



## Совет

Distr.: General  
9 January 2019  
Russian  
Original: English

### Двадцать пятая сессия

Сессия Совета, часть I

Кингстон, 25 февраля — 1 марта 2019 года

Пункт 11 предварительной повестки дня\*

**Проект правил разработки минеральных ресурсов в Районе**

## Применение осторожного подхода в отношении деятельности в Районе

### Записка секретариата

#### I. Справочная информация

1. В проекте правил разработки минеральных ресурсов в районе (ISBA/24/LTC/WP.1/Rev.1) применение осторожного подхода упоминается в трех нормативных положениях: в пункте 5 b) проекта правила 2 (в качестве одного из нескольких основополагающих принципов), в пункте 2 проекта правила 14 (в связи с рассмотрением экологических планов) и в пункте а) проекта правила 46 (требование, согласно которому Орган, поручившиеся государства и подрядчики должны применять этот подход при оценке и регулировании риска причинения ущерба морской среде).

2. На стратегическом уровне осторожный подход признается также в качестве одного из руководящих принципов стратегического плана Органа на период 2019–2023 годов (см. ISBA/24/A/10, приложение, п. 4 i)) и будет внедряться путем проведения Органом работы по многим стратегическим направлениям и в рамках основанного на оценке рисков подхода Органа к регулированию. Кроме того, применение осторожного подхода обеспечивается региональными планами экологического обустройства, разрабатываемыми в соответствии с рамочной экологической стратегией Органа<sup>1</sup>.

3. Суть осторожного подхода, предусмотренного в проекте правил разработки, равно как и в трех сводах правил поиска и разведки, отражена в принципе 15 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию, в котором говорится следующее: «В целях защиты окружающей

\* ISBA/25/C/L.1.

<sup>1</sup> См. ISBA/18/C/22, пункт 1, касающийся утверждения плана экологического обустройства для зоны разлома Кларион-Клиппертон.



среды государства в соответствии со своими возможностями широко применяют принцип принятия мер предосторожности. В тех случаях, когда существует угроза серьезного или необратимого ущерба, отсутствие полной научной уверенности не используется в качестве причины для отсрочки принятия экономически эффективных мер по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды». По мнению Камеры по спорам, касающимся морского дна, положения подготовленных Органом правил разведки и разработки превратили — для целей режима, установленного в соответствии с частью XI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву, — этот не имеющий обязательной силы принцип относительно осторожного подхода в имеющее юридическую силу обязательство. Применение осторожного подхода, как это определено в правилах Органа, было признано Камерой по спорам, касающимся морского дна, в качестве одного из элементов общего обязательства поручившихся государствам проявлять должную осмотрительность<sup>2</sup>.

4. Настоящая записка призвана помочь Совету лучше разобраться в вопросах применения осторожного подхода на практике в рамках добычного устава Органа, чтобы Совет смог сформулировать для Юридической и технической комиссии руководящие принципы и указания по разработке рекомендаций Совету относительно более эффективного применения этого подхода<sup>3</sup>. Как отмечалось ранее, основополагающий вопрос, который Органу необходимо решить, заключается в том, как обеспечить внедрение и применение осторожного подхода Органом, поручившимися государствами и контракторами в отношении деятельности в Районе<sup>4</sup>. В настоящей записке освещаются, в частности, некоторые процедурные меры по обеспечению применения этого подхода, которые используются Органом или находятся на его рассмотрении.

## **II. Рассмотрение вопроса о применении осторожного подхода с учетом контекста**

5. Возможность широкого применения осторожного подхода отмечается во многих международных, региональных и национальных документах по вопросам защиты окружающей среды, однако его конкретная сущность понимается по-разному и зачастую не определена. Кроме того, этот подход не следует рассматривать изолированно. Согласно проекту правил разработки осторожный подход применяется наряду с другими экологическими принципами, подходами и обязательствами и дополняет их, включая экосистемный подход (пункт 5 с) проекта правила 2), обязательство применять передовую природоохранную практику (пункт b) проекта правила 4б) и требование учитывать наилучшие имеющиеся научные данные (пункт с) проекта правила 4б).

---

<sup>2</sup> Seabed Disputes Chamber, *Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area*, case No. 17, Advisory Opinion, 1 February 2011, paras. 131 and 132.

<sup>3</sup> За представление Совету рекомендаций по применению осторожного подхода в отношении деятельности в Районе отвечает Юридическая и техническая комиссия. См. пункты 2) и 3) правила 31 Правил поиска и разведки полиметаллических конкреций в Районе (ISBA/19/C/17, приложение).

<sup>4</sup> См. International Seabed Authority, “Developing a regulatory framework for mineral exploitation in the Area: a discussion paper on the development and drafting of regulations on exploitation for mineral resources in the Area (environmental matters)”, Kingston, January 2017.

6. Принятый Органом подход, предусмотренный принципом 15 Рио-де-Жанейрской декларации, не препятствует осуществлению деятельности с неизвестными науке последствиями, а, скорее, требует, чтобы такая деятельность осуществлялась только при условии проведения надлежащих проверок и реализации мер по уменьшению рисков<sup>5</sup>, включая применение на протяжении всего добычного цикла эффективных процессов принятия решений на основе научных данных<sup>6</sup>.

7. По сути, осторожный подход способствует более эффективному принятию обоснованных решений. Хотя решения должны приниматься на основе наилучших имеющихся научных данных, в рамках применения осторожного подхода признается, что научная база является неполной и что в этой связи необходимо применять методы и меры, направленные на решение проблемы «научной неопределенности» и устранение связанного с нею риска. Принцип 15 Декларации был принят в контексте устойчивого развития, и при его применении необходимо учитывать экономическую эффективность и соразмерность всех мер предосторожности, т.е. при реализации экономически эффективных мер необходимо ориентироваться на обеспечение определенной степени соразмерности при оценке той пользы, которую должно принести достигнутое сокращение рисков.

8. На текущем этапе разработки нормативных положений крайне важно уделять первоочередное внимание процессам (т.е. процедурным механизмам), посредством которых принимаются обоснованные решения с опорой на соответствующие механизмы оценки, и возможности адаптации этих процессов с учетом новых знаний, с одной стороны, и сохраняющейся неопределенности в научных данных, с другой стороны. Иными словами, важно сконцентрировать внимание на том, каким образом в процессе принятия решений обеспечивается должный учет неопределенности в научных данных наряду с другими соображениями, а не на самом результате. Такой подход согласуется с обоснованием, использованным Камерой по спорам, касающимся морского дна, чтобы дать определение понятиям обязательства поведения и обязательства должной осмотрительности<sup>7</sup>, неотъемлемой частью которых является осторожный подход<sup>8</sup>.

9. Именно такое процедурное применение и его важность в рамках механизма оценки рисков и управления ими обеспечивают эффективную реализацию осторожного подхода для содействия достижению главной цели статьи 145 Конвенции, а именно обеспечению эффективной защиты морской среды.

10. Важно отметить, что в качестве процедурного инструмента осторожный подход способствует рассмотрению вопроса о принятии экономически эффективных мер с учетом научной неопределенности; его применение — способ поставить под сомнение и усовершенствовать существующий процесс принятия решений по экологическим вопросам. Вместе с тем такое применение должно соответствовать части XI Конвенции и

<sup>5</sup> International Seabed Authority, *Environmental Management Needs for Exploration and Exploitation of Deep Sea Minerals*, ISA Technical Study No. 10 (Kingston, 2012), p. 32.

<sup>6</sup> В Кодексе экологического управления морской добычей Международного общества морских полезных ископаемых признается применение осторожного подхода на всех этапах глубоководной добычи полезных ископаемых. См. с. 3 (английского текста) пересмотренного варианта Кодекса, принятого 16 сентября 2011 года.

<sup>7</sup> Seabed Disputes Chamber, *Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities*, para. 110.

<sup>8</sup> Ibid, para. 131.

Соглашению 1994 года об осуществлении части XI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года, в частности в том, что касается директивных полномочий главных органов Органа, и критериям, на основе которых будет оцениваться заявка на утверждение плана работы.

11. Несколько заинтересованных сторон высказались за принятие Органом принципа осторожности, а не осторожного подхода. Это, пожалуй, является вопросом семантики и не подразумевает каких-либо значимых различий в содержании и намерении, если говорить о применении этого подхода в связи с принципом 15. Вместе с тем это указывает на региональные и национальные различия, которые могут возникнуть в содержании и применении осторожного подхода. В тексте принципа 15 отмечается также, что потенциал государств может различаться в зависимости от технических и финансовых возможностей в том, что касается управления рисками<sup>9</sup>. В этой связи и для обеспечения как равных условий для контракторов Органа, так и соблюдения высочайших стандартов защиты окружающей среды Органу следует стремиться к обеспечению — посредством подготовки Комиссией рекомендаций Совету по реализации положений принципа 15 — последовательного применения осторожного подхода в отношении деятельности в Районе.

### III. Реализация осторожного подхода Органом

12. В марте 2017 года секретариат опубликовал дискуссионный документ, в котором дается критическая оценка реализации Органом осторожного подхода<sup>10</sup>. Кроме того, в этом документе обозначены три аспекта реализации осторожного подхода, а именно меры защиты, институциональные меры (касающиеся потенциала) и процедурные меры. Меры, определенные в рамках этих аспектов, осуществляются не изолированно, а являются неотъемлемой частью разрабатываемого пакета мер в области регулирования, в частности в том, что касается вопроса об определении «необходимых мер» в соответствии со статьей 145 Конвенции.

13. В настоящей записке основное внимание уделяется процедурному аспекту, который включает в себя процессы принятия решений Органом. В рамках этого аспекта признается важность осторожного подхода в качестве инструмента, способствующего выполнению касающихся должной осмотрительности (процедурных) обязательств, подразумеваемых в статье 145 Конвенции. Этот аспект охватывает оценку риска и приемлемости всех

<sup>9</sup> Этот момент был отмечен также Камерой по спорам, касающимся морского дна, в ее консультативном заключении относительно обязанностей и обязательств государств, поручившихся за лиц и организации в том, что касается деятельности в Районе; в этом заключении отмечается, что из толкования принципа 15 следует, «что для развитых поручившихся государств требования относительно выполнения обязательства применять осторожный подход могут быть строже, чем для развивающихся поручившихся государств» (п. 161). В то же время Камера пришла к выводу о том, что использование понятия «возможности» в тексте принципа 15 представляет собой «широкое и неточное указание на различия между развитыми и развивающимися государствами» и что «в конкретной ситуации имеет значение уровень научных знаний и технического потенциала данного государства в соответствующих областях науки и техники» (п. 162). Для преодоления разрыва в уровне знаний и технологического развития необходимо обеспечить учебную подготовку (т.е. наращивание потенциала) (см. п. 163) и обмен данными и информацией.

<sup>10</sup> International Seabed Authority, “The implementation of the precautionary approach by the International Seabed Authority”, Discussion Paper No. 5, March 2017. Available at <https://ran-s3.s3.amazonaws.com/isa.org/jm/s3fs-public/documents/EN/Pubs/DPs/DP5.pdf>.

вредных последствий, которые могут возникнуть в связи с разведкой или добычей полезных ископаемых, включая анализ научных данных и неопределенности в научной информации. В этой связи предоставление доступа к неконфиденциальным данным и сведениям, а также обеспечение прозрачности и подотчетности в процессе принятия решений посредством участия заинтересованных сторон<sup>11</sup> будут способствовать принятию Органом обоснованных решений (см. пп. 6 и 7 выше).

14. В приложении к настоящей записке приводится неисчерпывающий перечень существующих и возможных процедурных мер, которые позволят укрепить применение осторожного подхода на практике. Использование сочетания указанных мер позволит внедрить и усовершенствовать механизм проведения оценки и принятия решений на основе осторожного подхода.

15. Институциональные меры связаны главным образом с потенциалом и компетенцией Органа в области оценки, мониторинга и обеспечения выполнения обязательств и потребуют постоянной оценки потребностей секретариата в привлечении экспертов и обзора состава Комиссии по мере изменения потребностей Органа. Этот аспект отмечается в Стратегическом плане<sup>12</sup> Органа и по-прежнему подвергается постоянному анализу. Кроме того, дальнейшее наращивание потенциала развивающихся государств<sup>13</sup>, формирование и укрепление стратегических союзов и партнерских отношений с другими организациями и экспертными органами<sup>14</sup>, а также приверженность Органа делу реализации имеющих отношение к его мандату целей в области устойчивого развития<sup>15</sup> — все это способствует накоплению и углублению знаний посредством сотрудничества и взаимодействия и тем самым совершенствованию процесса принятия обоснованных решений.

16. Что касается мер защиты, то Орган реализует свою стратегию разработки региональных планов экологического обустройства для Района (см. [ISBA/24/C/3](#) и [ISBA/25/C/4](#)). Кроме того, Комиссия на своих заседаниях в 2019 году рассмотрит вопрос о содержании всеобъемлющей рамочной экологической стратегии. Эта стратегия будет способствовать разработке стандартов и руководящих принципов, касающихся экологических показателей (см. [ISBA/25/C/3](#)), при определении целей и задач в соответствии со статьей 145 Конвенции.

17. Реализация стратегии Органа в области управления данными и проведение оценки имеющихся исходных данных наряду с принятием мер по содействию проведению и поощрению морских научных исследований<sup>16</sup> в Районе будут способствовать укреплению процесса принятия обоснованных решений в Районе и позволят Органу совместно с его контракторами и научным сообществом в широком плане проводить работу в тех областях, где имеется неопределенность в научных данных. Кроме того, меры и методы защиты будут совершенствоваться по мере разработки полного пакета стандартов и руководящих принципов. Процедурный механизм разработки,

<sup>11</sup> См. стратегическое направление 9 — курс на прозрачность — стратегического плана Международного органа по морскому дну на период 2019–2023 годов ([ISBA/24/A/10](#)).

<sup>12</sup> См. стратегическое направление 8 — повышение организационной результативности Органа, в том числе путем выделения достаточных ресурсов и кадров.

<sup>13</sup> См. стратегическое направление 5 — наращивание потенциала развивающихся государств; и стратегическое направление 6 — обеспечение полноценного участия развивающихся государств.

<sup>14</sup> См. стратегическое направление 1.2.

<sup>15</sup> См. стратегическое направление 1.1.

<sup>16</sup> См. стратегическое направление 4 — содействие проведению и поощрение морских научных исследований в Районе.

принятия и последующего обновления стандартов и руководящих принципов является важным фактором, который следует учитывать при внедрении осторожного подхода посредством открытого и прозрачного процесса.

#### **IV. Заключительные замечания**

18. Из вышеизложенного и из содержания приложения следует, что в рамках повестки дня Органа и его процессов в области разработки нормативно-правовой базы должным образом учитывается подход, предусмотренный принципом 15 Рио-де-Жанейрской декларации, в частности в том, что касается углубления знаний, активизации работы Органа и усиления его роли посредством проведения информационно-просветительных программ и обеспечения участия наблюдателей (например, путем проведения Советом неофициальных заседаний). С течением времени будут разработаны дополнительные меры посредством конструктивного диалога с участием заинтересованных сторон.

19. Заинтересованные стороны имеют разные представления о содержании и значении осторожного подхода в связи с деятельностью в Районе. Хотя дискуссия относительно его содержания и применения будет продолжена, существует опасность чрезмерного усложнения подхода, предусмотренного принципом 15. Главной задачей, которую Органу необходимо решить для успешного внедрения осторожного подхода, является создание нормативно-правовой базы, способствующей участию и обсуждениям в процессе принятия решений, причем при принятии всех мер в рамках этой нормативно-правовой базы следует должным образом учитывать вопросы экономической эффективности.

20. Следует продолжать прилагать усилия для содействия применению подхода, предусмотренного принципом 15, в частности в связи с четко определенными процедурными механизмами (т.е. механизмами принятия решений), при этом стратегический план Органа и стратегические направления его работы будут обеспечивать общие рамки для этого. Совет и Комиссия, возможно, пожелают рассмотреть вопрос о дополнительном содержании (например, о процедурных мерах), которое улучшит применение на практике этого подхода в рамках проекта правил, однако следует рассмотреть также руководящие принципы, которые предлагается разработать в приложении к документу [ISBA/25/C/3](#), и соответствующие процессы разработки; многие руководящие принципы позволят укрепить и улучшить применение осторожного подхода на практике.

#### **V. Предлагаемые вопросы для рассмотрения и обсуждения**

21. Совету предлагается принять к сведению настоящий документ, включая приложение к нему, и представить Комиссии какие-либо рекомендации или руководящие указания относительно путей дальнейшего укрепления применения на практике подхода, предусмотренного принципом 15 Рио-де-Жанейрской декларации, в рамках проекта правил и нормативно-правовой базы в целом.

## Приложение

### Существующие и возможные процедурные меры для укрепления применения осторожного подхода

Приведенные ниже процедурные меры были признаны актуальными для повышения прозрачности и открытости процесса принятия обоснованных решений по экологическим вопросам на уровне Органа. Многие из этих мер способствуют обеспечению своевременного доступа к данным и информации и прозрачности и подотчетности в процессе принятия решений по экологическим вопросам, несмотря на то, что специфика механизмов реализации некоторых мер требует дальнейшей проработки посредством формулирования соответствующих руководящих принципов.

Процедурные меры	Проект правила разработки минеральных ресурсов в Районе или ссылка на документ (в соответствующих случаях)	Комментарий
1. Разработка общих и конкретных механизмов для оценки поддающихся выявлению экологических последствий	Приложение к <a href="#">ISBA/25/C/3</a>	Предлагается в рамках открытого и прозрачного процесса разработать руководящие (общие) принципы относительно основанного на оценке рисков подхода к определению и оценке пороговых экологических уровней и показателей.
2. Установление процессуальных гарантий, с тем чтобы обеспечить предоставление Органу достаточных исходных экологических данных и данных экологического мониторинга	Приложение к <a href="#">ISBA/25/C/3</a>	Предлагаются руководящие принципы относительного предполагаемого объема и стандарта сбора исходных данных. Кроме того, предлагаются руководящие принципы в отношении проведения мониторинга, оценки и отчетности в том, что касается экологических последствий деятельности в Районе.  Осуществление стратегии Органа в области управления данными также является одной из ключевых мер наряду с обеспечением доступа к данным и информации для широкой общественности.
3. Указание заявителем неопределенностей в заявке на утверждение плана работы, в том числе неясностей и несоответствий в представленных данных и сведениях, и предоставление Органом руководящих	Приложение IV к проекту правил и приложение к <a href="#">ISBA/25/C/3</a>	Предлагаются руководящие принципы относительно проведения оценки риска и оценки воздействия, в том числе указания относительного достаточного описания неопределенностей и способов их устранения посредством принятия

<i>Процедурные меры</i>	<i>Проект правила разработки минеральных ресурсов в Районе или ссылка на документ (в соответствующих случаях)</i>	<i>Комментарий</i>
указаний относительно требований к проведению оценки воздействия на окружающую среду и ее содержания	Пункт 5 d) проекта правила 2	процедурных мер и мер по защите, включая применение методов адаптивного управления.
4. Проведение постоянного обзора мер по обеспечению участия общественности и их совершенствование	Пункт 5 d) проекта правила 2	<p>Орган получил высокую оценку за то, каким образом он способствует участию заинтересованных сторон в разработке нормативно-правовой базы. Эта работа включает в себя проведение с 2014 года ряда обследований и консультаций с участием заинтересованных сторон в рамках разработки нормативно-правовой базы, содействие участию наблюдателей, не являющихся государствами-членами, в заседаниях Совета и Ассамблеи и проведение неофициальных заседаний Совета в связи с разработкой правил. Кроме того, дополнительные мероприятия включали проведение совместно с ключевыми заинтересованными сторонами многочисленных практикумов и заседаний рабочих групп с участием экспертов и многих заинтересованных сторон с оказанием содействия в обеспечении участия представителей из развивающихся государств.</p> <p>Вместе с тем отсутствует четкий механизм для определения порядка и сроков участия заинтересованных сторон в процессе принятия решений в отношении будущей добычной деятельности в Районе. Руководящие указания по этому вопросу будут представлены в предлагаемых руководящих принципах в отношении процедур участия заинтересованных сторон в деятельности в Районе (см. <a href="#">ISBA/25/C/3</a>, приложение).</p>
5. Публикация и обзор экологических планов членами	Проект правила 11	Предлагаются руководящие принципы в отношении процедур



---

<i>Процедурные меры</i>	<i>Проект правила разработки минеральных ресурсов в Районе или ссылка на документ (в соответствующих случаях)</i>	<i>Комментарий</i>
Органа и заинтересованными сторонами		участия заинтересованных сторон в деятельности в Районе (см. <a href="#">ISBA/25/C/3</a> , приложение).

Процедурные меры	Проект правила разработки минеральных ресурсов в Районе или ссылка на документ (в соответствующих случаях)	Комментарий
6. Рассмотрение экологических планов Комиссией и определение того, обеспечивают ли эти планы эффективную защиту морской среды в соответствии со статьей 145 Конвенции	Пункт 2 проекта правила 14	Необходимо будет определить критерии и вопросы, которые должны будут приниматься Комиссией во внимание. Эти критерии должны быть разработаны Комиссией совместно с секретариатом и другими заинтересованными сторонами и рекомендованы Совету для рассмотрения и принятия.
7. Обзор плана работы до начала производства	Проект правила 26	Предлагается создание процедурного механизма для проверки и утверждения существенных изменений, включая общественную экспертизу экологических планов.
8. Гарантийное обеспечение экологических характеристик	Проект правила 27	Предоставление такой гарантии по своему характеру является мерой предосторожности.
9. Обеспечение руководящих указаний относительно порядка получения доступа к данным и сведениям	Пункт d) проекта правила 46	Предлагаются руководящие принципы по обеспечению доступа к экологическим данным и сведениям (см. <a href="#">ISBA/25/C/3</a> , приложение).
10. Публикация представленных подрядчиками отчетов об аттестации исполнения, а также выводов и рекомендаций Комиссии по таким отчетам	Пункт 4 проекта правила 50	–
11. Создание целевого фонда экологической ответственности	Проект правила 52	Это — мера предосторожности, в контексте которой фонд создается на тот случай, если страховки экологической ответственности окажется недостаточно для компенсации причиненного ущерба.
12. Изменение плана работы подрядчиком	Проект правила 55	Это — мера предосторожности.
13. Обзор деятельности в рамках плана работы	Проект правила 56	Это — мера предосторожности, которая должна включать в себя также публикацию выводов и рекомендаций по итогам обзора.

<i>Процедурные меры</i>	<i>Проект правила разработки минеральных ресурсов в Районе или ссылка на документ (в соответствующих случаях)</i>	<i>Комментарий</i>
14. Требование о подготовке планов прекращения операций и проведении мониторинга после прекращения деятельности	Проекты правил 57 и 59	Цель по обеспечению включения процесса прекращения добычной деятельности в цикл добычных работ с самого начала является по своему характеру мерой предосторожности, равно как и требование о проведении постоянного мониторинга остаточных экологических последствий после прекращения деятельности.
15. Разработка перечня конфиденциальных сведений для утверждения Советом	Пункт 2 с) проекта правила 87	Эти меры позволят обеспечить более эффективное соблюдение принципа, предполагающего, что
16. Разработка руководящих указаний и механизма для отнесения сведений к конфиденциальной информации	Пункты 2 d) и 5 проекта правила 87	любые данные и информация, касающиеся плана работы, добычного контракта, приложений и добавлений к нему или деятельности, осуществляемой согласно добычному контракту, носят открытый характер, за исключением конфиденциальной информации (пункт 1 проекта правила 87).
17. Формирование реестра глубоководной добычи	Проект правила 90	Это облегчит доступ общественности к информации через открытый реестр.
18. Проведение постоянного анализа достаточности нормативно-правовой базы (правил, стандартов и руководящих указаний) посредством открытых и прозрачных механизмов	Пункт 3 проекта правила 93 и проект правила 105	–