



Семьдесят третья сессия

Пункт 14 повестки дня

Комплексное и скоординированное осуществление решений крупных конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях и последующая деятельность в связи с ними

Пробелы в международном экологическом праве и касающихся окружающей среды документах: к заключению Всемирного пакта о защите окружающей среды

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад подготовлен во исполнение резолюции 72/277 Генеральной Ассамблеи, озаглавленной «К заключению Всемирного пакта о защите окружающей среды», в которой Ассамблея просила Генерального секретаря представить на ее семьдесят третьей сессии в 2018 году подготовленный на основе фактов технический доклад, отражающий и анализирующий возможные пробелы в международном экологическом праве и касающихся окружающей среды документах, с целью повышения эффективности их осуществления.

В докладе содержится обзор и анализ совокупности норм международного экологического права и касающихся окружающей среды документов, а также структуры регулирования и применения международного экологического права. В нем раскрываются пробелы и недостатки на различных уровнях.

Во-первых, отсутствует единая всеобъемлющая нормативно-правовая база, определяющая, что можно считать общеприменимыми нормами и принципами в международном экологическом праве, хотя такие принципы могут способствовать унификации действующего секторального подхода к международному экологическому праву и восполнению пробелов в правилах, содержащихся в международных договорах. Несмотря на то, что некоторые принципы международного экологического права сегодня широко признаются благодаря их включению в многосторонние природоохранные соглашения по конкретным вопросам и подтверждаются рядом международных судов и трибуналов, в отношении других принципов отсутствует как четкость, так и юридический консенсус относительно их применимости, и они не признаны в имеющих обязательную юридическую силу документах. Это сказывается на предсказуемости и применении секторальных режимов охраны окружающей среды.

Во-вторых, международное экологическое право характеризуется разрозненностью и пассивностью. Для него характерны фрагментированность и в целом отсутствие согласованности и синергии между многочисленными секторальными нормативно-правовыми базами. Это приводит к серьезному дефициту координации на уровнях законодательной и

правоприменительной деятельности и необходимости в улучшении согласованности политики, взаимной поддержки и синергии в ходе осуществления.

В-третьих, сопряжение между многосторонними природоохранными соглашениями и касающимися окружающей среды документами по-прежнему связано с трудностями ввиду отсутствия ясности многих экологических принципов с точки зрения их содержания и статуса.

В-четвертых, структура международного экологического регулирования отличается институциональной раздробленностью и неоднородностью образующих ее субъектов, что говорит о значительных трудностях в области согласования и координации. Международными судами и трибуналами часто подчеркивается отсутствие международного консенсуса в отношении принципов охраны окружающей среды.

В-пятых, применение международного экологического права является непростой задачей, как на национальном, так и на международном уровнях. Во многих странах применение на национальном уровне затруднено в связи с отсутствием надлежащего национального законодательства, финансовых ресурсов, экологически безопасных технологий и институционального потенциала. На международном уровне применение сдерживается из-за неясности многих экологических принципов.

Укрепление международного экологического права и его эффективного применения может обеспечиваться посредством таких мер, как разъяснение и упрочение его принципов. Это может быть сделано на основе всеобъемлющего и унифицирующего международного документа, в котором будут сведены воедино все принципы экологического права. Кроме того, следует предусмотреть более эффективные меры отчетности, проведения обзора и проверки, а также надежные процедуры и механизмы соблюдения и правоприменения, предоставляя нуждающимся в поддержке государствам достаточные ресурсы для эффективного выполнения своих обязательств, и следует укреплять роль негосударственных субъектов на различных уровнях.

Опираясь на творческие подходы, уже внедренные странами для охраны окружающей среды, крайне важно, чтобы государства и Организация Объединенных Наций вели совместную работу, направленную на устранение пробелов в международном экологическом праве. Мы должны все вместе воспользоваться возможностью по-новому и более инициативно применять международное экологическое право для создания надежного и эффективного режима управления с целью более эффективной охраны окружающей среды на благо будущих поколений.

Содержание

I.	Введение	4
II.	Пробелы в отношении принципов международного экологического права	6
	A. Сфера применения принципов	6
	B. Статус принципов	6
III.	Пробелы, связанные с имеющимися регламентационными режимами	12
	A. Общие положения	12
	B. Охрана атмосферы	13
	C. Сохранение биологического разнообразия и защита почв	18
	D. Охрана пресноводных ресурсов	21
	E. Охрана океанов и морей	22
	F. Регламентирование опасных веществ, отходов и видов деятельности	25
IV.	Документы, касающиеся окружающей среды	28
	A. Документы в сфере торговли	28
	B. Документы в сфере инвестиций	29
	C. Документы в сфере интеллектуальной собственности	29
	D. Документы по правам человека	30
V.	Пробелы, относящиеся к структуре регулирования в системе международного экологического права	31
VI.	Пробелы, связанные с применением и эффективностью международного экологического права	34
	A. Национальное применение	34
	B. Средства для применения: финансовые ресурсы, передача технологий и создание потенциала	34
	C. Механизмы урегулирования споров, соблюдения и обеспечения соблюдения	35
	D. Ответственность за трансграничный ущерб окружающей среде и его возмещение	37
VII.	Выводы	40

I. Введение

1. Большинство экологических вызовов и проблем, а также их последствия носят трансграничный характер, а некоторые из них являются глобальными, благодаря чему уже на раннем этапе было признано, что международное сотрудничество между государствами на основе соответствующей нормативно-правовой базы является необходимым условием для выработки эффективных ответных мер и решений. Международное экологическое право представляет собой область международного публичного права, которая относится к роли государств и международных организаций в деле охраны окружающей среды¹. Оно действует не в изоляции, а закреплено нормами и принципами общего международного публичного права. Традиционные источники международного права, указанные в статье 38 Статута Международного Суда, послужили основой для появления большого объема международно-правовых обязательств, главной задачей которых является охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов².

2. Основными источниками международного экологического права служат международные договоры, принимаемые на региональном и глобальном уровнях, которые обычно называют многосторонними природоохранными соглашениями. К настоящему времени принято большое количество многосторонних природоохранных соглашений, включающих более 500 документов. Каждое соглашение направлено на решение конкретной экологической проблемы и отличается от других в юридическом и институциональном плане. Поступательный и разрозненный характер нормотворческой деятельности в области международного экологического права привел к широкому распространению преимущественно секторальных правовых режимов и формированию разобщенной международно-правовой базы в сфере охраны окружающей среды³. Раздробленность стала обычным явлением для международного права, что является одним из последствий многостороннего процесса принятия решений.

3. В сфере международного экологического права отсутствует единая всеобъемлющая нормативно-правовая база, определяющая то, что можно считать общеприменимыми нормами и принципами. При этом во многих других областях международного права имеется ряд обязательных рамочных инструментов, содержащих общие нормы, сфера применения которых достаточно широка, чтобы включать более конкретные нормы и принципы в отраслевых или региональных документах и обеспечивать определенную степень координации и согласованности. Примерами этого являются пакты о правах человека, международное торговое право и международное морское право. Однако в большинстве указанных областей в рамочных соглашениях были кодифицированы действующие нормы обычного права и в большинстве случаев, если не во всех, эти соглашения были заключены до разработки более конкретных договоров. Отмечалось, что разрозненная структура международного экологического права и поступательный процесс формирования режима неизбежно приводят к учету лишь некоторых экологических проблем, в то время как другие остаются без внимания.

4. Обычное международное экологическое право имеет разреженный характер. Для появления нормы обычного международного права необходима установившаяся практика наряду с *opinio juris* государств (убежденность в том, что эта практика является обязательной в силу наличия требующей ее правовой нормы)⁴. С точки зрения международных экологических норм выявление норм обычного международного права является непростой задачей, особенно в тех случаях, когда имеется несоответствие между тем, что заявляют государства, и тем, как они поступают на практике⁵. Тем не менее, существующие обычные нормы международного

¹ См. Alan Boyle and Catherine Redgwell, *International Law and the Environment*, 4th ed. (Oxford University Press, 2019); Philippe Sands and others, *Principles of International Environmental Law*, 4th ed. (Cambridge University Press, 2018); Daniel Bodansky, *The Art and Craft of International Environmental Law* (Harvard University Press, 2011); Daniel Bodansky, Jutta Brunneé and Ellen Hey, eds., *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (Oxford University Press, 2008).

² Sands and others, *Principles of International Environmental Law*, p. 102.

³ Хотя в настоящем исследовании основное внимание уделено фрагментации в области международного экологического права, подобная несогласованность распространяется также на взаимосвязь между нормами международного экологического права и нормами, применимыми к другим областям международного права, например касающимися вооруженных конфликтов, и в настоящее время этот вопрос рассматривается Комиссией международного права (КМП) (см. A/73/10, пункты 164-218).

⁴ *North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany/Denmark; Federal Republic of Germany/Netherlands), Judgment, I.C.J. Reports 1969*, p. 44, para. 77; Статут Международного Суда, статья 38, 1) b); A/73/10, пункт 65, вывод 2.

⁵ См. Daniel Bodansky, «Customary (and not so customary) international environmental law», *Indiana Journal of Global Studies*, vol. 3, No. 1 (Fall 1995), p. 105.

экологического права уже кодифицированы в международных договорах. Кроме того, существование норм обычного международного права в сфере охраны окружающей среды было подтверждено рядом международных судов и трибуналов⁶.

5. Ввиду серьезных проблем, обусловленных экологической проблематикой, а также необходимости в безотлагательном принятии мер и закономерных трудностей, возникающих в ходе согласования юридически обязательных международных документов, в международном экологическом праве сформировался обширный свод документов, не имеющих обязательной юридической силы, – деклараций, резолюций, руководящих принципов и рекомендаций. Яркими примерами являются Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды (Стокгольмская декларация) и Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию⁷. Эти не имеющие обязательной юридической силы документы служат важным ориентиром для принятия мер на национальном и международном уровнях и нередко предшествуют разрабатываемым и принимаемым впоследствии юридически обязательным документам. Они также широко применяются в рамках многосторонних природоохранных соглашений для разъяснения смысла конкретных положений.

6. Со временем с учетом нормативной и институциональной фрагментированности международного экологического права и секторального подхода к природоохранной регламентации были выдвинуты предложения по повышению согласованности и координации глобального экологического регулирования, включая успешные предложения по улучшению координации между конкретными многосторонними природоохранными соглашениями и менее успешные предложения о создании Всемирной организации по охране окружающей среды⁸ или принятии международного пакта по вопросам окружающей среды и развития⁹. Недавно была предложена идея глобального пакта по окружающей среде, в котором в едином документе обобщаются и кодифицируются принципы международного экологического права¹⁰. Десятого мая 2018 года Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 72/277, озаглавленную «К заключению Всемирного пакта о защите окружающей среды», и просила Генерального секретаря представить на ее семьдесят третьей сессии в 2018 году подготовленный на основе фактов технический доклад, содержащий изложение и анализ возможных пробелов в международном экологическом праве и касающихся окружающей среды документах, с целью повышения эффективности их осуществления. Настоящий доклад был подготовлен во исполнение этой просьбы.

7. В докладе указаны пробелы в международном экологическом праве с точки зрения регламентации и управления и дана оценка им. «Пробел» определяется как лакуна, отсутствие, дефект или недостаток¹¹. Для целей настоящего доклада термины «регламентационные пробелы» и «пробелы управления» понимаются как, соответственно, существенные/нормативные пробелы (включая процедурные и институциональные) и пробелы в плане применения международно-правовой базы. Пробел может возникать в рамках многостороннего природоохранного соглашения с точки зрения его содержания или способности выполнять его цель и задачу; между нормативно-правовыми базами (например, содержательные или процедурные дублирования, несоответствия или коллизии); или при отсутствии какой-либо регламентации (например, ограничения с точки зрения содержательного, институционального или географического охвата). Используемый в пункте 1 резолюции 72/277 Генеральной Ассамблеи термин «документы, касающиеся окружающей

⁶ См., например, *The Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996*; *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment, I.C.J. Reports 2010*; *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area, Advisory Opinion, Case No. 17, International Tribunal for the Law of the Sea Reports 2011*.

⁷ КМП также разработала ряд документов, не имеющих обязательной юридической силы (далее упоминаемых ниже), по аспектам международного экологического права, а также связанных с ним вопросов.

⁸ См., например, Frank Biermann, «The emerging debate on the need for a world environment organization», *Global Environmental Politics*, vol. 1, No. 1 (February 2001); Daniel C. Esty, «The case for a global environmental organization», in Peter B. Kenen, ed., *Managing the World Economy: Fifty Years After Bretton Woods* (Institute for International Economics, 1994).

⁹ См. International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, *Draft International Covenant on Environment and Development: Implementing Sustainability*, 5th ed. (2015) (IUCN Draft Covenant).

¹⁰ См. «Global pact for the environment», preliminary draft, 24 June 2017, available at <https://perma.cc/L4PM-PTV2>; Le club des juristes, *White Paper: Global Pact for the Environment* (2017).

¹¹ См. Bryan A. Garner, *A Dictionary of Modern Legal Usage*, 2nd ed. (Oxford University Press, 2001), p. 496.

среды» понимается как включающий те международно-правовые документы, которые не относятся исключительно к сфере окружающей среды или основная задача которых направлена на охрану окружающей среды. В связи с этим можно отметить, что экологические вопросы постепенно стали частью других международных нормативно-правовых баз, например касающихся международной торговли, инвестиций, прав интеллектуальной собственности, прав человека, мира и безопасности, миграции и борьбы со стихийными бедствиями¹². В этом докладе будут рассмотрены некоторые такие нормативно-правовые базы.

8. Доклад включает пять основных разделов: в разделе II даются определение и оценка сферы применения и статуса принципов международного экологического права; в разделе III рассматриваются пробелы, относящиеся к отраслевым режимам регламентации; в разделе IV рассматривается и оценивается ряд документов, касающихся окружающей среды; в разделе V рассматриваются пробелы, относящиеся к структуре управления международного экологического права; а раздел VI посвящен пробелам, связанным с применением и эффективностью международного экологического права.

II. Пробелы в отношении принципов международного экологического права

A. Сфера применения принципов

9. Принципы международного экологического права являются важным конструктивным элементом и широко используются. Некоторые из них включены в документы, не имеющие обязательной силы, в том числе политические документы, а другие закреплены в юридически обязательных многосторонних природоохранных соглашениях по конкретным вопросам. Если принципы зафиксированы в таких соглашениях, то сфера их применения ограничивается данным конкретным многосторонним природоохранным соглашением. Вместе с тем, принципы, не содержащиеся в многосторонних природоохранных соглашениях, также играют важную роль в определении дальнейшего развития и толкования этих соглашений.

10. В более общем плане экологические принципы служат также для того, чтобы дополнять или восполнять более конкретные нормы. Кроме того, в конвенциях, содержащих положения, касающиеся экологического права, может быть прямо указана связанная с восполнением пробелов функция принципов¹³. Общий характер принципов позволяет применять их в условиях непрерывного изменения взаимоотношений между деятельностью человека и состоянием окружающей среды. Эти принципы также играют определенную роль в отношении возможных пробелов, возникающих в результате использования разных правовых источников. В современном международном праве взаимодополняемость предусматривает для правовых принципов не столько роль заполнения пробелов, а требует синтеза источников международного права в каждом конкретном случае, если это возможно¹⁴. В этом контексте экологические принципы могут способствовать унификации современного отраслевого подхода в международном экологическом праве. Всесторонний и объединяющий международный документ, разъясняющий все принципы экологического права, будет способствовать повышению их эффективности и укреплять их применение.

B. Статус принципов

Предотвращение

11. Государства обязаны реализовывать свое суверенное право в отношении природных ресурсов таким образом, чтобы гарантировать, что деятельность в рамках их юрисдикции или под их контролем не наносит существенного вреда окружающей среде за пределами их территориальных границ. С момента его первого упоминания в третьей разбирательстве по делу о плавильном заводе в Трейле 1938 года¹⁵ предотвращение трансграничного ущерба было закреплено в качестве принципа в основополагающих документах международного

¹² См. Sands and others, *Principles of International Environmental Law*, p. 17.

¹³ См., например, Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (ЮНКЛОС), преамбула.

¹⁴ См. A/CN.4/L.682, пункт 43.

¹⁵ *Trail Smelter Case (United States, Canada) (1938, 1941), Reports of the International Arbitral Awards*, vol. III, p. 1905, et. seq.

экологического права¹⁶, документах Организации Объединенных Наций¹⁷, региональных документах¹⁸, текстах, подготовленных организациями гражданского общества¹⁹, и решениях Международного Суда²⁰. Этот принцип является имманентным для ключевого предпочтения в международном праве, состоящем в предотвращении экологического ущерба, а не возмещении уже нанесенного ущерба. Принцип предотвращения прочно утвердился в качестве нормы обычного международного права, найдя поддержку в соответствующей практике в рамках многочисленных природоохранных соглашений и крупных инициатив по кодификации²¹. На практике этот принцип также связан с обязательствами проявлять должную осмотрительность, в частности, с обязанностью проводить оценку воздействия на окружающую среду до начала деятельности, связанной с потенциальным риском нанесения трансграничного ущерба²².

Предосторожность

12. Этот принцип предусматривает, что государства должны применять предосторожность при принятии решений или в отношении возможных упущений, которые могут нанести ущерб окружающей среде. Эта обязанность сохраняется даже в случае отсутствия научно обоснованной уверенности относительно наличия такого риска или его степени²³. В то время как этот принцип, как он сформулирован в Принципе 15 Рио-де-Жанейрской декларации, отражает другие важнейшие принципы, например, эффективное осуществление международного экологического права²⁴, правовая основа предосторожности как принципа является предметом некоторых споров и дискуссий²⁵. Тем не менее, применение предосторожности в этом отношении отражено в других основополагающих документах международного экологического права²⁶, региональных документах²⁷, текстах, подготовленных

¹⁶ См. Декларацию Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды (Стокгольмская декларация), Принцип 21; Всемирная хартия природы, статьи 13, 19 и 21; ЮНКЛОС, статья 194; Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо), преамбула и статья 2; Конвенция о биологическом разнообразии (КБР), преамбула и статья 3; Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейрская декларация), принципы 2, 14, 18 и 19; Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИКООН), преамбула.

¹⁷ Проекты статей по предотвращению трансграничного вреда от опасных видов деятельности, в Ежегоднике Комиссии международного права, 2001, том II, Часть вторая, пункт 97. См. также резолюцию 62/68, приложение.

¹⁸ См. Договор о функционировании Европейского союза, статья 191; Association of Southeast Asian Nations Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources (ASEAN Agreement), art. 20.

¹⁹ См. Хартия Земли, принцип 6 d); IUCN Draft Covenant, arts. 6, 14 and 41; Centre international de droit compare de l'environnement, Draft International Covenant on the Human Right to the Environment (CIDCE Draft Covenant), arts. 4 (2)-(4).

²⁰ *Corfu Channel Case, Judgment of April 9th 1949, I.C.J. Reports 1949*, pp. 4 and 22; *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, I.C.J. Reports 1997*, p. 7, para. 140; *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment, I.C.J. Reports 2010*, p. 14, para. 101.

²¹ См. Leslie Anne Duvic-Paoli and Jorge E. Viñuales, «Principle 2: prevention», in Jorge E. Viñuales, ed., *The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary* (Oxford University Press, 2015), pp. 107, 120 and 121.

²² Там же, стр. 118.

²³ См. António Cançado Trindade, «Principle 15: precaution», in Viñuales, ed., *The Rio Declaration on Environment and Development*, p. 403.

²⁴ См. Martina Kunz, «Principle 11: environmental legislation», in Viñuales, ed., *The Rio Declaration on Environment and Development*, pp. 311 and 321. См. далее, A/HRC/37/59, (рамочный принцип 11) пункт 33 с) и (рамочный принцип 12) пункты 34-35.

²⁵ См. Kunz, «Principle 11: environmental legislation», p. 412.

²⁶ См. Всемирная хартия природы, статья 11 b); Венская конвенция об охране озонового слоя (Венская конвенция об озоновом слое), преамбула; Международная конвенция по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству 1990 года (Лондонская конвенция 1990 года), преамбула; КБР, преамбула; РКИКООН, статья 3 (3); Протокол к Конвенции 1979 года о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния относительно дальнейшего сокращения выбросов серы, преамбула; Протокол к Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 года, преамбула и статья 3; Картахенский протокол по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии (Картахенский протокол), статьи 10 (6) и 11 (8); Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях (Стокгольмская конвенция), преамбула, статьи 1 и 8 (7) а).

²⁷ См. Договор о функционировании Европейского союза, статья 191 (2); Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (OSPAR Convention), art. 2 (2) (a).

организациями гражданского общества²⁸, и решениях Международного трибунала по морскому праву²⁹.

Принцип «платит тот, кто загрязняет»

13. Государства обязаны не только принимать меры по борьбе с загрязнением окружающей среды, но и сотрудничать по вопросам режимов ответственности. Эта норма опирается на прочную правовую основу в качестве правового принципа, вытекающего из различных правовых источников, включая договоры и региональные обычаи, особенно в Европе³⁰. На практике принцип снижает регламентационную нагрузку для государств в деле достижения целей по борьбе с загрязнением³¹. Принцип «платит тот, кто загрязняет» отражен в Принципе 16 Рио-де-Жанейрской декларации, региональных документах³² и текстах, подготовленных организациями гражданского общества³³.

Экологическая демократия

14. Понятие экологической демократии в целом формируется принципами доступа к информации, участия в процессе принятия решений и доступа к экологическому правосудию. Эти элементы участия общественности возникают в различных национальных контекстах по крайней мере с начала 1970-х годов и взаимосвязаны с определенными аспектами международного права в области прав человека³⁴. Хотя большинство глобальных многосторонних природоохранных соглашений, принятых после проведения в 1992 году Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро, Бразилия, одобряют доступ общественности к информации и участие общественности в той или иной форме, многие основополагающие изменения в правовой области происходят на региональном уровне и характеризуются весьма существенной географической асимметричностью³⁵. Это представляет собой значительный пробел в международном экологическом праве.

15. Конкретное требование о том, что государствам следует предоставлять общественности доступ к экологической информации, имеющейся в распоряжении государственных органов, содержится в основополагающих документах международного экологического права³⁶, документах Организации Объединенных Наций³⁷, региональных документах³⁸ и текстах, подготовленных организациями гражданского общества³⁹. Конкретное требование о том, что государства должны обеспечивать возможность участия общественности в подготовке таких решений, мер, планов, программ, видов деятельности, стратегий и нормативных документов государственных органов, которые могут оказывать существенное воздействие на окружающую среду, также содержится в основополагающих документах международного

²⁸ См. IUCN Draft Covenant, art. 7; 2015 Oslo Principles on Global Climate Change Obligations (Oslo Principles), paras. 1 (a-b); CIDCE Draft Covenant, arts. 3 (1-2).

²⁹ *Southern Bluefin Tuna (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan), Provisional Measures, Order of 27 August 1999, ITLOS Reports 1999*, p. 280, para. 77; *Activities in the Area, Advisory Opinion, Case No. 17*, para. 135.

³⁰ См. Priscilla Schwartz, «Principle 16: the polluter-pays principle», in Viñuales, ed., *The Rio Declaration on Environment and Development*, pp. 429 and 435.

³¹ Там же, стр. 429.

³² См. Договор о функционировании Европейского союза, статья 191 (2); OSPAR Convention, art. 2 (2) (b).

³³ См. Хартия Земли, статья 6 b); New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development (New Delhi Declaration), para. 3.1; IUCN Draft Covenant, art. 6.

³⁴ См. Jonas Ebbesson, «Principle 10: public participation», in Viñuales, ed., *The Rio Declaration on Environment and Development*, p. 287.

³⁵ Там же, стр. 293.

³⁶ См. Всемирная хартия природы, статьи 18 и 21 а); Рио-де-Жанейрская декларация, Принцип 10; Парижское соглашение, статья 12.

³⁷ См. Проекты статей по предотвращению трансграничного вреда от опасных видов деятельности, в Ежегоднике Комиссии международного права, 2001, статья 13; и резолюция 62/68, приложение.

³⁸ См. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), статья 1; African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources (African Convention), arts. XVI (1) (a-b).

³⁹ См. Хартия Земли, статья 8 с); Йоханнесбургские принципы, касающиеся роли права и устойчивого развития (Йоханнесбургские принципы); New Delhi Declaration, para. 5.2; IUCN Draft Covenant, art. 15 (3). Oslo Principles, preamble; World Declaration on the Environmental Rule of Law (IUCN World Declaration), art. I (d); CIDCE Draft Covenant, arts. 8 (1)-(3) and 9 (1)-(2).

экологического права⁴⁰, региональных документах⁴¹ и текстах, подготовленных организациями гражданского общества⁴². Конкретное требование о том, что государства должны обеспечить эффективный и приемлемый с точки зрения стоимости доступ к административным и судебным процедурам для оспаривания действий или бездействия органов государственной власти или частных лиц, нарушающих экологическое право, изложено в Принципе 10 Рио-де-Жанейрской декларации, региональных документах⁴³ и текстах, подготовленных организациями гражданского общества⁴⁴.

Сотрудничество

16. Государства обязаны способствовать сохранению, защите и восстановлению целостности экосистемы Земли. Это влечет за собой обязательство сотрудничать в духе доброй воли и глобального партнерства для достижения этой цели. Закрепление сотрудничества в качестве принципа международного экологического права посредством принятия дополнительных документов и норм конференциями Сторон способствует прогрессивному развитию и динамичному преобразованию договорного права⁴⁵. Этот принцип признается в основополагающих документах международного экологического права⁴⁶, документах Организации Объединенных Наций⁴⁷, текстах, подготовленных организациями гражданского общества⁴⁸, и Всемирной торговой организацией (ВТО)⁴⁹.

17. Сотрудничество имеет жизненно важное значение для достижения цели предотвращения ухудшения состояния окружающей среды и здоровья человека, которое может быть вызвано некоторыми опасными видами деятельности и веществами, особенно – в отношении развивающихся государств⁵⁰. Уведомление и оказание помощи в чрезвычайных ситуациях также способствует предотвращению опасностей для жизни человека и состояния окружающей среды, связанных со стихийными бедствиями⁵¹. Хотя обязательство вести сотрудничество в форме уведомлений о чрезвычайных ситуациях уже является частью обычного международного права, обязанность оказывать помощь в таких случаях признается лишь частично⁵². Подобные конкретные случаи трансграничного сотрудничества отражены в основополагающих документах международного экологического права⁵³, в пункте 1 статьи 19 проекта международного пакта Международного союза охраны природы и в статье 7 проектов статей о защите людей в случае бедствий⁵⁴.

⁴⁰ См. Всемирная хартия природы, статья 23; Рио-де-Жанейрская декларация, Принцип 10; Парижское соглашение, статья 12.

⁴¹ См. Орхусская конвенция, статьи 6 (2), 7 и 8; African Convention, art. XVI (c).

⁴² См. IUCN Draft Covenant, art. 15 (4); IUCN World Declaration, art. I (a), Principle 10; CIDCE Draft Covenant, arts. 10 (1)-(3).

⁴³ См. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, статья 13; Орхусская конвенция, статья 9.

⁴⁴ См. Йоханнесбургские принципы, преамбула; IUCN Draft Covenant, art. 15 (5); Oslo Principles, para. 26; IUCN World Declaration, preamble; 2016 UNESCO First Draft of a Preliminary Text of a Declaration on Ethical Principles in Relation to Climate Change, art. 5 (5).

⁴⁵ См. Peter H. Sand, «Principle 27: cooperation in a spirit of global partnership», in Viñuales, ed., *The Rio Declaration on Environment and Development*, p. 617.

⁴⁶ См. Стокгольмская декларация, принцип 24; ЮНКЛОС, статья 197; Всемирная хартия природы, статьи 21 а) и 22; Венская конвенция об охране озонового слоя, статья 2 (2) а); Повестка дня на XXI век, гл. 2.1; Рио-де-Жанейрская декларация, принципы 5, 7, 9, 12–14, 24 и 27; РКЖКООН, преамбула и статья 3 (5); КБР, статья 5; Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке (КООНБО), статья 3 b) и c); Парижское соглашение, статьи 7 (6)-(7) а) и 8 (4) а)-f).

⁴⁷ См. проекты статей по предотвращению трансграничного вреда от опасных видов деятельности, статья 4.

⁴⁸ См. Oslo Principles, preamble; CIDCE Draft Covenant, art. 20.

⁴⁹ World Trade Organization, *United States—Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, AB-1998-4, Report of the Appellate Body, 12 October 1998, para. 168.

⁵⁰ См. Makane M. Mbengue, «Principle 14: dangerous activities and substances», in Viñuales, ed., *The Rio Declaration on Environment and Development*, p. 383.

⁵¹ См. Phoebe Okowa, «Principle 18: notification and assistance in case of emergency», in Viñuales, ed., *The Rio Declaration on Environment and Development*, p. 471.

⁵² Там же, стр. 491.

⁵³ См. ЮНКЛОС, статья 123 а)-d) и 198; Лондонская конвенция 1990 года, статья 7 (1); Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий, преамбула; Рио-де-Жанейрская декларация, принципы 14 и 18; КБР, статья 14 (1) d).

⁵⁴ Принят КМП в 2016 году. См. A/71/10, пункт 48.

Право на чистую и здоровую окружающую среду

18. Давно признана взаимосвязь между осуществлением основных прав человека и качеством окружающей среды. Вместе с тем, международными договорами не определяется пороговое значение, ниже которого должен оказаться уровень качества окружающей среды, чтобы произошло нарушение прав человека. Можно утверждать, что пороговый показатель различается в зависимости от конкретного права человека.

19. По имеющимся сведениям, в настоящее время по крайней мере 155 государств мира признают право человека на здоровую окружающую среду в своих конституциях или субконституционных нормативных актах⁵⁵. Кроме того, такое право упоминается в декларациях, не имеющих обязательной силы, например в Стокгольмской и Рио-де-Жанейрской декларациях. Право на жизнь в условиях здоровой окружающей среды признается лишь несколькими имеющими обязательную юридическую силу международными и региональными конвенциями, касающимися конкретных секторов⁵⁶. В существующих региональных и международных документах по этому вопросу отсутствует всеобщее или полное определение сферы применения и содержания этого права. Региональные соглашения, в которых признается право на здоровую окружающую среду, как правило, относятся к праву в области прав человека и не учитывают специфику экологических вопросов. Некоторые такие соглашения не позволяют отдельным лицам или группам лиц подавать иски о защите личных или общественных интересов. Хотя право на здоровую окружающую среду не включено в явном виде в Европейскую конвенцию о правах человека, принятую в 1950 году, Европейский суд по правам человека использовал ее для предоставления косвенной защиты посредством включенных в нее прав, опираясь на динамичное толкование Конвенции⁵⁷. Кроме того, в настоящее время в области международного экологического права отсутствует соответствующая нормативно-правовая база для защиты лиц, занимающихся защитой экологических прав⁵⁸.

Устойчивое развитие

20. Во многих договорах, относящихся к сфере действия международного экологического права, имеются прямые или косвенные ссылки на основные принципы устойчивого развития⁵⁹. Устойчивое развитие также упоминается в других международных соглашениях, таких как договоры о торговле и инвестициях и соглашения ВТО⁶⁰. Международные суды и трибуналы применяют принципы устойчивого развития в качестве одного из источников права и политики при рассмотрении вопросов, касающихся осуществления договоров и толкования норм⁶¹. Это

⁵⁵ См. David R. Boyd, «Catalyst for change: evaluating forty years of experience in implementing the right to a healthy environment», in John H. Knox and Ramin Pejan, eds., *The Human Right to a Healthy Environment* (Cambridge University Press, 2018), pp. 17-42.

⁵⁶ К ним относятся African Charter on Human and Peoples' Rights, art. 24; Дополнительный протокол к Американской конвенции о правах человека, касающийся экономических, социальных и культурных прав, статья 11; Орхусская конвенция, статья 1; African Convention, art. III; Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa, art. 18; Арабская хартия прав человека, статья 38; Inter-American Convention on Protecting the Human Rights of Older Persons, art. 25; Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean (Escazú Agreement), art. 4 (1).

⁵⁷ См. European Court of Human Rights (ECHR), *López Ostra v. Spain*, Application No. 16798/90, Judgment, 9 December 1994, para. 51. В других случаях суд счел, что право на жизнь, закрепленное статьей 2 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, включает право на защиту от рисков, возникающих в результате опасной промышленной деятельности. См. ECHR, *Öneryıldız v. Turkey*, Application No. 48939/99, Judgment, 30 November 2004.

⁵⁸ В отличие от правозащитников в соответствии с резолюцией 53/144 от 9 декабря 1998 года.

⁵⁹ См., например, Минаматская конвенция о ртути (2017 год); Парижское соглашение (2015 год); Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке (1994 год); Венская конвенция об охране озонового слоя (1988 год); Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой (1989 год).

⁶⁰ См. Nico Schrijver, «Advancements in the principles of international law on sustainable development», in Marie-Claire Cordonier Segger and H.E. Judge C.G. Weeramantry, eds., *Sustainable Development Principles in the Decisions of International Courts and Tribunals, 1992-2012* (Routledge, 2017), pp. 99-102.

⁶¹ См. Cordonier Segger and Weeramantry, eds., *Sustainable Development Principles in the Decisions of International Courts and Tribunals, 1992-2012*.

видно в судебной практике как Международного Суда⁶², так и региональных судов, включая те, которые занимаются смежными областями, например, Межамериканский суд по правам человека⁶³, Африканская комиссия по правам человека и народов⁶⁴, специализированные коллегии и трибуналы, такие как Международный трибунал по морскому праву⁶⁵ и Орган по разрешению споров ВТО⁶⁶. Недавно вопросы устойчивого развития были включены в более широкую глобальную стратегию в результате принятия Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и целей в области устойчивого развития⁶⁷. Эти цели могут рассматриваться как конкретные показатели устойчивого развития и являются важной вехой. Вместе с тем, остаются вопросы о том, в какой мере принципы устойчивого развития являются обязательными или необязательными правилами или могут ли они в действительности являться источником права. Некоторые полагают, что это говорит о необходимости проведения дальнейшего анализа и необходимости кодификации принципов устойчивого развития в качестве источника права. Другие считают, что это может нанести ущерб динамичному аспекту устойчивого развития. Еще один пробел связан с тем, что устойчивое развитие еще не имело эффективного применения как целостная правовая концепция в отношении учета взаимосвязи между международным экологическим правом и другими областями международного права⁶⁸.

Общая, но дифференцированная ответственность и соответствующие возможности

21. Принцип общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностей был выработан в процессе применения принципа справедливости в общем международном праве. Традиционно международное право опирается на принцип суверенного равенства государств, который направлен на обеспечение того, чтобы государства имели равные права и обязанности. В Рио-де-Жанейрской декларации принцип общей, но дифференцированной ответственности касается случаев, когда развитые страны в большей степени способствовали возникновению той или иной экологической проблемы и обладают большими возможностями для реагирования на экологические вызовы. Не все многосторонние природоохранные соглашения включают в себя это понятие дифференциации. Те, которые включают это понятие, обеспечивают участие всех государств. В качестве одного из способов достижения этой цели государства, находящиеся в разных ситуациях, имеют разные обязанности и пользуются разными правами. В многосторонних природоохранных соглашениях этот принцип отражается по-разному, и отсутствует очевидность некоего общего применения этого принципа⁶⁹. Некоторые соглашения оперируют категориями Сторон,

⁶² См., например, General list No. 135, in *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, Judgment, I.C.J. Reports 1997; *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Judgment, I.C.J. Reports 2010; *Whaling in the Arctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening)*, Judgment, ICJ Reports 2014.

⁶³ См. следующие дела Межамериканского суда по правам человека: *Saramaka People v. Suriname*, Judgment, 28 November 2007; *Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay*, Judgment, 17 June 2005; *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, Judgment, 31 August 2001. См. также Африканская комиссия по правам человека и народов, Центр по развитию прав меньшинств (Кения) и Международная группа по правам меньшинств (от имени Совета по благосостоянию народа эндороис) против Кении, сообщение № 276/03, 2009 год.

⁶⁴ См. Африканская комиссия по правам человека и народов, Центр действий по социальным и экономическим правам (СЕРАК) и Центр по экономическим и социальным правам (ЦЭСП) против Нигерии, сообщение № 155/96, 2001 год.

⁶⁵ См. следующие дела из Международного трибунала по морскому праву: *Volga Case (Russian Federation v. Australia)*, 42 ILM 159 (2003); *MOX Plant (Ireland v. United Kingdom)*, Order of 13 November 2001; *Southern Bluefin Tuna (Australia v. Japan)*, Order of 27 August 1999; *M/V Saiga (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea)*, Case No. 1, Order of 21 November 1997.

⁶⁶ См. следующие доклады ВТО: Китай – *Measures Related to the Exportation of Various Raw Minerals*, WT/DS394/AB/R, WT/DS395/AB/R and WT/DS398/AB/R, 30 January 2012; *Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*, WT/DS332/16, 29 August 2008; *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, October 12, 1998).

⁶⁷ Цели Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития (2015 год).

⁶⁸ См. *Christina Voigt, Sustainable Development as a Principle of International Law: Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law (Martinus Nijhoff, 2009)*.

⁶⁹ Камера МТМП по спорам, касающимся морского дна, например, пришла к выводу, что «обязанности и ответственность поручившегося государства в равной степени применяются в отношении всех поручившихся государств, будь то развитых или развивающихся». Она постановила, что: «распространение числа «удобных» поручившихся государств может нанести ущерб единообразному применению максимально жестких норм защиты морской среды, безопасному осуществлению деятельности в Районе и защите общего наследия человечества». См. *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area, Advisory Opinion, paras. 158-159*.

являющихся развитыми и развивающимися странами, причем на развитые страны налагаются значительно более строгие обязательства, а на развивающиеся страны и страны с переходной экономикой – гораздо менее обременительные обязательства, и им предоставляются также права на получение финансовой и технической помощи или поддержки в области создания потенциала⁷⁰. В других соглашениях используется принцип самоотбора⁷¹ или вопрос о дифференциации решается на основе таких критериев, как наличие финансовых и технических ресурсов и возможностей принимать затратоэффективные меры по уменьшению воздействия на окружающую среду вне зависимости от того, является ли то или иное государство экспортером или импортером⁷², затрагивает ли данный вопрос то или иное государство⁷³, или некоторых других категорий⁷⁴. В Парижском соглашении указывается, что в контексте изменения климата дифференциация носит динамичный характер, не ограничивается конкретными параметрами и должна рассматриваться с учетом различий в национальных условиях⁷⁵.

Недопустимость регрессии и продвижение вперед

22. Принцип недопустимости регрессии является относительно новым принципом экологического права, в то время как лежащая в его основе идея о недопущении возврата к прошлому хорошо понимается в рамках направленных на защиту прав человека систем и трудового законодательства. Постулат о том, что право человека после его признания не может быть ограничено, упразднено или отменено, признается во всех основных международных документах по правам человека⁷⁶. Следствием принципа недопустимости регрессии является принцип продвижения вперед. Принцип недопустимости регрессии направлен на обеспечение того, чтобы защита окружающей среды не ослабевала, в то время как принцип продвижения вперед нацелен на совершенствование природоохранного законодательства, в том числе путем повышения уровня охраны, на основе самых современных научных знаний. В Парижском соглашении недвусмысленно подтверждается этот принцип, и в пункте 3 статьи 4 предусматривается, что каждый последующий определяемый на национальном уровне вклад Стороны «будет представлять собой продвижение вперед сверх текущего определяемого на национальном уровне вклада и отражает ее как можно более высокую амбициозность».

III. Пробелы, связанные с имеющимися регламентационными режимами

A. Общие положения

23. Большинство государств являются Сторонами основных многосторонних природоохранных соглашений. Поскольку соответствующие важнейшие экологические проблемы зачастую имеют глобальный характер, их решение требует коллективных действий⁷⁷. Задача состоит в том, чтобы содействовать участию всех соответствующих сторон, обеспечивая при этом принятие достаточно целеустремленных обязательств для обеспечения эффективного реагирования на эту проблему и выполнения Сторонами взятых на себя обязательств⁷⁸.

⁷⁰ Lavanya Rajamani, *Differential Treatment in International Environmental Law* (Oxford University Press, 2006).

⁷¹ Международная организация гражданской авиации, резолюция A39-3: Consolidated statement of continuing ICAO policies and practices related to environmental protection – Global Market-based Measure (MBM) scheme (CORSIA).

⁷² См. например, Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле (Роттердамская конвенция) и Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением.

⁷³ См. КБО ООН.

⁷⁴ Поправка к Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой, решение XXVIII/1: дополнительная поправка к Монреальскому протоколу, приложение I.

⁷⁵ См. Christina Voigt and Felipe Ferreira, ««Dynamic differentiation»: the principles of CBDR-RC, progression and highest possible ambition in the Paris Agreement», *Transnational Environmental Law*, vol. 5, No.2 (October 2016).

⁷⁶ См., например, Всеобщая декларация прав человека, статья 30.

⁷⁷ См. Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (Cambridge University Press, 1990); См. также Elinor Ostrom, «Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change», *Global Environmental Change*, vol. 20, No. 2 (October 2010).

⁷⁸ См. Scott Barrett, *Environment and Statecraft: The Strategy of Environmental Treaty-Making* (Oxford

24. Участие большого числа государств, имеющих различные национальные условия и приоритеты, в переговорах по заключению договоров приводит к тому, что многосторонние природоохранные соглашения часто преследуют несколько целей, которые не во всех случаях согласуются или взаимно усиливаются, а скорее вытекают из политических компромиссов между различными интересами⁷⁹. Между тем, в отсутствие таких компромиссов и в силу зачастую преднамеренно заложенной в них двусмысленности и пробелов, вероятность достижения согласия по международным природоохранным договорам была бы существенно меньше, что нанесло бы ущерб перспективам глобального сотрудничества в решении насущных экологических проблем.

25. Широкое участие также опирается на действующие принципы справедливости, включая понятия справедливого распределения бремени и усилий. Поэтому многосторонние природоохранные соглашения часто содержат положения, учитывающие различия в обстоятельствах⁸⁰. Соответственно, на некоторые категории государств, чаще всего развивающиеся страны, накладываются «более мягкие» обязательства, например в виде более длительных периодов поэтапного отказа или более гибких целевых показателей, в то время как на развитые страны распространяются обязательства по предоставлению финансовой и технической помощи и поддержки в области создания потенциала в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Такое положение является необходимым требованием для привлечения всех соответствующих субъектов. По сути дела, поскольку национальные условия и возможности государств существенно различаются, дальнейшее развитие международного экологического права, по всей вероятности, потребует большей, а не меньшей дифференциации и гибкости⁸¹.

В. Охрана атмосферы

Изменение климата

26. Международный режим борьбы с изменением климата включает Рамочную конвенцию Организации Объединенных Наций об изменении климата (1992 год)⁸², Киотский протокол к ней (1997 год)⁸³ и Парижское соглашение (2015 год)⁸⁴. Конечной целью Конвенции является стабилизация содержания парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не предотвращает опасное антропогенное воздействие на климатическую систему⁸⁵. Конвенция является рамочным документом, устанавливающим общие принципы, основные обязательства и институциональные механизмы. Она не предусматривает обязательных индивидуальных количественных целевых показателей сокращения выбросов и сроков, однако Стороны, являющиеся развитыми странами, и другие Стороны, перечисленные в приложении I к Конвенции, обязаны разрабатывать национальные стратегии и принимать соответствующие меры⁸⁶.

27. Киотский протокол дополняет Конвенцию путем установления обязательных, имеющих количественное выражение и устанавливаемых в целом для экономики целевых показателей по сокращению выбросов в ряде развитых стран, являющихся Сторонами Конвенции, в рамках последовательных периодов обязательств. В начале первого периода действия обязательств в 2008 году, он распространялся примерно на 60 процентов глобального объема выбросов, а в конце первого периода действия обязательств в 2012 году этот показатель уменьшился до 25 процентов глобального объема выбросов. Киотский протокол продолжает действовать. Постоянно увеличивается число стран, ратифицировавших принятую в 2012 году поправку об

University Press, 2003); и Oran R. Young, *The Institutional Dimension of Environmental Change – Fit, Interplay, and Scale* (MIT Press, 2002).

⁷⁹ Stephen Humphreys and Yoriko Otomo, «Theorizing international environmental law», in Anne Orford and Florian Hoffmann, eds., *The Oxford Handbook of the Theory of International Law* (Oxford University Press, 2016).

⁸⁰ См. Rajamani, *Differential Treatment in International Environmental Law*.

⁸¹ Oliver Stuenkel, *Post Western World*, (Polity Press, 2016).

⁸² Принята в Нью-Йорке 9 мая 1992 года, вступила в силу 21 марта 1994 года.

⁸³ Принят в Киото 11 декабря 1997 года, вступил в силу 16 февраля 2005 года.

⁸⁴ Принято в Париже 12 декабря 2015 года, вступило в силу 4 ноября 2016 года.

⁸⁵ РКИКООН, статья 2.

⁸⁶ Daniel Bodansky, «The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary», *Yale Journal of International Law*, vol. 18, Issue 2 (1993).

установлении второго периода действия обязательств с 2013 по 2020 годы⁸⁷, что, в случае вступления поправки в силу, позволит установить второй период действия обязательств в рамках Киотского протокола.

28. Парижское соглашение, принятое на двадцать первой сессии Конференции Сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, состоявшейся в декабре 2015 года, в частности, преследует цель удержать прирост глобальной средней температуры намного ниже 2°C сверх доиндустриальных уровней и приложить усилия для ограничения роста температуры до 1,5°C, тем самым обозначая конечную цель Конвенции в поддающихся измерению значениях температуры. Это Соглашение имеет преобразующий характер и направлено на то, чтобы преобразить хозяйственную деятельность и социальные отношения во всем мире, сделав их климатически нейтральными и стойкими. В нем прямо признается связь между правами человека и окружающей средой и содержится призыв к государствам уважать, поощрять и принимать во внимание свои соответствующие обязательства в области прав человека при принятии мер для борьбы с изменением климата. Соглашение требует, чтобы глобальные выбросы достигли своего пика в кратчайшие возможные сроки, обязывает государства добиться климатической нейтральности ко второй половине этого века, определяет цель укрепления адаптационного потенциала, подтверждает обязательства Сторон, являющихся развитыми странами, в отношении предоставления поддержки при одновременном поощрении других Сторон к аналогичным действиям на добровольной основе, а в его преамбуле содержится призыв к Сторонам при осуществлении действий для решения проблем, связанных с изменением климата, учитывать обязательства в области прав человека, а также принципы гендерного равенства, расширения прав и возможностей женщин и равенства поколений. Главным обязательством, имеющим обязательную силу для всех Сторон, является информирование каждые пять лет об определяемых на национальном уровне вкладах, которые будут отражать максимально амбициозные цели каждой Стороны и представлять собой движение вперед по сравнению с предыдущими определяемыми на национальном уровне вкладами⁸⁸. Можно также отметить, что нынешние определяемые на национальном уровне вклады пока еще не являются достаточно амбициозными, и, если они не увеличатся, они не приведут к достижению глобальной цели, связанной с температурным режимом⁸⁹. По всей вероятности, нисходящее распределение имеющих обязательную силу индивидуальных обязательств по сокращению выбросов, возможно даже в сочетании с механизмом правоприменения, было бы более прямым и предсказуемым способом обеспечения того, чтобы этот порог не был превышен, но согласовать это оказалось невозможным. Ответственность и возмещение за ущерб, причиненный климату, были конкретно исключены из режима Парижского соглашения, и некоторые считают, что такое исключение является существенным недостатком⁹⁰.

29. В Киотском протоколе и Парижском соглашении предусмотрены механизмы для поощрения и содействия соблюдению, а также рассмотрения случаев несоблюдения. Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата предусматривала организацию многостороннего консультативного процесса для решения вопросов, касающихся осуществления, который не получил практического воплощения. Наличие многочисленных договоров, в которых участвуют разные стороны и которые предусматривают разные обязательства, создает системные проблемы в рамках режима Организации Объединенных Наций в области изменения климата. Может возникнуть необходимость в согласовании, например, требований в отношении отчетности в целях недопущения регрессии и противоречий между требованиями трех договоров.

Стратосферный озоновый слой

30. Международная нормативно-правовая база по охране стратосферного озонового слоя включает в себя Венскую конвенцию об охране озонового слоя (1985 год)⁹¹ и Монреальский протокол к Венской конвенции (1987 год)⁹² и последующие поправки к нему. Самая последняя поправка, принятая в Кигали в 2016 году, расширила сферу действия Монреальского

⁸⁷ Дохинская поправка к Киотскому протоколу, принятая 8 декабря 2012 года, еще не вступила в силу.

⁸⁸ См. Парижское соглашение, статья 4 (2); Voigt and Ferreira, «Dynamic differentiation».

⁸⁹ Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), The Emissions Gap Report: A UN Environment Synthesis Report (2017).

⁹⁰ См. FCCC/CP/2015/10/Add.1, пункт 51 и статья 8.

⁹¹ Принята в Вене 22 марта 1985 года, вступила в силу 22 сентября 1988 года.

⁹² Принят в Монреале 16 сентября 1987 года, вступил в силу 1 января 1989 года.

протокола, включив поэтапное сокращение гидрофторуглеродов⁹³, ликвидируя тем самым пробел между режимами, касающимися озона и климата⁹⁴. Данная поправка обеспечивает осуществление двух режимов на взаимодополняющей основе. Хотя международный режим по озону в целом является успешным, в нем имеется ряд важных существенных пробелов. Монреальский протокол касается лишь производства и потребления регулируемых веществ. Некоторые озоноразрушающие вещества не регулируются Монреальским протоколом, включая некоторые кратковременно существующие химические загрязняющие вещества и закись азота (N₂O); некоторые конкретные виды применения регулируемых веществ не подлежат никакому контролю, например, использование в качестве исходного сырья и для карантинной обработки и обработки перед транспортировкой; и Протоколом не регламентируется удаление запасенных регулируемых веществ, например, в изоляционных пеноматериалах или оборудовании. Что касается мониторинга и проверки, то все Стороны обязаны, согласно Протоколу, сообщать о своем производстве и потреблении всех регулируемых веществ на ежегодной основе даже в том случае, если эти вещества были полностью поэтапно выведены из обращения. Хотя Венская конвенция и Монреальский протокол предусматривают непрерывный научный мониторинг состояния озонового слоя, в них не содержится прямого требования проводить периодические проверки на национальном уровне с тем, чтобы удостовериться, что поэтапно выведенные из обращения вещества не имеются в обращении. Стороны, действующие в рамках пункта 1 статьи 5, т.е. развивающиеся страны, имеющие уровень потребления ниже предельных значений, установленных Протоколом, и получающие финансирование по линии Многостороннего фонда для осуществления Монреальского протокола в целях конверсии отраслей обрабатывающей промышленности, деятельность которых основана на использовании регулируемых веществ, обязаны уничтожать замененное оборудование, в котором использовались регулируемые вещества. Страны, получающие финансирование, также обязаны на ежегодной основе сообщать дополнительные данные, подтверждающие соблюдение заключенных ими соглашений о поэтапном выводе таких веществ из обращения. Для подтверждения этого соблюдения периодически проводится независимая проверка, хотя в целом проведение проверок прекращается после завершения проекта.

31. Монреальский протокол предусматривает процедуру, касающуюся несоблюдения, основанную на принципе сотрудничества и консультаций при рассмотрении случаев несоблюдения. Стороны непосредственно отвечают за обеспечение соблюдения предусмотренных Протоколом ограничений, касающихся регулируемых веществ, и ежегодно представляют в секретариат Монреальского протокола сведения о своем производстве и потреблении регулируемых веществ и связанных с этим вопросах. Эти сведения составляют основу для обсуждений Комитета по выполнению в рамках процедуры, касающейся несоблюдения Монреальского протокола, который рассматривает вопросы соблюдения и выносит рекомендации для Совещания Сторон Монреальского Протокола о решениях, которые следует принять. Представляемые данные принимаются без проверки; ни секретариат, ни Комитет по выполнению не уполномочены проводить проверки любых представленных данных, кроме как по предложению соответствующей Стороны. Однако в тех случаях, когда секретариату в процессе рассмотрения представленных данных становится известно о возможном несоблюдении какой-либо из Сторон, он может запросить дополнительную информацию и, если этот вопрос остается нерешенным, передать вопрос Комитету по выполнению для рассмотрения.

32. Вопросы, касающиеся незаконной торговли озоноразрушающими веществами, регулируемые Протоколом, решаются на страновом уровне с помощью системы лицензирования экспорта и импорта, осуществляемого соответствующими национальными органами⁹⁵. Секретариат играет ограниченную роль, обмениваясь данными об импорте и экспорте с заинтересованными странами-экспортерами и импортерами, соответственно, и распространяя любую информацию о незаконной торговле, которую могут предоставить Стороны⁹⁶. Помимо этого, ни у одного органа в рамках Протокола нет какого-либо конкретного мандата на проведение расследования или проверки в отношении случаев незаконной торговли.

⁹³ Принята в Кигали 15 октября 2016 года, вступила в силу 1 января 2019 года.

⁹⁴ См. Поправка к Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой, статья IV.

⁹⁵ См. Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, 1987 года с корректировками и поправками, внесенными вторым Совещанием Сторон, статьи 4, 4А и 4В.

⁹⁶ Решения XIV/7, XVII/16 и XXIV/12 Совещания Сторон Монреальского протокола.

Ртуть

33. Ртуть и ртутные соединения признаются химическими веществами, вызывающими обеспокоенность в глобальном масштабе вследствие их переноса в атмосфере на большие расстояния, стойкости в окружающей среде, способности к биоаккумуляции в экосистемах и серьезного негативного воздействия на здоровье человека и окружающую среду⁹⁷. Минаматская конвенция о ртути (2013 год)⁹⁸ обязывает Стороны сокращать или регулировать источники загрязнения ртутью с целью охраны здоровья человека и окружающей среды⁹⁹. Главной основой для оценки соблюдения отдельными правительствами и общей эффективности Минаматской конвенции о ртути являются представляемые доклады. Решающее значение будет иметь наличие действенных систем независимого мониторинга и проверки данных. Некоторые эксперты считают, что для максимально точной оценки эффективности Конвенции необходимо создать последовательную и всеобъемлющую систему сбора данных. В настоящее время отсутствуют конкретные указания в отношении содержания и формата данных, представляемых в соответствии со статьей 21 Конвенции, и имеющиеся данные не позволяют провести оценку коллективного прогресса. Кроме того, мониторинг на глобальном уровне можно было бы дополнить наблюдениями, проводимыми на местном и региональном уровнях¹⁰⁰. В целом, наблюдается нехватка знаний о местных условиях, особенно в развивающихся странах, из-за скудности данных и высоких издержек, связанных с отбором и анализом проб¹⁰¹. Можно также утверждать, что необходимо более эффективно собирать и обобщать данные об экспорте и импорте в поддержку положений Конвенции, касающихся торговли¹⁰².

34. Одновременное и скоординированное решение проблемы спроса и предложения ртути является серьезной проблемой в области управления¹⁰³. Возможно, потребуются определить другие источники выбросов и высвобождений ртути, разработать и обновить руководящие принципы, касающиеся наилучших имеющихся методов и наилучших видов природоохранной деятельности, и/или внедрить новые положения, касающиеся межсредового регулирования ртути. Помимо этого, Конференция Сторон Минаматской конвенции, возможно, пожелает расширить сферу своей деятельности, обратив внимание на дополнительные ртутьсодержащие продукты и процессы. Осуществление Минаматской конвенции также пересекается с другими многосторонними природоохранными соглашениями, обуславливая необходимость координации. В этой связи экологически безопасное обращение с ртутными отходами и их удаление образуют директивные и управленческие взаимосвязи с параллельными усилиями в рамках Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением ввиду того, что региональные центры Базельской и Стокгольмской конвенций также оказывают странам помощь в уменьшении выбросов ртути¹⁰⁴. Поскольку ртуть является побочным продуктом сжигания ископаемых видов топлива, осуществление Минаматской конвенции будет также в значительной мере способствовать смягчению последствий изменения климата¹⁰⁵.

Трансграничное загрязнение воздуха

35. Загрязнение воздуха является одной из основных глобальных экологических проблем, которая имеет различные негативные последствия для здоровья человека и окружающей среды. Проблема трансграничного загрязнения воздуха рассматривается в различных секторальных и региональных документах, наиболее известными из которых являются Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (1979 год)¹⁰⁶ и восемь

⁹⁷ ЮНЕП, Глобальная оценка ртути (2002 год); ЮНЕП, Глобальная оценка атмосферной ртути: источники, выбросы и перенос (2008 год).

⁹⁸ Принята в Кумамото, Япония, 10 октября 2013 года, вступила в силу 16 августа 2017 года.

⁹⁹ Henrik Hallgrim Eriksen and Franz Xaver Perez, «The Minamata Convention: a comprehensive response to a global problem», *Review of European, Comparative and International Law*, vol. 23, No. 2 (July 2014).

¹⁰⁰ David C. Evers and others, «Evaluating the effectiveness of the Minamata Convention: principles and recommendations for next steps», *Science of the Total Environment*, vol. 569-570, No. 1 (November 2016).

¹⁰¹ Henrik Selin and others, «Linking science and policy to support the implementation of the Minamata Convention on Mercury», *Ambio*, vol. 47, No. 2 (March 2018).

¹⁰² UNEP, *Global Mercury: Supply, Trade and Demand* (2017).

¹⁰³ Там же.

¹⁰⁴ Henrik Selin, *Global Governance of Hazardous Chemicals: Challenges of Multilevel Management* (MIT Press, 2010).

¹⁰⁵ Sands and others, *Principles of International Environmental Law*, p. 276.

¹⁰⁶ Принята в Женеве 13 ноября 1979 года, вступила в силу 16 марта 1983 года.

дополнительных протоколов к ней, Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях (2001 год) и Соглашение по проблеме трансграничного задымления (2002 год)¹⁰⁷ Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН). Разрозненность норм международного права в области загрязнения воздуха приводит к существенным пробелам в «географическом охвате, регулируемой деятельности, регулируемых веществах и, что наиболее важно, применимых принципах и нормах»¹⁰⁸.

36. Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния направлена на решение проблемы кислотных дождей и других распыляемых загрязняющих веществ⁶⁸. Конвенция ограничивается только регионом Европы и Северной Америки в условиях, когда быстрый экономический рост происходит и во многих других регионах мира. Она не предусматривает конкретных предельных значений выбросов промышленных загрязнителей или целевых показателей, или сроков. Вместе с тем, она прошла путь развития от рассмотрения отдельных загрязняющих веществ (например, двуокиси серы (SO₂)) и единичных проблем до использования более комплексного и детального подхода в рамках восьми протоколов, решающих проблему целого ряда загрязняющих веществ с помощью инструментов, обеспечивающих множественный эффект¹⁰⁹. Кроме того, она стала образцом для последующих принятых на глобальном уровне договоров для решения проблем, связанных с изменением климата и разрушением озонового слоя, и создала прецедент для решения другими регионами проблемы трансграничного загрязнения воздуха. Обзор соблюдения Сторонами своих обязательств по протоколам к Конвенции проводится Комитетом по выполнению. Вместе с тем, имеется ряд существенных пробелов: отсутствие правил, касающихся ответственности, некоторые протоколы еще не вступили в силу, ограниченный географический охват.

37. По мере быстрого экономического развития в других регионах возникает настоятельная необходимость решения проблемы загрязнения воздуха в этих регионах. В настоящее время предпринимаются шаги по расширению и/или распространению режима Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния на другие регионы, помимо Европы и Северной Америки¹¹⁰.

38. Соглашение АСЕАН по проблеме трансграничного задымления касается трансграничного дымового загрязнения от наземных и лесных пожаров. Тем не менее, высказывается мнение, что эффективность данного Соглашения сдерживается принципом невмешательства, поскольку оно не устанавливает национальные целевые показатели в области сокращения выбросов и характеризуется как механизм сотрудничества и предупреждения¹¹¹. В соглашении отсутствуют положения об ответственности и соблюдении и не затрагиваются вопросы загрязнения воздуха из других источников, помимо наземных и лесных пожаров, таких как двигатели внутреннего сгорания, загрязнение воздуха в домах и промышленное сжигание твердых видов топлива. Кроме того, и по аналогии с Конвенцией о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, Соглашение не содержит конкретных положений, касающихся ответственности государств и/или возмещения в связи с трансграничным задымлением.

39. Комиссия международного права в настоящее время разрабатывает комплекс проектов руководящих положений об охране атмосферы в связи с атмосферным загрязнением и атмосферной деградацией¹¹², который, среди прочего, направлен на признание существования международно-правового обязательства по охране атмосферы. Ожидается, что работа над проектом руководящих положений будет завершена в 2020 году, после чего эти положения будут переданы Генеральной Ассамблее для принятия решения.

¹⁰⁷ Принято в Куала-Лумпур 10 июня 2002 года, вступило в силу 25 ноября 2003 года.

¹⁰⁸ Перечень юридически обязательных многосторонних и двусторонних соглашений, касающихся атмосферных проблем, см. в документе A/CN.4/667, пункт 30.

¹⁰⁹ Adam Byrne, «The 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution: assessing its effectiveness as a multilateral environmental regime after 35 years», *Transnational Environmental Law*, vol. 4, No. 1 (April 2015); Adam Byrne, «Trouble in the air: recent developments under the 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution», *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 26, No. 3 (November 2017).

¹¹⁰ Sands and others, *Principles of International Environmental Law*, p. 293.

¹¹¹ Shawkat Alam and Laely Nurhidayah, «The international law on transboundary haze pollution: what can we learn from the Southeast Asia region?», *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 26, No. 3 (November 2017).

¹¹² См. A/73/10, пункт 78.

С. Сохранение биологического разнообразия и защита почв

Биологическое разнообразие

40. Биологическое разнообразие представляет собой вариативность живых систем. Оно охватывает генетическое, видовое и экосистемное разнообразие. Это понятие в международном экологическом праве стало использоваться относительно недавно, поскольку более старые международные договоры касаются отдельных видов или содержат ссылки на «природу» или «дикую природу». Ученые пришли к единому мнению о том, что биоразнообразие в мире утрачивается вызывающими тревогу темпами¹¹³. Угрозы биоразнообразию проистекают из целого ряда прямых и косвенных источников и видов деятельности, начиная от фрагментации местообитаний, загрязнения, привнесения чужеродных инвазивных видов и заканчивая изменением климата¹¹⁴. Причины утраты биоразнообразия часто являются сложными, многочисленными и взаимосвязанными и требуют взаимодействия на уровне многих различных документов¹¹⁵. Многие из угроз, а также местообитания, виды или экосистемы, на которые они распространяются, выходят за рамки национальных границ или находятся в районах за пределами действия национальной юрисдикции. Между тем, с учетом сложности этого вопроса, научные знания являются неполными в некоторых аспектах или полностью отсутствуют.

41. Правовые документы в области сохранения биоразнообразия развивались в отсутствие общей стратегии и лишены связной структуры. Эта ситуация оставляет некоторые вопросы без конкретного, юридически обязательного регламентирования, включая вопросы сохранения и устойчивого использования лесов¹¹⁶, загрязнения морских районов отходами пластмасс из наземных источников, охраны почвы, применения пестицидов, шумового загрязнения, прав человека и биоразнообразия¹¹⁷, района Арктики, наноматериалов и некоторых геоинженерных процессов.

42. Конвенция о биологическом разнообразии¹¹⁸ является основным международно-правовым документом по сохранению биологического разнообразия, устойчивому использованию его компонентов и справедливому и равноправному распределению благ, обусловленных использованием генетических ресурсов¹¹⁹. В отличие от предыдущих природоохранных документов Конвенция придерживается более комплексного подхода, затрагивающего прямые и косвенные причины утраты биоразнообразия, и направлена на то, чтобы обеспечить актуализацию аспектов биоразнообразия во всех соответствующих областях политики¹²⁰. Основным требованием, предъявляемым Сторонам, является разработка национальных стратегий и планов действий в области биоразнообразия¹²¹. Однако в настоящее время широко признается, что прогресс в деле их осуществления и включения аспектов биоразнообразия в другие сектора или межсекторальные стратегии является недостаточным. Одним из главных инструментов осуществления природоохранной деятельности на местном уровне является создание охраняемых территорий, хотя его эффективность вызывает сомнения. В то время как задачей 11 Айтинских задач в области биоразнообразия предусматривается создание охраняемых территорий, ею не налагаются юридические обязательства. Вместо этого сторонам настоятельно рекомендуется разрабатывать национальные и региональные планы в целях содействия глобальным усилиям по выполнению Айтинских задач. Такой подход может не оказаться достаточным для решения вопроса о взаимосвязи экосистемной деятельности или

¹¹³ Секретариат Конвенции о биологическом разнообразии, доклад «Глобальная перспектива в области биоразнообразия – 3» (2010 год); Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis* (Island Press, 2005).

¹¹⁴ Там же.

¹¹⁵ Секретариат Конвенции о биологическом разнообразии, доклад «Глобальная перспектива в области биоразнообразия – 3».

¹¹⁶ В 1992 году Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию приняла не имеющее обязательной силы заявление с изложением принципов для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов (см. A/CONF.151/26/Rev.1 (том I)).

¹¹⁷ См. КБР, статья 8 j).

¹¹⁸ Принята в Рио-де-Жанейро, Бразилия, 5 июня 1992 года, вступила в силу 29 декабря 1993 года.

¹¹⁹ КБР, статья 1.

¹²⁰ Sands and others, *Sands and others, Principles of International Environmental Law*, p. 387.

¹²¹ КБР, статья 5.

использования экосистем, которые осуществляются за пределами охраняемой территории¹²². Следует рассмотреть вопрос об имеющих обязательную силу обязательствах или о добровольных действиях в сочетании с усилением мер в области мониторинга, отчетности и проверки¹²³. Кроме того, одним из главных недостатков Конвенции является ограничение сферы ее применения районами, находящимися в пределах действия национальной юрисдикции¹²⁴.

43. Эффективное осуществление Конвенции о биологическом разнообразии также зависит от сотрудничества и взаимной поддержки в рамках соглашений, касающихся изменения климата, охраны морской среды, пресноводных ресурсов и опасных отходов. Необходимо также наладить сотрудничество в рамках международных соглашений в таких областях, как торговля, права интеллектуальной собственности и генетические ресурсы растений для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства¹²⁵. Для функционирования сложной регламентационной системы в отношении инвазивных чужеродных видов, включающей Конвенцию о биологическом разнообразии, Международную организацию гражданской авиации (ИКАО), Международную морскую организацию (ИМО), ВТО и Всемирную таможенную организацию, требуется обеспечение координации и согласованности политики. В последнее время вызывают серьезную озабоченность и порождают вопросы о применимости Конвенции проблемы, связанные с синтетической биологией и цифровой информацией о генетической последовательности.

44. Нагойский протокол регулирования доступа к генетическим ресурсам и совместного использования на справедливой и равной основе выгод от их применения (2010 год) к Конвенции о биологическом разнообразии устанавливает конкретные требования в отношении доступа и условий такого доступа¹²⁶, включая требования по раскрытию информации для использования генетических ресурсов и традиционных знаний, связанных с генетическими ресурсами, однако отсутствие аналогичных правил раскрытия информации в международной патентной системе в рамках Договора о патентной кооперации Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС) может подрывать эффективность режима. Возможно, необходимо разработать меры по обеспечению сотрудничества и взаимной поддержки между двумя режимами.

45. Сохранение мигрирующих видов и их эффективное регулирование являются целью Конвенции по сохранению мигрирующих видов диких животных (1979 год). Стороны, которые являются государствами ареала мигрирующих видов, перечисленных в добавлении I к Конвенции, должны прилагать усилия для сохранения и восстановления среды обитания и предотвращения или сведения к минимуму неблагоприятных последствий деятельности, которая серьезно мешает или препятствует миграции¹²⁷. В отношении видов, имеющих «неблагоприятный охранный статус», в Конвенции содержится требование, согласно которому государства ареала должны заключать соглашения, благоприятные для этих видов¹²⁸. На данный момент функционирует семь юридически обязывающих соглашений¹²⁹, и имеются широкие возможности для заключения еще целого ряда соглашений между государствами ареала. Создан ряд механизмов сотрудничества между Конвенцией и другими многосторонними природоохранными соглашениями и институтами. Вместе с тем отмечается, что для сотрудничества с Межправительственной научно-политической платформой по биоразнообразию и экосистемным услугам отсутствуют институциональные механизмы,

¹²² Froukje Maria Platjouw, *Environmental Law and the Ecosystem Approach: Maintaining Ecological Integrity through Consistency in Law* (Routledge, 2016).

¹²³ Секретариат Конвенции о биологическом разнообразии, доклад «Глобальная перспектива в области биоразнообразия – 4» (2014 год).

¹²⁴ КБР, статья 4. Конвенция также распространяется на районы, находящиеся за пределами действия национальной юрисдикции, однако в отношении только тех процессов и видов деятельности, которые осуществляются под юрисдикцией или контролем одной из Сторон.

¹²⁵ Sands and others, *Principles of International Environmental Law*, pp. 388 and 405.

¹²⁶ Вступил в силу 12 октября 2014 года; см. также UNEP/CBD/COP/DEC/X/1.

¹²⁷ Конвенция по сохранению мигрирующих видов диких животных, статья III 4).

¹²⁸ Там же, статья IV.

¹²⁹ Соглашение о сохранении тюленей в заливе Ваддензе; Соглашение о сохранении популяций европейских видов рукокрылых; Соглашение о сохранении малых китообразных Балтийского моря, Северо-Восточной Атлантики, Ирландского и Северного морей; Соглашение по охране афро-евразийских мигрирующих водно-болотных птиц; Соглашение по сохранению китообразных Черного и Средиземного морей и прилегающей атлантической акватории; Соглашение о сохранении альбатросов и буревестников; Соглашение по сохранению горилл и среды их обитания.

которые обеспечивали бы включение связанных с биоразнообразием решений и резолюций, принимаемых в рамках этих многосторонних природоохранных соглашений, в число приоритетных задач Платформы. Такая связь может также обеспечить учет результатов реализации Платформы в рамках других многосторонних природоохранных соглашений, связанных с биоразнообразием, как основы для процессов принятия решений, во избежание дублирования процессов.

46. Конвенцией о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения¹³⁰, регламентируется торговля приблизительно 36 000 видов, включенных в три приложения к Конвенции¹³¹. Осуществление и обеспечение соблюдения Конвенции основывается на национальных законах и эффективном администрировании, инспекциях и пограничном контроле разрешений компетентными национальными органами. В области обеспечения соблюдения и исполнения, в том числе применительно к незаконной торговле¹³², сохраняются значительные проблемы. В целом необходимо укрепить обеспечение исполнения посредством подготовки кадров, а также обеспечить дополнительную поддержку и более тесное сотрудничество между национальными правоохранительными органами и такими межправительственными организациями, как Всемирная таможенная организация и Международная организация уголовной полиции (ИНТЕРПОЛ). Возможно, необходимо улучшить координацию и разъяснение роли Конвенции и ее связи с этими соглашениями, в особенности в отношении некоторых находящихся под угрозой исчезновения или потенциально находящихся под угрозой исчезновения промысловых видов рыб, регламентируемых положениями различных соглашений, таких как Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву, Соглашение об осуществлении положений Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года, которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими (Соглашение по рыбным запасам 1995 года), и региональными рыбохозяйственными организациями.

47. Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц (1971 год), является первым международным соглашением об охране конкретных местообитаний, а не видов. Эта Конвенция не относится к системе Организации Объединенных Наций, и это, как считается, в определенной мере ограничивает ее функционирование, а также ее участие в ряде процессов Организации Объединенных Наций.

Деградация земель и охрана почв

48. Деградация земель и почв уже давно считается проблемой глобального масштаба¹³³. Несмотря на потенциально серьезные последствия для сельского хозяйства и продовольственной безопасности, международные правовые меры носят ограниченный характер. Помимо конвенций, устанавливающих общие обязательства¹³⁴, и Протокола 1998 года к Конвенции об охране Альп, посвященного вопросам охраны почв, не существует юридически обязывающих документов, в которых в качестве основной преследуется цель сохранения, улучшения и восстановления почв.

49. Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке (1994 год)¹³⁵, является единственным юридически обязывающим международным соглашением, связывающим охрану окружающей среды и развитие с устойчивым землепользованием. Национальные программы действий являются ключевыми инструментами в деле применения Конвенции. Выявленные пробелы связаны с отсутствием эффективного применения, установлением стандартов и созданием механизма обеспечения исполнения.

¹³⁰ Принята в Вашингтоне 3 марта 1973 года, вступила в силу 1 июля 1975 года.

¹³¹ См. <http://cites.org/eng/app/appendices.php>.

¹³² См. Rosalind Reeve, *Policing International Trade in Endangered Species: The CITES Treaty and Compliance* (Routledge, 2002).

¹³³ World Resources Institute, *World Resources: 1992-93* (Oxford University Press, 1992).

¹³⁴ Африканская конвенция; Соглашение АСЕАН.

¹³⁵ Принята в Париже 14 октября 1994 года.

D. Охрана пресноводных ресурсов

Нормативная база

50. Современное международное право в значительной мере направлено на охрану запасов пресной воды, включая подземные воды¹³⁶, посредством различных глобальных, региональных и бассейновых соглашений, и определенные общие принципы и нормы обычного права применимы к нормативным и институциональным пробелам в них. Глобальной конвенцией, которая напрямую регулирует использование пресной воды, является Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков (Конвенция о водотоках) (1997 год). Конвенция о водотоках содействует обеспечению оптимального и устойчивого использования международных водотоков посредством ряда положений, устанавливающих широкие обязательства государств в вопросах управления в отношении пресной воды¹³⁷.

51. Трансверсальный характер источников пресной воды как объекта правовой регламентации находит отражение в различных других договорах и документах, которыми определяются аспекты использования этих источников и которые существенно различаются по своей направленности. В число этих договоров входят многосторонние природоохранные соглашения универсального применения¹³⁸. Разнообразные обязательства, имеющие отношение к пресноводным ресурсам, также закреплены в ряде юридически обязывающих документов, действующих на региональном или бассейновом уровне¹³⁹. В некоторых договорах, регулирующих запасы пресной воды, могут кодифицироваться или вводиться в действие общие принципы, касающиеся охраны окружающей среды¹⁴⁰, и эти разрозненные документы также дополняются необязывающими документами, целью которых является кодификация или поступательное развитие норм обычного права на универсальном уровне, например, в рамках достижения цели 6 в области устойчивого развития¹⁴¹.

Нормативные и институциональные пробелы

52. Конвенция о водотоках является недостаточной как глобальный механизм управления для охраны пресноводных ресурсов. Статья 1 прямо исключает из сферы применения Конвенции «использование международных водотоков для судоходства»¹⁴². В отношении загрязнения пресной воды с судов действует сложный механизм правовых режимов, что порождает наличие нормативных пробелов. Более того, положения в этой рамочной конвенции являются по сути широкими и иногда носят лишь рекомендательный характер. Это обеспечивает максимум гибкости государствам при принятии ими имплементирующих соглашений в отношении отдельных водотоков, но при этом утрачиваются преимущества более конкретных положений, касающихся реализуемой формы охраны пресноводных ресурсов. В частности, несмотря на цели, закрепленные в статье 3, Конвенция не предусматривает каких-либо обязывающих положений в отношении создания совместных механизмов обеспечения

¹³⁶ В 2008 году КМП приняла проекты статей о трансграничных водоносных горизонтах, направленные на обеспечение справедливого и разумного использования трансграничных водоносных горизонтов или систем водоносных горизонтов. См. «Ежегодник Комиссии международного права», 2008 год, том II, часть вторая, пункт 53. См. также резолюцию 63/124, приложение. Хотя на момент подготовки настоящего документа Генеральная Ассамблея еще не приняла решения относительно будущей формы проектов статей, эти проекты послужили стимулом для разработки по крайней мере одного регионального соглашения об использовании ресурсов подземных вод.

¹³⁷ См. Конвенцию о праве несудоходных видов использования международных водотоков (Конвенция о водотоках), преамбула (ссылки на статьи 1, 2 и 13 1) а) Устава Организации Объединенных Наций, Рио-де-Жанейрскую декларацию и Повестку дня на XXI век, и Конвенцию о водотоках, статьи 5 и 6 (дополнение к развитию Хельсинкских правил использования вод международных рек).

¹³⁸ См. Конвенцию о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом, в качестве местобитаний водоплавающих птиц; Конвенцию об охране всемирного культурного и природного наследия; Конвенцию по сохранению мигрирующих видов диких животных (Боннскую конвенцию); КБР; КБООН; РККООН; Конвенцию о стойких органических загрязнителях; Парижское соглашение.

¹³⁹ См. Европейское соглашение (Конвенция о защите Рейна, 1999 год), Африканское соглашения (Водная хартия бассейна реки Нигер, 2008 год), Азиатское соглашение (Соглашение о сотрудничестве по устойчивому развитию бассейна реки Меконг, 1995 год) и двусторонний договор в американском регионе (Соглашение о качестве воды Великих озер, 1972 год).

¹⁴⁰ См. например, Конвенцию о водотоках, статьи 5 и 6.

¹⁴¹ См. в целом Leila M. Harris, Lucy Rodina and Cynthia Morinville, «Revisiting the human right to water from an environmental justice lens», *Politics, Groups and Identities Journal*, vol. 3, No. 4 (2015), p. 660.

¹⁴² См. также комментарий к проекту статей Конвенции о водотоках, пункт 4, в «Ежегоднике Комиссии международного права», 1994 год, том II, часть вторая, стр. 89-90.

исполнения или урегулирования споров в интересах реализации принципа справедливого и разумного использования¹⁴³. Перечень факторов, изложенных в пункте 1 статьи 6, которые требуется оценивать при таком использовании, не является исчерпывающим, и государствам приходится решать сложную задачу заключения последующего соглашения с учетом конкретных факторов, характерных для находящихся в совместном пользовании водотоков.

53. Взаимодействие положений статьи 6 («Факторы, относящиеся к справедливому и разумному использованию») и статьи 7 («Обязательство не наносить значительный ущерб») Конвенции подлежит толкованию с учетом развития международного экологического права. В условиях соответствующего правового контекста могут допускаться гибкое и динамичное толкование и применение соглашений по водным ресурсам¹⁴⁴. Однако при этом необходимо помнить, что данный аналитический процесс непосредственно обусловлен разрозненным характером современного механизма управления в сфере пресноводных ресурсов и связан с необходимостью устранения пробелов, возникших вследствие такого относительного дефицита правовой интеграции.

54. Пробелы в современной мозаике обязывающих и необязывающих документов, касающихся охраны пресноводных ресурсов, еще более усугубляются многонаправленным характером взаимодействия этих документов. Иными словами, хотя пробелы в Конвенции о водотоках могут быть устранены посредством заключения последующих соглашений между прибрежными странами (т.е. государствами с пресноводными ресурсами), сама Конвенция также может служить средством восполнения пробелов в соглашениях между этими государствами¹⁴⁵. Неопределенность в вышеупомянутых положениях может, таким образом, создавать особые проблемы для районов, в которых речные бассейны или системы водоносных горизонтов все еще не являются предметом обязывающих и конкретных юридических соглашений между прибрежными государствами.

55. Такая разрозненность ослабляет нормативные пределы экологических принципов в области охраны водных ресурсов¹⁴⁶. Этот пробел приводит к неопределенностям в применимости этих принципов. В этой связи консервативная позиция Международного Суда в отношении подхода, основанного на принципе предосторожности, в деле о целлюлозных заводах на реке Уругвай¹⁴⁷ отражает юридические неопределенности в применении таких принципов в сфере пресноводных ресурсов.

Е. Охрана океанов и морей

56. Мировой океан покрывает приблизительно 70 процентов поверхности Земли. Здоровое состояние океана имеет жизненно важное значение для функционирования и продуктивности морских экосистем, включая обеспечение устойчивого рыболовства, защиту прибрежных районов и секвестрацию углерода, а также обеспечение продовольственной безопасности. Для решения различных проблем, связанных с морской средой, был принят ряд документов.

57. Наиболее всеобъемлющим из этих документов является Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (1982 год), определяющая нормативно-правовую базу для осуществления всей деятельности в океанах и морях¹⁴⁸. Режим, установленный Конвенцией, осуществляется на основе зонального подхода, в соответствии с которым права и обязанности государств флага, прибрежных государств и государств порта и применимые правила зависят от конкретной морской зоны, в которой осуществляется деятельность, а также от вида соответствующей деятельности. В Конвенции предусматривается общее обязательство охранять и сохранять морскую среду и требуется, чтобы государства принимали все необходимые меры для предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды из любого источника. В число этих мер должны быть включены меры, необходимые для защиты и сохранения редких или уязвимых экосистем, а также естественной среды видов рыб и других форм морских организмов, запасы которых истощены, подвергаются угрозе или опасности. Конвенция содержит также положения об обеспечении выполнения законов и правил, касающихся различных источников загрязнения, а также положения о

¹⁴³ См. также Конвенцию о водотоках, статьи 8 2), 24 и 32 2).

¹⁴⁴ См. Laurence Boisson de Chazournes, *Fresh Water in International Law* (Oxford University Press, 2013), p. 143.

¹⁴⁵ См. Конвенцию о водотоках, статья 3.

¹⁴⁶ См. статут реки Уругвай, глава X; Хартию водных ресурсов реки Сенегал.

¹⁴⁷ *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Judgment, I.C.J. Reports 2010, p. 14.

¹⁴⁸ См. также резолюцию 72/73.

сотрудничестве и координации деятельности в целях защиты и сохранения морской среды. Кроме того, в ней закреплена, в частности, обязанность не переносить ущерб или опасность загрязнения и не превращать один вид загрязнения в другой¹⁴⁹, а также обязанность уведомления о неминуемом или нанесенном ущербе¹⁵⁰, и предусматриваются обязательства по мониторингу риска и последствий загрязнения и по оценке потенциальных последствий деятельности¹⁵¹.

58. В части XII Конвенции конкретно указываются шесть источников загрязнения, помимо привнесения чуждых или новых видов организмов: загрязнение из находящихся на суше источников; загрязнение, вызываемое деятельностью на морском дне, подпадающей под национальную юрисдикцию; загрязнение, вызываемое деятельностью в международном районе морского дна; загрязнение, вызываемое захоронением; загрязнение с судов; загрязнение из атмосферы или через нее. Компетентными международными организациями был принят ряд глобальных и региональных документов, применимых к этим источникам и видам деятельности, некоторые из которых являются юридически обязывающими¹⁵². Сфера применения других дополнительных документов охватывает вопросы биоразнообразия морской среды¹⁵³ или управления морскими живыми ресурсами¹⁵⁴. Эти документы, как правило, отражают секторальный подход к разработке и обеспечению исполнения норм в целях защиты и сохранения морской среды. В этом контексте в каждом секторе внимание сосредоточивается на специфических проблемах, приоритетах и интересах, что препятствует реализации комплексных подходов, таких как экосистемные подходы, и на применении межсекторальных экологических принципов и концепций, разработанных после заключения Конвенции. Кроме того, в отношении находящихся на суше источников загрязнения принимаются правовые и институциональные меры реагирования на глобальном и региональном уровнях, при этом на региональном уровне осуществляются 18 программ по региональным морям. В рамках системы программ по региональным морям отсутствует централизованное управление: 7 программ находятся в ведении Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и 11 программ функционируют самостоятельно¹⁵⁵. Договоры по региональным морям характеризуются нормативными пробелами в вопросах контроля загрязнения, вызываемого деятельностью на морском дне, подпадающей под национальную юрисдикцию, поскольку эти договоры содержат лишь весьма общие и часто ограниченные обязательства в отношении оценки воздействия на окружающую среду предлагаемых видов деятельности¹⁵⁶. Кроме того, могут быть дополнительно улучшены координация и сотрудничество между программами по региональным морям и соответствующими глобальными многосторонними природоохранными соглашениями.

59. Сохранение морских живых ресурсов и их регулирование определяются рядом документов в дополнение к Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву¹⁵⁷. Рыбный промысел осуществляется в основном в районах, находящихся под

¹⁴⁹ ЮНКЛОС, статья 195.

¹⁵⁰ Там же, статья 198.

¹⁵¹ Там же, статьи 204-206.

¹⁵² См. например, Конвенцию по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов (Лондонская конвенция 1972 года) и Протокол к ней от 1996 года; Международную конвенцию по предотвращению загрязнения с судов и Протокол к ней от 1978 года; Соглашение об осуществлении Части XI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву; Глобальную программу действий по защите морской среды от загрязнения в результате осуществляемой на суше деятельности.

¹⁵³ См. например, Конвенцию о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС); Боннскую конвенцию; КБР.

¹⁵⁴ См. например, Кодекс ведения ответственного рыболовства (Кодекс поведения ФАО).

¹⁵⁵ К ним относятся, например, Комиссия по защите морской среды Балтийского моря и Региональная программа действий по защите морской среды от загрязнения в результате осуществляемой на суше деятельности в регионе Красного моря и Аденского залива. См. также публикацию ЮНЕП «Why does working with regional seas matter?» («Почему работа с региональными морями имеет важное значение?»), размещенную по адресу www.unenvironment.org/explore-topics/oceans-seas/what-we-do/working-regional-seas/why-does-working-regional-seas-matter.

¹⁵⁶ См. также Рамочную конвенцию о защите морской среды Каспийского моря, статья 17.

¹⁵⁷ См. например, Соглашение о содействии соблюдению рыболовными судами в открытом море международных мер по сохранению живых ресурсов и управлению ими; Кодекс поведения ФАО; Соглашение об осуществлении положений Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года, которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов

национальной юрисдикцией. В этой связи Конвенция предоставляет прибрежным государствам суверенные права в отношении морских живых ресурсов в их исключительных экономических зонах и устанавливает обязанность в отношении сохранения и рационального использования таких ресурсов для обеспечения их устойчивого использования. В открытом море основные обязанности по сохранению и рациональному использованию возлагаются на государства флага. Кроме того, государства должны сотрудничать друг с другом в сохранении живых ресурсов и их регулировании в районах открытого моря, в том числе путем создания региональных рыбохозяйственных организаций. Эта модель была реализована с разной степенью успеха в достижении целей в области устойчивого регулирования рыбных запасов в условиях таких угроз, как истощительные или хищнические методы ведения рыбного промысла, изменение климата и загрязнение окружающей среды, вызванное различными источниками, в частности морским мусором, в том числе в виде оставленных, утерянных или иным образом брошенных орудий лова. В этом отношении все более широкое признание получает общая обязанность проявления предосторожности в условиях научной неопределенности¹⁵⁸.

60. Генеральный секретарь подчеркнул важность эффективного применения нормативно-правовой базы, установленной Конвенцией и исполнительными соглашениями к ней в интересах достижения цели 14 в области устойчивого развития¹⁵⁹. Предпринимались постоянные усилия для укрепления этой базы, в том числе посредством дополнительных документов для решения возникающих проблем. В частности, Генеральная Ассамблея приняла решение о разработке на базе Конвенции международного юридически обязательного документа о сохранении и устойчивом использовании морского биологического разнообразия в районах за пределами действия национальной юрисдикции¹⁶⁰. Кроме того, были также активизированы усилия в целях укрепления международного сотрудничества и координации, в том числе межсекторального характера, в поддержку осуществления соответствующих документов, например в рамках сети «ООН-Океаны». На глобальном уровне Генеральная Ассамблея посредством ежегодного обзора событий, относящихся к вопросам океана и морскому праву, обеспечивает наличие глобального механизма по дальнейшему укреплению комплексного и скоординированного подхода.

61. Как отмечалось в контексте Конференции Организации Объединенных Наций по содействию достижению цели 14 в области устойчивого развития «Сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития» (Конференция по океану), состоявшейся в 2017 году¹⁶¹, сохраняется ряд проблем, требующих решения, в частности, вызванные преимущественно секторальными подходами к хозяйственной деятельности в океане и неэффективными применением и соблюдением, которые отчасти обусловлены отсутствием координации и соответствующего потенциала. Эффективность применимых международно-правовых документов зависит от степени участия государств. Кроме того, существуют пробелы в том, что касается материальной или географической сферы применения соответствующих документов; например, несмотря на то, что некоторые аспекты, касающиеся морского мусора, пластмасс и микропластиков, подпадают под действие ряда глобальных, региональных и национальных документов, ни один из них, за исключением некоторых региональных планов действий по морскому мусору, конкретно не посвящен этим вопросам. Некоторые географические районы остаются не охваченными региональными документами, имеющими отношение к осуществлению аспектов Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву и Соглашения по рыбным запасам (1995 год). Применение правовых и программных документов также зависит от регламентирующих и административных структур, созданных на национальном уровне. Стратегии и национальное законодательство, касающиеся вопросов мирового океана, по-прежнему являются в значительной степени разрозненными во многих государствах, и их применение страдает от недостаточной межсекторальной координации и ограничений, обусловленных конкурирующими интересами. Оценки применения остаются неполными из-за низкого уровня реагирования на требования в отношении представления сведений и ограниченного объема имеющейся информации о том, как государствами выполняются их обязанности и

далеко мигрирующих рыб и управления ими (СРЗ); Соглашение о мерах государства порта по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла.

¹⁵⁸ См. Southern Bluefin Tuna (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan), Provisional Measures, Order of 27 August 1999, p. 280, paras. 77 and 79.

¹⁵⁹ См. A/71/733, пункты 15-19.

¹⁶⁰ См. резолюцию 69/292, пункт 2.

¹⁶¹ См. также <https://oceanconference.un.org/commitments/?id=16758>.

обязательства. Официальные многосторонние комитеты по соблюдению, как это видно на примере многосторонних природоохранных соглашений, не являются обычной практикой применительно к морскому праву.

Г. Регламентирование опасных веществ, отходов и видов деятельности

62. Развитие промышленности и технологий в течение ряда лет привело к производству и использованию опасных веществ, образованию опасных отходов в качестве побочного продукта и осуществлению видов деятельности, создающих потенциальные риски для здоровья человека и окружающей среды. Политическая озабоченность на высоком уровне нашла свое отражение в принципе 6 Стокгольмской декларации¹⁶², принципе 14 Рио-де-Жанейрской декларации, в документе «Повестка дня на XXI век: программа действий по устойчивому развитию»¹⁶³, итоговом документе «Будущее, которого мы хотим» Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию (Конференции «Рио+20») и цели 12 в области устойчивого развития¹⁶⁴.

Опасные вещества

63. К опасным веществам относятся промышленные химические вещества и пестициды. В рамках международно-правовых документов этот вопрос решается включением в соответствующие перечни веществ, которые признаются опасными из-за присущих им характеристик¹⁶⁵, посредством регламентирования в отношении конкретных веществ¹⁶⁶ или посредством регламентирования в отношении торговли¹⁶⁷; в них также акцентируются вопросы предотвращения аварий, обеспечения готовности к ним и реагирования на них; контроль за производством и использованием; предоставление информации, включая регистрацию, классификацию, маркировку и упаковку; транспортировку и трансграничные перевозки; и воздействие в производственной среде.

64. Существующие документы, касающиеся предотвращения аварий, обеспечения готовности к ним и реагирования на них, как правило, являются региональными и охватывают Европу и Северную Америку¹⁶⁸; они были разработаны в ответ на крупные промышленные аварии¹⁶⁹. Тремя глобальными документами регламентируются или запрещаются производство и применение конкретных химических веществ; это: Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях¹⁷⁰ и Минаматская конвенция о ртути¹⁷¹. Международные правила регистрации, классификации, маркировки и упаковки опасных веществ имеют исключительно важное значение для устранения связанных с этим рисков для здоровья человека и окружающей среды. Требования к маркировке и упаковке содержатся в Роттердамской конвенции о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле (1998 год), Конвенции о безопасности при

¹⁶² Стокгольмская декларация.

¹⁶³ Повестка дня на XXI век, главы 19 и 20.

¹⁶⁴ Цели в области устойчивого развития, задачи 12.4 и 12.5.

¹⁶⁵ Директива 85/337/ЕЕС Европейского парламента и Совета Европейского союза от 27 июня 1985 года об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду; Конвенция Эспо.

¹⁶⁶ Венская конвенция об охране озонового слоя и Монреальский протокол от 1987 года к ней; Киотский протокол; Картахенский протокол; Конвенция о стойких органических загрязнителях; Минаматская конвенция о ртути.

¹⁶⁷ Роттердамская конвенция.

¹⁶⁸ Кроме Конвенции МОТ № 174 о предотвращении крупных промышленных аварий, см. например, Директиву 2012/18/EU Европейского парламента и Совета Европейского союза от 4 июля 2012 года об ограничении опасностей крупных аварий, связанных с опасными веществами, вносящую поправки и впоследствии отменяющую Директиву 96/82/ЕС Совета; Конвенцию о трансграничном воздействии промышленных аварий; Соглашение о сотрудничестве между Соединенными Штатами Америки и Мексиканскими Соединенными Штатами в отношении загрязнения окружающей среды вдоль сухопутной международной границы сбросами опасных веществ.

¹⁶⁹ Такими как в Севесо, Италия (1976 год), Бхопал, Индия (1984 год), Базель, Швейцария (1986 год), и Байя-Маре, Румыния (2000 год).

¹⁷⁰ Первоначально Конвенция касалась 12 химических веществ, но впоследствии в нее были внесены дополнения через Комитет по рассмотрению стойких органических загрязнителей, см. Конвенцию о стойких органических загрязнителях, статья 8.

¹⁷¹ Минаматская конвенция о ртути, статья 4 1), приложение А, часть I.

использовании химических веществ на производстве (1990 год)¹⁷² и Регламенте (ЕС) № 1272/2008 Европейского союза по классификации, маркировке и упаковке веществ и смесей¹⁷³. Международная система регламентирования в сфере международной торговли химическими веществами и пестицидами формируется необязывающими руководящими принципами, разработанными Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО) и Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 1980 годах¹⁷⁴, и обязывающими международно-правовыми документами, такими как упомянутые ранее Монреальский протокол, Минаматская конвенция о ртути и Стокгольмская конвенция, а также Роттердамской конвенцией¹⁷⁵, устанавливающей процедуру предварительного обоснованного согласия в отношении запрещенных или строго ограниченных химических веществ и особо опасных пестицидных составов¹⁷⁶. Международные правила, действующие в отношении перевозки опасных веществ различными видами транспорта, являются недостаточно разработанными и применяются главным образом в европейском регионе, за исключением Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 года, с изменениями, внесенными в 1978 году Протоколом к ней (МАРПОЛ), приложения 18 «Безопасная перевозка опасных грузов по воздуху» к Конвенции о международной гражданской авиации, а также Правил безопасной перевозки радиоактивных материалов Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ)¹⁷⁷. Использование некоторых опасных веществ в производственной среде строго регламентируется посредством нескольких юридически обязывающих документов, принятых под эгидой Международной организации труда (МОТ)¹⁷⁸.

Опасные отходы

65. В рамках действующего международного режима, регулирующего опасные отходы, основное внимание уделяется вопросам их удаления, трансграничных перевозок и торговли. В то же время признается, что подход, включающий в себя минимизацию или предотвращение образования отходов у источника, обеспечил бы более целостное и эффективное реагирование на эту проблему¹⁷⁹. Следует отметить, что в Европейском союзе на региональном уровне

¹⁷² Конвенция МОТ № 170 о безопасности при использовании химических веществ на производстве.

¹⁷³ См. Роттердамскую конвенцию, статья 13 2). Другие документы, такие как Согласованная на глобальном уровне система классификации и маркировки химической продукции (СГС), системы, разработанные ЮНЕП, МОТ и Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) в рамках Международной программы по химической безопасности (МПХБ), включая документ ВОЗ «The WHO Recommended Classification of Pesticides by Hazard and Guidelines to. Classification: 2009» («Рекомендованная ВОЗ классификация пестицидов по степени опасности и руководящие принципы классификации: 2009»), 2009 год, и документ ВОЗ и ФАО «International Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides: Guidelines for Registration of Pesticides» («Международный кодекс поведения в области распределения и использования пестицидов: руководящие принципы регистрации пестицидов»), 2010 год; документ ВОЗ и ФАО «Guidelines on Good Labelling Practice for Pesticides» («Руководящие принципы надлежащей маркировки пестицидов»), 2015 год, носят добровольный характер.

¹⁷⁴ Документ ФАО «Международный кодекс поведения в области обращения с пестицидами» (резолюция 10/85 Конференции); документ Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) «Recommendation on the Council concerning Information Exchange related to Export of Banned or Severely Restricted Chemicals» («Рекомендации Совета, касающиеся обмена информацией, связанной с экспортом запрещенных или строго ограниченных химических веществ»), OECD/Legal/0210, 1984.

¹⁷⁵ Роттердамская конвенция.

¹⁷⁶ См. там же статьи 3 1), 10, 11 и приложение III.

¹⁷⁷ В европейском регионе был принят ряд юридически обязывающих документов по вопросам перевозки автомобильным, железнодорожным и внутренним водным транспортом – см., например, Европейское соглашение о международной дорожной перевозке грузов; Конвенцию о международной перевозке грузов железнодорожным транспортом и принятые в 2015 году в ее рамках Правила международной железнодорожной перевозки опасных грузов; документ Европейской экономической комиссии «Европейское соглашение о международной перевозке опасных грузов по внутренним водным путям».

¹⁷⁸ См., например, Конвенцию МОТ № 170 о безопасности при использовании химических веществ на производстве, Конвенцию МОТ № 155 о безопасности и гигиене труда и производственной среде и Конвенцию МОТ № 148 о производственной среде (загрязнение воздуха, шум и вибрация). Конкретные документы посвящены устранению опасностей, связанных с ионизирующими излучениями, бензолом, асбестом и канцерогенными веществами.

¹⁷⁹ Повестка дня на XXI век и цели в области устойчивого развития.

установлены количественные целевые показатели в отношении образования определенных категорий отходов¹⁸⁰.

66. Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (1989 год) является наиболее всеобъемлющим глобальным договором, касающимся опасных и других отходов (бытовых отходов). Основное внимание в Конвенции уделяется контролю за трансграничными перевозками, но она также направлена на обеспечение минимизации отходов и их экологически обоснованное регулирование. Трансграничная перевозка опасных отходов и торговля ими привлекли международное внимание в связи со случаями незаконного оборота токсичных веществ и отходов и сброса таких продуктов, которые имели место в развивающихся странах и в странах Восточной Европы в конце 1980-х годов¹⁸¹. В последующем в дополнение к Базельской конвенции было принято несколько региональных соглашений¹⁸². Базельская конвенция устанавливает строгий режим в отношении трансграничных перевозок отходов на основе процедуры предварительного обоснованного согласия, предусматривающей уведомление соответствующих государств, предоставление в уведомлении оговоренной информации и получение согласия перед перевозкой¹⁸³. Принятая в 1995 году Поправка¹⁸⁴, направленная на запрещение экспорта опасных отходов для окончательного удаления и рециркуляции из стран-участниц, перечисленных в приложении VII (члены Европейского союза, ОЭСР и Лихтенштейн), в страны, не перечисленные в приложении VII (в основном развивающиеся страны), еще не вступила в силу на международном уровне, хотя применяется многими Сторонами. Протокол к Конвенции по вопросам ответственности и компенсации ущерба, который был принят в 1999 году, также еще не вступил в силу¹⁸⁵.

67. Удаление отходов в конкретную природную среду регламентируется рядом глобальных и региональных правовых документов, при этом удаление в море регламентируется более подробно по сравнению с другими средами¹⁸⁶, однако правовые меры в отношении удаления на суше, а также рециркуляции и повторного использования являются минимальными либо отсутствуют. Кроме того, сохраняются значительные пробелы с точки зрения регионального охвата, а также в части регулирования удаления морского пластикового мусора и микропластика, отходов горнодобывающей и связанных с ними отходов горнодобывающей отрасли и отходов глубоководной добычи ископаемых на морском дне¹⁸⁷. Вопросы удаления на суше редко регламентируются как на региональном, так и на общемировом уровне¹⁸⁸. В отношении рекуперации, рециркуляции и повторного использования, только в Европейском союзе установлены какие-либо юридические требования, в частности в рамках Директивы 2006/12/ЕС и Директивы 2008/98/ЕС.

¹⁸⁰ Директива 2008/98/ЕС Европейского парламента и Совета от 19 ноября 2008 года. В решениях Конференции Сторон Базельской конвенции в последующем подчеркивалось, что будущие действия должны быть сосредоточены, в частности, на предотвращении и сведении к минимуму образования у источника, а также на рециркуляции, восстановлении и на активном продвижении и использовании экологически чистых технологий, см. решение V/33 (UNEP/CHW.5/29) и решение БК-10/2 (UNEP/CHW.10/BC-10/2).

¹⁸¹ См., например, A/44/362.

¹⁸² К ним относятся Базельская конвенция, Бамакская конвенция о запрещении ввоза в Африку и контроле за трансграничной перевозкой и утилизацией в Африке опасных отходов (Бамакская конвенция), Конвенция о запрещении ввоза в островные государства – члены Форума опасных и радиоактивных отходов и о контроле за трансграничной перевозкой и утилизацией опасных отходов в пределах Южно-Тихоокеанского региона (Конвенция Вайгани).

¹⁸³ Базельская конвенция, статья 6.

¹⁸⁴ Поправка к Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, см. поправки к статье 4 (А) и приложение VII.

¹⁸⁵ См. Базельский протокол об ответственности и компенсации за ущерб, причиненный в результате трансграничной перевозки опасных отходов и их удаления (Базельский протокол).

¹⁸⁶ См. Бамакскую конвенцию, статью 4 (2); Договор о безъядерной зоне южной части Тихого океана (Договор Раротонга), статью 7; Конвенцию об охране природных ресурсов и окружающей среды Южно-Тихоокеанского региона (Нумейская конвенция), статью 10 (1); Конвенцию ОСПАР, статью 4 и приложение II; Лондонскую конвенцию 1972 года, статью IV и Протокол к ней 1996 года.

¹⁸⁷ См. «Доклад тридцать восьмого Консультативного совещания Договаривающихся Сторон Лондонской конвенции и одиннадцатого Совещания Договаривающихся Сторон Лондонского протокола», документ LC 38/16.

¹⁸⁸ Некоторые документы, такие, как Постановление (ЕС) No. 1137/2008 и Директива 99/31/ЕС Европейского парламента и Совета; Конвенция Эспо, статьи 2, 3 и 5; Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях, статья 6; Минаматская конвенция о ртути, статьи 9, 11 и 12.

Опасные виды деятельности

68. В отношении опасных видов деятельности регламентирование на международном уровне в основном сосредоточено на ядерной деятельности. Договоры, принятые под эгидой МАГАТЭ, касаются вопросов физической охраны ядерных материалов, раннего оповещения о ядерных авариях, оказания помощи в случае аварий и чрезвычайных ситуаций и обеспечения ядерной безопасности¹⁸⁹. Недостатки Конвенции о ядерной безопасности (1994 год) наглядно проявились в ходе инцидента на атомной электростанции «Фукусима-1», и в 2015 году в целях решения вопросов, связанных с проектированием, размещением и оценкой безопасности атомных электростанций, было принято не имеющее обязательной силы Венское заявление о ядерной безопасности.

Нормативные и институциональные пробелы

69. В режимах, регламентирующих опасные вещества, отходы и виды деятельности, имеются значительные пробелы. Применительно к опасным веществам к этим пробелам относятся отсутствие глобальных правил, касающихся предотвращения аварий, обеспечения готовности к ним и реагирования на них; во многих случаях не являющиеся обязательными к применению международные системы классификации, маркировки и упаковки; а также тот факт, что механизмы, касающиеся транспортировки опасных веществ, носят в основном региональный характер. Что касается опасных отходов, международные правила в основном касаются удаления и трансграничной перевозки таких отходов, а не к минимизации образования отходов у источника¹⁹⁰, и не предусматривают каких-либо количественных ограничений в течение конкретных периодов времени. В то же время, можно отметить, что Базельская конвенция обеспечивает основу для решения проблемы минимизации образования отходов у источника. Серьезным пробелом в системе международного права является отсутствие действенного глобального режима ответственности и компенсации ущерба в отношении трансграничных перевозок опасных отходов. И наконец, в области опасных видов деятельности основное внимание сосредоточено на ядерной деятельности, но и здесь существуют значительные пробелы, особенно в том, что касается невоенной ядерной деятельности, а также ограниченности юридически обязательных глобальных норм, принципов и стандартов, касающихся проектирования, размещения и безопасности атомных электростанций.

70. В связи с растущим числом документов и разрозненностью регламентационных режимов возникает потребность в институциональной координации и сотрудничестве, а также в применении различных правовых документов на взаимодополняющей основе. Были предприняты важные шаги по совершенствованию координации и сотрудничества между Базельской, Роттердамской и Стокгольмской конвенциями в целях обеспечения взаимной поддержки. «Процесс синергии», начало которому было положено в 2008-2009 годах тремя конференциями Сторон Базельской, Роттердамской и Стокгольмской конвенций, направлен на усиление деятельности по реализации положений трех конвенций на национальном, региональном и глобальном уровнях.

IV. Документы, касающиеся окружающей среды

A. Документы в сфере торговли

71. Главным координатором на стыке вопросов торговли и окружающей среды является ВТО. К Апелляционному органу ВТО обращались с просьбой рассмотреть несколько споров, касающихся торговых мер, связанных с окружающей средой, и его нежелание применять природоохранные принципы для обоснования мер, которые не согласуются с торговыми обязательствами (если это напрямую не предписывается соответствующим соглашением с ВТО), наглядно демонстрирует наличие нормативных пробелов в этой области¹⁹¹. Взаимная поддержка в решении вопросов торговли и охраны окружающей среды упоминается в

¹⁸⁹ См. Конвенцию о физической защите ядерного материала; Конвенцию об оперативном оповещении о ядерной аварии; Конвенцию о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации; Конвенцию о ядерной безопасности; и Объединенную конвенцию о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами 1997 года (36 ILM 1431).

¹⁹⁰ Sands and others, *Principles of International Environmental Law*, p. 613.

¹⁹¹ См., например, *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, WT/DS26/AB/R, 16 января 1998 года (касательно принципа предосторожности и соглашения о применении санитарных и фитосанитарных мер).

природоохранных договорах, содержащих торговые компоненты¹⁹². В то же время, Дохинский раунд переговоров в рамках ВТО в течение 17 лет не может решить вопрос о том, как применять этот принцип. Значительные сложности с достижением консенсуса по вопросу реализации взаимной поддержки в вопросах торговли и охраны окружающей среды указывают на увеличение разрыва между этими двумя нормативными режимами.

В. Документы в сфере инвестиций

72. В двусторонних инвестиционных договорах редко можно встретить положения, касающиеся охраны окружающей среды, но они довольно часто присутствуют в многосторонних соглашениях, которые включают положения по вопросам инвестиций. Практика государств по включению природоохранных положений в договоры существенно различается: многие государства не используют такие положения в международных инвестиционных договорах; несколько развитых государств начали систематически включать природоохранные положения во все свои инвестиционные договоры; некоторые государства, видимо, допускают включение природоохранных положений в инвестиционные договоры, заключаемые с государствами, которые заявили о предпочтении включения таких положений¹⁹³. Новые инвестиционные договоры, заключаемые в настоящее время, как правило, содержат экологические положения, причем особенно эта динамика заметна в Африке¹⁹⁴. Тем не менее, в глобальном плане в последние годы сократилась частота применения подходов, предусматривающих включение в инвестиционные соглашения упоминаний об экологических проблемах, в том числе использования положений, которые предусматривают возможности применения мер политики для экологического регулирования, и указаний более общего характера в преамбулах договоров¹⁹⁵. Нормативные пробелы возникают из-за того, что конкретные экологические проблемы, которые напрямую рассматриваются в этих соглашениях, имеют ограниченный характер, их состав в целом не изменился и в их число не были включены возникшие в последнее время проблемы, такие как изменение климата и биоразнообразия¹⁹⁶.

С. Документы в сфере интеллектуальной собственности

73. Исключительные права, предоставляемые патентами, права на селекционные достижения и права на промышленные образцы могут распространяться и на технологии использования возобновляемых источников энергии¹⁹⁷, медикаменты для лечения новых заболеваний, обусловленных новыми климатическими условиями, и на новые сельскохозяйственные культуры, выведенные для успешного выращивания в местах, более не пригодных для традиционных растений¹⁹⁸. Патентование растений и селекционных достижений вызвало значительные изменения в методах ведения сельского хозяйства, ограничивая права фермеров использовать для посева, сохранять, повторно использовать и продавать собственные семена и свидетельствуя о существовании нормативного пробела между патентным правом и режимами прав растениеводов-селекционеров, которые способствуют реализации этих прав¹⁹⁹. Приватизация зародышевой плазмы растений и животных на основе патентов и других форм защиты интеллектуальной собственности выявила разрыв между институциональными нормами ВОИС, способствующими инновациям, и положениями Конвенции о биологическом разнообразии в том, что касается доступа и совместного использования выгод, прав носителей традиционных знаний и сохранения биоразнообразия²⁰⁰. Предусмотренное Соглашением по

¹⁹² См., например, Роттердамскую конвенцию; Картахенский протокол по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии; Стокгольмскую конвенцию о стойких органических загрязнителях; Минаматскую конвенцию о ртути.

¹⁹³ См. Kathryn Gordon and Joachim Pohl, «Environmental Concerns in International Investment Agreements: A Survey», OECD Working Paper on International Investment, 2011/01 (2011), p. 5.

¹⁹⁴ См., например, Supplementary Act A/SA.3/12/08 Adopting Community Rules on Investment and the Rules on Investment and the Modalities for their Implementation with the Economic Community of West African States; Типовой двусторонний инвестиционный договор Сообщества по вопросам развития стран юга Африки 2012 года; Панафриканский инвестиционный кодекс.

¹⁹⁵ См. Gordon and Pohl, «Environmental Concerns in International Investment Agreements», p. 6.

¹⁹⁶ Там же, стр. 24.

¹⁹⁷ См. Eric L. Lane, «Legal aspects of green patents», in Adree Kirchner and Iris Kirchner-Freis, eds., Green Innovations and IPR Management (Kluwer Law International, 2013), p. 5021.

¹⁹⁸ См. Claudio Chiarolla, Intellectual Property, Agriculture and Global Food Security: The Privatization of Crop Diversity (Edward Elgar Publishing, 2011), pp. 60-74.

¹⁹⁹ См. Center for International Environmental Law, A Citizen's Guide to WIPO (2007), p 3. Доступно по адресу: www.ciel.org/wp-content/uploads/2015/03/CitizensGuide_WIPO_Oct07.pdf.

²⁰⁰ Там же, стр. 4.

торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (Соглашение по ТРИПС, 1994 год) требование о защите имущественных прав, касающихся новых селекционных достижений, может также способствовать инновационным разработкам в области генно-инженерно-модифицированных организмов²⁰¹. В связи с этими событиями возникают вопросы о пробелах между режимами Соглашения по ТРИПС и Конвенцией о биологическом разнообразии, включая содержащееся в последней требование о признании ценности знаний, инноваций и практики местных общин, имеющих значение для устойчивого использования биоразнообразия²⁰². Очевидно также наличие пробелов во взаимосвязи между Соглашением по ТРИПС и положениями Конвенции о биологическом разнообразии, которые закрепляют принципы доступа и совместного использования выгод от применения генетических ресурсов²⁰³.

D. Документы по правам человека

74. Деградация окружающей среды препятствует осуществлению широкого круга прав человека, в том числе тех, которые касаются жилья, водоснабжения и санитарии, продовольствия, здравоохранения, развития и надлежащего уровня жизни. В соответствии с международными нормами прав человека государства обязаны предотвращать предсказуемый ущерб правам человека, в том числе вызванный деградацией окружающей среды. Кроме того, документы по правам человека отражают широкий спектр принципов, применяемых в контексте экологического права, включая солидарность, подотчетность, транспарентность, участие, доступ к информации и средствам правовой защиты, принцип предосторожности, равенство и справедливость. В своем докладе, в котором освещается свод принципов в области прав человека и окружающей среды, Специальный докладчик по вопросу о правозащитных обязательствах, касающихся пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой, рассматривает применение существующих норм в области прав человека в природоохранном контексте²⁰⁴.

75. Важно отметить, что во многих документах по правам человека прямо говорится об окружающей среде или об экологических проблемах. В Конвенции о правах ребенка загрязнение окружающей среды и санитария среды обитания называются в числе вопросов, которые необходимо решать для обеспечения права на охрану здоровья, в ней же предусматривается, что образование детей должно быть направлено на воспитание уважения к окружающей природе²⁰⁵. Многочисленные региональные договоры по правам человека включают право на здоровую окружающую среду²⁰⁶, как и некоторые договоры об экологической демократии²⁰⁷. Резолюция 70/169 Генеральной Ассамблеи и замечание общего порядка № 15 (2002 год) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам устанавливают право на воду и санитарию, вытекающее из Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, но в явном виде в нем не оговоренное²⁰⁸.

76. В ряде резолюций Совет по правам человека рассматривал вопросы прав человека и охраны окружающей среды в целом, а также наряду с другими вопросами уделял особое внимание окружающей среде, токсичным веществам и изменению климата, прямо отмечая

²⁰¹ Там же, стр. 33. См. также Simon Walker, *The TRIPS Agreement, Sustainable Development and the Public Interest*, Environmental Policy and Law Paper No. 41 (IUCN, 2001), p. xii. Доступно по адресу: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-041.pdf>.

²⁰² В отношении статьи 8 (j) КБР, см. David Downes, «Using intellectual property as a tool to protect traditional knowledge: recommendations for next steps», дискуссионный документ, подготовленный для семинара по традиционным знаниям Конвенции о биологическом разнообразии (Мадрид, ноябрь 1997 года), стр. 9. См. также A. Gupta, «Securing traditional knowledge and contemporary innovations: can global trade links help grassroots innovations?», доклад, представленный на Всемирном торговом форуме, Бернский университет, 1999 год.

²⁰³ См. также Marci Baranski, «International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture (2001)», Arizona State University Embryo Project Encyclopedia, 7 October 2013. Доступно по адресу: <https://embryo.asu.edu/pages/international-treaty-plant-genetic-resources-food-and-agriculture-2001>.

²⁰⁴ См. A/HRC/37/59.

²⁰⁵ См. Конвенцию о правах ребенка, статьи 24 и 29.

²⁰⁶ См., например, Африканскую хартию прав человека и народов, дополнительный протокол к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав (Сан-Сальвадорский протокол), Арабскую хартию по правам человека и Декларацию АСЕАН по правам человека.

²⁰⁷ Орхусская конвенция и Соглашение Эскасу.

²⁰⁸ См. резолюцию 70/169 и замечание общего порядка № 15 (2002 год) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, касающееся права на воду.

взаимосвязи между здоровой окружающей средой и эффективным осуществлением прав человека²⁰⁹. Эти резолюции, наряду с работой других договорных органов, способствовали повышению осведомленности о здоровом и устойчивом состоянии окружающей среды в качестве одного из основных условий для осуществления прав человека, достижения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин²¹⁰. Пробелы между источниками норм в области прав человека и экологического права могут заполнить региональные суды, о чем свидетельствует решение Межамериканского суда по правам человека в 2017 году, в соответствии с которым государства должны принимать меры для предотвращения значительного экологического ущерба отдельным лицам, как на своей территории, так и за ее пределами²¹¹.

V. Пробелы, относящиеся к структуре регулирования в системе международного экологического права

77. Структура международного экологического регулирования характеризуется институциональной раздробленностью и неоднородностью образующих ее субъектов. Несмотря на то, что основными субъектами по-прежнему являются государства, международное экологическое регулирование является многосторонней системой регулирования, которая включает международные учреждения, договорные органы, неправительственные организации, научные круги и частный сектор.

78. В решении задачи разработки и практической реализации положений международного экологического права принимает участие большое количество глобальных и региональных международных учреждений. В их число входят структуры системы Организации Объединенных Наций и договорные Органы, созданные в соответствии с многосторонними природоохранными соглашениями. После Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды (Стокгольмская конференция) была учреждена ЮНЕП в целях содействия международному сотрудничеству в области охраны окружающей среды и обеспечения общеполитического руководства для направления и координации природоохранных программ в системе Организации Объединенных Наций²¹². Роль ЮНЕП как ведущего глобального природоохранного органа, который определяет глобальную экологическую повестку дня, содействует согласованной реализации экологического компонента устойчивого развития в рамках системы Организации Объединенных Наций и является авторитетным защитником глобальной окружающей среды, была подтверждена в Повестке дня на XXI век, Найробийской декларации о роли и мандате ЮНЕП²¹³ и в итоговом документе «Будущее, которого мы хотим» Конференции «Рио+20»²¹⁴. В 2012 году мировые лидеры на Конференции «Рио+20» и Генеральная Ассамблея приняли решение укрепить ЮНЕП и повысить ее статус, учредить универсальный членский состав ее Совета управляющих, который впоследствии в 2013 году решением Генеральной Ассамблеи был переименован в Ассамблею Организации Объединенных Наций по окружающей среде. С момента создания ЮНЕП многие другие учреждения системы Организации Объединенных Наций приобрели существенные природоохранные функции. К их числу относятся программы и фонды Организации Объединенных Наций, такие как Программа развития Организации Объединенных Наций и Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), а также такие специализированные учреждения, как ФАО, ИМО,

²⁰⁹ См., например, резолюции Совета по правам человека 38/4 о правах человека и изменении климата; 37/8 о правах человека и окружающей среде; 27/23 о мандате Специального докладчика по вопросу о последствиях для прав человека экологически обоснованного регулирования и удаления опасных веществ и отходов. См. также Dinah Shelton, «Human rights, health and environmental protection: linkages in law and practice», Health and Human Rights, Working Paper Series, No. 1 (World Health Organization, 2002).

²¹⁰ См., например, HRI/GEN/1/Rev.3; Замечание общего порядка No. 13 (1999 год) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, касающееся права на достаточное питание; Замечание общего порядка № 4 о праве на достаточное жилище. CEDAW/C/2000/II/Add.7, пункт 38.

²¹¹ Межамериканский суд по правам человека, Окружающая среда и права человека (обязательства государств в отношении окружающей среды в контексте защиты и гарантирования права на жизнь и на личную неприкосновенность (толкование и сфера применения статьи 4 (1) и статьи 5 (1) Американской конвенции о правах человека), Консультативное заключение ОС-23/18, (Ser. A) № 23, 15 ноября 2017 года.

²¹² См. резолюцию 2997 (XXVII), пункт 2.

²¹³ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят вторая сессия, Дополнение № 25 (A/52/25), приложение, решение 19/1, приложение.

²¹⁴ См. резолюцию 66/288, пункт 88.

МАГАТЭ, ИКАО и МОТ. Кроме того, существенные природоохранные портфели сформированы Всемирным банком и региональными банками развития²¹⁵.

79. После Стокгольмской конференции в сфере международного экологического законодательства наблюдалось увеличение числа многосторонних природоохранных соглашений и возникновение договорных органов. Согласно данным Информационной службы по экологическому праву (ЭКОЛЕКС), в настоящее время насчитывается более 500 многосторонних природоохранных соглашений²¹⁶, и, по имеющимся оценкам, в течение двух десятилетий со времени проведения Стокгольмской конференции было создано примерно 200 договорных учреждений²¹⁷. Эти договорные органы включают высшие директивные органы, к числу которых безусловно относятся конференции Сторон и совещания Сторон, отвечающие за дальнейшее развитие договорного режима, а также за осуществление контроля и проведение обзоров выполнения договоров; секретариаты, выполняющие административные и вспомогательные функции; и в некоторых случаях квазисудебные механизмы и механизмы и процедуры обеспечения соблюдения правил, направленные на поощрение соблюдения и на рассмотрение случаев несоблюдения договорных обязательств. Более того, несколько многосторонних природоохранных соглашений было заключено под эгидой ЮНЕП и других учреждений системы Организации Объединенных Наций и находится в их ведении.

80. В результате увеличения числа многосторонних природоохранных соглашений и возникновения вследствие этого различных и самостоятельных мандатов игнорируются единство, взаимосвязанность и взаимозависимость экосистемы Земли. Это также создает потенциальную возможность дублирования усилий и возникновения коллизий, институциональной и политической несогласованности и усиления финансового и административного бремени, которое ложится на государства-участники²¹⁸. В то же время предпринимаются значительные усилия по обеспечению взаимоподдержки между такими соглашениями либо в их текстах (например, посредством перекрестных ссылок на другие соглашения или уточнение соответствующих сфер применения), либо в процессе их дальнейшего развития и осуществления (например, на основе решений и/или резолюций, касающихся координации и сотрудничества между соглашениями). Можно предпринять дополнительные усилия для создания или укрепления механизмов использования взаимосвязей и обеспечения синергии в целях более эффективного применения²¹⁹. Объединение в кластеры соответствующих многосторонних природоохранных соглашений, например, тех, которые касаются атмосферы или биоразнообразия, или химических веществ и отходов, способствовало бы повышению согласованности политики и обеспечило бы взаимоподдержку в процессе применения. Заслуживающими высокой оценки инициативами в этой области являются «процесс синергии», инициированный конференциями Сторон Базельской, Роттердамской и Стокгольмской конвенций в 2008-2009 годах, а также проект ЮНЕП «Программа по природоохранным договорам – реализация синергии в области биоразнообразия», осуществление которого началось в ноябре 2017 года²²⁰.

81. Значительное увеличение числа учреждений с природоохранными функциями в системе Организации Объединенных Наций, настоятельная необходимость учета вопросов окружающей среды и развития, а также рост числа договорных структур, созданных в соответствии с многосторонними природоохранными соглашениями, обусловили потребность в эффективной координации между соответствующими учреждениями системы Организации Объединенных Наций, а также с учреждениями, созданными в соответствии с этими соглашениями. Более того, Группой высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций применительно к развитию, гуманитарной помощи и окружающей среде было подчеркнуто, что фрагментированность институциональных структур

²¹⁵ См. A/61/583, пункт 37.

²¹⁶ См. www.ecolex.org.

²¹⁷ Biermann, «The emerging debate on the need for a world environment organization», p.10.

²¹⁸ См., например, B.L. Hicks, «Treaty congestion in International Environmental Law: the need for greater international coordination», *University of Richmond Law Review*, vol. 32, No. 5 (1999), p. 1659.

²¹⁹ В исследовании Обертурга и Геринга отмечалось, что институциональное взаимодействие привело к синергии и повышению институциональной эффективности в более чем 60 процентах тематических исследований по вопросам международной и европейской природоохранной политики, см. Sebastian Oberthur and Thomas Gehring, eds., *Institutional Interaction in Global Environmental Governance: Synergy and Conflict among International and EU Policies* (MIT Press, 2006).

²²⁰ См. резолюцию 2/17 Ассамблеи Организации Объединенных Наций по окружающей среде; решение XIII/24 КС КБР.

не позволяет создать операционную основу для решения глобальных проблем²²¹.

Институциональная фрагментированность и отсутствие координации являются основными проблемами для современного международного экологического регулирования. Ранее существовавшие и ныне действующие институциональные механизмы для координации деятельности в рамках системы Организации Объединенных Наций, такие как Административный комитет по координации, который впоследствии был переименован в Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций по координации, Межучрежденческий комитет по устойчивому развитию и Группа по рациональному природопользованию, доказали свою ограниченную эффективность или ограниченный охват²²². В то же время совместные усилия в целях обеспечения согласованности между режимами в отношении биоразнообразия и химических веществ предпринимались через Группу по рациональному природопользованию.

82. Усиление координации может быть необходимо не только в области международного экологического права, но и между многосторонними природоохранными соглашениями и другими документами, которые прямо или косвенно затрагивают окружающую среду, например, режимами в сфере торгового права, инвестиционного права и права интеллектуальной собственности.

83. Институциональная фрагментированность и слабая координация между договорами могут быть устранены с помощью различных средств, таких как: а) создание кластеров и синергии между конвенциями; б) картирование существующих глобальных и региональных планов действий и соглашений, чтобы получить общую картину охвата и выявить взаимосвязи; в) избежание дублирования процессов представления сведений и/или мониторинга, используя единые каналы представления сведений и не создавая дополнительного бремени («комплексная отчетность»); г) обмен накопленным опытом и передовой практикой; е) разработка руководящих принципов для многосторонних природоохранных соглашений; и ф) обмен информацией между различными научными органами, которые обеспечивают поддержку функционирования соответствующих многосторонних природоохранных соглашений. Потенциальные коллизии между договорными режимами можно регулировать с помощью правовых средств, в том числе с помощью коллизионных оговорок, взаимной поддержки или применения общего правила толкования договоров, содержащегося в статье 31, пункт 3 с), Венской конвенции о праве международных договоров²²³.

84. В международном экологическом регулировании отмечается растущая тенденция к расширению круга субъектов, которые, как признается, играют оправданную роль в регулировании²²⁴. В Принципе 10 Рио-де-Жанейрской декларации, в Повестке дня на XXI век и в итоговом документе «Будущее, которого мы хотим» Конференции «Рио+20» подчеркивается важная роль негосударственных субъектов, таких как основные группы, женщины, дети и молодежь, коренные народы, неправительственные организации, местные органы власти, трудящиеся и профсоюзы, деловые и промышленные круги, научные и технические круги и фермеры, а также других заинтересованных сторон в разработке и осуществлении политики в области устойчивого развития. Однако масштабы и возможности участия негосударственных субъектов в международных экологических правовых процедурах зависят от различий в договорных режимах. Преобладающая форма участия негосударственных субъектов – участие в качестве наблюдателей в переговорах, которые проводятся в ходе конференций Сторон многосторонних природоохранных соглашений, однако никаких четких и эффективных правил, способствующих их активному вкладу в переговорный процесс, разработано не было. В конкретных случаях наблюдатели могут наравне со Сторонами участвовать в работе вспомогательных органов, например, в партнерских структурах²²⁵. В рамках таких режимов, как изменение климата и сохранение озонового слоя, непосредственный вклад в разработку политики вносит научное сообщество через специальные институциональные механизмы, обеспечивающие независимую и авторитетную информацию, на основе которой могут приниматься решения. Очень немногие режимы предусматривают участие общественности в

²²¹ См. A/61/583, пункт 35.

²²² См., в целом, Adil Najam, Mihaela Papa and Nadaa Taiyab, eds., *Global Environmental Governance: A Reform Agenda* (International Institute for Sustainable Development, 2006); Sands and others, *Principles of International Environmental Law*.

²²³ См. A/CN.4/L.682, пункты 410-480.

²²⁴ Sands and others, *Principles of International Environmental Law*, p. 52.

²²⁵ См. различные партнерства, созданные в рамках Базельской конвенции: Партнерство по принятию мер в отношении компьютерного оборудования (ПМКО), Инициатива партнерства в области регулирования мобильных телефонов (МРПИ), Партнерство в области бытовых отходов.

процедурах для случаев несоблюдения, установленных в целях контроля, обзора и проверки соблюдения международных обязательств. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция) 1998 года, обеспечивает самые широкие возможности для участия общественности на основе процедурных прав, предоставленных негосударственным субъектам государствами-участниками, а также возможность участия в работе предусмотренного Конвенцией механизма несоблюдения обязательств. Аналогичный подход был принят в рамках Регионального соглашения о доступе к информации, участии общественности и правосудию по вопросам окружающей среды в Латинской Америке и Карибском бассейне (Соглашение Эскасу, 2018 год)²²⁶. Тем не менее, по сравнению с международными механизмами в области прав человека, в международном экологическом праве существует значительный пробел в том, что касается эффективного участия негосударственных субъектов в разработке и применении норм международного права.

VI. Пробелы, связанные с применением и эффективностью международного экологического права

A. Национальное применение

85. Чтобы международные природоохранные нормы были эффективными, они должны применяться²²⁷. Это происходит, когда принимаются или адаптируются национальные законы, содержащие меры по выполнению международных обязательств, когда обеспечивается, чтобы эти национальные меры соответствовали требованиям международного права и соблюдались субъектами, находящимися под юрисдикцией и контролем Сторон, и когда исполняются обязательства, например обязательства по представлению информации, перед соответствующими международными учреждениями²²⁸.

86. Было установлено, что одним из серьезных пробелов в решении экологических проблем является отсутствие эффективного применения многих многосторонних природоохранных соглашений²²⁹. Многие страны сталкиваются с проблемами, связанными с применением многочисленных соглашений. Недостатки в области применения возникают по разным причинам, включая пробелы в знаниях; отсутствие достаточных средств применения, например в сфере финансов, создания потенциала или технологий; необходимость содействия соблюдению; отсутствие координации между соответствующими государственными ведомствами, а также координации с другими секторами; недостаточный мониторинг и правоохранение; отсутствие политической воли; недостаточное задействование различных заинтересованных сторон, таких как гражданское общество и организации женщин²³⁰. Согласованность, синергия и координация на международном уровне могут содействовать применению на национальном уровне, о чем свидетельствует «процесс синергии» в рамках Базельской, Роттердамской и Стокгольмской конвенций, однако они во многом ограничены²³¹. Та же проблема существует на национальном уровне, где ответственность за выполнение различных многосторонних природоохранных соглашений могут нести различные министерства.

B. Средства для применения: финансовые ресурсы, передача технологий и создание потенциала

87. Доступ к средствам для применения, таким как финансовые ресурсы, экологически безопасные технологии и технический и институциональный потенциал, является важным фактором эффективного выполнения обязательств и соблюдения договорных обязательств, особенно для развивающихся стран и, в некоторых случаях, стран с переходной экономикой. Создание механизмов финансирования, оказание технической и технологической помощи и создание потенциала в целях соблюдения и применения являются неотъемлемым элементом

²²⁶ Принято в Эскасу (Коста-Рика) 4 марта 2018 года.

²²⁷ Bodansky, *The Art and Craft of International Environmental Law*, p. 223.

²²⁸ Sands and others, *Principles of International Environmental Law*, p. 147.

²²⁹ UNEP, «Future shape of international law to address pollution of global significance affecting the Earth's ecosystems: consolidated report of initial consideration by experts», 6 April 2018.

²³⁰ David Victor, Kal Raustiala and Eugene B. Skolnikoff, eds., *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice* (MIT Press, 1998).

²³¹ UNEP, «Future shape of international law to address pollution of global significance affecting the Earth's ecosystems».

многих многосторонних природоохранных соглашений²³². Кроме того, в рамках собственных программ в финансовой и технической поддержке и создании потенциала участвуют также многие международные организации²³³.

88. В ряде исследований отмечены трудности, связанные с предоставлением государственных финансовых средств и мобилизацией частных финансовых средств в рамках многосторонних природоохранных соглашений²³⁴. В целом, финансирование в целях применения по-прежнему является недостаточным, непрогнозируемым и несогласованным и значительно различается в зависимости от конкретного режима²³⁵. С другой стороны, к числу барьеров на пути к эффективной передаче экологически безопасных технологий относятся ограниченный объем необходимых для такой передачи сведений и инструментов для содействия принятию решений; недостаточные меры охраны патентов и других прав интеллектуальной собственности; отсутствие сотрудничества между правительствами, корпорациями и финансовым сообществом в отношении инвестиций и предоставления экологически безопасных технологий; и недостаточность систем сбора, обобщения и представления информации и знаний о таких технологиях²³⁶.

89. Ограниченный объем представляемой развитыми странами информации относительно предоставляемых или мобилизуемых ресурсов, передаваемых технологий и любой другой оказываемой поддержки, а также отсутствие процессов контроля и обзора соблюдения обязательств в области финансов, передачи технологий и создания потенциала – это серьезные препятствия на пути к эффективному применению соответствующих положений договоров²³⁷. Процессы представления информации и обзора в рамках многосторонних природоохранных соглашений играют важную роль в определении того, выполняют ли развитые страны свои обязательства в отношении технологической, технической и финансовой поддержки, а непредставление Сторонами договоров соответствующей информации в национальных докладах оказывает негативное влияние на оценку эффективности соответствующих положений договоров²³⁸. Недавние события в области заключения договоров продемонстрировали целенаправленные усилия правительств по устранению этого пробела²³⁹.

С. Механизмы урегулирования споров, соблюдения и обеспечения соблюдения

90. Пробелы, связанные с применением и эффективностью международного экологического права, проявились в нескольких аспектах урегулирования споров между государствами. В

²³² См., например, РКИКООН, статья 11; КБР, статьи 16, 18, 20 и 21; Монреальский протокол, статьи 10 и 11; Базельскую конвенцию, статьи 10 и 14; Парижское соглашение, статьи 9-11; Минаматскую конвенцию о ртути, статьи 13 и 14. В рамках режимов по озону и климату были также созданы специальные фонды (Зеленый климатический фонд и Многосторонний фонд для осуществления Монреальского протокола).

²³³ Глобальный экологический фонд, совместно управляемый Всемирным банком, Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и ЮНЕП, не только выполняет функции финансового механизма ряда многосторонних природоохранных соглашений, но и предоставляет финансовые ресурсы на основе собственного мандата, в качестве программы ПРООН «Потенциал XXI» и программ ЮНЕП по оказанию технической помощи и созданию потенциала.

²³⁴ Kamlesh Pillay, Stine Aakre and Asbjørn Torvanger, «Mobilizing adaptation finance in developing countries», 23 March 2017; Aaron Atteridge, «Will private finance support climate change adaptation in developing countries?», Stockholm Environment Institute Working Paper, No. 2011-05 (November 2011); Tom Conway, «Building capacity for resource mobilization: improving the financial conditions for implementation of the Basel Convention at the national and regional levels», доступно по адресу: www.slideserve.com/rozene/building-capacity-for-resource-mobilization.

²³⁵ См. Ole Kristian Fauchald, *International Environmental Governance: A Legal Analysis of Selected Options*, FNI Report 16/2010 (Fridtjof Nansen Institute, 2010).

²³⁶ См. Steve Halls, «Barriers to technology transfer: environmentally sound technologies and implementation of the Kyoto Protocol», доступно по адресу: http://unfccc.int/ttclear/events/2002_event2; United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *Climate Change: Technology Development and Technology Transfer*, background paper prepared for the Beijing High-level Conference on Climate Change, November 2008.

²³⁷ См., в целом, Marc Pallemarts and Jonathan Armstrong, «Financial support to developing countries for climate mitigation and adaptation: is the EU meeting its commitments», November 2009.

²³⁸ Tullio Treves and others, eds., *Non-Compliance Procedures and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements* (T.M.C. Asser Press, 2009), p. 109; Pallemarts and Armstrong, «Financial support to developing countries for climate mitigation and adaptation».

²³⁹ См. Минаматскую конвенцию о ртути, статья 22; Парижское соглашение, статья 13.

отсутствие международного экологического суда споры, касающиеся окружающей среды, рассматриваются различными международными судами и трибуналами. В деле «Габчикова-Надьмарош» Международный Суд столкнулся с трудной задачей определения прав сторон в обстоятельствах, когда вероятность и степень вреда окружающей среде оставались неизвестными. Это подчеркнуло дефицит правил и принципов, касающихся нереализованного вреда, а возникший статус-кво является проблематичным, если принять во внимание зачастую значительный интервал времени между деяниями и их воздействием на окружающую среду²⁴⁰. В более позднем деле, рассматриваемом Международным Судом, выявляются определенные пробелы в применении Судом научных данных в области урегулирования экологических споров. В деле «Китобойный промысел в Антарктике» ограниченный объем проведенного Судом анализа в отношении значения «научных исследований» был с сожалением воспринят как пробел в его подходе к урегулированию спора²⁴¹. Информационно емкие дела по вопросам окружающей среды, разбираемые Судом, также выявили пробелы в судебной практике, касающиеся привлечения экспертов²⁴².

91. Практика других межправительственных учреждений также предполагает наличие определенных пробелов в урегулировании экологических споров. Например, в 2001 году Постоянная палата третейского суда разработала процессуальные нормы, специально предназначенные для содействия урегулированию споров, которые связаны с окружающей средой и природными ресурсами, однако по состоянию на ноябрь 2017 года они были приняты сторонами только в шести случаях, причем все из них касались исключительно климатического права²⁴³.

92. Механизмы и процедуры соблюдения, установленные в рамках многостороннего природоохранного соглашения, обеспечивают многосторонний подход к решению проблем соблюдения, характерных для конкретных сторон. Органы по вопросам соблюдения, работающие на стыке дипломатии и права, не выносят судебных решений и, как правило, не обеспечивают собственными силами выполнения своих решений. Вместе с тем, у них имеется множество инструментов, которые позволяют им оптимальным образом реагировать в конкретных случаях. Хотя в некоторых договорах установлены механизмы контроля соблюдения и рассмотрения случаев несоблюдения²⁴⁴, в целом сохраняется необходимость укреплять эти процедуры в целях содействия эффективному применению международного экологического права²⁴⁵. Кроме того, пробелы в этом контексте могут рассматриваться через призму участия, поскольку органы по вопросам несоблюдения обычно не принимают жалобы негосударственных субъектов²⁴⁶.

93. Сохраняются также пробелы в обеспечении соблюдения прав и обязательств в отношении глобальных объектов общего достояния и общих природных ресурсов, таких как

²⁴⁰ См. Mari Nakamichi, «The International Court of Justice decision regarding the Gabčíkovo-Nagymaros Project», *Fordham Environmental Law Journal*, vol. 9, No. 2 (Spring 1998), pp. 337 and 364.

²⁴¹ См. также Michaela Young, «Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening): progressive judgment or missed opportunity for the development of international environmental law?», *Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, vol. 48, No. 1 (March 2015), pp. 59 and 70.

²⁴² См., например, Joint dissenting opinion of judges Al-Khasawneh and Simma, in *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Judgment, I.C.J. Reports 2010, p. 107.

²⁴³ См. Judith Levine, «A rising tide of cases: what role for arbitration and conciliation in the climate change context?», presentation for the IBA/ICC/PCA/SCC side event, Bonn, 16 November 2017, p. 10, доступно по адресу: <https://sccinstitute.com/media/225404/cop23-slides-judith-levine.pdf>; Permanent Court of Arbitration, «PCA participation in COP21 and Conference on Climate Change Disputes», press release, 8 December 2015, note 11; Tamar Meshel, «Optional rules for arbitration of disputes relating to natural resources and/or the environment», MPILux Working Paper, No. 1 (2017), para. 14, доступно по адресу: www.mpi.lu/research/working-paper-series/2017/wp-2017-1/.

²⁴⁴ См. Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой; Киотский протокол.

²⁴⁵ Описание нескольких таких средств, имеющихся в рамках СИТЕС, см. в CITES secretariat, «CITES compliance and enforcement regime», presentation for the expert meeting on compliance with the Nagoya Protocol to CBD, Montreal, March 2012). Доступно по адресу: www.cbd.int/doc/meetings/abs/absem-comp-01/other/absem-comp-01-presentation-cites-en.pdf.

²⁴⁶ Заметное исключение имеется в рамках Орхусской конвенции. См. также Tullio Treves, «Introduction», in Tullio Treves and others, eds., *Civil Society, International Courts and Compliance Bodies* (Cambridge University Press 2005), pp. 1 and 7.

открытое море, Антарктика²⁴⁷ и космическое пространство²⁴⁸. Что касается споров, которые касаются природных ресурсов и не вытекают из природоохранных договоров, то практика в рамках режимов международной торговли²⁴⁹ и инвестиций²⁵⁰ также выявляет пробелы в области применения и эффективности природоохранных норм. Такие пробелы в плане взаимодействия режимов могут также возникать ввиду того, что многие природоохранные договоры не учитывают имеющихся связей с экономическими договорами, а это в рамках того или иного спора может привести к наличию различных источников применимого права или юрисдикции.

D. Ответственность за трансграничный ущерб окружающей среде и его возмещение

94. В Стокгольмской декларации и Рио-де-Жанейрской декларации подчеркивается важность ответственности за трансграничный вред окружающей среде и его возмещения, а также скудность международных норм в этой сфере²⁵¹. Это вызывает озабоченность именно потому, что режим ответственности за трансграничный вред окружающей среде и его возмещения служит нескольким политическим целям: во-первых, он является инструментом интернализации экологических издержек загрязняющих видов деятельности, налагая обязанность платить на тех, кто производит загрязнение; во-вторых, он стимулирует соблюдение международных природоохранных норм и стандартов и обеспечивает реализацию принципов предосторожности и предупреждения; и, наконец, он обеспечивает возмещение ущерба окружающей среде за счет принятия восстановительных мер²⁵². После Стокгольмской конференции число многосторонних природоохранных соглашений заметно увеличилось, при этом вопрос об ответственности за трансграничный вред окружающей среде и его возмещения получил ограниченное развитие. В международном экологическом праве имеются две обширные категории ответственности: ответственность государства и международная ответственность с одной стороны, и гражданская ответственность – с другой.

Ответственность государства и международная ответственность

95. Один из основополагающих принципов международного права гласит, что нарушение международного обязательства со стороны государства является международно-противоправным деянием, за которым следует международная ответственность государства²⁵³. Этот основополагающий принцип был повторен Комиссией международного права в статье 1 подготовленных ею статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния²⁵⁴. Такое деяние должно не только быть приписано конкретному государству в соответствии с нормами международного права, но и должно представлять собой нарушение международного обязательства либо по общему международному праву, либо по действующему договору²⁵⁵. В ряде арбитражных и судебных решений подтверждается наличие у каждого государства международного обязательства обеспечивать, чтобы деятельность, проводимая на его территории или под его контролем, не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов, находящихся за пределами национальной юрисдикции²⁵⁶. Это

²⁴⁷ См. Договор об Антарктике, статья XI (с условием о рассмотрении в МС с согласия всех заинтересованных государств). См. также (ратифицированный относительно небольшим числом участников) Протокол об охране окружающей среды к Договору об Антарктике, статья 18.

²⁴⁸ Никакие договорно-правовые документы в области космического права не предусматривают обязательного и принудительного урегулирования споров.

²⁴⁹ См. *European Communities – Measures concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, WT/DS26/AB/R, 16 January 1998 (свидетельствует о нежелании применять природоохранные принципы для обоснования торговых мер).

²⁵⁰ См. *International Centre for Settlement of Investment Disputes, Compañía del Desarrollo de Santa Elena S.A. v. the Republic of Costa Rica*, Case No. ARB/96/1, Final Award, 17 February 2000, paras. 71-72 (с выводом о том, что природоохранные обоснования не влияют на обязанности по компенсации).

²⁵¹ Стокгольмская декларация, принцип 22; Рио-де-Жанейрская декларация, принцип 13.

²⁵² См. Jutta Brunnée, «Of sense and sensibility: reflections on international liability regimes as tools for environmental protection», *International Comparative Law Quarterly*, vol. 53, No. 2, p. 351; Sands and others, *Principles of International Environmental Law*, p. 735.

²⁵³ См., в целом, James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson, eds., *The Law of International Responsibility* (Oxford University Press, 2010).

²⁵⁴ См. резолюцию 56/83, приложение.

²⁵⁵ Там же, статья 2.

²⁵⁶ См. *Trail Smelter Case* (United States, Canada), pp. 1906–1982; *Corfu Channel Case*, Judgment of April 9th 1949, I.C.J. Reports 1949; *Arbitral Tribunal, Lake Lanoux Arbitration* (France v. Spain), 16 November 1957;

общее обязательство было подтверждено в принципе 21 Стокгольмской декларации и принципе 2 Рио-де-Жанейрской декларации и включено в ряд многосторонних природоохранных соглашений²⁵⁷. Ответственность государства влечет за собой обязательство, в первую очередь, принять меры к прекращению трансграничного вреда окружающей среде, а во вторую – предоставить возмещение, в том числе путем возмещения ущерба в случае его причинения²⁵⁸.

96. Правила ответственности государства, возможно, потребуют дальнейшего развития, если им предстоит играть сколь-нибудь важную роль в качестве инструмента для устранения трансграничного вреда окружающей среде²⁵⁹. В настоящее время имеется ряд важных ограничений. В частности, стандартом бережного обращения на основе «должной осмотрительности» подразумевается демонстрация вины со стороны соответствующего государства, поскольку таким образом обозначается обязательство в отношении поведения, а не результата.

97. С другой стороны, международная ответственность за трансграничный вред окружающей среде не основывается на наличии международно-противоправного деяния²⁶⁰. Это продукт договорной практики, направленный на предоставление компенсации за трансграничный вред, который возник в результате законной, но рискованной деятельности²⁶¹. Лишь несколько договоров предусматривает международную ответственность за трансграничный ущерб окружающей среде²⁶². В 1978 году Комиссия международного права приступила к работе над темой «Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом». Поскольку концепция международной ответственности не нашла поддержки у некоторых правительств, Комиссия сосредоточила внимание на «предотвращении» и «распределении убытков»²⁶³. В 2001 году Комиссия приняла проект статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности, которые предполагают признание международного обязательства принимать надлежащие меры для предотвращения значительного трансграничного вреда или минимизации его последствий. В 2006 году эта работа была дополнена проектом принципов распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности²⁶⁴, который был подготовлен с двойной целью: обеспечить своевременную и достаточную компенсацию потерпевшим от причинения трансграничного вреда, и обеспечить сохранение и охрану окружающей среды путем смягчения ущерба и ее восстановления или возвращения к прежнему состоянию. Проект принципов, в котором государства обязывались возлагать ответственность

Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996; Permanent Court of Arbitration, Iron Rhine Arbitration (Belgium/Netherlands), Final Award, 24 May 2005.

²⁵⁷ См., например, КБР, статья 3; Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву, статья 194; Венская конвенция об охране озонового слоя, преамбула.

²⁵⁸ См. резолюцию 56/83, приложение, статьи 30 и 31; Permanent Court of International Justice, Chorzów Factory Case, Ser. A, No. 13, 46-48, 1927; Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, I.C.J. Reports 1997; I.C.J., Certain Activities Carried Out By Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua), General list No. 150 of 2 February 2018; Makane Moïse Mbengue, «Critical assessment of reparation in international environmental law», Proceedings of the ASIL Annual Meeting, vol. 110 (2016), p. 293.

²⁵⁹ См. Brunnée, «Of sense and sensibility», p. 354; T. Scovazzi, «State responsibility for environmental harm», Yearbook of International Environmental Law, vol. 12, No. 1 (January 2001), p. 55; Sands and others, Principles of International Environmental Law, p. 803.

²⁶⁰ См. Teresa A. Berwick, «Responsibility and liability for environmental damage: a roadmap for international environmental law regimes», Georgetown International Environmental Law Review, vol. 10, No. 2 (1998), p. 257; Brunnée, «Of sense and sensibility», p. 352; Malgosia Fitzmaurice, «International responsibility and liability», in Bodansky, Brunnée and Hey, eds., The Oxford Handbook of International Environmental Law.

²⁶¹ Berwick, «Responsibility and liability for environmental damage», p. 259.

²⁶² См. Конвенцию о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами (первичная и абсолютная ответственность государства); Конвенцию ООН по морскому праву, статья 139, а также Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area, Advisory Opinion (в отношении деятельности в этой области); Конвенцию по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики (еще не вступила в силу); Мадридский протокол (ответственность государства предусмотрена в статье 10 приложения VI).

²⁶³ См. A/CN.4/531, пункт 152.

²⁶⁴ См. A/61/10.

на тех, кто ведет опасные виды деятельности, ознаменовал явный отход от идеи международной ответственности²⁶⁵.

Гражданская ответственность

98. В договорном праве произошли заметные изменения, касающиеся гражданской ответственности за трансграничный ущерб окружающей среде. Режимы договоров, касающиеся конкретных вопросов, охватывают различные области, такие как ядерная энергия²⁶⁶, загрязнение нефтью²⁶⁷, перевозка опасных грузов и веществ, живые измененные организмы²⁶⁸ и промышленные аварии²⁶⁹. Предыдущие договоры, касающиеся ядерной энергии и загрязнения нефтью, изначально были направлены на обеспечение возмещения за ущерб человеку и имуществу, а ответственность за трансграничный ущерб окружающей среде была добавлена впоследствии путем внесения конкретных поправок²⁷⁰.

99. У этих режимов имеется ряд заметных недостатков. Во-первых, проблематичными оказались оценка ущерба окружающей среде и его возмещение. Хотя признается, что для возникновения ответственности ущерб окружающей среде должен превышать порог *de minimis*, согласованного международного стандарта для этого порогового уровня не существует. В документах встречаются различные упоминания «значительного», «существенного» или «серьезного» ущерба, а также ущерба «сверх допустимых уровней»²⁷¹. Большая часть режимов гражданской ответственности ограничивает возмещение «затратами на меры по возвращению поврежденной окружающей среды к прежнему состоянию, которые были или будут приняты». Однако ряд судов и трибуналов присуждал возмещение только за ущерб окружающей среде. Во многих случаях ущерб окружающей среде в районах, выходящих за пределы национальной юрисдикции, не покрывается. В то же время рядом договоров охватываются расходы на меры, принимаемые для предотвращения или смягчения ущерба окружающей среде за пределами национальной юрисдикции²⁷². Наконец, имеются ограничения размера суммы подлежащего выплате возмещения. Можно также отметить, что некоторые из документов о гражданской ответственности не вступили в силу²⁷³.

²⁶⁵ Генеральная Ассамблея продолжает рассматривать (последний документ по этой теме – резолюция 71/143) возможную будущую форму, предусматривающую как проект статей, так и проект принципов.

²⁶⁶ Режим гражданской ответственности за ядерный ущерб включает в себя три взаимосвязанных договора с соответствующими поправками и дополнительными документами: Конвенцию об ответственности перед третьей стороной в области ядерной энергии (Парижская конвенция) и Протокол 2004 года о внесении поправок в Парижскую конвенцию; Венскую конвенцию о гражданской ответственности за ядерный ущерб (Венская конвенция); Конвенцию о гражданской ответственности в области морской перевозки ядерных материалов (Брюссельская конвенция).

²⁶⁷ Режим загрязнения нефтью формируют: Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью (Конвенция о загрязнении нефтью) и Протокол 1992 года к ней; Международная конвенция о создании Международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью (Конвенция о Фонде); Конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью в результате разведки и разработки минеральных ресурсов морского дна.

²⁶⁸ Нагойско-Куала-Лумпурский дополнительный протокол об ответственности и возмещении к Картахенскому протоколу по биобезопасности.

²⁶⁹ Протокол о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды, к Конвенции 1992 года по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер и к Конвенции 1992 года о трансграничном воздействии промышленных аварий.

²⁷⁰ См., например, Протокол о внесении поправок в Венскую конвенцию о гражданской ответственности за ядерный ущерб, статья 2; Конвенцию о дополнительном возмещении за ядерный ущерб, статья 1; Протокол 2004 года о внесении поправок в Парижскую конвенцию, раздел В; Протокол о внесении поправок в Конвенцию о загрязнении нефтью.

²⁷¹ С другой стороны, КМП остановилась на термине «значительный» как в проекте статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности (статьи 1 и 2), так и в проекте принципов распределения убытков в случае трансграничного вреда, нанесенного в результате опасных видов деятельности (принцип 2).

²⁷² См., например, Международную конвенцию об ответственности и компенсации за ущерб в связи с перевозкой морем опасных и вредных веществ (Конвенция ОВВ) и Конвенцию о гражданской ответственности за ущерб, причиненный при перевозке опасных грузов автомобильным, железнодорожным и внутренним водным транспортом (КГПОГ).

²⁷³ К ним относятся Конвенция ОВВ и Протокол к ней 2010 года, Базельский протокол об ответственности и компенсации за ущерб, причиненный в результате трансграничной перевозки опасных отходов и их удаления, Нагойско-Куала-Лумпурский дополнительный протокол об ответственности и

VII. Выводы

100. В приведенном выше обзоре и анализе состояния международного экологического права и связанных с окружающей средой документов выявлены пробелы и недостатки на нескольких уровнях. Имеются значительные пробелы и недостатки в отношении применимых принципов экологического права; нормативного и институционального наполнения секторальных регуляторных режимов, а также их сопряжения с режимами, связанными с окружающей средой; структуры управления международным экологическим правом; и эффективного применения, соблюдения и обеспечения соблюдения международного экологического права.

101. Экологические принципы закладывают основу для интерпретации природоохранных договоров и могут заполнить пробелы между правилами, изложенными в договорах. К таким принципам относится обязанность государств предотвращать значительный ущерб окружающей среде за пределами своих национальных границ, соблюдать меры предосторожности при принятии решений, которые могут нанести вред окружающей среде, обеспечить возмещение нанесенного окружающей среде вреда, обеспечить доступ общественности к информации и принятию решений, связанных с потенциально значительным вредом окружающей среде, и сотрудничать в области охраны окружающей среды. Некоторые из этих принципов были инкорпорированы в тематические контексты многих многосторонних природоохранных соглашений. Кроме того, несколько международных судов и трибуналов подтвердило существование норм обычного международного права, касающихся охраны окружающей среды, в частности обязательства по предотвращению вреда окружающей среде за пределами национальной юрисдикции, проявления должной осмотрительности, обязанности проводить оценку воздействия на окружающую среду и обязательства по возмещению нанесенного окружающей среде ущерба.

102. Имеются существенные недостатки в отношении принципов международного экологического права, в частности в отношении их содержания и правового статуса. Имеются случаи отсутствия ясности в отношении характера и содержания принципа, или отсутствия консенсуса в отношении его применимости, или отсутствия признания в обязательных правовых документах или всего вышеупомянутого. Степень правовой неопределенности в отношении многих из этих принципов прямо и косвенно влияет на прогнозируемость и применение секторальных природоохранных режимов. Некоторые принципы, такие как доступ к информации, участие в процессе принятия решений и доступ к правосудию, применяются только на региональном уровне. Другие, такие как право на чистую и здоровую окружающую среду и принципы **неухудшения и поступательного улучшения**, были признаны только недавно и только в ограниченном числе правовых документов и еще не получили полного развития. Хотя принципы устойчивого развития и общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностей по своей природе являются динамичными и достаточно гибкими, чтобы позволить международному праву развиваться и реагировать на новые вызовы, нельзя назвать очевидным их повсеместное применение. Необходимо дополнительно прояснить принципы экологического права без ущерба для правовых изменений, уже реализованных в тематическом контексте различных многосторонних природоохранных соглашений. Всесторонний и объединяющий международный документ, обобщающий все принципы экологического права, может обеспечить более полную гармонизацию, прогнозируемость и определенность.

103. Международное экологическое право характеризуется **фрагментированностью** и общим дефицитом согласованности и синергии между широким кругом секторальных нормативно-правовых баз. Такая фрагментированность неизбежна с учетом **поэтапного, постепенного и пассивного** характера международного экологического законодательства. Вместе с тем для задействования взаимосвязей и синергии, присущих конкретным областям, таким как биоразнообразие, атмосфера, химические вещества и отходы, потребуются целенаправленные усилия. Структура управления международным экологическим правом отражает его фрагментированность. Обязанностями и мандатами в сфере окружающей среды наделены многочисленные учреждения, включая учреждения системы Организации Объединенных Наций, договорные органы, созданные многосторонними природоохранными соглашениями и специализированными учреждениями, а также региональные учреждения.

возмещении к Картахенскому протоколу по биобезопасности, Протокол о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий, Конвенция о гражданской ответственности за ущерб в результате деятельности, опасной для окружающей среды, и Конвенция 1988 года по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики.

Такая институциональная фрагментированность требует более эффективной координации как на уровне законотворчества, так и на уровне применения, с тем чтобы обеспечить согласованность политики, взаимную поддержку и синергию в процессе применения. Вместе с тем имеется серьезный дефицит координации в рамках системы Организации Объединенных Наций, между учреждениями системы Организации Объединенных Наций и многосторонними природоохранными соглашениями, среди многосторонних природоохранных соглашений и между многосторонними природоохранными соглашениями и другими документами, связанными с окружающей средой. Укрепление координации и согласованности может повысить эффективность международного экологического права.

104. Существуют серьезные пробелы и недостатки в конкретных секторальных регламентационных режимах. В целом секторальный подход также означает, что конкретная, юридически обязательная регламентация отсутствует в отношении ряда вопросов, включая регламентацию в отношении сохранения и неистощительного использования лесов, загрязнения морских районов пластиковыми отходами из расположенных на суше источников, охраны почв, прав человека и изменения климата, биоразнообразия, наноматериалов и некоторых видов геоинженерной деятельности. При наличии политической воли некоторые из этих вопросов можно учесть в рамках имеющихся многосторонних природоохранных соглашений. Что касается режима в отношении изменения климата, то одной из важных задач является сопряжение нескольких договоров, которые имеют разный состав членов и содержат разные, иногда дублирующие обязательства. Возможно, потребуются гармонизировать различные аспекты договоров, такие как представление информации, с тем чтобы предупредить потенциальное возникновение трений между ними. В договорах, касающихся охраны атмосферы, таких как режимы в отношении озона и ртути, трудности связаны с применением, мониторингом, представлением информации и проверкой. С другой стороны, загрязнение воздуха в основном воспринимается как региональная проблема, несмотря на увеличение доказательств его глобальных последствий. При использовании региональных подходов сохраняются значительные пробелы в плане охвата стран и загрязняющих веществ или источников загрязнения. Для некоторых региональных подходов характерны малое применение и слабое соблюдение существующих правил. Возможно, желательным будет глобальный подход к загрязнению воздуха в рамках глобального договора о загрязнении воздуха или путем увязки региональных договоров.

105. Для группы договоров о биоразнообразии также характерны проблемы неэффективного применения; неэффективности процессов, связанных с мониторингом, представлением информации, обзором и проверкой; а также отсутствия или недостаточности процедур и механизмов для стимулирования и обеспечения соблюдения. Уделяя более пристальное внимание концепции экосистемных услуг, в рамках которой биоразнообразию придается экономическая ценность, можно способствовать более полной интеграции и актуализации биоразнообразия на других платформах в области политики и законотворчества. Имеется еще несколько узко ориентированных региональных и субрегиональных документов, однако есть и возможности для дальнейших изменений, которые позволят скорректировать правила, относящиеся к конкретным трансграничным экологическим районам или видам. Необходимо уделять больше внимания прямым и косвенным факторам утраты биоразнообразия, а также сотрудничеству и согласованности с касающимися этих факторов другими областями международного права, такими как торговля, продовольственная безопасность, изменение климата и использование морей.

106. Регламентация в отношении пресной воды обеспечивается **разрозненным** набором глобальных и региональных соглашений и соглашений по бассейнам, в которых часто используются неоднозначные термины, что приводит к неопределенности и отсутствию единообразия в отношении их применения. Экологические принципы могут заполнить возникающие в результате этого нормативные и институциональные пробелы в данных документах, а также могут использоваться для гармонизации их применения.

107. Что касается морской среды, то в Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву содержится всеобъемлющий свод правил охраны и сохранения морской среды, однако в отношении различных видов деятельности в зависимости от предмета и географического местоположения применяются различные дополнительные документы. Такой секторальный подход мешает внедрению комплексных подходов. Механизмы соблюдения не являются едиными, и сохраняются различия в отношении оценки применения. Нет конкретных документов, которые позволяли бы всесторонне решать современные проблемы морского мусора, пластмасс и микропластиков. Хотя Конвенция обеспечивает единую нормативно-правовую базу для устранения фрагментированности, ее потенциал в этом отношении реализован не полностью.

108. Имеются значительные пробелы в регламентационных режимах, касающихся опасных веществ, отходов и видов деятельности. В отношении опасных веществ эти пробелы заключаются в отсутствии глобальных правил, которые касаются предупреждения несчастных случаев, обеспечения готовности и реагирования, а также обязательных правил классификации, маркировки, упаковки и перевозки. Международные правила, касающиеся опасных отходов, не предусматривают количественных ограничений на образование таких отходов в течение конкретных сроков. Серьезной лакуной в международной нормативно-правовой базе является отсутствие действующего глобального режима ответственности и компенсации в отношении трансграничной перевозки опасных отходов. Наконец, в отношении опасных видов деятельности международная регламентация в основном сосредоточена на ядерной деятельности. В то же время существуют критические недостатки в плане юридически обязательных глобальных правил, принципов и стандартов, касающихся проектирования, размещения и безопасности атомных электростанций.

109. Согласование между многосторонними природоохранными соглашениями и относящимися к окружающей среде документами остается проблематичным из-за отсутствия ясности в отношении содержания и статуса многих экологических принципов. Необходимо более масштабное взаимное подкрепление правил, касающихся торговли и окружающей среды. Природоохранные аспекты, рассматриваемые в инвестиционных договорах, в целом не получили развития, достаточного для включения в них таких проблем, как изменение климата и биоразнообразие. Документы об интеллектуальной собственности не обеспечивают гармоничного учета проблем сельского хозяйства, прав коренных и местных общин, доступа к генетическим ресурсам и совместного использования выгод. Региональным судам остается в индивидуальном порядке сочетать природоохранные соображения с правами человека.

110. Международные суды и трибуналы часто подчеркивают отсутствие международного консенсуса в отношении экологических принципов. Неспециализированные суды и трибуналы сталкиваются с препятствиями, связанными с оценкой экологических данных, с ситуациями, когда вред окружающей среде еще не причинен, и применяют правила общего характера к наносимому окружающей среде ущербу. Режимы в отношении соблюдения во многом являются недостаточными и нуждаются в укреплении в целях содействия эффективному применению многосторонних природоохранных соглашений. Режимы в отношении ответственности и возмещения, кроме относящихся к загрязнению нефтью и ядерному ущербу, либо отсутствуют, либо состоят из принятых документов, которые еще не вступили в силу. Кроме того, пробелы в применении связаны также с обеспечением соблюдения прав и обязательств в отношении открытого моря и общих природных ресурсов.

111. Применение международного экологического права остается проблематичным как на национальном, так и на международном уровнях. Во многих странах национальное применение сдерживается отсутствием соответствующего национального законодательства, финансовых ресурсов, экологически безопасных технологий и институционального потенциала. Национальное применение можно усовершенствовать за счет повышения актуальности природоохранных соображений в других секторах и расширения участия негосударственных субъектов в принятии решений и применении.

112. На международном уровне применение также ограничено отсутствием ясности в отношении многих принципов охраны окружающей среды. Тем не менее применение на этом уровне может быть усилено за счет повышения действенности процессов представления информации, обзора и проверки, а также применения надежных процедур и механизмов соблюдения и обеспечения соблюдения. В большинстве секторальных регламентационных режимов необходимо расширять роль негосударственных субъектов в международном экологическом законодательстве, мониторинге применения и процедурах соблюдения.

113. Опираясь на творческие подходы, которые государства до настоящего времени применяли для охраны окружающей среды, государствам и Организации Объединенных Наций необходимо действовать сообща для устранения пробелов в международном экологическом праве. Мы обязаны коллективно реализовать возможность динамично и по-новому использовать международное экологическое право для обеспечения сильного и эффективного режима управления для сохранения окружающей среды ради будущих поколений.