действующими в мирное время. Кроме того, доклад будет содержать предложения по руководящим принципам, выводам или рекомендациям, касающимся, в частности, общих принципов, превентивных мер и примеров международно-правовых норм, которые могут рассматриваться на предмет постоянного применения в ходе вооруженных конфликтов. Последующий доклад, который планируется представить в 2016 году, будет посвящен постконфликтным мерам; скорее всего, в нем также будет содержаться ряд руководящих принципов, выводов или рекомендаций, касающихся, в частности, сотрудничества, обмена информацией и передовыми методами, а также восстановительных мер. Специальный докладчик отметила, что будет по-прежнему использовать в своей работе материалы о соответствующем внутреннем законодательстве, поступающие от государств, а также постоянные консультации с другими международными и региональными образованиями.

---

[830] Решение было принято на 3171-м заседании Комиссии 28 мая 2013 года (*Ежегодник… 2013 год*, том II (часть вторая), стр. 92, пункт 167). План изучения темы см. в *Ежегоднике… 2011 год*, том II (часть вторая), приложение V.

2. Краткое изложение прений

a) *Общие замечания*

192. Значимость данной темы и универсальный характер ее цели получили широкое признание. Члены Комиссии в целом согласились с тем, что основным направлением работы должно стать прояснение норм и принципов международного экологического права, применимых в связи с вооруженными конфликтами. Некоторые члены согласились со Специальным докладчиком в том, что Комиссии не следует вносить изменения в право вооруженных конфликтов. С другой стороны, ряд членов сочли, что с точки зрения минимального учета экологических факторов в нормах права вооруженных конфликтов дальнейшая разработка природоохранных обязательств применительно к вооруженному конфликту может быть оправдана. Было предположено, что в качестве юридического лица, подлежащего защите в данном контексте, выступает сама окружающая среда и что в ходе работы над темой нужно попытаться систематизировать нормы, применимые во всех трех фазах. Было также подчеркнуто, что Комиссии не следует рассматривать в качестве элемента этой темы базовые вопросы, касающиеся международного экологического права или международного права в области прав человека.

b) *Сфера охвата и методология*

193. Распределение работы по трем временны́м фазам, предложенное Специальным докладчиком, получило общую поддержку членов Комиссии; некоторые из них отметили, что такой подход облегчит работу. Было высказано предположение, что такое временно́е распределение даст Комиссии возможность сосредоточиться на подготовке и превентивных мерах в ходе фазы I, а затем – на вопросах восстановления и реконструкции в ходе фазы III. При этом ряд других членов выразили озабоченность по поводу чрезмерно жесткой привязки к временно́му подходу, отметив, что сама Специальный докладчик в своем докладе прямо указала на невозможность проведения четкого различия между этими фазами. Сначала некоторые из них отметили, что не ясно, каким образом эти временны́е фазы будут отражены в систематизированном конечном результате. Некоторые члены сочли, что в процессе разработки руководящих положений или выводов будет трудно и нецелесообразно сохранять строгое разделение по фазам, поскольку многие из актуальных норм применимы в ходе всех трех фаз.

194. Ряд членов Комиссии предположили, что тематический подход к работе может быть целесообразнее, чем строго временной подход. Была дана рекомендация рассмотреть в процессе работы над темой следующие вопросы: *a*) существуют ли принципы и нормы общего международного права или международного экологического права, применимые в области охраны окружающей среды в ходе вооруженных конфликтов; *b*) какие нормы или принципы, если таковые имеются, могут адаптироваться к сфере охраны окружающей среды в связи с вооруженными конфликтами; и *c*) каковы правовые последствия ущерба, причиненного серьезными ударами по окружающей среде в ходе вооруженного конфликта.

195. Вопрос о том, какое значение следует придавать фазе II, т. е. обязательствам по защите окружающей среды во время вооруженных конфликтов, вызвал жаркие споры. Одни члены Комиссии считали, что фаза II должна являться ядром проекта, поскольку рассмотрение двух остальных фаз неразрывно связано с обязательствами, возникающими в ходе вооруженного конфликта. По мнению этих членов, право вооруженных конфликтов, касающееся охраны окружающей среды, носит ограниченный характер и не отражает нынешних реальностей такого конфликта и той опасности, которой он чреват для окружающей среды. Другие члены подчеркнули, что, как предложила Специальный докладчик, Комиссии не следует акцентировать внимание на фазе II, поскольку нормы права вооруженных конфликтов – это lex specialis, в котором содержатся природоохранные нормы.

196. Дискуссия по существу была проведена также и по вопросу ограничений сферы охвата темы. Одни члены Комиссии придерживались мнения о том, что, согласно предложению Специального докладчика, из нее следует исключить вопрос об оружии, а другие считали, что всеобъемлющий анализ данной темы непременно должен охватывать рассмотрение вопроса о применении оружия. Некоторые члены полагали, что по мере необходимости можно рассмотреть общие классы или виды вооружений. Было выдвинуто предложение касательно возможности уточнить, что работа над этой темой не наносит ущерба действующим нормам по конкретным вооружениям.

197. Ряд членов Комиссии согласились с тем, что к вопросам, касающимся внутренне перемещенных лиц и беженцев, следует подходить с осторожностью. Было отмечено, что такие вопросы нельзя полностью обходить вниманием, тем более что в работу по теме включен правозащитный аспект. Согласно другой точке зрения, не факт, что такие вопросы имеют прямое отношение к данной теме. Некоторые члены согласились также с предложением исключить рассмотрение культурного наследия, хотя ряд других членов считали, что этот вопрос тесно связан с окружающей средой и что при этом следует охватить недоработки и пробелы в действующем праве.

198. Что касается случаев, когда негативное воздействие на окружающую среду является одной из причин возникновения вооруженного конфликта, то некоторые члены согласились с тем, что их следует исключить из сферы рассмотрения, хотя, согласно другому мнению, этот вопрос крайне важен, актуален и не должен игнорироваться.

199. Наконец, были подняты вопросы в связи с предложением рассмотреть вооруженные конфликты немеждународного характера. Хотя предложение о рассмотрении таких конфликтов встретило широкую поддержку, некоторые члены указали, что с включением этого вопроса потребуется провести исследование о том, являются ли нормы права вооруженных

конфликтов или обязательства, которые определены как возникающие в фазах I и III, обязательными для негосударственных субъектов.

c) *Употребление терминов*

200. Широкую поддержку получило предложение сформулировать рабочие определения, чтобы задать направление дискуссии. В этой связи состоялся общий обмен мнениями по поводу представленных в докладе возможных определений терминов «вооруженный конфликт» и «окружающая среда». Однако вопрос о том, будут ли определения в конечном счете включены в результат работы, остался открытым.

201. Главным из обсуждавшихся аспектов в связи с определением вооруженного конфликта было предложение о том, чтобы включить конфликты между «организованными вооруженными группами или между такими группами внутри какого-либо государства»[831]. Одни члены Комиссии поддержали это предложение; другие сочли, что это определение должно предусматривать некий минимальный уровень интенсивности конфликта и минимальный уровень организации вовлеченных в него сторон. Было рекомендовано пояснить в определении, что оно не охватывает «нарушения внутреннего порядка и возникновения напряженности, такие как беспорядки, отдельные и спорадические акты насилия»[832]. Однако, по мнению ряда других членов, определение будет чрезмерно ограничительным, если в нем указать, что вооруженные конфликты могут возникать только между вооруженными группами, имеющими минимальный уровень организации. Кроме того, были затронуты вопросы о правовых последствиях ущерба окружающей среде, причиненного в ходе конфликта между негосударственными субъектами.

202. Для формулирования рабочего определения термина «окружающая среда» было высказано предположение, что Комиссии сначала потребуется определить, имеет ли понятие окружающей среды правовой характер. Ряд членов напомнили о том, что определения этого термина, которые включены в доклад – например, определение, принятое Комиссией в проекте принципов, касающихся распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности[833], – не являются определениями, признанными на международном уровне. Некоторые члены сочли, что рабочее определение, таким образом, должно быть ориентировано на работу по конкретной теме, т. е. по теме охраны окружающей среды в связи с вооруженными конфликтами.

203. Кроме того, была озвучена просьба пояснить употребление в докладе терминов «принцип» и «понятие». Поступило предложение о том, что, если «принцип» на самом деле является правовой нормой, это следует указать, поскольку термин «понятие» отражает не правовую норму, а, скорее, политически ориентированное утверждение.

d) *Источники и другие справочные материалы для работы по теме*

204. Была с удовлетворением отмечена изложенная в докладе информация, касающаяся практики государств, практики международных организаций и предыдущей работы Комиссии. Некоторые члены Комиссии указали, что получение от государств дальнейшей информации и материалов будет иметь важнейшее значение для работы по данной теме. В частности, отмечалось, что особую ценность будет иметь практика государств, которые недавно были вовлечены в вооруженный конфликт или затронуты таким конфликтом. Ряд членов, выражая согласие со Специальным докладчиком, подчеркнули, что, хотя практика государств, которая включена в доклад, является интересной и полезной, она может в целом не отражать общемировую практику государств. Было заявлено, что, хотя одни государства могут, где это возможно, проводить политику в области охраны окружающей среды, вряд ли вооруженные силы многих других государств руководствуются в ходе вооруженного конфликта национальными природоохранными законами, в частности из-за наличия многочисленных изъятий, продиктованных соображениями национальной безопасности.

205. Наряду с этим была озвучена общая просьба о представлении дополнительной информации, касающейся практики международных и региональных организаций в этой области, в частности в отношении проведения операций по поддержанию мира и защите гражданских лиц. В этой же связи было выражено мнение, что будет полезно рассмотреть передовые методы международных учреждений, действующих в этой области, таких как МККК. Поэтому члены Комиссии одобрили консультации, проводимые Специальным докладчиком с такими учреждениями.

e) *Принципы и обязательства в области экологического права*

206. Члены Комиссии выразили удовлетворение представленной в докладе информацией о принципах экологического права, хотя, по их общему мнению, необходимо провести дальнейший анализ конкретной взаимосвязи таких принципов с вооруженным конфликтом. Ряд членов подчеркнули, что в рамках данной темы Комиссии не следует заниматься решением вопроса о том, чем являются «устойчивое развитие» или «принцип предотвращения» – общими принципами или нормами международного права. Вместо этого широкую поддержку получило мнение о том, что работу по теме следует сосредоточить непосредственно на вопросе применимости таких принципов в связи с вооруженным конфликтом.

---

[831] *Prosecutor v. Duško Tadić a/k/a «Dule»*, Case No. IT-94-1-AR72, Decision on the Defence Motion of Interlocutory Appeal on Jurisdiction, Decision of 2 October 1995, Appeals Chamber, International Tribunal for the Former Yugoslavia, *Judicial Reports 1994–1995*, vol. I, p. 352, at p. 429, para. 70.

[832] Римский статут Международного уголовного суда от 17 июля 1998 года, статья 8, пункт 2 *f*); и Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II), от 8 июня 1977 года, статья 1, пункт 2.

[833] *Ежегодник… 2006 год*, том II (часть вторая), пункты 66–67, принцип 2 *b*).

207. По мнению некоторых членов Комиссии, следовало бы продолжить исследование международных договоров в области охраны окружающей среды. Поскольку в большинстве таких договоров ничего не сказано об их применимости в ходе вооруженного конфликта и поскольку в некоторых из них непосредственно предусмотрено, что они не будут применяться в условиях вооруженного конфликта, необходимо дальнейшее рассмотрение вопроса о действии природоохранных принципов применительно к вооруженному конфликту. В этой связи некоторые члены также напомнили, что в статьях о воздействии вооруженных конфликтов на международные договоры, принятых Комиссией на ее шестьдесят третьей сессии[834], продолжение применения международных договоров в области охраны окружающей среды не презюмируется; вместо этого сделан вывод о том, что действие некоторых договоров в ходе вооруженного конфликта ipso facto не приостанавливается и не прекращается. Члены также напомнили, что статья 10 упомянутых статей гласит, что прекращение или приостановление какого-либо договора не влияет на действие обязательств по этому договору, которые также применяются независимо от этого договора.

208. Кроме общих прений о необходимости выявления обязательств мирного времени, актуальных для периода вооруженного конфликта, была проведена дискуссия, посвященная конкретным принципам экологического права, которые представлены в докладе. Некоторые члены Комиссии просили подробнее разъяснить содержание и действие принципа предосторожности в связи с вооруженным конфликтом. Согласно другой точке зрения, поскольку принцип предосторожности существует в рамках общего международного права, его действие в ходе вооруженного конфликта предполагает обязанность директивных органов принимать меры к тому, чтобы щадить гражданские объекты и применять средства и методы ведения войны, уделяя должное внимание охране и сбережению природной среды. Некоторые члены Комиссии считали, что нормы права вооруженных конфликтов представляют собой lex specialis, и, следовательно, обязательства в отношении предосторожности возникают именно в этой правовой сфере.

209. Члены Комиссии поставили под вопрос актуальность ряда других принципов, изложенных в докладе. Некоторые из них не были убеждены в том, что устойчивое развитие имеет отношение к данное теме. Аналогичные сомнения были выражены в связи с принципом «загрязнитель платит» и с обязательством по проведению оценок воздействия на окружающую среду. Тем не менее ряд членов высказались за дальнейшее рассмотрение вопроса об оценках воздействия на окружающую среду. Члены Комиссии поддержали идею разработки руководящих принципов, в которых будет предусмотрена обязанность государства проводить оценки воздействия на окружающую среду в рамках военного планирования; было отмечено, что, как указал Международный Суд, такие оценки требуется проводить по общему международному праву при осуществлении промышленной деятельности в трансграничном контексте[835].

f) *Права человека и права коренных народов*

210. Различные точки зрения были выражены по поводу рассмотрения прав человека в качестве части данной темы. Одни члены считали, что целесообразность международного права в области прав человека для рассматриваемой темы является ограниченной, поскольку оно довольно существенно отличается от международного экологического права. Некоторые другие члены рекомендовали по-прежнему считать права человека частью работы по данной теме. В частности, эти члены обратили внимание на региональную судебную практику в области прав человека, в которой были определены права человека, применимые в период вооруженных конфликтов, а также на судебную практику, касающуюся коллективного права на общий удовлетворительный уровень окружающей среды, которое закреплено в Африканской хартии прав человека и народов 1981 года[836]. Они предположили, что будет полезно провести существенный анализ по вопросу о том, какие именно права человека связаны с окружающей средой и какие из них применимы в условиях вооруженных конфликтов.

211. Разделились мнения и по вопросу о целесообразности наделения прав коренных народов особым статусом в рамках рассматриваемой темы. Одни члены Комиссии высказали оговорки, другие поддержали эту идею, указав, что коренные народы имеют особую связь с окружающей средой.

g) *Будущая программа работы*

212. Широкую поддержку встретило предложение Специального докладчика о том, чтобы в ее втором докладе было продолжено рассмотрение аспектов фазы I, а также затронута фаза II, включая анализ вопроса о том, в какой степени конкретные принципы экологического права являются применимыми в условиях вооруженных конфликтов.

213. Что касается результата работы, то ряд членов Комиссии высказались за разработку практических, не имеющих обязательной силы руководящих принципов, хотя завершение работы к 2016 году может оказаться трудной задачей. Другие члены полагали, что необходимо продолжить обсуждение вопроса о том, каким должен быть конечный результат работы.

3. Заключительные замечания Специального докладчика

214. Специальный докладчик напомнила, что цель ее предварительного доклада – запросить мнения об обязательствах, действующих в мирное время, особенно об обязательствах по экологическому праву и

[834] *Ежегодник… 2011 год*, том II (часть вторая), пункты 100–101. Статьи о воздействии вооруженных конфликтов на международные договоры, принятые Комиссией на ее шестьдесят третьей сессии, воспроизводятся в приложении к резолюции 66/99 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 2011 года.

[835] См. *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment, I.C.J. Reports 2010*, p. 14, at pp. 82–83, para. 204.

[836] Статья 24.

праву в области прав человека, после чего она приступит к подготовке второго доклада и разработке руководящих принципов, выводов или рекомендаций по фазам I и II.

215. Что касается сферы охвата и методологии, то в вопросе об охвате работы над темой члены Комиссии проявили определенную степень гибкости, хотя состоялось и активное обсуждение предложенных ограничений этого охвата. Поскольку некоторые члены не согласились исключить общие аспекты, касающиеся применения оружия, Специальный докладчик вновь заявила, что не следует заниматься рассмотрением воздействия конкретных видов оружия в качестве отдельного вопроса, так как право вооруженных конфликтов регулирует все виды оружия на основе одних и тех же правовых норм. Она приветствовала возможность включения оговорки «без ущерба».

216. Кроме того, были отмечены разногласия по вопросу о статусе культурного наследия. Специальный докладчик напомнила о существовании многогранной взаимосвязи между окружающей средой и культурным наследием, в частности применительно к эстетическим или характерным аспектам ландшафта. Она также напомнила о том, что, возможно, потребуется рассмотреть вопрос о пробеле в защите культурных ценностей и культурного наследия в связи с вооруженными конфликтами. Ввиду сложности этих аспектов во втором докладе будет представлен их более подробный анализ.

217. Явное большинство членов Комиссии высказались в поддержку временно́го трехфазового подхода. Хотя некоторые члены предлагали тематический подход, Специальный докладчик напомнила, что Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), которая в 2009 году посвятила свой доклад непосредственно рассмотрению этой темы[837], использовала тематический подход. Для целей ее рассмотрения такой метод работы оказался достаточно сложным, при этом он особенно затруднит подготовку проекта оперативных руководящих принципов.

218. Специальный докладчик пояснила, что ее настойчивость относительно того, что Комиссии не нужно пересматривать действующее право международных договоров в отношении вооруженных конфликтов, не следует понимать как намерение обойти вниманием фазу II. Она напомнила, что во втором докладе будет рассмотрена охрана окружающей среды в условиях вооруженного конфликта, включая те нормы права вооруженных конфликтов, которые могут применяться для достижения цели по охране окружающей среды в ходе конфликта, а также нормы, способные порождать обязательства до начала конфликта.

219. Была проведена полезная дискуссия о терминах «вооруженный конфликт» и «окружающая среда», но, как представляется, члены Комиссии в целом согласились с тем, что рассмотрение вопросов об употреблении этих терминов не является насущной необходимостью.

220. Касаясь наличия доказательств практики государств, Специальный докладчик вновь подтвердила необходимость установить, имеются ли у государств действующие законы и регламентирующие акты об охране окружающей среды в связи с вооруженными конфликтами. В этой связи Специальный докладчик еще раз отметила целесообразность того, чтобы Комиссия вновь предложила государствам представить примеры продолжения применения международного экологического права, включая региональные и двусторонние международные договоры, в ходе международных или немеждународных вооруженных конфликтов.

221. Специальный докладчик выразила полное согласие с теми членами Комиссии, которые заявили о необходимости дальнейшего изучения связей между принципами экологического права, правом в области прав человека и вооруженным конфликтом. Она также согласилась с мнением о том, что устойчивое развитие не имеет прямого отношения к данной теме, хотя и напомнила при этом о том, что в прошлом году некоторые члены призвали включить в рассмотрение вопрос об устойчивом развитии. Она также отметила, что между ведением войны и устойчивым развитием длительное время проводилась политическая связь, которая нашла отражение в Принципе 24 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию[838]. Кроме того, она обратила внимание Комиссии на обширную работу, проводимую Независимым экспертом по вопросу о правах человека и окружающей среде Организации Объединенных Наций[839].

222. По вопросу о результате работы была выражена озабоченность в связи с тем, какие субъекты будут охватываться руководящими принципами, выводами или рекомендации. В ходе прений было заявлено, что углубленное рассмотрение этого вопроса пока является преждевременным. В то же время Специальный докладчик признала, что охват мер по охране и субъекты, для которых предназначены результаты работы, скорее всего будут меняться в рамках каждой фазы.

---

[837] UNEP, *Protecting the Environment during Armed Conflict: an Inventory and Analysis*, November 2009, размещен на веб-сайте https://ceobs.org/wp-content/uploads/2018/03/int_law.pdf.

[838] *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 исправление), vol. I: *Резолюции, принятые на Конференции*, резолюция I, приложение I.

[839] Информация размещена на веб-сайте www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/IEEnvironment/Pages/IEenvironmentIndex.aspx.