



## Совет

Distr.: General  
15 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**

### **Ключевые термины: проведение различий между передовой отраслевой практикой и наилучшими видами практики согласно проекту правил разработки минеральных ресурсов в Районе**

#### Записка секретариата

#### I. История вопроса

1. В проекте правил разработки минеральных ресурсов в Районе ([ISBA/24/LTC/WP.1/Rev.1](#)) часто упоминается применение «передовой отраслевой практики», «наилучших видов природоохранной практики» и «наилучших имеющихся методов» вкуче с учетом «наилучших имеющихся научных данных».

2. Эти термины не являются новыми для добычного устава Органа. В соответствии с правилами разведки подрядчики, Орган и поручившиеся государства обязаны применять передовую природоохранную практику. Кроме того, согласно этим правилам, Юридической и технической комиссии предписано разрабатывать и внедрять определенные процедуры на основе наилучшей имеющейся научно-технической информации. В соответствии с разделом 4 стандартных условий контрактов на разведку подрядчику допускается, с согласия Органа, вносить в программу деятельности «такие изменения, которые могут быть необходимы и разумны в соответствии с принятой в добывающей промышленности надлежащей практикой». В своих Руководящих рекомендациях подрядчикам по оценке возможного экологического воздействия разведки морских полезных ископаемых в Районе ([ISBA/19/LTC/8](#)) Юридическая и техническая комиссия рекомендует использовать наилучшую имеющуюся технологию, наилучшую имеющуюся методику и сочетание таковых. Эти термины не определены ни в правилах разведки, ни в рекомендациях Комиссии. Вместе с тем термины,

\* [ISBA/25/C/L.1](#).



указанные в пункте 1 выше, в предварительном порядке были определены в дополнении 1 к проекту правил разработки.

3. Эти термины и схожие с ними варианты можно встретить в многочисленных международных и региональных правовых документах и международных стандартах, а также в национальных законах, постановлениях и лицензиях, касающихся горных разработок, нефтяной промышленности<sup>1</sup> и охраны природы. Они, как правило, используются в целях обеспечения или поощрения конкретных видов практики, методов, мер или стандартов, касающихся эффективного извлечения ресурсов и уровня защиты здоровья и безопасности людей и охраны окружающей среды. Однако конкретные правовые требования, вытекающие из этих терминов, могут иногда представляться неясными для непосвященных и может показаться, что их осуществление сопряжено с некоторой неопределенностью и субъективностью. В этой связи возникает необходимость должным образом прояснить их охват и цель.

4. Помимо необходимости более четкого определения этих терминов, в ходе консультаций с заинтересованными сторонами выяснилось, что некоторым членам Органа и другим заинтересованным сторонам хотелось бы глубже понять взаимосвязь между этими терминами. При разработке проекта правил добычи Комиссия сталкивается с задачей обеспечить, чтобы термины использовались в их надлежащем контексте и чтобы они поддавались осуществлению с высокой степенью определенности вкуче с конкретными обязательствами, закрепленными в проекте правил и обозначенными в утвержденном плане работы.

5. В настоящей записке секретариат представляет Совету и Комиссии дополнительные соображения в отношении этих терминов в интересах содействия обсуждению вопроса об их употреблении в проекте правил и о взаимосвязи между ними, а также обсуждению их толкования в контексте деятельности в Районе и аспектов практического осуществления.

## II. Передовая отраслевая практика

6. Передовая отраслевая практика является ключевым термином в проекте правил. Добычная деятельность в Районе должна отвечать стандарту передовой отраслевой практики. В соответствии с проектом правила 13 3) а), Комиссия должна определить, обладает ли заявитель необходимыми техническими и оперативными возможностями для осуществления предлагаемого плана работы в соответствии с передовой отраслевой практикой, а в разделе 3 (пункт 3.2) стандартных условий добычного контракта (ISBA/24/LTC/WP.1/Rev.1, приложение X) предусматривается, что план работы, в случае утверждения, должен осуществляться в соответствии с такой практикой. В этой связи важно, чтобы заявитель имел четкое понимание информации, необходимой для того, чтобы продемонстрировать Комиссии, что он располагает финансовыми и техническими возможностями для проведения добычных операций в рамках плана работы в соответствии с такой практикой<sup>2</sup> и что его операции действительно осуществляются таким образом. Поэтому крайне важно, чтобы Орган в своих руководствах четко разъяснил, каким образом он будет рассматривать и применять понятие

<sup>1</sup> В контексте разведки и добычи нефти используются эквивалентные термины, как то «рациональная практика эксплуатации нефтяных месторождений».

<sup>2</sup> На этапе подачи заявки и подготовки к началу производства важными источниками для демонстрации того, что передовая отраслевая практика была и будет и впредь применяться в течение всего цикла добычи полезных ископаемых, будут предварительные и окончательные технико-экономические обоснования.

передовой отраслевой практики, а также четко определил ее оперативную сферу охвата.

7. Передовая отраслевая практика определена в добавлении 1 к проекту правил следующим образом:

«Передовая отраслевая практика» означает применение таких навыков, усердия, осмотрительности и дальновидности, которых обоснованно и в обычном порядке можно ожидать от квалифицированного и опытного лица, занятого в отрасли морской добычи и других смежных добычных отраслях во всем мире, включая передовую природоохранную практику, требования в отношении эффективности работы и организации процессов в соответствии с нормами, правилами и процедурами Органа и применимые стандарты, которые могут периодически приниматься Органом.

8. Это определение основывается на формулировке из типового соглашения о разработке полезных ископаемых<sup>3</sup>, которая была расширена, дабы охватить наилучшие виды природоохранной деятельности, требования в отношении эффективности работы и организации процессов в соответствии с нормами, правилами и процедурами Органа, а также применимые стандарты, которые могут приниматься Органом время от времени. По аналогии с проектом правил разработки в типовом соглашении о разработке полезных ископаемых содержатся упоминания о применении передовой отраслевой практики в ряде тематических областей, включая экологическую экспертизу; при этом в соглашении не упоминается термин «наилучшие виды практики» в контексте окружающей среды.

9. В иных случаях формулировки передовой отраслевой практики могут носить более концептуальный характер и подкрепляться инструкциями в отношении толкования. Например, в разделе 2 новозеландского Закона о полезных ископаемых 1991 года передовая отраслевая практика определяется в более общих выражениях, а разъяснительные инструкции<sup>4</sup> сформулированы в рамках программы освоения минеральных ресурсов страны. В этом законе данный термин определяется следующим образом:

Передовая отраслевая практика применительно к какой-либо деятельности означает проведение работ технически компетентным образом и с должной осмотрительностью и осторожностью, обычно проявляемыми опытными эксплуатантами, занимающимися аналогичной деятельностью и при аналогичных обстоятельствах, но (для целей данного закона) не охватывает какие-либо аспекты деятельности, регулируемые в рамках законодательства по охране окружающей среды.

10. Интересно отметить, что это определение включает в себя рассмотрение оперативных рисков, а также рисков для здоровья и безопасности, но не распространяется на экологические риски. Кроме того, в разъяснительных инструкциях по передовой отраслевой практике отмечается, что «передовую разведочную или добычную практику невозможно определить однозначно» и что при рассмотрении вопроса о том, соответствует ли тот или иной вид нынешней или будущей деятельности параметрам такой практики, нужно руководствоваться профессиональными заключениями. К правилам Органа предлагается применять аналогичный подход.

<sup>3</sup> Model Mining Development Agreement Project and International Bar Association, *MMDA 1.0: Model Mine Development Agreement – A Template for Negotiation and Drafting*, 4 April 2011.

<sup>4</sup> См. New Zealand, Ministry of Business, Innovation and Employment, New Zealand Petroleum and Minerals, “Guidance on good industry practice”, June 2017.

11. Еще один пример передовой отраслевой практики можно почерпнуть из Стандартов деятельности по обеспечению экологической и социальной устойчивости и соответствующих руководящих указаний Международной финансовой корпорации. Эти стандарты предусматривают, что процесс определения экологических и социальных рисков и последствий проекта должен соответствовать нормам передовой международной отраслевой практики, которая определяется как «применение профессиональной квалификации, осмотрительности, осторожности и дальновидности, которых разумно ожидать от квалифицированных и опытных специалистов, занимающихся одним и тем же видом деятельности при одних и тех же или аналогичных обстоятельствах в глобальном или региональном масштабе»<sup>5</sup>. Опять-таки это определение скорее носит концептуальный характер, а не отсылает к каким-либо конкретным стандартам.

12. Одним из вызовов для Органа при составлении руководящих указаний в отношении осуществления передовой отраслевой практики выступает тот непреложный факт, что деятельность по добыче полезных ископаемых в Районе станет новым начинанием. Вместе с тем, хотя в определении такой практики, сформулированном в проекте правил, упоминаются квалифицированные и опытные лица, занятые в отрасли морской добычи, в нем констатируется также, что у людей могут уже иметься аналогичные навыки и опыт, накопленные в других смежных отраслях добывающей промышленности, в том числе в других морских отраслях, как то добыча нефти и газа.

13. Передовая отраслевая практика не заменяет собой четкие и недвусмысленные обязательства, установленные в соответствии с правилами и сформулированные в утвержденном плане работы. Вместе с тем, она устанавливает в рамках нормативно-правовых условий ориентиры в плане оперативных навыков и технических возможностей, главным образом в отношении регулирования оперативных рисков, которые будут изменяться с течением времени. Передовая отраслевая практика будет также служить опорным стандартом, с учетом которого можно будет проводить оценку того, выполняет ли контрактор свои обязательства по соблюдению должной осмотрительности в соответствии с добычным контрактом.

### **III. Передовая природоохранная практика и наилучшие имеющиеся методы**

14. Согласно проекту правила 46 b), Орган, поручившиеся государства и контракторы должны обеспечивать применение наилучших имеющихся методов и передовой природоохранной практики в ходе осуществления мер, необходимых для обеспечения эффективной защиты морской среды. Оба ключевых термина определены в дополнении 1 к проекту правил. «Наилучшие имеющиеся методы» определяются как «последние инновации и современные процессы в сфере технических средств или эксплуатационных методов, которые указывают на практическую пригодность какой-либо конкретной меры для предупреждения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения и для защиты морской среды от вредных последствий добычной деятельности, с учетом критериев, установленных в соответствующих руководствах». «Передовая природоохранная практика» определяется как «применение наиболее приемлемого сочетания мер и стратегий экологического контроля с учетом критериев, установленных в

<sup>5</sup> International Finance Corporation, *International Finance Corporation's Guidance Notes: Performance Standards on Environmental and Social Sustainability*, 1 January 2012, p. 6.

соответствующих руководствах». В обоих определениях для применения таких методов и практики предусматривается разработка руководств.

15. Определениям обоих терминов свойственна динамичность, т.е. их содержание будет меняться по мере развития технологий, научных знаний и концепций с течением времени. К числу других международных и региональных документов, которые содержат определения «передовой природоохранной практики» и «наилучших имеющихся методов», относятся Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях и Конвенция о защите морской среды Северо-Восточной Атлантики.

16. В соответствии со пунктом 3 b) ii) статьи 2 Конвенции о защите морской среды Северо-Восточной Атлантики в процессе осуществления Конвенции договаривающиеся стороны должны обеспечивать применение наилучших имеющихся методов и наилучших видов природоохранной деятельности в ходе реализации программ и мер. В добавлении 1 к Конвенции оба термина определяются на основе ряда критериев. В том, что касается наилучших видов природоохранной деятельности, в добавлении содержится перечень из девяти мер, второй из которых является разработка и применение кодексов надлежащей экологической практики; однако собственно надлежащая экологическая практика не определена.

17. В соответствии со пунктами d)–g) статьи 5 Стокгольмской конвенции стороны должны, там где это уместно, поощрять и применять наилучшие имеющиеся методы и наилучшие виды природоохранной деятельности<sup>6</sup>. В Конвенции, в частности, изложен также ряд факторов и соображений относительно применения наилучших имеющихся методов<sup>7</sup>.

18. В контексте как наилучших имеющихся методов, так и передовой природоохранной практики был разработан перспективный подход к защите окружающей среды. Такие методы и практика должны также применяться с должным учетом экономической и технической целесообразности методов и, соответственно, мер. Применительно к наилучшим имеющимся методам, в частности, и как отмечается в Стокгольмской конвенции<sup>8</sup>, в руководствах Органа необязательно предписывать конкретные методы или технологии, подлежащие применению, но нужно обозначить рамки или основы для их применения. Эти методы будут иметь важное значение для установления пороговых показателей результативности экологической деятельности.

19. Упомянутые выше примеры демонстрируют конкретные подходы, принятые в целях определения и обозначения сферы охвата этих двух терминов в специфических для конвенций контекстах. Изучение этих подходов вкупе с анализом других примеров наилучших имеющихся методов и передовой природоохранной практики помогут Органу разработать свой собственный подход к разработке конкретных руководств в отношении этих двух тем применительно к деятельности в Районе.

20. Касательно термина «наилучшие имеющиеся научные данные» также предлагается разработать руководство, дабы расширить определение этого термина (см. ISBA/25/C/3, приложение). Сообразно с изложенным ниже

<sup>6</sup> В рамках Стокгольмской конвенции были также подготовлены руководства, а именно *руководящие принципы в отношении наилучших имеющихся методов и предварительные указания по наилучшим видам природоохранной деятельности, относящимся к положениям статьи 5 и приложению С к Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях*, октябрь 2008 года.

<sup>7</sup> См. Стокгольмскую конвенцию, приложение С, часть V.

<sup>8</sup> Там же.

пониманием термина «передовая практика», охват мер, принимаемых в целях обеспечения применения наилучших имеющихся научных данных, не следует ограничивать только лишь коллегиальным обзором научной работы, но, возможно, следует распространять на анализ текущей работы или знаний, только что включенных в публикации для служебного пользования<sup>9</sup>.

#### **IV. Проведение различий между надлежащей практикой и наилучшими видами практики согласно проекту правил**

21. Понятия надлежащей практики и наилучших видов практики широко используются в нормативных текстах и соответствующих обсуждениях. В их правовом смысле и предназначении существует четкое различие, но оно часто упускается из виду.

22. С точки зрения регулирующей инстанции, надлежащую практику можно рассматривать в качестве минимального правового критерия в какой-либо операции, с помощью которого обеспечивается управление возможностями и рисками. Надлежащая практика оценивается в сопоставлении с мерами, принимаемыми другими производителями аналогичных работ для управления сопоставимыми рисками. Источниками надлежащей практики могут выступать законы и постановления, нормативные руководства, международные, региональные и национальные стандарты, отраслевые кодексы практики и процедуры индивидуальных производителей работ. Надлежащая практика характеризуется тем, что она применяется на конкретный момент времени и будет меняться с течением времени. Надлежащая практика может возникать в результате широкого внедрения наилучших практических методов, которые находят применение на более регулярной основе.

23. Наилучшая практика — это непрерывный процесс совершенствования и обновления практики, мер, методов и технологий. Он может быть определен как продвижение сверх минимального стандарта за счет поиска новых способов регулирования возможностей и рисков на основе новых знаний и опыта.

#### **V. Дальнейшее обсуждение**

24. Важно, чтобы разграничение между передовой отраслевой практикой и наилучшими видами практики (т.е. наилучшими видами природоохранной деятельности и наилучшими имеющимися методами) было сохранено в правилах, хотя они и не являются взаимоисключающими. Определить передовую отраслевую практику в абсолютном выражении трудно на нынешнем этапе развития отрасли, но это нельзя считать невозможным, и обсуждения с подрядчиками и экспертами в этой области будут способствовать формированию такого определения. В равной степени, по мере дальнейшей разработки руководств Органа сформируется более четкое представление о передовой отраслевой практике.

25. Что касается наилучших видов практики, то, с точки зрения регулирующего органа, важно, чтобы общая нормативно-правовая база стимулировала и поощряла разработку наилучшей практики подрядчиками и отраслью как средства более результативного и экономичного достижения стандартов эффективности деятельности. С этой целью в проекте правила 46 е) признана

<sup>9</sup> См. International Seabed Authority, *Towards an ISA Environmental Management Strategy for the Area*, ISA Technical Study No. 17 (Kingston, 2017), p. 29.

необходимость разработки механизмов стимулирования, в том числе рыночных инструментов, подкрепляющих и повышающих результативность технического прогресса и инноваций.

26. Комиссия признает, что необходимы дальнейшие усилия, дабы выработать определение передовой отраслевой практики, наилучших видов природоохранной практики и наилучших имеющихся методов, а также определить их надлежащее употребление в нормативном тексте. Руководства на предмет толкования передовой отраслевой практики и применения наилучших видов природоохранной практики и наилучших имеющихся методов следует составлять в первоочередном порядке (см. [ISBA/25/C/3](#), приложение).

27. Нынешние определения передовой отраслевой практики, передовой природоохранной практики и наилучших имеющихся методов будут носить предварительный характер до тех пор, пока не будет достигнуто общее понимание их сферы охвата и цели. Вместе с тем, учитывая элементы, изложенные выше, Комиссия, возможно, пожелает вернуться к рассмотрению определения передовой отраслевой практики. Во-первых, нужно пересмотреть вопрос о включении в определение передовой отраслевой практики наилучших видов природоохранной практики; как отметила одна из заинтересованных сторон, «применение передовой природоохранной практики» имеет слишком важное значение, чтобы оно не фигурировало в качестве конкретного отдельного обязательства в проекте правил. Аналогичным образом, сохранение различия между ключевыми аспектами оперативной деятельности и обеспечения безопасности, с одной стороны, и экологических аспектами, с другой стороны, может несколько сгладить неопределенность в плане осуществления такой практики. Во-вторых, Комиссии следует рассмотреть вопрос о том, не становится ли определение передовой отраслевой практики слишком сложным, не вводит ли оно в заблуждение и не следует ли придать ему более концептуальный характер, подкрепив его соответствующими руководствами.

28. Кроме того, Комиссия, возможно, пожелает вновь рассмотреть вопрос о том, каким образом термины используются в руководящих рекомендациях контракторам, упомянутых в пункте 2 выше, дабы обеспечить последовательное употребление терминов в рамках нормативной базы как разведки, так и разработки.

## **VI. Предлагаемые вопросы для рассмотрения и обсуждения в Совете**

29. Совету предлагается рассмотреть вопросы, затронутые в настоящей записке, и, исходя из опыта членов в связи с национальными, региональными и международными правилами, регулирующими управление ресурсами, представить любые дополнительные замечания, которые он рекомендует Комиссии учесть в дальнейшей работе относительно этих ключевых терминов.