



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
LIMITED

A/CN.4/L.607/Add.1
1 June 2001

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Пятьдесят третья сессия

Женева, 23 апреля - 1 июня и 2 июля - 10 августа 2001 года

ПРОЕКТ ДОКЛАДА КОМИССИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА
О РАБОТЕ ЕЕ ПЯТЬДЕСЯТ ТРЕТЬЕЙ СЕССИИ

Докладчик: Г-н Цичжи Хэ

ГЛАВА _____

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

Добавление

2. Ниже приводятся тексты статей, принятые Комиссией на ее пятьдесят третьей сессии, с комментариями к ним.

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ ТРАНСГРАНИЧНОГО УЩЕРБА 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 ущерба. 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 ущерба компенсация зачастую не может обеспечить восстановление положения, существовавшего до этого 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, т.е. физической связи между причиной (видом деятельности) и следствием (ущербом), 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 ущерба. В любом случае предотвращение как стратегия - лучше, чем ликвидация последствий.

3) Предотвращение трансграничного ущерба, возникающего в результате опасных видов деятельности, - это та цель, которая прямо подчеркнута в принципе 2 Рио-де-Жанейрской декларации¹ и подтверждена Международным Судом в его

¹ 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.

консультативном заключении от 8 июля 1996 года относительно законности применения ядерного оружия государством в вооруженном конфликте², 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. В этой связи 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 нанесению существенного ущерба, т.е. ущерба, который не является ни небольшим, ни незначительным"³. Далее следует отметить, что хорошо разработанный принцип предотвращения получил подтверждение в арбитражном решении по делу о плавильном заводе в Трейле, а также в принципе 21 Стокгольмской декларации и 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 также закреплен в принципе 3 принятого Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) в 1978 году проекта принципов поведения в области окружающей среды для руководства государств в вопросах сохранения и гармоничного использования природных ресурсов, разделяемых двумя или более государствами, в котором 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: а) причинить ущерб окружающей среде, что может отразиться на использовании разделяемого природного ресурса другим государством, разделяющим данный ресурс; б) подвергать опасности сохранение разделяемого возобновляемого ресурса; в) угрожать здоровью населения

² Консультативное заключение от 8 июля 1996 года, I.C.J. Reports 1996, p. 15, para. 29; см. также A/51/218, приложение.

³ Документ Environmental Protection and Sustainable Development - Legal Principles and Recommendations, принятый Группой экспертов по праву окружающей среды Международной комиссии по окружающей среде и развитию (Graham and Trotman/Martinus Nijhoff, 1986), p. 75. Отмечалось также, что обязанность не причинять значительного ущерба 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 (Martinus Nijhoff, The Hague, 1984), pp. 346-347, 374-376.

другого государства"⁴.

5) Предотвращение трансграничного ущерба окружающей среде, людям и имуществу было принято в качестве одного из важных принципов во многих многосторонних договорах, касающихся охраны окружающей среды, аварий на атомных электростанциях, космических объектов, международных водотоков, обработки опасных отходов и предупреждения загрязнения морской среды. О нем также говорится в нескольких конвенциях, заключенных Европейской экономической комиссией (ЕЭК), таких, как Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 года; Конвенция об оценке экологического воздействия в трансграничном контексте 1991 года; Конвенция об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер 1992 года; и Конвенция о трансграничных последствиях промышленных аварий 1992 года⁵.

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ ТРАНСГРАНИЧНОГО УЩЕРБА ОТ ОПАСНЫХ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ПРЕАМБУЛА

Государства-участники,

учитывая пункт 1а) 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,

⁴ International Legal Materials, vol. 17 (1978), p. 1098. Информацию о других источниках, в которых упоминается принцип предотвращения, см. в работе Environmental Protection and Sustainable Development - Legal Principles and Recommendations, op. cit., pp. 75-80.

⁵ Подборку договоров, сгруппированных по областям или секторам окружающей среды, охватываемых и охраняемых такими договорами от конкретных угроз, см. E. Brown Weiss, D.B. Magraw and P.C. Szasz, International Environmental Law: Basic Instruments and References (Transnational Pubs. Inc. 1992); P. Sands, Principles of International Environmental Law, vol. 1 (Frameworks, Standards and Implementation), (Manchester Press 1995), см. также F.L. Morrison and R. Wolfrum (eds), International, Regional and National Environmental Law (Kluwer Law International, 2000); A. Boyle and D. Freestone (eds.), International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges (Oxford University Press, 1999); P.W. Birnie and A. Boyle, International Law and the Environment (Oxford University Press, 2002) (вскоре выйдет) 2nd ed., L. Boisson de Chazournes, R. Desgagné, C. Romano (eds.) Protection internationale de l'environnement, Recueil d'instruments juridiques, Paris, Pedone, 1998; M. Prieur, St. Dpumbe-Bille (eds.), Recueil francophone des instruments internationaux de protection de l'environnement, AUPELF/EDICEF, 1998; C. Dommen, Ph. Cullet, Droit international de l'environnement, Textes de base et références, Kluwer Law International, 1998.

учитывая принцип постоянного суверенитета государств над природными ресурсами, находящимися на их территории или под их юрисдикцией или контролем,

учитывая также, что свобода государств осуществлять или разрешать виды деятельности на своей территории или в иных местах, находящихся под их юрисдикцией или контролем, не является неограниченной,

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

признавая важность содействия международному сотрудничеству,

договорились о нижеследующем:

Статья 1

Сфера охвата

Настоящие статьи применяются к не запрещенным международным правом видам деятельности, которые сопряжены с риском причинения значительного трансграничного ущерба 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 нанесения существенного трансграничного ущерба в силу своих физических последствий. Подпункт с) статьи 2 дополнительно ограничивает сферу применения статей видами деятельности, осуществляемыми на территории или в других местах, находящихся под юрисдикцией или контролем государства.

2) К сфере охвата статей относятся 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 предложенных статей, они охватывают любую опасную и соответственно любую сверхопасную деятельность, сопряженную с риском причинения существенного трансграничного ущерба. Таким образом, под действие статей совершенно определенно подпадает любая потенциально опасная или даже исключительно опасная деятельность. В этой связи можно было бы отметить, что под сверхопасной деятельностью подразумевается деятельность, сопряженная с опасностью, которая редко материализуется, но которая - в редких случаях ее материализации - может носить громадные (более чем значительные, серьезные или существенные) размеры.

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) Вместе с тем считается, что включение перечня видов деятельности в приложение к статьям будет сопряжено с определенными трудностями и в функциональном отношении является необязательным. Любой такой перечень деятельности, 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) Далее можно было бы отметить, что государства всегда имеют возможность уточнить виды деятельности, относящиеся к сфере охвата 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 предотвращению⁶. В любом

⁶ Например, различные конвенции регулируют конкретные виды деятельности, относящиеся к их сферам действия: приложение I к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 года (E/ECE/1250), которое воспроизводится в International Legal Materials, vol. 30 (1991), p. 800, где некоторые виды деятельности, например работа нефтеочистительных предприятий, теплоэлектростанций, заводов по производству 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. Приложение II к Конвенции о гражданской ответственности за ущерб, причиненный деятельностью, представляющей опасность для окружающей среды, 1993 года, в котором к категории опасных видов деятельности относятся предприятия или объекты, предназначенные для частичного или полного удаления твердых, жидких или газообразных отходов путем сжигания на суше или в море, предприятия или объекты по термической обработке твердых, газообразных или жидких отходов при ограниченной подаче кислорода и т.д. В приложении I к этой Конвенции также содержится перечень опасных веществ, European Treaty Series, No. 150; Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий 1992 года, International Legal Materials, vol. 31 (1992), p. 1333; Конвенция о предотвращении загрязнения моря из наземных источников, 1974 года, ЮНЕП, Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment, Ref. Series 3, 1983, p. 430; и Конвенция о защите морской среды района Балтийского моря 1992 года, [ИМО 1] LDC.2/Circ.303; Протокол к Конвенции об охране Средиземного моря от загрязнения 1976 года, *ibid.*; и Конвенция о защите Рейна от загрязнения химическими веществами 1976 года, Организации Объединенных Наций, Treaty Series, vol. 1124, p. 375.

случае сфера охвата статей разъясняется со ссылкой на четыре различных критерия.

б) Первый критерий, определяющий сферу охвата статей, касается "видов деятельности, не запрещенных международным правом". Первоначально он был установлен для того, чтобы отделить вопросы, касающиеся международной материальной ответственности, от вопросов ответственности государств⁷. Цель использования этого критерия заключается также в том, чтобы позволить государству, которое может быть затронуто деятельностью, сопряженной с риском причинения значительного трансграничного ущерба, требовать от государства, в котором осуществляется такая деятельность, соблюдения обязательств в отношении предотвращения независимо от того, разрешена такая деятельность или запрещена⁸. Кроме того, ссылка государства, которое может быть затронуто тем или иным видом опасной деятельности, на эти статьи не является препятствием для утверждения им впоследствии того, 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 запрещенной⁹. Вместе с тем в таком

⁷ Комиссия указала, что "[она] полностью признает важность, помимо вопросов, касающихся ответственности за международно-противоправные деяния, вопросов, которые касаются обязательств компенсировать возможные пагубные последствия, вытекающие из совершения некоторых видов законной деятельности, особенно тех из них, которые в силу своего характера приводят к определенным рискам... Но эту вторую категорию проблем нельзя рассматривать совместно с первой". Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать вторая сессия, Дополнение № 10 (A/32/10), пункт 17. Специальный докладчик по вопросам ответственности государств охарактеризовал вопросы, относящиеся к теме ответственности, как "вопросы ответственности, вытекающей из некоторых видов правомерной деятельности... ввиду совершенно отличного от других обоснования так называемой ответственности, вытекающей из действий, связанных с риском". См. второй Доклад по вопросам ответственности государств, Ежегодник Комиссии международного права 1970 года, том II, стр. 208, документ A/CN.4/SER.A/1970/Add.1.

⁸ См. предварительный доклад г-на Роберта К. Квентина-Бакстера, Ежегодник Комиссии международного права 1980 года, том II, (Часть первая), стр. 281, документ A/CN.4/334, пункт 14, стр. 286.

⁹ См. П.Ш. Рао, второй Доклад по вопросам предотвращения трансграничного ущерба от опасных видов деятельности, документ A/CN.4/501, пункты 35-37. См. также Karl Zemanek, "State Responsibility and Liability", in W. Lang, H. Neuhold, K. Zemanek (eds.), Environmental Protection and International Law (1991), p. 197; см. также M.B. Akehurst "International Liability for Injurious Consequences Arising out of acts not Prohibited by International Law", XVI Netherlands Yearbook of International Law 3-16 (1985), Alan E. Boyle, "State Responsibility and International Liability for Injurious Consequences of Acts not Prohibited by International Law: A necessary distinction?" 39 International and Comparative Law Quarterly 1-25 (1990).

случае можно вести речь об ответственности государства за выполнение своих обязательств, включая любые виды гражданской ответственности или обязанность оператора¹⁰. 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 проект¹¹.

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 в иных условиях 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

¹⁰ См. I. Brownlie, *System of the Law of Nations: State Responsibility*, Part I (1983), p. 50; A. Rosas, "State Responsibility and Liability under Civil Liability Regimes", in O. Bring and Said Mahmoudi (eds.), *Current International Law Issues: Nordic Perspectives (Essays in honour of Jerzy Sztucki)*. P.M. Dupuy, *La responsabilité internationale des États pour les dommages d'origine technologique et industrielle*, Paris, Pedone, 1977, 319, Fouad Bitar, "Les mouvements transfrontaliers de déchets dangereux selon la Convention de Bâle", *Etude des régimes de responsabilité*, Paris, Pedone, 1997, pp. 79-137. Вместе с тем нормы, регулирующие материальную ответственность, бремя доказывания и средства правовой защиты в связи с обычной и материальной ответственностью государств, различаются. См. также Teresa A. Berwick, "Responsibility and Liability for Environmental Damage: A Roadmap for International Environmental Regimes", *Georgetown International Environmental Review*, pp. 257-267 (1998). P.M. Dupuy, "Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle?" in *Revue générale de droit international public*, 1997-4, pp. 873-903; and "A propos des mésaventures de la responsabilité internationale des États dans ses rapports avec la protection internationale de l'environnement", in *Les Hommes et l'environnement*, см. сноску 46 ниже.

¹¹ О характере обязанности взаимодействовать и обеспечивать соответствующий баланс интересов см. П.Ш. Рао, первый Доклад о предотвращении трансграничного ущерба от опасных видов деятельности, документ A/CN.4/487, пункты 43, 44, 54 и 55 d), стр. 20-21, 24 и 26.

документах¹², 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) Использование в статье 1 термина "территория" обусловливается озабоченностью по поводу возможной неопределенности в современном международном праве, касающейся степени, в которой какое-либо государство может осуществлять экстерриториальную юрисдикцию в отношении некоторых видов деятельности. По мнению Комиссии, для целей настоящих статей территориальная юрисдикция представляет собой превалирующий критерий. Следовательно, когда какой-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 юрисдикции в отношении какого-либо вида деятельности, охватываемого настоящими статьями, превалирует юрисдикция, основывающаяся на принципе территориальности. Однако Комиссии известно о ситуациях, когда какое-либо государство в соответствии с международным правом вынуждено передать юрисдикцию в пределах своей территории другому государству. Наиболее показательным примером такой ситуации является право мирного прохода какого-либо иностранного судна через территориальное море или территориальные воды. В таких ситуациях, если такого рода деятельность, ведущая к нанесению существенного трансграничного ущерба, проистекает от иностранного судна, не территориальное государство, а государство флага должно соблюдать положения настоящих статей.

9) Понятие "территория" для целей настоящих статей является узким, и поэтому также используются понятия "юрисдикция" и "контроль". Выражение "юрисдикция" государства призвано охватывать, помимо видов деятельности, осуществляемых в пределах территории какого-либо государства, виды деятельности, в отношении которых

¹² См., например, Принцип 21 Стокгольмской декларации, 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 Corr.), глава I; Конвенцию Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года, Официальные отчеты третьей Конференции Организации Объединенных Наций по морскому праву, том XVII (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.84.V.3), документ A/CONF.62/122, статья 194, пункт 2; Принцип 2 Рио-де-Жанейрской декларации (сноска 1 выше); и статью 3 Конвенции Организации Объединенных Наций о биологическом разнообразии от 5 июня 1992 года, International Legal Materials, Vol. 31 (1992), p. 1808.

согласно международному праву государство правомочно осуществлять свою компетенцию и власть. Комиссии известно о том, что вопросы, затрагивающие определение юрисдикции, являются сложными и иногда образуют сердцевину какого-либо спора. Данная статья, несомненно, не претендует на разрешение всех вопросов, касающихся коллизии юрисдикции.

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 1958 года и Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 года охватывают многие юрисдикционные полномочия государства флага.

11) Деятельность также может осуществляться в местах, в которых более чем одно государство правомочно в соответствии с международным правом осуществлять конкретные виды юрисдикции, которые не являются несовместимыми. Наиболее общими областями, в которых действует функциональная смешанная юрисдикция, являются судоходство и мирный проход через территориальное море, прилежащую зону и исключительные экономические зоны. В таких обстоятельствах государство, которое правомочно осуществлять юрисдикцию в отношении деятельности, охватываемой данной темой, несомненно, должно соблюдать положения настоящих статей.

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

13) 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 хотя оно не обладает юрисдикцией де-юре, например в случае вмешательства, оккупации и незаконной аннексии, которые не признаются международным правом. В этом отношении можно сослаться на консультативное заключение Международного Суда по делу *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*¹³. По этому делу Суд, признав Южную Африку несущей

¹³ I.C.J. Reports 1971, p. 16.

ответственность за создание и сохранение ситуации, которую Суд объявил незаконной, и установив, что Южная Африка несет обязательство вывести свою администрацию из Намибии, тем не менее, присвоил некоторые правовые последствия контролю, осуществляемому 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 государства"¹⁴.

14) Понятие контроля может также использоваться в случае вмешательства, с тем чтобы присвоить определенные обязательства государству, которое осуществляет контроль в противопоставление юрисдикции. Под вмешательством здесь понимается краткосрочное осуществление эффективного контроля государством над явлениями или видами деятельности, которые находятся под юрисдикцией другого государства. По мнению Комиссии, если в таких случаях юрисдикционное государство демонстрирует, что оно было действительно отстранено от осуществления своей юрисдикции в отношении видов деятельности, охватываемых настоящими статьями, то контролирующее государство будет считаться несущим ответственность за выполнение обязательств, возлагаемых на него данными статьями.

15) Третий критерий состоит в том, что виды деятельности, охватываемые настоящими статьями, должны быть сопряжены с "риском нанесения существенного трансграничного ущерба". Этот термин определяется в статье 2 (см. комментарий к статье 2). Слова "трансграничный ущерб" предназначаются для того, чтобы исключить виды деятельности, которые наносят ущерб только на территории государства, в пределах которой данная деятельность осуществляется, не причиняя при этом какого-либо ущерба любому другому государству. В отношении обсуждения термина "существенный" см. комментарий к статье 2.

16) 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 нанесению ущерба, не означает, что эта деятельность была сопряжена с

¹⁴ Ibid., para. 118.

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 нанесения существенного трансграничного ущерба, даже если лица, ответственные за осуществление этой деятельности, недооценили этот риск или не были осведомлены о нем. Таким образом, понятие риска следует воспринимать объективно, т.е. как обозначающее понимание возможного ущерба в результате осуществления той или иной деятельности, которое было или должно было быть у надлежащим образом информированного наблюдателя.

17) В этом контексте следует подчеркнуть, что применение и действие настоящих статей в целом носит продолжающийся характер, т.е., если не предусмотрено иное, эти статьи применяются к видам деятельности по мере их осуществления в тех или иных временных рамках. Так, например, возможна ситуация, когда какая-либо деятельность, которая на этапе ее проектирования не была сопряжена с каким-либо риском (по смыслу разъяснений в пункте (16)), может вызвать такой риск в результате некоторых явлений или изменений. Например, абсолютно безопасный резервуар может стать опасным вследствие 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, что сопряжено с риском поломки или разрушения, и в этом случае настоящие статьи также могут применяться к соответствующей деятельности согласно предусмотренным в них условиям.

18) Четвертый критерий состоит в том, что существенный трансграничный ущерб должен быть нанесен в силу "физических последствий" таких видов деятельности. Комиссия пришла к выводу о том, что для придания этой теме масштабов, поддающихся регулированию, из нее должен быть исключен трансграничный ущерб, который может быть нанесен 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 нанесению существенного ущерба.

19) Между деятельностью и ее трансграничным воздействием должна быть физическая связь. Это подразумевает связь весьма специфического вида - следствие, которое вытекает или может вытекать из самого характера данной деятельности или ситуации (в ответ на естественное право). Это подразумевает, что виды деятельности, охватываемые настоящими статьями, должны сами иметь физическое качество, а их последствия должны вытекать из этого качества, а не затрагивающего эту деятельность политического решения. Таким образом, создание запасов оружия не имеет своим последствием то, что накопленное оружие будет использовано в военных целях. И все же создание такого запаса 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 статей:

- a) "риск причинения значительного трансграничного ущерба" включает риски, которые принимают форму высокой вероятности причинения значительного трансграничного ущерба и низкой вероятности причинения катастрофического трансграничного ущерба;
- b) "ущерб" означает ущерб, причиненный лицам, имуществу или окружающей среде;
- c) "трансграничный ущерб" означает ущерб, причиненный на территории или в иных местах, находящихся под юрисдикцией или контролем государства, иного, чем государство происхождения, независимо от того, имеют ли соответствующие государства общую границу;
- d) "государство происхождения" означает государство, на территории или в иных местах, находящихся 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 ущерба или которые осуществляют юрисдикцию или контроль в отношении любого иного места, где существует такой риск;

f) "соответствующие государства" означает государство происхождения и государство, которое может быть затронуто.

Комментарий

1) Подпункт а) содержит определение понятия "риск нанесения существенного трансграничного ущерба", охватывающего низкую вероятность нанесения катастрофического трансграничного ущерба и высокую вероятность нанесения существенного трансграничного ущерба. По мнению Комиссии, вместо определения отдельно понятия "риск", а затем "ущерб" целесообразно определить выражение "риск нанесения существенного трансграничного ущерба" с учетом взаимосвязи между "риском" и "ущербом", а также взаимосвязи между ними и прилагательным "существенный".

2) Для целей настоящих статей выражение "риск нанесения существенного трансграничного ущерба" касается совокупного эффекта вероятности какой-либо аварии и масштабов ее вредных последствий. Поэтому именно совокупный эффект "риска" и "ущерба" устанавливает этот порог. В этом отношении Комиссия опиралась на Кодекс поведения при аварийном загрязнении трансграничных внутренних вод¹⁵, принятый Европейской экономической комиссией в 1990 году. В соответствии с пунктом f) статьи 1 Кодекса поведения «"риск" означает совокупный эффект вероятности нежелательного явления и его масштабов». По мнению Комиссии, определение, основывающееся на совокупном эффекте "риска" и "ущерба", является более целесообразным для настоящих статей, причем этот совокупный эффект должен достичь такого уровня, какой считается существенным. 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 "ущербом", все из которых достигнуто уровнем

¹⁵ E/ECE/1225-ECE/ENVWA/16.

"существенных". Это определение устанавливает два предела, между которыми находятся виды деятельности, регулируемые настоящими статьями. Одним из пределов является низкая вероятность нанесения катастрофического ущерба. Как правило, это является характерным для сверхопасных видов деятельности. Другим пределом является высокая вероятность нанесения существенного ущерба. Это включает виды деятельности, которые сопряжены с высокой вероятностью нанесения ущерба, который хотя и не является катастрофическим, но все же существенен. Однако это исключает виды деятельности, сопряженные с весьма низкой вероятностью нанесения существенного трансграничного ущерба. Слово "охватывает" указывает на намерение авторов подчеркнуть, что определение обеспечивает определенный диапазон, в пределах которого рассматриваемые виды деятельности регулируются настоящими статьями.

4) Что касается смысла слова "существенный", то Комиссия осознает, что он является неясным и что его придется определять в каждом конкретном случае. Это в большей мере связано с фактическими соображениями, чем с правовым определением. Следует понимать, что слово "существенный" означает нечто большее, чем выражение "поддающийся обнаружению", но не должно быть на уровне "серьезного" или "значительного". Причиненный ущерб должен оказывать действительно вредное воздействие, например, на здоровье человека, промышленность, имущество, окружающую среду или сельское хозяйство в других государствах. Такое вредное воздействие должно поддаваться определению 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 "существенного", считается терпимым.

6) Понятие "порога" отражено в решении по делу Trail Smelter, в котором используется выражение "серьезные последствия"¹⁶, а также в решении по делу Lake Lanoux, в котором используется понятие "серьезного" (grave) ущерба¹⁷. В ряде конвенций также

¹⁶ Trail Smelter case; United Nations, Reports of International Arbitral Awards, vol. 3, p. 1965.

¹⁷ Lake Lanoux Arbitration (France v. Spain), *ibid.*, vol. 12, p. 281.

используются выражения "существенный", "серьезный" или "значительный" в качестве определения этого порога¹⁸. Выражение "существенный" также используется в других правовых документах и во внутригосударственном законодательстве¹⁹.

7) Понятие "существенный", хотя 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 "существенной", 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 "существенным".

¹⁸ См., например, пункт 2 статьи 4 Конвенции о регулировании освоения минеральных ресурсов Антарктики, принятой 2 июня 1988 года, International Legal Materials, vol. 27 (1988), p. 868; пункты 1 и 2 статьи 2 Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, принятой 25 февраля 1991 года (см. сноску 6 выше); статью 1 b) Кодекса поведения при аварийном загрязнении трансграничных внутренних вод (см. сноску 15 выше); и статью 7 Конвенции Организации Объединенных Наций о праве несудоходных видов использования международных водоемов 1997 года (см. резолюцию 51/229 Генеральной Ассамблеи, приложение).

¹⁹ См., например, пункты 1 и 2 постановляющей части резолюции 2995 (XXVII) Генеральной Ассамблеи от 15 декабря 1972 года, касающейся сотрудничества между государствами в области окружающей среды; Recommendation of the Council of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) on Principles concerning Transfrontier Pollution, 1974, Para. 6, OECD, Non-Discrimination in Relation to Transfrontier Pollution: Leading OECD Documents, p. 35, воспроизводится также в International Legal Materials, vol. 14, p. 246; Хельсинкские правила использования вод международных рек, статья 10, International Law Association, Report of the fifty-second Conference, Helsinki, 1966, p. 496; и статью 5 проекта конвенции о промышленном и сельскохозяйственном использовании международных рек и озер, подготовленного Межамериканским юридическим комитетом в 1965 году, Organization of American States, Rios y Lagos Internacionales, p. 132 (4th ed. 1971); см. также Меморандум о намерениях в отношении трансграничного загрязнения воздуха между Соединенными Штатами Америки и Канадой от 1980 года, 32 U.S.T., p. 2541, T.I.A.S. No. 9856; и Соглашение между Мексикой и Соединенными Штатами Америки о сотрудничестве в решении экологических проблем в приграничных районах от 1983 года, статья 7, воспроизводимое в International Legal Materials, vol. 22, p. 1025 (1983). Соединенные Штаты Америки также использовали термин "significant" в своем внутригосударственном законодательстве, касающемся экологических проблем. См. American Law Institute, Restatement of the Law, Section 601, Reporter's Note 3, pp. 111-112.

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

9) В подпункте c) "трансграничный ущерб" определяется как означающий ущерб, нанесенный 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 ущерба". Однако она хотела бы пояснить, что ее намерение заключается в том, чтобы она могла провести четкое различие между государством, которому приписывается деятельность, охватываемая настоящими статьями, и государством, которое испытывает вредное воздействие. Разделение здесь проходит по территориальным границам, юрисдикционным границам и границам осуществления контроля.

10) Включенный в подпункт d) термин "государство происхождения" означает государство, на территории или в иных условиях под юрисдикцией или контролем которого осуществляются виды деятельности, указанные в статье 1 (см. комментарий к статье 1, пункты 7)-14)).

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 причинения существенного трансграничного ущерба. 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 "соответствующие государства" означает как "государство происхождения", так и "государства, которые могут быть затронуты", на которое делается общая ссылка в ряде статей.

Статья 3

Предотвращение

Государство происхождения принимает все надлежащие меры для предотвращения значительного трансграничного ущерба или в любом случае сведения к минимуму риска его причинения.

1) В основу статьи 3 положен фундаментальный принцип *sic utere tuo ut alienum non laedas*, нашедший свое отражение в принципе 21 Стокгольмской декларации²⁰, 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 существенного трансграничного ущерба. Таким образом, в данной статье подчеркивается главная обязанность государства происхождения предотвращать существенный трансграничный ущерб, и только тогда, когда такой ущерб полностью нельзя предотвратить, государство должно сделать все от него зависящее для сведения к минимуму риска такого ущерба. Слова "в любом случае" используются в тексте для того, чтобы подчеркнуть первостепенную важность обязанности предотвращать риск. Слова "сведения к минимуму" должны восприниматься в этом контексте как означающие действия, направленные на достижение цели максимально возможного снижения вероятности нанесения ущерба.

4) Эта статья по своему характеру является принципиальной установкой. В ней предусматривается, что государства должны принимать все надлежащие меры для

²⁰ См. сноску 12 выше.

предотвращения значительного трансграничного ущерба или в любом случае сведения к минимуму риска его причинения. Слова "все надлежащие меры" означают все те конкретные действия и шаги, которые указаны в статьях, касающихся вопросов предотвращения и сведения к минимуму трансграничного ущерба. 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 осуществлять национальное законодательство, содержащее принятые международные нормы. Такие нормы могли бы выступать в качестве критерия, необходимого для установления соответствия принятых мер.

5) Как общий принцип, обязательство в статье 3 в отношении предотвращения существенного трансграничного ущерба или сведения к минимуму риска его причинения касается лишь такой деятельности, которая связана с риском причинения существенного трансграничного ущерба, как эти термины определены в статье 2. В общем в контексте предотвращения государство не несет риска непредвиденных последствий для других государств 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" ущерба 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 политики. (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 риск причинения существенного ущерба будет полностью исключен тогда, когда это просто невозможно. 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 нанесен²¹.

8) Обязательство проявлять должную осмотрительность как стандартная основа для защиты окружающей среды от ущерба может быть выведено из ряда международных конвенций²², а также резолюций и докладов международных конференций и организаций²³. 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 помешало предотвратить аварию путем надлежащего регулирования его деятельности своих фармацевтических предприятий²⁴.

9) При рассмотрении дела "Алабама" (Соединенные Штаты Америки против Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии) суд изучил два различных определения термина "должная осмотрительность", которые были представлены сторонами. Соединенные Штаты определяли этот термин следующим образом:

²¹ Аналогичное замечание содержится в комментарии к статье 7 Конвенции о праве несудоходного использования международных водотоков, принятом во втором чтении Комиссией международного права, см. Ежегодник Комиссии международного права, 1994, том II (Часть вторая), стр. 113, пункт 4 комментария к проекту статьи 7.

²² См., например, пункт 1 статьи 194 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву (см. сноску 12 выше); статьи I, II и VII (2) Конвенции о предотвращении загрязнения моря сбросами отходов и других материалов, International Legal Materials, vol. 11 (1972), p. 1294; статью 2 Венской Конвенции о защите озонового слоя, ibid., vol. 26, p. 1529; пункт 5 статьи 7 Конвенции, регулирующей деятельность по освоению минеральных ресурсов Антарктики (см. сноску 18 выше); пункт 1 статьи 2 Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (см. сноску 6 выше); а также пункт 1 статьи 2 Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков международных озер, International Legal Materials, vol. 31 (1992), p. 1312.

²³ См. принцип 21 Всемирной хартии природы, резолюцию 37/7 Генеральной Ассамблеи от 28 октября 1982 года; принцип VI Проекта принципов, касающихся погодных изменений, подготовленного Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) и Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), в Digest of United States Practice in International Law, 1978, p. 1205.

²⁴ См. New York Times, 11 November 1986, p. A 1; 12 November 1986, p. A 8; 13 November 1986, p. A 3. См. также Alexander Kiss, "Tchernobale" ou la pollution accidentelle du Rhin par les produits chimiques, в Annuaire Francais de Droit International, vol. 33, 1987, pp. 719-727.

"Осмотрительность соответствует масштабам вопроса и статусу и полномочиям власти, которой надлежит ее проявлять; такая осмотрительность должна путем проявления активной бдительности 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 воли"²⁵.

10) Соединенное Королевство определило должную осмотрительность в качестве "такой предусмотрительности, которую обычно проявляют правительства в своих внутренних делах"²⁶. 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 неэффективными"²⁷.

11) Кроме того, объем и стандарт обязательства должной осмотрительности были определены лордом Аткином в деле *Donoghue v. Stevenson* следующим образом:

"Заповедь о том, что вы должны возлюбить ближнего своего, приобретает в рамках закона характер нормы, согласно которой вы не должны причинять вреда своему ближнему; на вопрос юриста: "Кого же я должен считать своим ближним?" последует весьма узкий по смыслу ответ. Вам следует поступать с разумной осмотрительностью, с тем чтобы избегать действий или упущений, характер которых позволяет вам заранее и небезосновательно предвидеть возможность нанесения ущерба вашему ближнему. Так, кого же, согласно закону, я должен считать своим ближним? Как представляется, таковыми следует считать лиц, которых столь тесно и непосредственно затрагивают мои действия, что я должен

²⁵ The Geneva Arbitration (The Alabama case) в J.B. Moore, History and Digest of the International Arbitrations to which the United States has been a Party, vol. I, 1898, pp. 572-73.

²⁶ Ibid., p. 612.

²⁷ Ibid., p. 613.

вполне обоснованно рассматривать их в качестве затрагиваемых лиц уже в процессе планирования моих действий или бездействия, являющихся предметом спора"²⁸.

12) 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 своевременное принятие соответствующих мер с целью их учета. Таким образом, государства обязаны принимать односторонние меры для предотвращения существенного трансграничного ущерба 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 существенного трансграничного ущерба или сведения 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.

13) Стандартом должной осмотрительности, с учетом которого следует рассматривать действия государства, является стандарт, который по общему мнению должен соответствовать и отвечать степени риска трансграничного ущерба 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 определении в каждом конкретном случае уровня требования 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.

²⁸ [1932] A.C., p. 580 (H.L.(Sc)).

14) В этой связи необходимо также обратить внимание на Принцип 11 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию, который гласит:

"Государства принимают эффективные законодательные акты в области окружающей среды. Экологические стандарты, цели и приоритеты регламентации 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 странах"²⁹.

15) 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"³⁰. 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.

16) Статья 3 возлагает на государство обязанность принимать все необходимые меры для предотвращения или в любом случае сведения к минимуму риска причинения существенного трансграничного ущерба. 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. комментарий к статье 10 с)). Вполне понятно, что более оптимальное и эффективное осуществление обязанности в отношении предотвращения обуславливает необходимость использовать в этой деятельности более совершенную технологию, а также выделять адекватные финансовые и людские ресурсы, прошедшие необходимую подготовку для управления этой деятельностью и контроля за ней.

17) Предполагается, что расходы по предотвращению несет осуществляющий деятельность оператор в том объеме, 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.

²⁹ См. сноску 1 выше.

³⁰ См. сноску 12 выше.

18) 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.

19) Таким образом основные элементы обязательства проявлять должную осмотрительность в связи с обязанностью принимать превентивные меры можно 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 положении³¹. Даже в последнем случае ожидается, что государство проявит хотя бы минимальную осмотрительность и с этой целью задействует имеющиеся у него инфраструктуры и обеспечит контроль за опасными видами деятельности на его территории, поскольку это является естественной задачей любого государства³².

20) 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 нанесения существенного ущерба. Чем выше степень недопустимого ущерба, тем выше степень обязательства в отношении проявления требуемой осмотрительности с целью предотвращения такого ущерба.

³¹ Обратите внимание на принцип 11 Рио-де-Жанейрской декларации, в соответствии с которым нормы, применяемые одними странами, могут не подходить для других стран, в частности развивающихся стран, или требовать от них недопустимо высоких экономических и социальных затрат. (См. сноску 1 выше); см. также R. Lefeber, Transboundary Environmental Interference and the Origin of State Liability (The Hague, Kluwer, 1996), p. 65; A.C. Kiss et St. Doombe-Bille. "La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992)", in Annuaire français de droit international, 1992, pp. 823-843; M. Kamto, "Les nouveaux principes du droit international de l'environnement", in Revue Juridique de l'Environnement (France) 1/1993, pp. 11-21.

³² См. замечание, высказанное Максом Губером в The Spanish Zone of Morocco Claims (Great Britain/Spain), case (United Nations, Reports of International Arbitral Awards, vol. II, p. 644.

21) Далее, от государства происхождения требуется взять на себя большее бремя доказывания в случае возникновения необходимости доказывания, что оно выполнило соответствующее обязательство, по сравнению с государствами, обратившимися с жалобой на невыполнение обязательств.

Статья 4

Сотрудничество

Заинтересованные государства добросовестно сотрудничают и, в случае необходимости, запрашивают содействие одной или нескольких международных организаций в предотвращении значительного трансграничного ущерба или в любом случае сведении к минимуму риска его причинения.

Комментарий

1) Принцип сотрудничества между государствами является основополагающим в деле разработки и осуществления эффективной политики предотвращения значительного трансграничного ущерба 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 Декларации Рио-де-Жанейро 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. Последнее государство может лучше, чем кто-либо другой, знать, какие виды указанной деятельности могут представлять для него бóльшую опасность нанесения ущерба или какие районы его территории, близкие к границе, могут быть в большей степени затронуты трансграничными последствиями указанной деятельности, такие, как особо уязвимая экосистема 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 преамбуле Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года и Конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 года говорится, что принцип добросовестности получил всеобщее признание. Кроме того, статья 26 и пункт 1 статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров

признают основополагающее место этого принципа в структуре договоров. Решение Международного Суда по делу *Nuclear Tests* касается сферы 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 доброй воли"³³. Такая позиция Суда предполагает, что принцип добросовестности распространяется также и на односторонние действия³⁴. Действительно, принцип добросовестности пронизывает " всю структуру международных отношений"³⁵.

3) Арбитражный суд, созданный в 1985 году Канадой и Францией для рассмотрения споров относительно происшествия в заливе Св. Лаврентия с судном "Ла Бретань", указал, что принцип добросовестности является одним из элементов, обеспечивающих достаточную гарантию против каких-либо рисков, вызываемых злоупотреблением одной из сторон своими правами³⁶.

4) Используемые в статье слова "заинтересованные государства" подразумевают 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

³³ Nuclear Tests case (Australia v. France), Judgment of 20 December 1974, I.C.J. Reports 1974, p. 268.

³⁴ См. M. Virally, review Essay of E. Zoller, La bonne foi en droit international public, 1977, в American Journal of International Law, vol. 77, p. 130.

³⁵ См. R. Rosenstock, "The Declaration of Principles of International Law Concerning friendly Relations: A Survey", American Journal of International Law, vol. 65, p. 734; см. в более общем плане Robert Kolb "La bonne foi en droit international public", Contribution à l'étude des principes généraux du droit, Paris, PUF, 2000, 756 p.

³⁶ International Law Reports, vol. 82, p. 614.

происхождения или государство, которое может быть затронуто, могут быть сами технологически развитыми и располагать необходимыми техническими возможностями. Во-вторых, термин "международная организация" означает 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 требования устава.

б) Просьбы о содействии могут поступать в международные организации от одного или более соответствующих государств. Принцип сотрудничества означает, что было бы целесообразно, чтобы такие просьбы поступали от всех соответствующих государств. Однако тот факт, что не все соответствующие 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

Осуществление

Соответствующие государства принимают в целях осуществления положений настоящих статей необходимые законодательные, административные или иные меры, включая создание подходящих механизмов по наблюдению.

Комментарий

1) В этой статье утверждается то, что может показаться очевидным, т.е. что в силу присоединения к этим статьям государства должны будут принимать необходимые меры по имплементации, будь то законодательного, административного или иного характера. 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 видов деятельности, регулируемых этими статьями³⁷.

2) Меры, о которых говорится в данной статье, включают, например, заслушивание соответствующих лиц 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 полностью по своему усмотрению. Ссылка на "подходящие механизмы по наблюдению" 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.

4) В данном контексте выражение "соответствующие государства" означает не только государство происхождения и государства, которые могут быть затронуты, но и другие государства, которые могут предвидеть, что они также могут стать "соответствующими государствами".

³⁷ Эта статья аналогична пункту 2 статьи 2 Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, который гласит следующее: "Каждая Сторона принимает необходимые законодательные, административные или другие меры для осуществления положений настоящей Конвенции, включая, 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" (см. сноску 6 выше).

Статья 6

Разрешение

1. Государство происхождения требует получения его предварительного разрешения для:
 - a) любого подпадающего под сферу охвата настоящих статей вида деятельности, осуществляемого на его территории или в иных местах под его юрисдикцией или контролем;
 - b) любого крупного изменения в виде деятельности, упомянутом в подпункте a);
 - c) любого плана изменить вид деятельности, который может превратить его в вид деятельности, подпадающий под сферу охвата настоящих статей.
2. Устанавливаемое государством требование в отношении разрешения применяется ко всем ранее осуществлявшимся видам деятельности, охватываемым настоящими статьями. Разрешения, уже данные государством для ранее существовавших видов деятельности, рассматриваются повторно, с тем чтобы соблюсти положения настоящих статей.
3. В случае невыполнения требований в отношении разрешения государство происхождения принимает надлежащие меры, в том числе, если это необходимо, прекращает действие такого разрешения.

Комментарий

- 1) Эта статья устанавливает основополагающий принцип, согласно которому необходимо получить предварительное разрешение государства на осуществление деятельности, сопряженной с риском нанесения существенного трансграничного ущерба, на его территории или в иных условиях под его юрисдикцией или контролем. 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 пункте 1 а) статьи 6, обязывает государство установить, осуществляется ли на его территории или в иных условиях под его юрисдикцией или контролем деятельность, сопряженная с риском причинения существенного трансграничного ущерба, и принять меры, предписываемые

этими статьями. Оно обязывает также государство ответственно и активно подходить к регулированию такой деятельности. Арбитражный суд по делу Trail Smelter вынес решение о том, что Канада "обязана добиться того, чтобы такие действия соответствовали установленному здесь обязательству Доминиона по международному праву"³⁸. Суд постановил, в частности, что предприятие "Трейл смелтер" обязано предотвращать любой ущерб от выбрасываемых им дымовых газов в штате Вашингтон"³⁹. Пункт 1 а) статьи 6 соответствует этому требованию.

3) Международный Суд в решении по делу Corfu Channel постановил, что государство несет обязательство "сознательно не допускать использования своей территории для действий, ущемляющих права других государств"⁴⁰.

4) Слова "на его территории или в других местах, находящихся под его юрисдикцией или контролем", взяты из статьи 2. Выражение "охватываемые настоящими проектами статей любые виды деятельности" означает все требования, установленные в данной статье для того, чтобы какой-либо вид деятельности входил в сферу применения настоящих статей.

5) В подпункте b) пункта 1 статьи 6 предусматривается, что требование в отношении предварительного разрешения применимо также к серьезному изменению, которое планируется внести в деятельность, уже регулируемую статьей 1, в тех случаях, когда такое изменение может увеличить риск или изменить характер или масштабы риска. Такие серьезные 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 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 серьезное изменение⁴¹. В пункте 1 с) статьи 6 рассматривается также случай, когда планируется внести изменение в изначально безвредную

³⁸ Op cit. (см. сноску 16 выше), pp. 1965-1966.

³⁹ Ibid., p. 1966.

⁴⁰ Corfu Channel case (Judgment of April 9th, 1949), I.C.J. Reports 1949, p. 4, at p. 22.

⁴¹ См. Current Policies, Strategies and Aspects of Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (United Nations publication, Sales No.E.96.II.E.11), p. 48.

деятельность, в результате чего эта деятельность превратится в вид деятельности, сопряженный с риском причинения существенного трансграничного ущерба. На такое изменение также требуется разрешение от государства.

6) В пункте 2 статьи 6 подчеркивается, что как только государство примет режим, закрепленный в настоящих статьях, требование в отношении разрешения должно быть распространено на все уже осуществляющиеся виды деятельности, охватываемые настоящими статьями. Видимо, 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 ввиду того, что государства обеспечивают осуществление стандартов в области безопасности или новых международных стандартов или обязательств. Однако, по мнению некоторых членов, этот вопрос следует отразить в новой статье, озаглавленной "Непрерывное предотвращение". Согласно одной точке зрения, в контексте деятельности, не запрещенной международным правом, обязанность получать разрешение на уже осуществляющиеся виды деятельности является чрезмерным бременем для операторов.

8) В пункте 3 статьи 6 отражены последствия несоблюдения осуществляющим деятельность субъектом требований в отношении разрешения. Государству происхождения, которое несет главную ответственность за наблюдение за этими видами деятельности, предоставляется необходимая свобода действий для обеспечения того, чтобы осуществляющий деятельность субъект выполнил соответствующие требования. В случае необходимости, это государство может прекратить действие такого разрешения и тем самым вообще запретить осуществление такой деятельности.

Статья 7

Оценка риска

Любое решение в отношении разрешения какого-либо вида деятельности, охватываемого настоящими статьями, основывается, в частности, на оценке возможного трансграничного ущерба, причиняемого этим видом деятельности, включая любую экологическую оценку воздействия.

Комментарий

- 1) В соответствии со статьей 7 государство, перед тем как дать оператору разрешение на деятельность, указанную в статье 1, должно обеспечить проведение оценки риска причинения в результате этой деятельности существенного трансграничного ущерба. Такая оценка позволяет государству определить величину и характер риска, порождаемого деятельностью, а следовательно и характер превентивных мер, которые ему следует принять.
- 2) Хотя оценка воздействия 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, подвергшемся загрязнению промышленными дымами"⁴².
- 3) Требование статьи 8 полностью соответствует Принципу 17 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию, 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 предлагаемых видов деятельности, которые могут оказать значительное негативное влияние на окружающую среду и которые подлежат утверждению решением компетентного национального органа"⁴³.

⁴² Op. cit., см. сноску 16 выше, pp. 1973-1974.

⁴³ См. сноску 1 выше.

Требование о проведении оценки неблагоприятных последствий деятельности в той или иной форме включено во многие международные конвенции⁴⁴. Наиболее примечательной из них является Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте от 25 февраля 1991 года, которая полностью посвящена процедуре проведения таких оценок и их конкретному содержанию⁴⁵.

4) Весьма распространенным способом оценки соответствующего потенциального ущерба становится практика предъявления требования о представлении заключения об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС). Концепция правовой обязанности проводить оценку воздействия на окружающую среду в соответствии с национальным законодательством впервые была разработана в Соединенных Штатах Америки в 70-е годы. Позднее Канада и Европа приняли такой же подход и в основном регламентировали его в рамках руководящих принципов. В 1985 году

⁴⁴ См., например, статьи 205 и 206 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву (см. выше сноску 12); статью 4 Конвенции по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики (см. выше сноску 18); статью 8 Протокола об охране окружающей среды к Договору об Антарктике от 4 октября 1991 года, *International Legal Materials*, vol. 30, p.1461; статью 14 (1) а) и b) Конвенции о биологическом разнообразии от 5 июня 1992 года (см. сноску 12 выше); статью 4 Соглашения АСЕАН об охране природы и природных ресурсов от 9 июля 1985 года UNEP, *Selected Multilateral Treaties in the Field of Environment*, vol. 2, p. 343; Нумейскую конвенцию об охране и освоении природных ресурсов и окружающей среды южно-тихоокеанского региона от 25 ноября 1986 года, *International Legal Materials*, vol. 26 (1986), p. 38; статью XI Кувейтской региональной конвенции о сотрудничестве в деле охраны морской среды от загрязнения от 24 апреля 1978 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1140, p.133; и Джиддийскую региональную конвенцию об охране окружающей среды в Красном море и Аденском заливе от 14 февраля 1982 года, UNEP, *op. cit.*, p. 144. В некоторых договорах требование об оценке воздействия на окружающую среду подразумевается. Например, оба многосторонних договора о системах связи предусматривают, что подписавшие их стороны должны использовать свои объекты связи таким образом, чтобы не создавать помех для функционирования средств связи других государств-участников. Пункт 2 статьи 10 Международной радиотелеграфной конвенции 1927 года обязывает стороны Конвенции эксплуатировать свои станции таким образом, чтобы не создавать помех для радиосвязи, осуществляемой другими государствами-участниками или лицами, которые пользуются такой связью с разрешения этих государств. League of Nations, *Treaty Series*, vol. LXXXIV, p. 97. Кроме того, в Международной конвенции 1936 года об использовании радиовещания в интересах мира запрещается вещание на другое государство любых программ, побуждающих население к действиям, не совместимым с поддержанием внутренней безопасности в этом государстве. *Ibid.*, vol. CLXXXVI, p. 301.

⁴⁵ См. сноску 6 выше.

директивой Европейского сообщества на государства-члены была возложена обязанность выполнять минимальное требование об оценке воздействия на окружающую среду. С того времени многие другие страны также установили в своем национальном законодательстве, что проведение ОВОС является необходимым условием выдачи разрешения на осуществление экспериментальной или опасной промышленной деятельности⁴⁶. По данным одного из исследований Организации Объединенных Наций, ОВОС уже доказала свою полезность с точки зрения достижения и укрепления устойчивого развития, поскольку в ней принцип предусмотрительности сочетается с принципом предотвращения ущерба окружающей среде и предусматривается широкое участие общественности⁴⁷.

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. 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. 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

⁴⁶ Обзор различных правовых и административных систем стран Северной Америки и Европы применительно к политике, планам и программам ОВОС см. в издании "Application of Environmental Impact Assessment Principles to Policies, Plans and Programmes" (United Nations publication, Sales No. E.92.II.E.28), pp. 42-43. В настоящее время то или иное законодательство в области ОВОС имеют примерно 70 развивающихся стран. Другие страны либо занимаются выработкой нового и дополнительного законодательства в области ОВОС, либо планируют сделать это. См. M. Yeater and L. Kurukulasuriya, "Environmental Impact Assessment Legislation in Developing Countries", in Sun Lin and Lal Kurukulasuriya (eds.), "UNEP's New Way Forward: Environmental Law and Sustainable Development" (UNEP, 1995), p. 259; G.J. Martin, "Le concept de risque et la protection de l'environnement: évolution parallèle ou fertilisation croisée?" в Les Hommes et l'environnement, en hommage à Alexandre Kiss, Paris, Frison-Roche, 1998, pp. 451-460.

⁴⁷ См. Current Policies, Strategies and Aspects of... см. сноску 41 выше.

контексте⁴⁸, в которой подробно излагается содержание такой оценки. 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 юрисдикции⁴⁹, в заключении № 8, также подробно излагается содержание оценки в связи с морской добычей полезных ископаемых и морским бурением.

7) Конкретное содержание оценки должно предписываться внутренним законодательством государства, проводящего такую оценку⁵⁰. Однако для целей статьи 7 такая оценка должна включать в себя анализ возможного трансграничного вредного воздействия такой деятельности. Согласно статье 8 государство происхождения должно будет направлять оценку риска государствам, которые могут пострадать от такой деятельности. Для того чтобы эти государства могли определить риск, которому они подвергаются, им необходимо знать о том, каковы возможные вредные последствия деятельности и какова вероятность причинения ущерба.

⁴⁸ Статья 4 Конвенции 1991 года об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 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: а) описание планируемой деятельности и ее цели; б) описание, при необходимости, разумных альтернатив (например, географического или технологического характера) планируемой деятельности, в том числе варианта отказа от деятельности; в) описание тех элементов окружающей среды, которые, вероятно, будут существенно затронуты планируемой деятельностью или ее альтернативными вариантами; г) описание возможного воздействия на окружающую среду планируемой деятельности и ее альтернативных вариантов и оценка его масштабов; д) описание предохранительных мер, направленных на то, чтобы свести к минимуму вредное воздействие на окружающую среду; е) конкретные указания на методы прогнозирования и лежащие в их основе исходные положения, а также соответствующие используемые данные об окружающей среде; ж) выявление пробелов в знаниях и неопределенностей, которые были обнаружены при подготовке требуемой информации; з) при необходимости, краткое содержание программ мониторинга и управления и всех планов послепроектного анализа; и) резюме нетехнического характера, при необходимости, с использованием визуальных средств представления материала (карт, графиков и т.д.), см. сноску 6 выше.

⁴⁹ См. UNEP/GC.9/5/Add.5, приложение III.

⁵⁰ Формат ОВОС, предусмотренный законодательством большинства стран, см. М. Yeater and L. Kurukulasuriya (см. сноску 46), стр. 260.

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) Эта статья не обязывает государства требовать проведения оценки риска в отношении любой деятельности, осуществляющейся на их территории или в иных условиях под их юрисдикцией или контролем. Виды деятельности, сопряженные с риском причинения значительного трансграничного ущерба, 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 существенного трансграничного ущерба⁵¹. Существуют также некоторые конвенции, в которых перечислены потенциально вредоносные виды деятельности, что также способно служить указанием на то, что данные виды деятельности могут подпадать под сферу действия настоящих статей⁵².

Статья 8

Уведомление и информация

1. Если упомянутая в статье 7 оценка указывает на риск причинения значительного трансграничного ущерба, государство происхождения своевременно уведомляет об этом риске и об этой оценке государство, которое может быть затронуто, и препровождает ему имеющуюся техническую и всю иную соответствующую информацию, на которой основана оценка.

⁵¹ Например, статья 4 Конвенции 1974 года по предотвращению загрязнения моря из наземных источников обязывает стороны исключить или ограничить загрязнение окружающей среды некоторыми веществами, перечень которых содержится в приложении к этой Конвенции (Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment, Ref. Series 3, 1983, p. 430). Аналогичным образом в Конвенции 1992 года о защите морской среды района Балтийского моря в приложении I содержится список опасных веществ, а в приложении II - ядовитых веществ и материалов, сброс которых либо запрещен, либо строго ограничен, [ИМО 1] LDC.2/Circ. 303. См. также Протокол к Конвенции 1976 года о защите Средиземного моря от загрязнения, ibid.; и Конвенцию 1976 года о защите Рейна от загрязнения химическими веществами (United Nations, Treaty Series, vol. 1124, p. 375).

⁵² См. сноску 6 выше.

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

Комментарий

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

2) В статье 8 от государства происхождения требуется направление уведомления другим государствам, которые, вероятно, будут 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 ущерба.

3) Обязательство по уведомлению других государств о риске значительного ущерба, которому они подвергаются, отражено в деле *Corfu Channel*, по которому Международный Суд определил обязательство по предупреждению как обязательство, которое основывается на "элементарных соображениях человечности"⁵³. Этот принцип признается в контексте использования международных водотоков, и в этом контексте он воплощен в ряде международных соглашений, решений международных судов и трибуналов, деклараций и резолюций, принятых межправительственными организациями, конференциями и совещаниями, а также в исследованиях межправительственных и международных неправительственных организаций⁵⁴.

⁵³ *Op. cit.* (см. сноску 40 выше), р. 22.

⁵⁴ Договоры, касающиеся предварительного уведомления и обмена информацией в связи с водотоками, см. пункт 6 комментария к статье 12 "Уведомление о планируемых мерах, сопряженных с возможными неблагоприятными последствиями" проекта статей по праву несудоходных видов использования международных водотоков, Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок девятая сессия, Дополнение № 10 (A/49/10), глава III.D, часть III.

4) Помимо темы международных водотоков принцип уведомления был также признан в отношении других видов деятельности, имеющих трансграничные последствия. Например, в этой связи можно упомянуть статью 3 Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте⁵⁵ и статьи 3 и 10 Конвенции о трансграничных последствиях промышленных аварий⁵⁶. В Принципе 19 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию говорится о своевременном уведомлении:

"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 воли"⁵⁷.

5) Процедура уведомления была установлена рядом резолюций ОЭСР. Например, в отношении некоторых химических веществ в резолюции С (71)73 ОЭСР от 18 мая 1971 года предусматривается, 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 существенные последствия для экономики и торговли других государств⁵⁸. Резолюция С (74)224 ОЭСР от 14 ноября 1974 года относительно "Принципов, касающихся трансграничного загрязнения", содержит принцип информирования и консультаций, который требует направления уведомления и проведения консультаций до осуществления любой деятельности, которая может порождать риск существенного трансграничного

⁵⁵ В статье 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. См. сноску 22 выше.

⁵⁶ International Legal Materials, vol. 31 (1992), p. 1333.

⁵⁷ См. сноску 1 выше.

⁵⁸ OECD, OECD and the Environment, 1986, p. 89, пункт 4 приложения.

загрязнения⁵⁹. Принцип уведомления широко признан в случае чрезвычайных экологических ситуаций⁶⁰.

6) Если оценка свидетельствует о риске причинения существенного трансграничного ущерба 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 препровождением технической и другой информации, которая была получена в связи с данным видом деятельности. Такая информация обычно обнаруживается 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, т.е. данные измерений, статистические таблицы и т.д., но и анализ информации, который использовался самим государством происхождения для определения риска причинения трансграничного ущерба. Под имеющимися данными подразумеваются также другие данные, которые могут появиться после направления государствам, которые могут быть затронуты, первоначально имевшихся данных.

7) Государства сами принимают решение о том, каким образом они будут информировать государства, которые, вероятно, будут затронуты. В целом предполагается, что государства будут непосредственно связываться с другими государствами по дипломатическим каналам. В отсутствие дипломатических отношений государства могут направлять уведомления другим государствам через какое-либо третье государство.

8) В пункте 1 рассматривается также ситуация, при которой государство происхождения, несмотря на все свои усилия и осмотрительность, оказывается не в состоянии выявить все государства, которые могут быть затронуты, до выдачи разрешения на осуществление деятельности, и 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.

⁵⁹ Ibid., p. 142.

⁶⁰ См. комментарий к пункту 1 статьи 17 ниже.

9) В пункте 2 устанавливается, что соответствующие государства должны ответить в течение разумного срока, не превышающего шести месяцев. Как правило, это срок, который позволяет заинтересованным государствам произвести оценку соответствующих данных и сделать свои собственные выводы. Условием осуществления этого требования выступает сотрудничество и добросовестность.

Статья 9

Консультации относительно превентивных мер

1. Соответствующие государства, по просьбе любого из них, вступают в консультации в целях достижения приемлемых решений относительно мер, которые должны быть приняты для предотвращения значительного трансграничного ущерба или в любом случае сведения к минимуму риска его причинения. Соответствующие государства договариваются в начале таких консультаций о разумных сроках этих консультаций.
2. Соответствующие государства изыскивают решения, основанные на справедливом балансе интересов в свете статьи 10.
3. Если консультации, о которых говорится в пункте 1, не приводят к принятию согласованного решения, государство происхождения тем не менее учитывает интересы государства, которое может быть затронуто в случае, если оно решит разрешить осуществление этого вида деятельности, без ущерба для прав любого государства, которое может быть затронуто.

Комментарий

- 1) Статья 9 требует от соответствующих государств, т.е. государства происхождения и государств, которые могут быть затронуты, проводить консультации с целью согласования мер по предотвращению существенного трансграничного ущерба или в любом случае сведения к минимуму риска его нанесения. 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, и не предусматривает права вето для тех государств, которые, вероятно, будут 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 консультируются друг с другом с целью отыскания приемлемого решения в отношении мер, которые должны быть приняты для предотвращения существенного трансграничного ущерба и в любом случае сведения к минимуму риска его причинения.

3) Принцип добросовестности является неотъемлемой частью какого-либо 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 рек"⁶¹.

4) В связи с данным конкретным аспектом добросовестности важное значение имеет также решение Международного Суда по делу Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland). 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"⁶². Комиссия также полагается на решение Суда по делам North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany v. Denmark and Federal Republic of Germany v. Netherlands)⁶³, которое касается способа проведения переговоров, имеющего отношение к данной статье. По этим делам Суд постановил следующее:

⁶¹ Op. cit. (см. сноску 17 выше).

⁶² Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland) case, Merits, Judgment of 25 July 1974, I.C.J. Reports 1974, para. 78.

⁶³ North Sea Continental Shelf cases (Federal Republic of Germany v. Denmark, and Federal Republic of Germany v. Netherlands), Judgment of 20 February 1969, I.C.J. Reports 1969, p. 3, especially paras. 85 and 87.

"а) стороны несут обязательство вступать 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 несут обязательство 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;"⁶⁴.

Хотя Суд в этом решении говорит о "переговорах", считается, что требование о проявлении добросовестности сторонами в ходе консультаций или переговоров касается и одного, и другого.

5) Цель консультаций заключается в том, чтобы стороны нашли приемлемые решения в отношении мер, которые должны быть приняты для предотвращения существенного трансграничного ущерба и в любом случае сведения к минимуму риска его нанесения. 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 нанесения существенного трансграничного ущерба или, если это не представляется возможным, свести к минимуму риск нанесения такого ущерба. Согласно статье 4, стороны кроме того должны сотрудничать при осуществлении таких мер. Это требование также вытекает из той точки зрения, что обязательство проявлять надлежащую осмотрительность, являющееся узловым для данных положений, призванных предотвратить и в подобном случае свести к минимуму риск существенного трансграничного ущерба, 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 10, поскольку государство происхождения направило другим государствам уведомление о том, что деятельность, которую оно намеревается

⁶⁴ Ibid., para 85.

осуществлять, может создать риск нанесения значительного трансграничного ущерба, или же в ходе обмена информацией в соответствии со статьей 12, либо в контексте статьи 11, касающейся процедур в отсутствие уведомления.

8) Сфера применения статьи 9 является весьма широкой. 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 относительно 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 могут 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, вероятно, будут затронуты, права вето. В этом контексте Комиссия напоминает о решении по делу Lake Lanoux, в котором арбитражный суд отметил, что в определенных ситуациях сторона, которая, вероятно, будет затронута, может в нарушение принципа добросовестности парализовать подлинные усилия по проведению переговоров⁶⁵. Чтобы учесть эту возможность, данная статья предусматривает, что государство происхождения может продолжать деятельность, поскольку отсутствие такой альтернативы фактически порождает право вето для государств, которые, вероятно, будут затронуты. Государство происхождения, хотя ему и разрешается продолжать деятельность, все же обязано учитывать интересы государств, которые, вероятно, будут затронуты. В результате консультаций государству происхождения становится известной озабоченность государств, которые, вероятно, будут затронуты, и оно с большим основанием может серьезным образом учитывать ее при осуществлении этой деятельности.

⁶⁵ Op. cit. (см. сноску 17 выше), p. 128.

11) Последняя часть пункта 3 также защищает интересы права могут быть затронуты. Эта формулировка должна иметь широкое толкование, с тем чтобы включать такие права, какие государства, которые могут быть затронуты, имеют в соответствии с какой-либо нормой международного права, общими принципами права и внутригосударственным правом, включая право добиваться назначения беспристрастной комиссии по установлению фактов, о которой говорится в статье 19.

Статья 10

Факторы, связанные с установлением справедливого баланса интересов

Для достижения справедливого баланса интересов, о котором говорится в пункте 2 статьи 9, соответствующие государства учитывают все относящиеся к этому факторы и обстоятельства, включая:

- a) степень риска причинения значительного трансграничного ущерба и наличие средств предотвращения такого ущерба, или сведения к минимуму его риска, или устранения ущерба;
- b) важность деятельности с учетом ее общей пользы социального, экономического и технического характера для государства происхождения в сопоставлении с потенциальным ущербом для государства, которое может быть затронуто;
- c) риск причинения значительного ущерба окружающей среде и наличие средств предотвращения такого ущерба или сведения к минимуму его риска, или восстановления окружающей среды;
- d) степень, в которой государство происхождения и, в соответствующих случаях, государство, которое может быть затронуто, готовы покрывать часть затрат на предотвращение;
- e) экономическую эффективность этого вида деятельности в сопоставлении с затратами на предотвращение и с возможностью осуществления этого вида деятельности в других местах или другими средствами или его замены каким-либо альтернативным видом деятельности;

f) стандарты предотвращения, применяемые государством, которое может быть затронуто, к таким же или сопоставимым видам деятельности, и стандарты, применяемые в сопоставимой региональной или международной практике.

Комментарий

1) Цель этой 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 несудоходного использования международных водотоков 1997 года

2) Основное положение данной статьи предусматривает, что "для достижения справедливого баланса интересов, как указывается в пункте 2 статьи 9, заинтересованные государства учитывают все соответствующие факторы и обстоятельства". Далее в статье приводится неисчерпывающий 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. Некоторые из этих факторов могут иметь значение в каком-либо конкретном случае, тогда как другие - нет, а ряд других факторов, не содержащихся в перечне, может оказаться относящимся к делу. 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 позволят сторонам сопоставлять затраты и выгоды, которые могут возникать в каком-либо конкретном случае.

3) В подпункте а) сопоставляются степень риска нанесения существенного трансграничного ущерба и наличие средств предотвращения такого ущерба или сведения к минимуму риска его причинения, а также возможность возмещения ущерба. Например, степень риска нанесения ущерба может быть высокой, однако можно принять меры, которые помогут предотвратить или уменьшить такой риск, или же могут существовать возможности для возмещения ущерба. Сопоставления здесь носят как количественный, так и качественный характер.

4) В подпункте b) сопоставляется важность деятельности с учетом ее общих преимуществ социального, экономического и технического характера для государства происхождения с возможным ущербом для государств, которые, вероятно, будут 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 преимущества, полученного одним государством, с ущербом, нанесенным другому государству"⁶⁶.

В более поздний период государствам, как представляется, удалось найти способы справедливого решения ряда трансграничных споров; соответствующие положения содержатся в соглашениях, касающихся выбросов калия французскими предприятиями в Рейн, загрязнения водоемов на границе между США и Мексикой и кислотных дождей, выпадающих в Северной Америке и Европе⁶⁷.

5) В подпункте c) - так же, как и в пункте a) - сопоставляются риск существенного ущерба окружающей среде и наличие средств предотвращения такого ущерба или сведения к минимуму риска его причинения, а также возможность 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 и необратимого ущерба, отсутствие полной научной уверенности не используется в качестве причины для отсрочки принятия экономически эффективных мер по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды"⁶⁸.

⁶⁶ Wurttemberg and Prussia v. Baden (Donauversinkung case) (1927) in Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen (Berlin, de Gruyter) vol. 116, Appendix, pp. 18-45 (1927), in Annual Digest of Public International Law Cases, (1927-1928) (London, 1931), p. 131; см. также Kansas v. Colorado (1907) 206 US 100. Washington v. Oregon (1936) 297 US 517.

⁶⁷ См. Конвенцию о защите Рейна от загрязнения хлоридами 1976 года, International Legal Materials, vol. 16 (1977), p. 265 с Протоколом 1991 года к ней. Agreement on the Permanent and Definitive Solution of the International Problem of the Salinity of the Colorado River, International Legal Materials, vol. 12 (1973), p. 1105. Конвенцию о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 года, International Legal Materials, vol. 18 (1979), p. 1442. 1991 Agreement between the United States and Canada on Air Quality, International Legal Materials, vol. 30 (1991), p. 678. См. также А. Бойля и Д. Фристоуна, см. сноску 5 выше, стр. 4, и I. Romy, Les pollutions transfrontières des eaux: "l'exemple du Rhin", Payot, Lausanne, 1990.

⁶⁸ См. сноску 1 выше.

6) Принцип предосторожности был впервые подтвержден в "общеевропейском Бергенском заявлении министров, принятом государствами - членами Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций 15 мая 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"⁶⁹. 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 страданий⁷⁰.

7) Принцип предосторожности был также включен в различные другие конвенции или упоминается в них: 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 1991 года⁷¹, пункт 3 статьи 3 Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата⁷²; пересмотренная статья 130 (174 в сводном варианте), включенная в Римский договор о создании Европейского экономического сообщества в результате принятия Маастрихтского договора о Европейском союзе⁷³; и статья 2 Венской конвенции об охране озонового слоя 1985 года⁷⁴. Можно отметить, что в предыдущих договорах принцип предусмотрительности имел очень широкое толкование и конкретных ссылок на него не делалось.

8) В соответствии с Рио-де-Жанейрской декларацией принцип предосторожности представляет собой весьма общую норму осмотрительного поведения. Он означает, что государства должны постоянно рассматривать свои обязательства по предотвращению в

⁶⁹ "Доклад Европейской экономической комиссии о работе Бергенской конференции (8-16 мая 1990 года)", A/CONF.151/PC/10, приложение I, пункт 7.

⁷⁰ Решение 15/27 Совета управляющих (1989 год); см. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок четвертая сессия, Дополнение № 25 (A/44/25), приложение I. См. также P. Sands, *op. cit.*, см. сноску 5 выше, стр. 210.

⁷¹ International Legal Materials, vol. 30 (1991), p. 775.

⁷² Ibid., vol. 31 (1992), p. 848.

⁷³ Ibid., vol. 31 (1992), p. 247.

⁷⁴ Ibid., vol. 26 (1987), p. 1529.

свете последних научных разработок⁷⁵. Международный суд в своем решении от 25 сентября 1997 года по делу *Gabčíkovo-Nagymaros Project* предложил сторонам "по-новому взглянуть на последствия для окружающей среды функционирования теплоэлектростанции в Габчикове", которая была сооружена на Дунае согласно договору, заключенному в 1977 году - т.е. в свете новых требований в области охраны окружающей среды⁷⁶.

9) Государства должны изыскивать приемлемые средства восстановления, насколько это возможно, положения, существовавшего до нанесения ущерба. Считается, что на это должно обращать особое внимание как на фактор, учитываемый соответствующими государствами, которым вменяется в обязанность принимать экологически целесообразные меры.

10) В подпункте d) предусматривается, что одним из элементов, определяющих выбор превентивных мер, является готовность государства происхождения и государств, которые, вероятно, будут затронуты, покрывать часть затрат на предотвращение. Например, если государства, которые, вероятно, будут затронуты, готовы нести долю расходов на принятие превентивных мер, то, возможно, было бы разумным, учитывая и другие факторы, ожидать того, что государство происхождения примет более дорогостоящие, но и более эффективные превентивные меры. Это, однако, не должно снижать значение мер обеспечения экономической эффективности, которые государство происхождения обязано принимать в первую очередь при принятии надлежащих мер, как того требует статья 3.

⁷⁵ О принципе предусмотрительности в целом см. D. Freestone and Hey (eds.), The Precautionary Principle and International Law: The Challenge of Implementation (1996), p. 274; J. Cameron, "The status of the Precautionary Principle in International Law" in O'Riordan and Cameron (eds.), Interpreting the Precautionary Principle (1994) pp. 262-289; H. Hohmann, Precautionary Legal Duties and Principles of Modern International Environmental Law: The Precautionary Principle: International Environmental Law between Exploitation and Protection (1994). P. Martin-Bidou, "Le principe de précaution en droit international de l'environnement", in Revue général de droit international public, 1999-3, pp. 631-665; E. Zaccai et J.N. Missa (éd.), Le principe de précaution, Significations et conséquences, Edition de l'Université de Bruxelles, 2000, pp. 117-142.

⁷⁶ I.C.J. Reports 1997, 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, ibid., pp. 39-46.

11) Эти соображения согласуются с основополагающей политикой в области борьбы с загрязнением и сутью так называемого принципа "загрязнитель платит". Впервые этот принцип был предложен Советом ОЭСР в 1972 году⁷⁷. 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 интернационализации экологических издержек и использованию экономических средств, принимая во внимание подход, согласно которому загрязнитель должен в принципе покрывать издержки, связанные с загрязнением, должным образом учитывать общественные интересы, не нарушая международную торговлю и инвестирование"⁷⁸.

Этот по своей сути экономический 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 окружающей среды. Он способствует также интернализации расходов на принятие санкционированных государством технических мер, что имеет особое значение в свете неэффективности и конкурентной несбалансированности государственных субсидий⁷⁹. Этот принцип широко применяется в рамках Европейского сообщества, хотя, разумеется, не во всех странах одинаково, а с некоторыми отклонениями, согласованными между двумя или несколькими соседними государствами⁸⁰. Вместе с тем

⁷⁷ OECD, Environment Directive on equal right of access and nondiscrimination in relation to transfrontier pollution, 1986, cited in "Survey of liability regimes relevant to the topic of international liability for injurious consequences arising out of acts not prohibited by international law", A/CN.4/471, пункт 102.

⁷⁸ См. сноску 1 выше.

⁷⁹ См. H. Smets, "Polluter-Pays Principle in the Early 1990s", in L. Campiglio et al. The Environment After Rio: International Law and Economics (Graham and Trotman, 1994), p. 134; S.E. Gaines, "The Polluter-Pays Principle: Free Market Equity to Environmental Ethos", Texas International Law Journal, vol. 26 (1991), p. 470; доклад Генерального секретаря, озаглавленный "Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию: применение и осуществление", E/CN.17/1997/8, пункты 87-90.

⁸⁰ См. Smets, ibid., pp. 141-144; I. Brownlie, "State Responsibility and International Pollution: A Practical Perspective" in D.B. Magraw International Law and Pollution, (University of Pennsylvania Press, 1986). Also D.B. Magraw, "Legal Treatment of Developing Countries: Differential, Contextual and Absolute Norms", Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, vol. 1 (1990), p. 83.

целесообразность использования этого принципа применительно к вопросам выполнения обязательств в отношении предотвращения или даже вопросов материальной ответственности оспаривается⁸¹.

12) 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).

13) В подпункте е) приводится ряд факторов, которые должны сопоставляться и приниматься во внимание. 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 ... другими средствами" призваны учесть, например, ситуацию, в которой один вид химического вещества, используемого в ходе деятельности и могущего быть источником трансграничного ущерба, может быть заменен другим химическим веществом; или же механическое оборудование на заводе или фабрике может быть заменено другим оборудованием. Слова "замена [деятельности] каким-либо альтернативным видом деятельности" 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 нанесения существенного трансграничного ущерба.

⁸¹ Alexander Kiss, "The Rio Declaration on Environment and Development", in L. Campiglio et. al., *ibid.*, p. 61; P. Sands, "International Law in the Field of Sustainable Development: Emerging Legal Principles", in Winfield Lang (ed.), Sustainable Development and International Law (London Graham and Trotman/Martinus Nijhoff, 1995), p. 66; E. Brown Weiss, "Environmental Equity: The Imperative for the 21st Century" in Winfield Lang (ed.), *ibid.*, p. 21; Survey of Liability Regimes, op. cit. (сноска 77 выше), para. 114.

14) В подпункте f) сопоставляется стандарт предупреждения, которого требует государство происхождения, со стандартом, применяемым к такой же или сопоставимой деятельности в государстве, которое, вероятно, будет затронуто. Это можно обосновать тем, что в целом, может быть, неразумно требовать от государства происхождения соблюдать намного более высокий стандарт предупреждения, чем стандарт, применяемый в государствах, которые, вероятно, будут затронуты. Однако сам по себе этот фактор не является решающим. Могут возникать ситуации, в которых государство происхождения, как можно ожидать, будет применять к деятельности стандарты предупреждения, которые являются более высокими, чем стандарты, применяемые в государствах, которые, вероятно, будут затронуты, т.е. ситуации, когда государство происхождения является высокоразвитым государством и применяет установленные в нем нормы права окружающей среды. Эти нормы могут быть намного более жесткими, чем положения, применяемые в государствах, которые могут быть затронуты, и государство происхождения ввиду его уровня развития будет применять их в соответствии со своими собственными стандартами, законами и правилами.

15) Государства должны также принимать во внимание стандарты предупреждения, применяемые к такой же или сопоставимой деятельности в других регионах, или, если таковые есть, международные стандарты предупреждения, применимые к аналогичным видам деятельности. Это имеет особое значение в том случае, когда, например, заинтересованные государства не имеют какого-либо стандарта предупреждения в отношении такого рода деятельности или же они желают улучшить свои действующие стандарты.

Статья 11

Процедуры в отсутствие уведомления

1. Если государство имеет разумные основания полагать, что вид деятельности, планируемый или осуществляемый в государстве происхождения, может создать риск причинения ему значительного трансграничного ущерба, оно может просить государство происхождения применить положения статьи 8. Эта просьба сопровождается документированным пояснением с изложением его оснований.

2. В том случае, если государство происхождения тем не менее приходит к выводу, что оно не обязано давать уведомление в соответствии со статьей 8, оно в разумные сроки информирует об этом запрашивающее государство, предоставляя документированное

пояснение с изложением оснований такого вывода. Если этот вывод не удовлетворяет это государство, то по его просьбе оба государства незамедлительно вступают в консультации в порядке, указанном в статье 9.

3. В ходе консультаций государство происхождения, если об этом просит другое государство, обеспечивает принятие надлежащих и практически осуществимых мер для сведения к минимуму риска и, в соответствующих случаях, обеспечивает приостановление осуществления данного вида деятельности на разумный период.

Комментарий

- 1) В статье 13 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 предприятием, и оно разумно полагает, что эта деятельность сопряжена с риском нанесения ему значительного ущерба.
- 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 "применения положений статьи 8" не следует воспринимать как обязательство, предполагающее, что государство, которое намерено санкционировать или санкционировало деятельность, обязательно не выполнило свои обязательства по статье 8. Иными словами, государство могло провести оценку возможности нанесения запланированной деятельностью значительного трансграничного ущерба и, проявив добросовестность, сделать вывод о том, что она не повлечет за собой никаких таких последствий. Пункт 1 разрешает государству потребовать, чтобы государство происхождения деятельности "повторно изучило" проведенную им оценку и сделанный им вывод, и он 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 такую просьбу, должны быть удовлетворены два следующих условия. Во-первых, государство, обращающееся с просьбой, должно иметь "разумные основания полагать", что рассматриваемая деятельность может быть сопряжена с риском нанесения значительного ущерба. Во-вторых, государство, обращающееся с просьбой, должно представить "документированное объяснение, в котором излагаются его основания". Выполнение этих условий требуется для того, чтобы у государства, обращающегося с просьбой, имелось нечто большее чем смутные и необоснованные опасения. Серьезное и

обоснованное мнение необходимо, в частности, потому, что существует такая возможность, когда к государству происхождения может быть обращена просьба приостановить осуществление его планов в соответствии с пунктом 3 статьи 11.

4) Первое предложение пункта 2 касается случая, когда планирующие меры государство, проведя "повторное изучение", о котором говорится в пункте 2) настоящего комментария, приходит к выводу о том, что оно не обязано направлять уведомление согласно статье 8. В пункте 2 делается попытка обеспечить в такой ситуации справедливый баланс интересов соответствующих государств посредством требования к государству происхождения представить обоснование своего вывода, как это требуется от обращающегося с просьбой государства в соответствии с пунктом 1. Второе предложение пункта 2 касается случая, когда вывод государства происхождения не удовлетворяет государство, обращающееся с просьбой. В нем содержится требование о том, что в такой ситуации государство происхождения должно незамедлительно вступать по просьбе такого государства (или государств) в консультации. Такие консультации должны проводиться в том же порядке, который указан 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 и в любом случае сведения к минимуму риска причинения значительного трансграничного ущерба, и в том, что эти решения должны изыскиваться 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 период, если об этом просит другое государство в ходе консультаций. Соответствующие государства также могут договориться об ином.

6) Аналогичные положения предусмотрены другими правовыми документами. Статья 18 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков⁸² и пункт 7 статьи 3 Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте⁸³ также устанавливают процедуру, с помощью которой государство, которое, вероятно, будет затронуто деятельностью, может начать консультации с государством происхождения.

⁸² См сноску 18 выше.

⁸³ См. сноску 6 выше.

Статья 12

Обмен информацией

При осуществлении деятельности соответствующие государства своевременно обмениваются всей имеющейся в отношении этой деятельности информацией, касающейся предотвращения значительного трансграничного ущерба или, в любом случае, сведения к минимуму риска такого ущерба. Такой обмен информацией продолжается до тех пор, пока соответствующие государства сочтут 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, т.е. с целью предотвращения или, в любом случае, сведения к минимуму риска существенного трансграничного ущерба.
- 2) Статья 12 требует того, чтобы государства происхождения и потенциально затрагиваемые государства обменивались информацией о деятельности после того, как ее осуществление началось. Слова "в отношении этой деятельности" в сочетании со словами "всей имеющейся информацией" используются для того, чтобы подчеркнуть значение не информации вообще, а информации о конкретной деятельности. Предотвращение или сведение к минимуму риска трансграничного ущерба на основе концепции должной осмотрительности - это не разовое мероприятие; достижение этой цели требует непрекращающихся 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 существенного ущерба. Обычно такая информация становится известна государству происхождения. Однако, если государство, которое, вероятно, будет затронуто, обнаруживает любые сведения, которые могут быть полезны для целей предотвращения, ему следует знакомить 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 государствам⁸⁴. В контексте этих статей, если деятельность с большой вероятностью может затронуть лишь несколько государств, то обмен информацией осуществляется между непосредственно заинтересованными государствами. Если же информация 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 известна государству, ему следует быстро сообщить ее другим государствам, с тем чтобы заинтересованные государства располагали достаточным временем для проведения консультаций о надлежащих превентивных мерах или чтобы государства, которые, вероятно, будут 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 ущерба.

7) Второе предложение статьи 12 направлено на обеспечение обмена информацией в соответствии с настоящим 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

⁸⁴ Например, статья 10 Конвенции о защите моря от загрязнения из наземных источников, *International Legal Materials*, vol. 13, p. 352; статья 4 Венской конвенции о защите озонового слоя, *ibid.*, vol. 26, p. 1529; и статья 200 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву (см. сноску 12 выше) касаются проведения 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 (см. *International Legal Materials*, vol. 18, p. 1442). Такие примеры также содержатся в других конвенциях, например пункт 1 iii) статьи VI Кодекса поведения при аварийном загрязнении трансграничных внутренних вод (см. сноску 15 выше), статья 17 Конвенции о биологическом разнообразии (см. сноску 12 выше) и статья 13 Конвенции об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер (см. сноску 22 выше).

избежание риска причинения существенного трансграничного ущерба. Удачным примером в этой связи является деятельность в ядерной области, в результате которой образуются ядерные отходы, остающиеся даже после того, как сама деятельность завершается. Однако это является признанием того факта, что последствия некоторых видов деятельности даже после их завершения сохраняются, вызывая существенный риск нанесения трансграничного ущерба. При таких обстоятельствах обязательства государства происхождения не перестают действовать с прекращением соответствующего вида деятельности.

Статья 13

Информирование населения

Соответствующие государства с помощью надлежащих средств предоставляют населению, которое может быть затронуто каким-либо видом деятельности, охватываемым настоящими статьями, соответствующую информацию об этом виде деятельности, сопряженном с ним риске и ущербе, который мог бы быть причинен, а также выясняют его мнения.

Комментарий

1) Статья 13 требует от государств, когда это возможно и с помощью таких средств, которые являются целесообразными, предоставлять населению, которое может быть затронуто, будь то своему собственному или же населению других государств, информацию, касающуюся риска и ущерба, которые могут возникнуть в результате осуществления какого-либо вида деятельности при условии получения разрешения на это, а также выяснять его отношение к этой деятельности. Поэтому данная статья требует от государств: а) предоставлять населению информацию, касающуюся этой деятельности, а также сопряженного с ней риска и ущерба, и б) выяснять отношение населения к ней. Вполне очевидно, что цель предоставления населению информации заключается в обеспечении его осведомленности о данной деятельности, а впоследствии - в выяснении его отношения к этой деятельности. Без второго шага цель данной статьи становится недостижимой.

2) Информация, которая должна предоставляться населению, включает данные о самой деятельности, а также о характере и масштабах риска и ущерба, 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 государством, которое, вероятно, будет затронуто, в соответствии со статьей 11.

3) Разработка данной статьи вызвана новыми тенденциями в области международного права в целом и права окружающей среды в частности, направленными на вовлечение в процессы принятия решений лиц, жизнь, здоровье, имущество и окружающая среда которых могут быть затронуты, 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 по окружающей среде и развитию 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 защиты"⁸⁵.

5) Ряд других международно-правовых соглашений, которые были заключены в последнее время по экологическим проблемам, требуют от государств предоставлять своему населению информацию, а также возможность участвовать в процессах принятия решений. В этой связи уместно привести пункты 1 и 2 статьи VII Кодекса поведения при аварийном загрязнении трансграничных внутренних вод:

"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.

⁸⁵ См. сноску 1 выше.

2. Странам происшествия следует принимать все надлежащие меры для обеспечения физических и юридических лиц, подвергающихся серьезному риску аварийного загрязнения, достаточной информацией, с тем чтобы они могли осуществлять свои права, предоставляемые им национальным законодательством, в соответствии с целями настоящего Кодекса"⁸⁶.

Обязанность предоставлять соответствующую информацию населению также предусматривают статья 16 Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер⁸⁷, пункт 8 статьи 3 Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте⁸⁸, статья 17 Конвенции о защите морской среды района Балтийского моря⁸⁹ и статья 6 Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата⁹⁰; две Хельсинкских конвенции 1992 года по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер⁹¹ (статья 16) и о трансграничном воздействии промышленных аварий (статья 9 и приложение VIII)⁹²; директивы Европейского совета 90/313 о свободе доступа к информации об окружающей среде⁹³ и 96/82 о предотвращении опасности промышленных аварий, связанных с опасными веществами⁹⁴; статья 12 Конвенции о праве несудоходного использования международных водотоков⁹⁵; рекомендация Совета ОЭСР С (74) 224 от 14 ноября 1974 года о принципах, касающихся трансграничного загрязнения⁹⁶.

⁸⁶ См. сноску 15 выше.

⁸⁷ См. сноску 22 выше.

⁸⁸ См. сноску 6 выше.

⁸⁹ См. сноску 51 выше.

⁹⁰ International Legal Materials, vol. 31 (1992), p. 851.

⁹¹ См. сноску 22 выше.

⁹² См. сноску 6 выше.

⁹³ Official Journal of the European Communities, Series L, no. 158 (23 June 1990), p. 56.

⁹⁴ Ibid., no. 10 (14 January 1997), p. 13.

⁹⁵ См. сноску 18 выше.

⁹⁶ См. сноску 59 выше.

- 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. По мнению Комиссии, эта форма вовлечения общественности укрепляет усилия по предотвращению трансграничного и экологического ущерба.
- 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. В случае населения за пределами государственной границы 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 предоставляет, когда это возможно и с помощью таких средств, которые являются целесообразными, информацию той части своего населения, которая, вероятно, будет затронута, прежде чем дать ответ на уведомление.
- 9) "Население" включает отдельных лиц, заинтересованные группы (включая неправительственные организации) и независимых экспертов. Под широкой общественностью подразумеваются отдельные лица, не организованные в группы и не принадлежащие к конкретным структурам. Повышению активности участия населения может способствовать организация собраний общественности или публичных заседаний, о проведении которых объявляется в газетах, по радио и телевидению. Следует проводить консультации с населением и создавать благоприятные условия для его участия посредством предоставления ему необходимой информации о предлагаемой политике, плане или программе, сопряженных с риском причинения значительного трансграничного ущерба. Вместе с тем масштабы участия населения в проведении оценки могут определяться соображениями конфиденциальности. Кроме того, общественность во многих случаях не участвует или участвует лишь в минимальной степени в деятельности по определению масштабов политики, плана или программы ОЭП или же в обзоре

проекта документа. Участие общественности, однако, помогает получать информацию об опасениях, возникающих в связи с предлагаемыми мерами, дополнительных альтернативах и возможном воздействии на окружающую среду⁹⁷.

10) Помимо желательности поощрения участия населения в процессе принятия решений на национальном уровне по жизненно важным вопросам, касающимся процесса развития и допустимых пределов ущерба, в целях повышения обоснованности принимаемых решений и обеспечения их выполнения высказывается мысль о том, что в свете развития гуманитарного права участие населения как в рамках национального законодательства, так и в рамках международного права следует рассматривать как одно из прав человека, которое приобретает все большее значение. Вместе с тем отмечается также, что "хотя разработка норм в этой и в большинстве других областей международного права, вероятно, будет продолжаться и впредь, в будущем следует сделать упор на вопрос о контроле, и особенно на нерешенной проблеме обеспечения соблюдения уже существующих норм"⁹⁸.

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 сообщении ему информации в таком объеме, в каком она может быть сообщена в данных обстоятельствах.

Комментарий

1) Статья 14 призвана установить узкое исключение из обязательства государств предоставлять информацию в соответствии со статьями 8, 12 и 13. Государства не должны быть обязанными раскрывать информацию, которая имеет жизненно важное

⁹⁷ См. "Application of Environmental Impact Assessment Principles ..." (сноска 46 выше), pp. 4 and 8.

⁹⁸ См. T.M. Franck, "Fairness in the International Legal and Institutional System: General Course on Public International Law", pp. 9-498, *Recueil des cours*... 1993-III, vol. 240, p. 110. См. также Donna Craig and Diana Ponce Nava, "Indigenous Peoples' Rights and Environmental Law" in Sun Lin and Lal Kurukulasuriya, op. cit (сноска 46 выше), pp. 115-146.

значение для их национальной безопасности или считается промышленным секретом и защищается правами интеллектуальной собственности. Такого рода положение не является необычным в международных договорах, которые требуют обмениваться информацией. Статья 31 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков⁹⁹ 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 данных статей вполне вероятно, что некоторые виды деятельности, входящие в сферу применения статьи 1, могут быть связаны с использованием передовой технологии, а это значит, что речь идет о такого рода информации, которая защищается даже 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 об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер¹⁰⁰ и пункт 8 статьи 2 Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте¹⁰¹ предусматривают аналогичную охрану промышленных и коммерческих секретов.

3) Статья 14 признает необходимость достижения равновесия между законными интересами государства происхождения и государств, которые, вероятно, будут затронуты. Поэтому она требует от государства происхождения, которое не предоставляет информацию по соображениям национальной безопасности или охраны промышленных секретов, добросовестно сотрудничать с другими государствами в предоставлении такой информации, которая может быть предоставлена в таких обстоятельствах. Выражение "в таком объеме, в каком она может быть предоставлена", включает, например, общее описание риска, а также вида и масштабов ущерба, который может быть нанесен государству. Слова "в этих обстоятельствах" относятся к условиям, которыми оправдывается непредоставление информации. Статья 14 по сути стимулирует и предполагает добросовестное сотрудничество сторон.

⁹⁹ См. сноску 18 выше.

¹⁰⁰ См. сноску 22 выше.

¹⁰¹ См сноску 26 выше.

Статья 15

Недискриминация

Если заинтересованные государства не достигли иной договоренности о защите интересов физических и юридических лиц, которые могут подвергаться или подвергаются риску причинения значительного трансграничного ущерба в результате какой-либо деятельности, охватываемой настоящими статьями, государство не допускает дискриминации по признакам гражданства или места нахождения, или места, где может быть причинен вред, при предоставлении таким лицам в соответствии со своей правовой системой доступа к судебным или иным процедурам в целях защиты интересов или иного надлежащего удовлетворения.

Комментарий

- 1) В настоящей статье излагается основополагающий принцип, согласно которому государство происхождения обязано предоставлять доступ к своим судебным или другим процедурам без какой-либо дискриминации по признаку гражданства, местонахождения или места, где может быть причинен вред. Содержание этой статьи основывается на положениях статьи 32 Конвенции Организации Объединенных Наций о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года¹⁰².
- 2) Статья 15 содержит два основных элемента, а именно: недискриминацию по признакам гражданства или места нахождения 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, понесшее существенный трансграничный ущерб в результате деятельности, упомянутой в статье 1, вне зависимости от места, где мог возникнуть ущерб, пользовалось таким же режимом, который предоставляется государством происхождения своим собственным гражданам в случае причинения возможного ущерба внутри страны. Это обязательство не должно затрагивать существующей практики некоторых государств, которые требуют, чтобы нерезиденты или иностранцы как условие использования ими судебной системы 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".

¹⁰² См. сноску 18 выше.

3) В статье 15 также предусматривается, что государство происхождения не может осуществлять дискриминацию по признаку места, где может быть причинен вред. Другими словами, если существенный ущерб 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 ущерб возник за пределами его юрисдикции. Это положение также направлено на покрытие ущерба, который может быть нанесен лицам, не имеющим удостоверений личности или паспортов, а также коренному населению или клановым группам.

4) Это правило является остаточным, как на это указывают слова "если заинтересованные государства не достигли иной договоренности". Поэтому соответствующие государства могут договориться о наилучших способах предоставления защиты или возмещения лицам, которые могли понести существенный ущерб, например посредством двустороннего соглашения. Настоящие статьи побуждают соответствующие государства договариваться о специальном режиме в отношении деятельности, сопряженной с риском причинения существенного трансграничного ущерба. В таких договоренностях государства могут также предусматривать способы и средства защиты интересов лиц, затрагиваемых существенным трансграничным ущербом. Формулировка "защите 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, Конвенция об охране окружающей среды между Данией, Финляндией, Норвегией и Швецией от 19 февраля 1974 года предусматривает в статье 3 следующее:

"Любое лицо, которое затрагивается или может быть затронуто воздействием экологически вредной деятельности в другом Договариваемом 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 этой статьи в равной мере применимы к производству 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 о компенсации государства, в котором осуществляется соответствующая деятельность"¹⁰³.

6) Совет Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) принял рекомендацию об осуществлении режима равного доступа и недискриминации в случаях трансграничного загрязнения. Пункт 4 (а) этой рекомендации гласит следующее:

"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 ..."¹⁰⁴.

Статья 16

Готовность к чрезвычайным ситуациям

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

¹⁰³ United Nations, Treaty Series, vol. 1092, p. 279, также приводится в International Legal Materials, vol. XIII (1974), p. 591. Аналогичные положения содержатся в пункте 6 статьи 2 Конвенции ЕЭК об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (см. сноску 6 выше); в Руководящих принципах об ответственности за загрязнение трансграничных вод часть II.B.8, подготовленных Целевой группой ЕЭК по вопросу об ответственности за загрязнение трансграничных вод, документ ENVWA/R.45 от 20 ноября 1990 года; и в проекте Хартии экологических прав и обязанностей ЕЭК, пункт 6, подготовленном на совещании экспертов по праву окружающей среды, 25 февраля - 1 марта 1991 года, документ ENVWA/R.38, приложение I.

¹⁰⁴ OECD document C(77)28 (Final), annex, in OECD, OECD and the Environment, 1986, p. 150. Такую же направленность имеет принцип 14 проекта принципов поведения в области окружающей среды для руководства государств в вопросах сохранения и гармоничного использования природных ресурсов, принадлежащих двум или более государствам, которые были утверждены в решении 6/14 Совета управляющих Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) 19 мая 1978 года. (См. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать третья сессия, Дополнение № 25 (A/33/25), приложение I). Обсуждение принципа равного доступа см. в Van Hoogstraten, Environmental Policy and Law, vol. 2 (1976), p. 77.

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 1997 года, 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 организациями¹⁰⁵".

Необходимость разработки планов чрезвычайных мер на случай чрезвычайных ситуаций широко признана¹⁰⁶. 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. По мере необходимости государства могут провести переговоры и договориться о конкретных мерах безопасности или чрезвычайных мерах, согласовав вопросы регулирования риска существенного трансграничного ущерба; к таким мерам безопасности могут относиться: а) введение норм безопасности, касающихся месторасположения и функционирования промышленных предприятий, атомных электростанций и транспортных средств; б) текущее обслуживание оборудования и установок с целью обеспечения непрерывного соблюдения мер безопасности; с) мониторинг предприятий, транспортных средств или условий с целью выявления опасности и д) профессиональная подготовка работников и наблюдение за их

¹⁰⁵ См. сноску 18 выше. В качестве еще одного примера можно привести статью 199 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 года, в которой предусматривается, что "...государства совместно разрабатывают планы чрезвычайных мер на случай инцидентов, вызывающих загрязнение морской среды, и содействуют их осуществлению".

¹⁰⁶ См. E. Brown Weiss, "Environmental Disasters in International Law" in Anuario Jurídico Interamericano, 1986 (O.A.S., Washington, D.C., 1987), pp. 141-169. Принятая Европейским советом в 1983 году резолюция о праве окружающей среды, озаглавленная "Принципы 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, Environmental Policy and Law, vol. 12 (1984), p. 68.

работой с целью обеспечения выполнения ими норм безопасности. Планы на случай возникновения чрезвычайной ситуации должны предусматривать создание систем раннего оповещения.

2) Хотя государства происхождения несут главную ответственность за разработку планов действий в чрезвычайной ситуации, во многих случаях их целесообразнее составлять в сотрудничестве с другими государствами, которые могут быть затронуты, и компетентными международными организациями. Так, например, планы действий в чрезвычайной ситуации могут требовать участия других государств, а также компетентных в данной области международных организаций¹⁰⁷. Можно добавить, что наибольшая эффективность координации мер реагирования, возможно, будет обеспечена компетентной международной организацией, созданной соответствующими государствами.

3) Кроме того, для разработки планов действий в чрезвычайной ситуации целесообразнее всего создавать общие или совместные комиссии в составе представителей всех соответствующих государств. Необходимо также будет создать национальные контактные пункты для рассмотрения соответствующих вопросов и использования самых современных средств связи, необходимых для систем раннего оповещения¹⁰⁸. Широко известны планы проведения аварийно-спасательных работ при загрязнении морской среды, имеющем серьезные последствия. От государств требуется разрабатывать такие планы в соответствии со статьей 199 Конвенции ООН по морскому праву¹⁰⁹. Обязанность разрабатывать планы действий в чрезвычайной ситуации предусматривается также некоторыми двусторонними и многосторонними соглашениями, касающимися лесных пожаров, аварий на предприятиях атомной энергетики и других

¹⁰⁷ Обзор различных планов действий в чрезвычайной ситуации, разработанных рядом международных организаций и органов, как-то: ЮНЕП, ФАО, Координатором ООН по оказанию помощи в случае стихийных бедствий, УВКБ, ЮНИСЕФ, ВОЗ, МАГАТЭ и СИКР, см. B.G. Ramcharan, The International Law and Practice of Early Warning and Preventive Diplomacy: the Emerging Global Watch (Kluwer Academic Pub. 1991), Ch. 7 (The Practice of Early Warning; Environment, Basic Needs and Disaster Preparedness), pp. 143-168.

¹⁰⁸ По вопросам создания совместных комиссий см., например, the Indus Waters Treaty, United Nations, Treaty Series, vol. 419, p. 125, и Конвенцию о защите Рейна от загрязнения химическими веществами, United Nations, Treaty Series, vol. 1124, p. 375.

¹⁰⁹ См. сноску 12 выше.

экологических катастроф¹¹⁰. 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..."¹¹¹.

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 виде деятельности, подпадающем под сферу охвата настоящих статей и представляет ему всю соответствующую и имеющуюся информацию.

Комментарий

1) Настоящая статья касается обязательств государств-членов принимать меры с целью устранения возникшей чрезвычайной ситуации. Это положение основывается на пункте 2 статьи 28 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года, 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"¹¹².

Аналогичные обязательства содержатся, например, в принципе 18 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию¹¹³; Конвенции об оперативном оповещении

¹¹⁰ Эти соглашения упоминаются E. Brown Weiss, *op. cit.* (см. сноску 106 выше), p. 148.

¹¹¹ International Legal Materials, vol. 26 (1987), p. 38.

¹¹² См. сноску 18 выше.

¹¹³ См. сноску 1 выше.

о ядерной аварии 1986 года¹¹⁴; статье 198 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 года¹¹⁵; статье 3 Конвенции о биологическом разнообразии 1994 года¹¹⁶; пункте 1 с) статьи 5 Международной конвенции по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству¹¹⁷ и ряде других соглашений, касающихся международных водотоков¹¹⁸.

2) В соответствии с настоящей статьей необходимость принятия требуемых мер предопределяется серьезностью ущерба 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 катаклизмов. Это может дать соответствующим государствам некоторое время, для того чтобы среагировать на ход событий и принять разумные и практически возможные меры с целью избежания или во всяком случае уменьшения вредных

¹¹⁴ International Legal Materials, vol. 25 (1986), p. 1370. В статье 5 этой Конвенции подробно рассматриваются данные, которые должны содержаться в уведомлениях, направляемых тем государствам, которые могут быть затронуты: а) время, точное место, когда это целесообразно, и характер ядерной аварии; б) соответствующая установка или вид деятельности; в) предполагаемая или установленная причина и предвидимое развитие ядерной аварии, относящиеся к трансграничному выбросу радиоактивных веществ; д) 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; е) сведения о существующих и прогнозируемых метеорологических и гидрологических условиях, необходимые для прогнозирования трансграничного выброса радиоактивных веществ; ф) результаты мониторинга окружающей среды, относящиеся к трансграничному выбросу радиоактивных веществ; г) принятые или планируемые защитные меры вне площадки; и г) предсказуемое поведение во времени радиоактивного выброса.

¹¹⁵ См. сноску 12 выше.

¹¹⁶ Там же.

¹¹⁷ International Legal Materials, vol. 30 (1990), p. 735.

¹¹⁸ См., например, Конвенцию о защите Рейна от загрязнения химическими веществами 1976 года, статья 11 (United Nations, Treaty Series, vol. 1124, p. 375); Соглашение между Канадой и Соединенными Штатами о качестве воды в Великих озерах 1978 года (Treaties and Other International Acts Series, No. 9257); и Конвенцию об аварийном загрязнении Женевского озера 1977 года (1977 Official Collection of Swiss Laws, p. 2204), воспроизводится в Ruester, Simma and Bock, International Protection of the Environment, vol. XXV (1981), p. 285.

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 явлений или деятельности человека. Меры, которые должны приниматься в этой связи, никак не отражаются на вопросах установления ответственности, которые выходят за рамки настоящих статей. Вместе с тем подразумевается, что чрезвычайная ситуация, вызванная стихийными явлениями, не ведет к возложению ответственности за нее на государство происхождения.

Статья 18

Связь с другими нормами международного права

Настоящие статьи не наносят ущерба любым обязательствам, принятым государствами по соответствующим договорам или нормам международного обычного права.

Комментарий

1) Статья 18 предназначена для того, чтобы четко показать, что настоящие статьи не наносят ущерба действию или силе любых обязательств государств по международному праву, касающихся действия или бездействия, в отношении которых эти статьи могли бы в ином случае - т.е. при отсутствии подобного обязательства - считаться применимыми. Из этого следует, что из того факта, что данный вид деятельности по-видимому подпадает под сферу действия этих статей, не может каким-либо образом выводиться существование или отсутствие любой иной нормы международного права, включая любую иную первичную норму в отношении рассматриваемого вида деятельности или ее реальных или потенциальных трансграничных последствий. Ссылка в статье 18 на любые обязательства государств охватывает как договорные обязательства, так и обязательства по обычному международному праву. В равной степени она предназначена для охвата как норм, имеющих конкретное применение - т.е. в данном регионе или конкретной области деятельности, - так и норм, имеющих универсальный или всеобщий характер. Настоящая статья не направлена на решение всех вопросов, касающихся возможных будущих коллизий или дублирования положений договоров и обязательств, вытекающих из настоящих статей и обычного международного права.

Статья 19

Урегулирование споров

1. Любой спор, касающийся толкования или применения настоящих статей, оперативно разрешается с помощью мирных средств урегулирования, выбранных по взаимной договоренности 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 одной 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 являющийся гражданином ни одной из сторон спора 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 в отношении кандидатуры председателя, то любая сторона в споре может просить Генерального секретаря Организации Объединенных Наций назначить председателя, который не будет являться гражданином ни одной из сторон в споре. Если в течение трех месяцев со дня поступления первоначальной просьбы в соответствии с пунктом 2 одна из сторон в споре не назначит члена, то любая другая сторона в споре может просить Генерального секретаря Организации Объединенных Наций назначить лицо, которое не будет являться гражданином ни одной из сторон в споре. Лицо, назначенное таким образом, будет выступать в качестве комиссии в составе одного члена.
6. Комиссия принимает свой доклад большинством голосов, за исключением случаев, когда речь идет о комиссии в составе одного члена, и представляет этот доклад с изложением выводов и рекомендаций комиссии сторонам в споре, который стороны в споре добросовестно изучают.

Комментарий

- 1) В статье 19 содержится основная норма по вопросам 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 соответствующих государств нет действующей договоренности об урегулировании таких споров.
- 2) Предполагается, что эта статья будет применяться только после того, как соответствующие государства исчерпают все имеющиеся в их распоряжении средства убеждения через посредство соответствующих консультаций и переговоров. Они 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 затронутым государствам настоятельно предлагается продолжать прилагать усилия для урегулирования их спора с помощью других мирных средств урегулирования, к которым они могут обращаться на основе взаимной договоренности, включая посредничество, добрые услуги, примирение, арбитраж или судебное разбирательство. Это - средства мирного урегулирования споров, которые зафиксированы в статье 33 Устава Организации Объединенных Наций, во втором пункте соответствующего раздела Декларации о дружественных отношениях¹¹⁹ и в пункте 5 раздела I Манильской декларации¹²⁰ и которые открыты для государств в качестве свободного выбора, подлежащего взаимному согласию¹²¹.
- 4) Если соответствующие государства не могут в течение шестимесячного периода достичь согласия в отношении любых средств мирного урегулирования споров, то в соответствии с пунктом 2 статьи 19 государства обязаны, по просьбе одного из них,

¹¹⁹ Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, резолюция 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи, приложение.

¹²⁰ Манильская декларация о мирном разрешении международных споров (резолюция 37/10 Генеральной Ассамблеи, приложение).

¹²¹ 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).

осуществить назначение и беспристрастной комиссии по установлению фактов. В пунктах 3, 4 и 5 статьи 19 рассматривается обязательная процедура назначения такой комиссии. Данная процедура является полезной и необходимой для оказания государствам содействия в оперативном разрешении их споров на основе объективного выявления и оценки фактов. Отсутствие надлежащей оценки фактов нередко является основной причиной разногласий или споров между государствами.

5) Обращение с запросами или за помощью к беспристрастным комиссиям по установлению фактов - это известный метод, предусмотренный в ряде двусторонних или многосторонних договоров, включая Устав Лиги Наций, Устав Организации Объединенных Наций и учредительные документы некоторых специализированных учреждений и других международных организаций в рамках системы Организации Объединенных Наций. Его потенциал содействия предотвращению международных споров признан в резолюции 1967 (XVIII) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1963 года по "Вопросу о методах выяснения фактов"¹²².

6) Благодаря мандату на расследование фактов и выяснение спорных вопросов такие комиссии обычно располагают компетенцией для проведения слушания сторон, анализа свидетельских показаний или поездок на места.

7) В докладе комиссии должны, как правило, содержаться или разъясняться "факты". Если они не связаны с каким-то анализом или оценкой, то они как правило более не оспариваются. Соответствующие государства все равно могут при разрешении спора придавать этим "фактам" такую значимость, какую они считают необходимой. Однако статья 19 требует, чтобы соответствующие государства как минимум добросовестно изучили доклад Комиссии по установлению фактов.

8) Требование, касающееся "добросовестности", было выработано Международным Судом при рассмотрении спора "Континентальный шельф Северного моря" между Данией и Федеративной Республикой Германией. Осуществляя этот принцип, он заявил, что стороны в споре "обязаны вести себя таким образом, чтобы переговоры были эффективными, чего не будет в том случае, если любая из сторон будет настаивать на своей собственной позиции, не желая каким-либо образом менять ее"¹²³.

¹²² Там же, стр. 25. См. также Декларацию об установлении фактов в области поддержания международного мира и безопасности (резолюция 46/59 Генеральной Ассамблеи (приложение)).

¹²³ I.C.J. Reports 1969, p. 3 at p. 47, para. 85. See also the case concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), I.C.J. Reports, 1997, para. 141.