

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
17 April 2000
Russian
Original: Arabic/English/French

Комиссия международного права**Пятьдесят вторая сессия**

Женева, 1 мая-9 июня и

10 июля-18 августа 2000 года

**Международная ответственность за вредные
последствия действий, не запрещенных
международным правом (предотвращение
трансграничного ущерба от опасных видов
деятельности)**

Доклад Генерального секретаря**Содержание**

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Комментарии и замечания, полученные от правительств	4
Общие замечания	4
Франция	4
Ливан	5
Нидерланды	5
Турция	6
Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии	7
Форма, которую должен принять проект статей	8
Нидерланды	8
Статья 1. Виды деятельности, к которым применяются настоящие проекты статей	8
Нидерланды	8
Турция	8
Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии	8

Статья 2.	Употребление терминов	9
	Франция	9
	Нидерланды	10
	Турция	10
	Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии	10
Статья 3.	Предотвращение	10
	Нидерланды	10
Статья 4.	Сотрудничество	10
	Франция	10
	Нидерланды	10
Статья 5.	Осуществление	11
	Франция	11
	Нидерланды	11
Статья 6.	Связь с другими нормами международного права	11
	Нидерланды	11
Статья 7.	Разрешение	11
	Франция	11
	Нидерланды	11
	Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии	12
Статья 8.	Оценка воздействия	12
	Франция	12
	Нидерланды	12
	Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии	12
Статья 9.	Информирование населения	12
	Нидерланды	12
	Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии	13
Статья 10.	Уведомление и информирование	13
	Нидерланды	13
	Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии	13
Статья 11.	Консультации относительно превентивных мер	13
	Нидерланды	13
	Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии	14

Статья 12.	Факторы, связанные с установлением справедливого баланса интересов	1 4
	Франция	1 4
	Нидерланды	1 4
	Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии	1 4
Статья 13.	Процедуры в случае отсутствия уведомления	1 5
	Франция	1 5
Статья 14.	Обмен информацией	1 5
	Нидерланды	1 5
Статья 15.	Национальная безопасность и промышленные секреты	1 6
	Франция	1 6
	Нидерланды	1 6
Статья 16.	Недискриминация	1 6
	Франция	1 6
	Нидерланды	1 6
Статья 17.	Урегулирование споров	1 6
	Франция	1 6
	Нидерланды	1 7
	Турция	1 7

I. Введение

1. 8 декабря 1998 года Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 53/102, озаглавленную «Доклад Комиссии международного права о работе ее пятидесятой сессии». В пункте 2 этой резолюции Ассамблея привлекла внимание правительств к тому, что Комиссии важно получить их мнения в отношении проекта статей о международной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом (предотвращение трансграничного ущерба от опасных видов деятельности), принятого в первом чтении Комиссией¹, и настоятельно призвала их представить к 1 января 2000 года в письменном виде свои комментарии и замечания.

2. В записке от 11 февраля 1999 года Генеральный секретарь предложил правительствам представить их замечания во исполнение положений пункта 2 резолюции 53/102.

3. По состоянию на 12 апреля 2000 года ответы были получены от нижеследующих пяти государств (в указанный срок): Франция (13 августа 1999 года); Ливан (19 мая 1999 года); Нидерланды (24 января 2000 года); Турция (7 марта 2000 года); и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии (24 марта 2000 года). Комментарии и замечания, касающиеся проекта статей о международной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом (предотвращение трансграничного ущерба от опасных видов деятельности), приводятся поstateйно в разделе II ниже. Полученные дополнительные ответы будут выпущены в качестве дополнений к настоящему докладу.

¹ Текст проекта статей с комментариями к нему содержится в докладе Комиссии о работе ее пятидесятой сессии, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят третья сессия, Дополнение № 10 (A/53/10)*, глава IV.C.2.

II. Комментарии и замечания, полученные от правительств

Общие замечания

Франция

Франция приветствует тот факт, что в работе основное внимание вновь уделяется одному из важных вопросов — предотвращению трансграничного ущерба от опасных видов деятельности, рассмотрение которого, как представлялось, зашло в тупик.

В целом проект представляется удовлетворительным. В нем делается попытка реализовать давнишний принцип международного права: нанесение вреда при использовании территории государства. Проект, в котором делается акцент на обязательстве проявлять должную осмотрительность, удовлетворительным образом устанавливает первичные нормы на основе большей частью норм, изложенных в Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков от 21 мая 1997 года.

Проект можно рассматривать как ограничительный по двум причинам:

- в нем идет речь лишь о вреде государствам, а не о вреде районам, не находящимся под суверенитетом в какой бы то ни было форме (открытое море и космическое пространство). Что же касается целесообразности расширения сферы охвата, то она не представляется самоочевидной;
- в проекте подчеркивается «риск нанесения существенного трансграничного ущерба». На фоне проекта 1996 года такое ограничение имеет позитивное значение.

Можно считать вызывающим сожаление факт исчезновения старой статьи 3 проекта 1996 года. В варианте 1998 года теперь уже не содержится положение, касающееся «свободы действий государства и ее пределов». Пожалуй, было бы целесообразно упомянуть, что свобода государства осуществлять деятельность на своей территории не является неограниченной и что такая свобода подпадает под действие обязательства по предотвращению или сведению к минимуму риска

нанесения существенного трансграничного ущерба. Этот принцип следует изложить, возможно, в преамбуле проекта, и представляется необязательным помещать его в постановляющую часть текста. В старой статье 3 также упоминалось о последствиях ущерба и конкретно указывалось, что государство, нанесшее ущерб, несет конкретные обязательства перед потерпевшим государством. Здесь опять же было бы целесообразным сослаться каким-то образом на соответствующий принцип.

Ливан

Из названия проекта статей: «Международная ответственность за вредные последствия *действий, не запрещенных* международным правом (предотвращение трансграничного ущерба от опасных видов деятельности)», как представляется, следует, что это вопрос позитивной ответственности за действия, не запрещенные международным правом, но вместе с тем носящие опасный характер.

Как представляется, из проектов статей следует, что в них рассматривается целый ряд обязательств, которые несут государства, являющиеся источником ущерба в результате осуществления незапрещенных, но опасных действий, приводящих к трансграничному ущербу, который влечет за собой последствия для окружающей среды, индивидов или собственности в других государствах.

Реализация этих обязательств ведет к тому, что в том случае, если они не выполняются и наступает трансграничный ущерб, ответственность будет основываться на вине и не будет носить характер позитивной ответственности.

Это противоречие необходимо устранить.

Проекты статей не носят законченный характер, поскольку в них не рассматриваются последствия невыполнения обязательств, налагаемых ими на государства, и не устанавливаются положения, касающиеся вытекающей из этого ответственности, и не определяются соответствующие условия и обстоятельства. Это лишает проекты статей практической полезности и лишь порождает разногласия между государствами, которые не имеют правового решения.

Представляется необходимым подождать завершения работы над проектами статей на будущих сессиях Комиссии международного права до того, как можно будет сформулировать обстоятельные мнения в отношении всех рассматриваемых в них норм.

Нидерланды

Правительство Нидерландов испытывает разочарование в отношении минималистского подхода, принятого в проектах статей применительно к различным вопросам. Этот материал в значительной мере регулируется в нескольких существующих конвенциях, хотя и на секторальном уровне. В проекте Комиссии до сих пор вообще не рассматривался вопрос об ответственности за ущерб. Даже применительно к предотвращению, которое является центральной темой текста, проект по своему охвату отстает от существующих секторальных конвенций, поскольку в нем речь идет исключительно об опасных видах деятельности (в отличие от видов деятельности, которые определенно причиняют ущерб), которые, кроме того, носят противоправный характер. В остальном Нидерланды отмечают отсутствие статьи о чрезвычайных ситуациях, которая фигурирует в других текстах (например, статья 28 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков; принцип 18 Рио-де-Жанейрской декларации; и резолюция Ассоциации международного права о правовых аспектах охраны окружающей среды, принятая в 1982 году). Нидерланды выражают сожаление по поводу отсутствия положения относительно обязательства по предотвращению ущерба общим районам, т.е. районам, находящимся за пределами национальной юрисдикции.

Нидерланды отмечают, что в своем комментарии к статье 2 Комиссия ссылается на широкий диапазон видов деятельности — от деятельности с «низкой вероятностью нанесения катастрофического ущерба» до деятельности с «высокой вероятностью нанесения иного существенного ущерба». Нидерланды интересуются вопросом о том, означает ли это, что виды деятельности с высокой вероятностью нанесения катастрофического ущерба не подпадают в сферу охвата настоящих статей, поскольку они предположительно носили бы противоправный

характер. Как текст статьи 2, так и текст комментария к этой статье нуждаются в уточнении по данному аспекту.

Пункты 94 и 96 первого доклада Специального докладчика о предотвращении трансграничного ущерба от опасных видов деятельности (A/CN.4/487) также не дают ясного ответа на вопрос о том, находятся ли упомянутые виды деятельности вне сферы охвата статей, хотя это, как представляется, и подразумевается. Очевидно, предполагается, что виды деятельности, подпадающие под эту категорию, запрещены по международному праву, в отличие от видов деятельности, охватываемых настоящим проектом статей.

Нидерланды выступают за добавление определения термина «оператор» в статью 2 и за уточнение роли оператора в других частях текста. Это не меняет того факта, что определенные в проекте статей обязательства касаются государств, а не частных лиц или компаний, таких как «операторы».

И наконец, Нидерланды предполагают, что под сферу охвата проекта статей не подпадают военные виды деятельности.

Турция

Турция, как страна, приверженная поддержанию дружественных отношений на международной арене и, в частности, в своем регионе, и которая считает сотрудничество между государствами в целях охраны окружающей среды еще одним шагом на пути к этим добрым отношениям, придает большое значение нормам международного права, регулирующим предотвращение трансграничного ущерба от опасных видов деятельности. Установление и применение этих норм на международном уровне заложило бы основу для деятельности по охране окружающей среды, являющейся общим достоянием всех государств в том или ином регионе. Таким образом, нормы, касающиеся предотвращения трансграничного ущерба, должны основываться на взаимопонимании и уважении прав каждого государства, прежде всего уважении суверенных прав государств. Жизнеспособные и приемлемые для всех решения можно было бы кодифицировать на основе указанных принципов,

которые до настоящего времени определяют структуру норм обычного права в этой области.

По всему тексту разделов, посвященных комментариям к проекту статей, упоминаются некоторые конвенции, в частности, Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков от 21 мая 1997 года, Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года, Конвенция об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер от 17 марта 1992 года, Конвенция о трансграничных последствиях промышленных аварий от 17 марта 1992 года, Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды от 25 июня 1998 года. Эти конвенции, некоторые из которых еще вступили в силу, не могут рассматриваться как устанавливающие обычные нормы, а вследствие этого они не могут беспрепятственно использоваться в качестве исходного материала для установления норм по предотвращению трансграничного ущерба от опасных видов деятельности.

В этой связи следует напомнить, что Турция явилась одним из тех государств, которые проголосовали против Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков 21 мая 1997 года. Эта конвенция, которая до настоящего времени ратифицирована семью государствами, что намного меньше, чем требуется для ее вступления в силу, выходит за пределы рамочной конвенции и, противореча своей цели и своему характеру, устанавливает механизм для запланированных мер. Для этого нет оснований в международном общем и обычном праве. Кроме того, такой механизм создает явное неравенство между государствами, предусматривая, что для осуществления запланированных мер принадлежащее к определенной категории государство обязано заручиться предварительным согласием (равноценным праву на вето) другого государства, принадлежащего к определенной другой категории. Представляется неправильным, чтобы рамочная конвенция предусматривала любые обязательные нормы в отношении урегулирования споров и не оставляла этот вопрос на усмотрение заинтересованных государств. Кроме того, в

Конвенции никак не упоминается неоспоримый принцип суверенитета государств водотока над частями международных водотоков, находящимися на их территории. В Конвенции следовало ясно установить примат фундаментальных принципов справедливого и разумного использования над обязательством не наносить значительный вред.

По вышеуказанным соображениям, Турция заявила, что вышеупомянутая конвенция не имеет и не будет иметь в будущем никакой законной силы для Турции с точки зрения международного общего и обычного права.

В некоторых из положений нынешних проектов статей прослеживается тенденция следовать положениям Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков, что является подходом, в отношении которого Турция испытывает серьезную озабоченность. Ниже указываются вызывающие озабоченность отдельные моменты:

- отмечаются попытки создать некоторые механизмы для проектов на стадии их планирования, в частности в статьях 7–16. Хотя некоторые предыдущие конвенции предусматривали аналогичные механизмы, следует подчеркнуть, что эти положения не являются обычно-правовыми нормами и носят характер регулирующих положений на региональном уровне с ограниченным числом участников. В связи с этим механизм, требующий предварительного согласия всех заинтересованных государств, не имеет никакого прецедента в международном обычном праве. Можно сделать вывод о том, что Комиссия международного права при разработке нынешних статей оказалась в таком положении, когда она кодифицирует некоторые нормы до того, как они установлены в обычном праве.

Подобный механизм обязательно вызовет некоторое неравенство между государствами. Те государства, которые достигли относительно продвинутой стадии промышленного развития ко времени принятия проектов статей, должны будут лишь соблюдать должную осмотрительность при управлении своими уже существующими предприятиями, в то время как менее развитые или развивающиеся государства должны будут

выполнять дополнительные требования в соответствии с проектами статей, которые связаны с разрешением (статья 7), оценкой воздействия (статья 8), информированием общественности (статья 9), консультациями относительно превентивных мер (статья 11), обменом информацией (статья 14), даже приостановлением деятельности, о которой идет речь (пункт 3 статьи 13). Эти требования могут породить своего рода дискриминацию в отношениях между развитыми и развивающимися государствами.

В отличие от предыдущих соответствующих международных документов (например, Стокгольмская декларация 1972 года, Рио-де-Жанейрская декларация и Повестка дня на XXI век) в проектах статей никак не упоминается неоспоримый принцип суверенитета государств над своими природными ресурсами на их территории, что является принципиальным пороком.

Турция неизменно придерживается своей позиции, сводящейся к тому, что государства должны выполнять свои соответствующие обязанности в сфере экологии и выступать с различными инициативами в своем регионе. Принципы международного права и обычно-правовые нормы в области экологического права уже предусматривают определенные средства для охраны окружающей среды. При работе со статьями, касающимися предотвращения трансграничного ущерба от опасных видов деятельности, не следует размывать существующие обычно-правовые нормы. Следует далее особо отметить, что механизм обращения за предварительным согласием всех заинтересованных государств и обязательная процедура урегулирования споров находятся вне рамок составных частей общеправовых норм международного права в этой области. Широко приемлемый свод положений можно выработать лишь избегая каких бы то ни было отступлений от существующих обычно-правовых норм.

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

Правительство Соединенного Королевства высоко оценивает работу Комиссии международного права над проектом статей о предотвращении трансграничного ущерба от опасных видов деятельности, который в

предварительном порядке был принят в первом чтении на ее пятидесятой сессии в 1998 году. Оно приветствует статьи как полезный вклад в дело кодификации и развития международного права в данной области.

Соединенное Королевство поддерживает формулировку общего обязательства по предотвращению в статье 3 и считает, что она отражает положения существующего международного права. Вместе с тем, хотя оно полагает полезным установление обязательства по проведению консультаций и концепции справедливого баланса интересов, у него вызывает беспокойство тот факт, что статьи 11 и 12 в их нынешней редакции подрывают общее обязательство по предотвращению. В любом случае взаимосвязь этих статей следует уточнить.

Есть также возможность для дальнейшей доработки проектов статей, с тем чтобы устранить другие неясности и признать то значение, которое в настоящее время придается в международном экологическом праве предохранительным мерам, устойчивому развитию и принципу «загрязнитель платит».

Форма, которую должен принять проект статей

Нидерланды

Что касается вопроса о том, какую форму должен принять проект статей — конвенции, рамочной конвенции или типового закона/типовых правил, — то Нидерланды затрудняются дать на это ответ на нынешнем этапе. С одной стороны, не обязательный с правовой точки зрения документ (т.е. рекомендация, типовой закон, типовые правила) имеет определенные преимущества в том, что конвенцию, вполне возможно, ратифицирует слишком мало государств. С другой стороны, можно привести довод о том, что конвенция является надлежащим документом, поскольку цель состоит в том, чтобы установить «обязательство по предотвращению» конкретно в отношении опасных, хотя и правомерных видов деятельности. В связи с этим смысл проекта статей состоит в установлении конкретного регулирования в данной области.

Статья 1 Виды деятельности, к которым применяются настоящие проекты статей

Нидерланды

Признавая желательность сохранения управляемости сферы охвата статей, ввиду чего была принята формулировка «физические последствия», Нидерланды, тем не менее, сомневаются относительно достаточности широты термина «физический» для этой цели.

Учитывая тот факт, что в других местах текста (см., например, пункт 2 комментария Комиссии к статье 10) упоминаются виды деятельности, осуществляемые частными образованиями, в самой статье 1 или в комментарии к ней следует также провести различия между деятельностью правительств и частного сектора.

Нидерланды отмечают, что единственным различием между пунктом 11 комментария Комиссии, в котором идет речь о понятии контроля в сопоставлении с юрисдикцией, и пунктом 10 является длительность осуществления такого «контроля». Здесь неплохо было бы добавить ясный пример.

Что касается пунктов 12 и 13 комментария, то Нидерланды отмечают, что на основе прецедентного права (особенно дело *Габчиково-Надьямарош*, которое, хотя и касается ответственности государств, применимо и к рассматриваемому материалу) понятие «риск» должно включать элемент «предсказуемости».

Турция

В проекте статьи 1, в котором излагается сфера применения проектов статей, упоминается четыре критерия для определения рамок деятельности. Второй критерий, который также содержится в определении государства происхождения в подпункте (d) статьи 2, сводится к тому, что виды деятельности, к которым применимы превентивные меры, «осуществляются на территории или в других местах, находящихся под юрисдикцией или контролем какого-либо государства». Представляется очевидным, что режим, применяемый на территории того или иного

государства, отличается от режима, применяемого в других местах, таких, как открытое море или космическое пространство. Вместе с тем даваемое во втором критерии пояснение, а также положения подпункта (d) статьи 2 могут подразумевать сближение различных режимов, применяемых в вышеуказанных различных местах, настолько, что в более общем плане сокращается различие их режимов. Различия режимов, касающихся различных мест, не должны сокращаться при их регулировании в проекте статей.

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

Данная статья, функция которой состоит в том, чтобы определить виды деятельности, к которым применяется проект статей, имеет центральное значение. Вместе с тем она представляется неясной в нескольких важных аспектах и нуждается в дальнейшем рассмотрении. Если предстоит принять статьи в форме обязательного документа, то крайне важно было бы дать точное определение сфере их охвата.

Имеет место неясность, прежде всего, в отношении характера охватываемых видов деятельности. Это можно было бы устранить несколькими способами. К примеру:

- виды деятельности, подпадающие под сферу охвата статьи 1, могли бы быть определены путем ссылки на перечень (этот метод используется в Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте);
- государство происхождения можно было бы также обязать определить другие виды деятельности, сопряженные с риском нанесения значительного трансграничного ущерба в результате их физических последствий (как это делается к примеру в Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, статья 6(1));
- статья 1 могла бы служить рамками для заключения конкретных соглашений с соседними государствами, и/или государствами в конкретном регионе, и/или государствами в конкретном речном бассейне

в отношении более развернутых перечней видов деятельности, подпадающих под сферу действия настоящей статьи.

Могут быть и иные способы уточнения сферы охвата статьи 1. Однако в любом случае уточнение необходимо, поскольку может быть целый ряд различных толкований статьи 1, и это привело бы к спорам между государствами относительно сферы охвата статей, которые можно было избежать.

Кроме того, Соединенное Королевство полагает, что статьи не предполагается применять к группам видов деятельности, которые по отдельности оказывали бы минимальное трансграничное воздействие, однако в своей совокупности причиняли бы трансграничный ущерб. Если эта посылка верна, то могут иметься некоторые возможности для уточнения статьи 1, если предусмотреть, что проект статей применяется к «незапрещенной международным правом» «любой деятельности» (в единственном числе), которая сопряжена с риском нанесения значительного трансграничного ущерба.

Статья 2 Употребление терминов

Франция

Что касается статьи 2, то следует внести ясность в отношении того, что именно подразумевает в подпункте (а) термин «существенный трансграничный ущерб». Хотя в комментариях к данному положению и содержатся несколько указаний в этой связи, редакция этого пункта недостаточно однозначна. Определение «существенного трансграничного ущерба» имеет исключительно важное значение, поскольку от него зависит сфера охвата обязательства по предотвращению ущерба. В этой связи Комиссии международного права следует дополнительно рассмотреть это определение. Было бы также предпочтительнее принять альтернативный, а не коммулятивный подход. Фраза «риск причинения существенного трансграничного ущерба» должна охватывать низкую вероятность причинения катастрофического ущерба *или* (а не *и*) высокую вероятность причинения иного существенного ущерба. Таким образом, имела бы взаимосвязь этих двух вероятностей.

Формулировка подпункта (с) в отношении определения районов, охватываемых проектом, представляется туманной. Фраза «в местах, находящихся под юрисдикцией или контролем какого-либо государства», как представлялось бы, касается таких мест, как континентальный шельф, исключительная экономическая зона и нефтяные платформы. Вопрос состоит в том, охватываются ли также объекты (морские и воздушные суда). Франция полагает, что объекты включать не следует.

Подпункт (е), как представляется, исключает объекты. Было бы предпочтительнее ограничить проект местами, находящимися под юрисдикцией или контролем государств. Фраза «любого другого места» в подпункте (е) является слишком расплывчатой, и ее следует конкретизировать. Кроме того, фраза «государство, которое может быть затронуто» могла бы в некоторых случаях служить подкреплением неправомерных претензий государства на ту или иную территорию. Термин «контроль» мог бы также порождать затруднения в некоторых случаях, даже хотя он, естественно, не позволяет предрешать вопрос о правомерности по международному праву контроля, осуществляемого над какой-то конкретной территорией.

Нидерланды

См. замечания, уже сделанные в общих комментариях к видам деятельности с «высокой вероятностью причинения катастрофического ущерба».

В остальном Нидерланды считают неуместным употребление термина «приписывается» в пункте 9 комментария, поскольку он вызывает ассоциации с режимом ответственности государств.

Необходимо включить в данную статью определение термина «оператор». См. общие замечания выше.

Турция

См. комментарии к статье 1 выше.

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

Определение «трансграничного ущерба» в подпункте (с), возможно, нуждается в изменении. Поскольку в данное время оно не конкретизирует никакой каузальной связи между видами деятельности в государстве происхождения и трансграничным ущербом, причиняемым в другом государстве. Это можно было бы исправить, предусмотрев, что «трансграничный ущерб» означает ущерб, который причинен в результате какой-то деятельности на территории государства происхождения или в других местах, находящихся под его юрисдикцией или контролем, и который наступает на территории другого государства или в других местах, находящихся под его юрисдикцией или контролем, независимо от наличия у этих государств общей границы.

Статья 3 Предотвращение

Нидерланды

Нидерланды считают желательным включить термин «должная осмотрительность» в текст этой статьи, с тем чтобы подчеркнуть значение обязательства прилагать все возможные усилия и соблюдать необходимую осмотрительность. Обязательство «принимать все надлежащие меры» для предотвращения риска, сформулированное в этой статье, является лишь одной из сторон «должной осмотрительности». Предлагается следующая формулировка статьи 3: «Государства проявляют должную осмотрительность в целях предотвращения или сведения к минимуму риска существенного трансграничного ущерба».

Что же касается вопроса о том, следует ли обязательство по предотвращению рассматривать в качестве обязательства поведения или обязательства результата, то Нидерланды сомневаются относительно полезности такого различия, учитывая тот факт, что это самое различие было исключено в ходе второго чтения проекта статей Комиссии об ответственности государств.

В пункте 17 комментария Комиссии речь идет об «операторе». Нидерланды подтверждают свое мнение, высказанное в отношении этого термина в их общих замечаниях выше.

Статья 4 Сотрудничество

Франция

Что касается статьи 4, то соответствующий комментарий в большей степени сфокусирован на добросовестности, нежели на сотрудничестве. Эту статью следует фактически поделить на две части: одну, которая касалась бы добросовестного сотрудничества между государствами, и другую, которая касалась бы сотрудничества между государствами и международными организациями.

Нидерланды

Нидерланды полагают, что статью 4 необходимо перенести в другое место в тексте. Обязательство сотрудничать не должно упоминаться до полной разработки материальных обязательств, упомянутых в предыдущих статьях.

Фраза «в случае необходимости» является неоправданно ограничительной; предпочтительной была бы формулировка «когда это уместно». Кроме того, Нидерланды предлагают предпослать словам «международные организации» определение «компетентные». Возможно, некоторые организации, такие, как Международное агентство по атомной энергии и Международная морская организация, следует перечислить в комментариях поименно. В комментариях также должно указываться, что понятие «международные организации» в данном контексте включает неправительственные организации.

Статья 5 Осуществление

Франция

Что касается статьи 5, которая требует от государств принимать меры внутреннего характера, включая создание механизмов по наблюдению, в порядке осуществления проектов статей, то можно было бы задаться вопросом, по каким причинам она помещена в той части проекта, в которой идет речь о предотвращении.

Нидерланды

Нидерланды выступают за то, чтобы предпослать словам «механизмов по наблюдению» определение «постоянных».

Употребление слов «в силу присоединения» в пункте 1 комментария необоснованно предвосхищает окончательную правовую форму, которая будет придана данным статьям в будущем.

Статья 6 Связь с другими нормами международного права

Нидерланды

Нидерланды полагают, что для этой статьи выбрано неудачное место. Она прерывает собой последовательность обязательств, налагаемых на государства, и ее следует поместить либо непосредственно после статьи 1, либо в конце текста.

Статья 7 Разрешение

Франция

Что касается статьи 7, то можно задать вопрос об уместности того, чтобы в международном публичном праве конкретизировать последствия невыполнения мер внутреннего характера по внутригосударственному праву. Это положение можно было бы, пожалуй, добавить в статью 5.

Нидерланды

Нидерланды хотели бы отметить, что в проекте статьи 7 не отражены следующие моменты:

- обязательство государств устанавливать виды деятельности, для ведения которых обязательно получать разрешение;
- в пункте 3 следует предусмотреть промежуточный период, в течение которого существующие виды деятельности должны быть приведены в соответствие с требованиями, изложенными в разрешении;
- в развитие пункта 3 необходимо обязать государства прекращать любую деятельность, осуществляемую без разрешения;

- как нынешний текст пункта 3, так и предлагаемые дополнения к нему должны предусматривать возможность приостановки и прекращения действия разрешения;
- поскольку целью является обеспечение предотвращения на постоянной основе, а следовательно, и обеспечение постоянного надзора, разрешения должны выдаваться на ограниченный период времени.

Нидерланды предлагают изменить текст пункта 2, сформулировав его следующим образом:

«Устанавливаемое государством требование в отношении разрешения применяется ко всем уже осуществляющимся видам деятельности, охватываемым настоящими проектами статей. Разрешения, уже выданные государством в отношении осуществляющихся видов деятельности, подлежат пересмотру на предмет обеспечения соответствия настоящим проектам статей».

В отношении разрешения, выдаваемого на конкретные виды деятельности частными компаниями, Нидерланды отмечают необходимость предусмотреть систему уведомления государства компаниями. В конечном счете частные компании получают определенную защиту в проекте статей (см. проект статьи о промышленных секретах); в связи с этим они также несут определенные обязательства.

Отчасти в свете статьи 5 Нидерланды полагают, что от государств следует потребовать принять законодательство, налагающее на частные компании обязательство во всех случаях уведомлять государство о любой деятельности такого характера, о котором идет речь в данном тексте.

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

Пункт 1 следует пересмотреть, с тем чтобы в нем ясно налагалось обязательство вместо, как представляется, простой констатации факта. К примеру, его можно было бы сформулировать таким образом, чтобы предусмотреть, что государства нуждаются в получении предварительного разрешения на виды деятельности, подпадающие под сферу охвата проекта статей и осуществляемые на их территории или в иных местах под их

юрисдикцией или контролем, а также на любое крупное изменение в любой разрешенной таким образом деятельности.

Пункт 3 следует применять как к неразрешенным видам деятельности, так и к тем, которые не соответствуют условиям разрешения. Это было бы яснее, если бы пункт был переформулирован таким образом, чтобы в нем предусматривалось, что в случаях неполучения разрешения или несоответствия условиям, указанным в таком разрешении, государство происхождения должно принять соответствующие меры, включая, где это необходимо, прекращение действия любого разрешения.

Было бы полезным включить в пункт 3 некоторые слова, которые требовали бы от государства происхождения принять меры по прекращению неразрешенной деятельности или деятельности, в отношении которой действие разрешения было прекращено.

Статья 8 Оценка воздействия

Франция

В статье 8 следует уточнить, что воздействие на окружающую среду оказывает не только трансграничный ущерб, но и все, что затрагивает окружающую среду. Было бы уместным вернуться к принципу, изложенному в статье 10 проекта 1996 года, который касался оценки риска и обязывал государство оценивать возможные последствия осуществляемой деятельности для окружающей среды других государств.

Нидерланды

Нидерланды предлагают в этой статье также (как и в статье 7) предпослать термину «разрешение» определение «предварительное».

Нидерланды выступают за включение добавления с изложением минимального содержания оценки воздействия на окружающую среду и сослаться на это добавление в данной статье.

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

Соединенное Королевство отмечает, что оценка воздействия, требуемая в статье 8, как представляется, ограничивается оценкой возможного трансграничного ущерба, причиненного деятельностью, о которой идет речь. Оно сомневается относительно возможности проведения оценки возможного трансграничного ущерба, причиненного каким-то видом деятельности, без проведения полнообъемной оценки воздействия на окружающую среду, которая касается всего экологического воздействия предполагаемой деятельности. Комиссия, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о соответствующем пересмотре данной статьи.

В любом случае, поскольку в статье 10 и в названии статьи 8 употребляется слово «assessment», а не слово «evaluation», то в целях единообразия текст статьи 8 следует привести в соответствие, заменив слово «evaluation» словом «assessment».

Статья 9 Информирование населения

Нидерланды

Нидерланды предлагают, используя в качестве примера Рио-де-Жанейрскую декларацию, включить в текст элемент общественного участия в процессе принятия решений. Они также предлагают, чтобы усилия по предоставлению населению информации и выяснению его мнений, о которых говорится в данной статье, были увязаны с выдачей разрешения, например посредством добавления слов «до выдачи любого разрешения».

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

Соединенное Королевство полностью согласно с целью данной статьи, изложенной в комментарии к ней, однако считает, что это недостаточно отражено в тексте статьи. Следует ясно показать, что население, которое может быть затронуто, включает в себя население государства происхождения, а также население других государств. Было бы, пожалуй, также желательным соответствующим образом определить в статье 2 «население, которое может быть затронуто».

Эту статью следует также расширить, чтобы она охватывала другие элементы принципа 10 Рио-де-Жанейрской декларации, который изложен в пункте 4 комментария, с тем чтобы потребовать, чтобы государство происхождения обязательно предоставляло населению возможность участвовать в процессах принятия решения и обеспечивало эффективный доступ к судебным и административным процедурам, включая компенсацию и защиту.

Статья 10 Уведомление и информирование

Нидерланды

Нидерланды отмечают, что фраза «уведомляют об этом» в пункте 1 является двусмысленной. Относится ли она исключительно к упомянутому риску или также к результатам оценки? Нидерланды предлагают передать заданный смысловой компонент более эксплицитно, добавив слово «всю» к словам «другую соответствующую информацию» и заменив слова «об этом» словами «о риске и оценке».

Рекомендуется включить в комментарий к проекту статьи 10 ссылку на дело *в связи с озером Лану*.

В пункте 1 статьи 10 упоминается об обязательстве уведомлять государства, которые могут быть затронуты, тогда как в пункте 9 комментария к данной статье признается, что государство происхождения не всегда может быть в состоянии выявить все такие государства. Эта ситуация связана с отмеченной Нидерландами выше проблемой, которая состоит в том, что в тексте

никак не рассматривается вопрос риска нанесения ущерба районам общего пользования (см. комментарии в «Общих замечаниях» выше).

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

В пункте 2 подразумевается, что государство происхождения должно откладывать окончательное решение относительно разрешения до тех пор, пока не истечет «разумный срок», в течение которого затронутые государства должны представить ответ. Следует отразить это эксплицитно, к примеру потребовав от государства происхождения подождать в течение разумного срока до принятия решения относительно разрешения на деятельность, с тем чтобы дать государствам, которые могут быть затронуты, возможность ответить на уведомление.

Статья 11. Консультации относительно превентивных мер

Нидерланды

Пункт 1

Хотя в статье 10 упоминается об уведомлении до принятия какого-либо решения в отношении разрешения данного вида деятельности, в пункте 1 комментария к статье 11 о консультациях (которые по логике должны следовать за уведомлением) говорится либо о времени, предшествующем выдаче разрешения, либо о более позднем этапе (т.е. когда опасная деятельность уже осуществляется). Нидерланды предлагают добавить положение, которое было бы сформулировано примерно следующим образом: «Такие консультации должны, как правило, предшествовать выдаче решения»; это положение не только обеспечило бы защиту интересов государства, которое может быть затронуто, но и косвенно служило бы интересам государства происхождения.

Пункт 3

Нидерланды приняли к сведению выраженное одним из членов Комиссии несогласие, о котором говорится в пункте 12 комментария, в отношении того, что в отсутствие согласованного решения между соответствующими государствами назначение независимой и беспристрастной комиссии по установлению фактов в соответствии

со статьей 17 должно иметь приоритет по отношению к одностороннему решению продолжать осуществление данного вида деятельности. Нидерланды хотели бы отметить, что механизм установления фактов, предусмотренный для целей статьи 11, должен рассматриваться как самостоятельный механизм, который следует отличать — хронологически, а также с точки зрения содержания деятельности — от механизма, предусмотренного в проекте статьи 17. Этот комментарий не противоречит точке зрения Нидерландов в отношении положений о комиссии по установлению фактов (см. комментарии правительства к статье 17 ниже).

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

Если государство происхождения будет разрешать деятельность или разрешать продолжать деятельность в то время, когда продолжаются требуемые консультации, то это лишило бы смысла цель настоящей статьи. Чтобы избежать этого, возможно, было бы правильным добавить в конце пункт, предусматривающий, что государство происхождения не должно разрешать деятельность до тех пор, пока не будут завершены консультации в соответствии с настоящей статьей. Было бы необходимым в этой связи указать, каким образом следует определять сроки консультаций. Наиболее подходящим методом мог бы служить такой метод, когда соответствующие государства договариваются о сроках проведения консультаций. Последняя часть статьи 5 Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте создает полезный инцидент:

«Стороны договариваются в начале таких консультаций относительно разумного срока продолжительности консультационного периода».

Что касается существа консультаций, то Соединенное Королевство предполагает, что цель не состоит в умалении обязательства государства происхождения по предотвращению в статье 3, а в обсуждении взаимоприемлемого выбора мер для реализации этого обязательства. Связь между этими статьями нуждается в уточнении в тексте проекта статей.

Статья 12

Факторы, связанные с установлением справедливого баланса интересов

Франция

Целью статьи 12, озаглавленной «Факторы, связанные с установлением справедливого баланса интересов», является ориентировать государства, которые вступили в консультации, в попытке достичь справедливого баланса интересов. Цель заключается в том, чтобы разумно сбалансировать интересы государства, осуществляющего деятельность, и интересы государств, которые могут быть затронуты. Возникает вопрос о том, нет ли в данной статье при таком подходе вероятности излишней компенсации в результате обязывания государств, которые могут быть затронуты, — поскольку они находятся на более высоком уровне развития, чем государство, осуществляющее деятельность, — нести часть расходов по предупреждению. Это то, на что фактически указывает подпункт (d).

Франция полагает, что объединение подпунктов (с) и (f) не должно привести к снижению порога предотвращения.

Нидерланды

Нидерланды полагают, что при применении статьи 12 должен учитываться факт наличия у государства происхождения экономической заинтересованности в предлагаемом виде деятельности.

Нидерланды считают, что необходимо уточнить разграничение между подпунктами (a) и (с).

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

Соединенное Королевство обеспокоено тем, что баланс в этой статье может чрезмерно умалить обязанность по предотвращению в статье 3; ее приемлемость в конечном итоге будет зависеть от того, каким образом будет определена взаимосвязь обязательства по предотвращению и понятия справедливого сбалансирования интересов

(см. последний пункт комментариев Соединенного Королевства к статье 11 выше).

В частности, как представляется, пункт (d) не соответствует этому обязательству, поскольку в нем подразумевается, что государство происхождения имеет право выбирать, выполнять ли положения статьи 3 в полном объеме или вообще выполнять ли эти положения. Готовность государства происхождения внести вклад в покрытие расходов на предотвращение должна быть актуальна лишь в тех случаях, когда потерпевшее государство предлагает меры сверх требований, содержащихся в статье 3, к примеру на уровне своих собственных национальных стандартов, и желает внести свой вклад в покрытие дополнительных расходов. Пункт (d) в этом смысле следует уточнить или исключить.

Кроме того, Соединенному Королевству не ясно, каким образом процесс справедливого сбалансирования интересов, предложенный в статье 12, соответствует некоторым другим международно принятым принципам международного экологического права, в частности принципам устойчивого развития, предосторожительных мер «загрязнитель платит» и принципам, отраженным, в частности, в Рио-де-Жанейрской декларации. Следует подумать над включением в статью 12 или в другое место в проекте статей положения о важности обеспечения того, чтобы решения о мерах, принимаемых в целях предотвращения или сведения к минимуму риска ущерба, учитывали нижеследующее:

- необходимость удовлетворения потребностей нынешнего поколения без ущерба способности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности;
- необходимость того, чтобы отсутствие научной определенности из-за недостатка соответствующей научной информации и знаний касательно риска существенного трансграничного ущерба не препятствовало государству происхождения принимать решение в отношении какой-то деятельности, осуществляемой в целях предотвращения или сведения к минимуму потенциального риска;
- необходимость покрытия загрязнителем расходов на принятие мер по предотвращению загрязнения, контролю и сокращению загрязнения.

Статья 13 **Процедуры в случае отсутствия** **уведомления**

Франция

В статье 13 рассматривается ситуация в период до возникновения спора. Пункт 3 этой статьи не фигурировал в проекте 1996 года. Он требует от государства происхождения принятия надлежащих и возможных мер по сведению к минимуму риска и, когда это необходимо, приостановлению деятельности, о которой идет речь, на шестимесячный срок, если другое государство просит его сделать это в ходе консультаций. Существуют различия между пунктом 3 статьи 11 и пунктом 3 статьи 13: в первом случае инициативу берет на себя и несет ответственность за принятие необходимых мер по предотвращению или сведению к минимуму риска причинения ущерба государство происхождения; во втором случае инициативу берет на себя государство, обращающееся с просьбой. В последнем случае вопрос состоит в том, обладает ли государство свободой принимать меры, которые оно само считает надлежащими, или оно должно принимать меры в консультации с государством происхождения или, когда это необходимо, с международной организацией.

Пункт 3 статьи 13 следует исключить. Он наводит подозрения на государство, которое не ожидало последствий от своей деятельности (своего рода презумпция недобросовестности). Кроме того, шестимесячный срок вызывает проблемы. Было бы предпочтительнее указать разумный период времени в свете обстоятельств.

Статья 14 **Обмен информацией**

Нидерланды

Как отмечалось выше в общих замечаниях, здесь не предусмотрены чрезвычайные ситуации в контексте таких вопросов, как обмен информацией.

Статья 15 **Национальная безопасность и** **промышленные секреты**

Франция

Статья 15 представляется уместной, поскольку государство не должно быть обязано раскрывать определенную информацию, однако эту статью следует переформулировать. Термин «промышленные секреты» излишне ограничителен. Предпочтительней была бы следующая формулировка: «данные и информация, жизненно важные для национальной безопасности государства или защищенные правами на интеллектуальную собственность».

Нидерланды

Как отмечалось выше в общих замечаниях, положение «операторов», упомянутых в различных частях текста, требует уточнения. Этот вопрос также имеет значение в контексте статьи 15.

Статья 16 **Недискриминация**

Франция

Что касается статьи 16, то вопрос состоит в том, желательно ли отказаться от форм межгосударственного удовлетворения, которые предусматривались в статье 21 проекта 1996 года и которые более не фигурируют в варианте 1998 года. Название этой статьи следует изменить, поскольку целью этой статьи является обеспечение доступа иностранцев в суды государства. Недискриминация является лишь одним процедурным аспектом среди других аспектов, касающихся доступа в такие суды. В связи с этим статья 16 должна называться «Доступ к судам».

Нидерланды

Нидерланды считают, что в нынешней формулировке этот проект статьи является слишком неполным по содержанию. Его смысловой нагрузке, т.е. тому, что государство происхождения должно предоставлять доступ к своим судебным или иным процедурам, следует отвести более видное место в тексте статьи, поместив соответствующую

формулировку перед ссылкой на принцип недискриминации.

Нидерланды предложили бы ввести в текст элемент *lis pendens*, например, сославшись на процедуры Инспекционной группы Всемирного банка. Кроме того, было бы целесообразно сформулировать более широкое положение о недискриминации (в отношении доступа в суды и возмещения) по аналогии с Конвенцией о праве несудоходных видов использования международных водотоков. В этом контексте рекомендуется заменить фразу «если заинтересованные государства не договорились иным образом» фразой «без ущерба для других согласованных на международном уровне процедур и иных механизмов судебной защиты», а слова «to seek protection» (искать защиты) формулировкой «to obtain protection» (получать защиту).

В связи с проектом этой статьи Нидерланды напоминают, что в предыдущий вариант проекта (проект статей, подготовленный Рабочей группой КМП в 1996 году²) был включен проект статьи о характере и объеме компенсации или иного возмещения. Нидерланды предлагают вернуть в проект эту статью, поместив ее после статьи 16.

Статья 17

Урегулирование споров

Франция

Даже хотя статья 17, касающаяся урегулирования споров, и не вызывает никаких особых затруднений, можно задаться вопросом, каким образом должна создаваться независимая и беспристрастная комиссия по установлению фактов, упомянутая в пункте 2, и может ли орган, о котором идет речь, быть и согласительной комиссией.

В любом случае положения об урегулировании споров не должны в действительности фигурировать в проекте, и было бы предпочтительнее, чтобы этот вопрос был рассмотрен на дипломатической конференции, созванной для проведения переговоров по конвенции.

Нидерланды

Что касается процедуры урегулирования споров в отношении применения и толкования статей, то Нидерланды выступают за более эффективную, чем это предусматривается в настоящее время, процедуру. К примеру, формулировка положения о назначении комиссии по установлению фактов представляется слабой. Было бы целесообразно взять в качестве примера положение об урегулировании споров, содержащееся в статье 33 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков, где комиссии по установлению фактов предоставляются намного более широкие полномочия, включая право вносить предложения в целях примирения сторон. Было бы также желательным сократить срок, который должен пройти до принятия этой процедуры, до трех месяцев, следуя примеру Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву.

См. также комментарии Нидерландов к пункту 3 статьи 11.

Турция

Установление обязательных норм урегулирования споров следует избежать. Положения, касающиеся механизмов урегулирования споров, должны быть достаточно гибкими, чтобы позволять соответствующим государствам определять наиболее эффективный способ урегулирования любых нерешенных между ними вопросов в соответствии с характером таких вопросов. Принцип свободного выбора средств, закрепленный в статье 33 Устава Организации Объединенных Наций и подтвержденный в некоторых других международно-правовых документах, следует соблюдать.

² Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят первая сессия, Дополнение № 10 (A/51/10), приложение I.