



# Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
9 June 2000  
Russian  
Original: English

## Комиссия международного права

### Пятьдесят вторая сессия

Женева, 1 мая–9 июня и 10 июля–18 августа 2000 года

## Третий доклад о международной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом (предотвращение трансграничного ущерба от опасных видов деятельности)

подготовленный Специальным докладчиком  
Пеммараджу Сриниваса Рао

## Содержание

|                                                                                                                                                         | <i>Пункты</i> | <i>Стр.</i> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-------------|
| I. Введение .....                                                                                                                                       | 1–2           | 2           |
| II. Комментарии государств-членов .....                                                                                                                 | 3–13          | 3           |
| III. Сфера охвата темы и связанные с ней вопросы .....                                                                                                  | 14–16         | 9           |
| IV. Предотвращение и ответственность .....                                                                                                              | 17–20         | 11          |
| V. Обязательство проявлять должную осмотрительность и справедливые интересы .....                                                                       | 21–24         | 13          |
| VI. Материальная ответственность (liability) и ответственность (responsibility): дуальность режимов .....                                               | 25–30         | 15          |
| VII. Рекомендации .....                                                                                                                                 | 31–36         | 18          |
| Приложение. Пересмотренные проекты статей, рекомендованные после рассмотрения во втором чтении по итогам обсуждений, проведенных в Рабочей группе ..... |               | 20          |

## I. Введение

1. Следует напомнить, что Комиссия международного права окончательно доработала свод из 17 проектов статей по подтеме предотвращения в первом чтении в 1998 году. Эти проекты статей были препровождены Генеральной Ассамблее в докладе Комиссии о работе ее пятидесятой сессии<sup>1</sup>. Препровождая эти 17 проектов статей по подтеме предотвращения, Комиссия также просила государства-члены представить комментарии по следующим трем вопросам:

- 1) Следует ли продолжать рассматривать обязанность предотвращения как обязательство поведения? Или несоблюдение должно влечь за собой надлежащие последствия в соответствии с правовыми нормами об ответственности государств или гражданской ответственности или же и теми и другими нормами в тех случаях, когда к несоблюдению имеют отношение и государство происхождения, и осуществляющий деятельность субъект? Если ответ на последний вопрос утвердительный, то какой тип последствий является надлежащим или применимым?
- 2) Какую форму следует придать проектам статей: форму конвенции, рамочной конвенции или типового закона?
- 3) Какой вид или форма процедуры урегулирования споров в наибольшей степени подходит для споров, возникающих в связи с применением и толкованием проектов статей?

2. В обсуждении пункта, касающегося международной ответственности, приняли участие несколько государств, которые прокомментировали проекты статей. Сделанные государствами замечания по трем вопросам, поднятым Комиссией, стали предметом рассмотрения второго доклада Специального докладчика<sup>2</sup>. После этого государствам было предложено представить письменные комментарии к проектам статей к концу 1999 года, с тем чтобы дать возможность Комиссии приступить к рассмотрению проекта статей о предотвращении во втором чтении. Пять государств представили свои письменные комментарии<sup>3</sup>. Учитывая мнения государств, выраженные в ходе прений Шестого комитета Генеральной Ассамблеи в 1998 году и в 1999 году, а также изложенные в письменных комментариях, представляется своевременным вновь рассмотреть различные статьи о предотвращении, подготовленные в ходе первого чтения, проводившегося Комиссией. Пожалуй, будет полезным составить резюме комментариев государств до рассмотрения предложенных ими возможных изменений.

<sup>1</sup> См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят третья сессия, Дополнение № 10 (A/53/10)*, глава IV. Как разъясняется Председателем Комиссии г-ном Баэной Суарисом, эти проекты статей имеют своим источником статьи, принятые Рабочей группой Комиссии в 1996 году и пересмотренные в свете решения Комиссии сосредоточить внимание прежде всего на теме аспектов предотвращения, а также в свете последних событий, особенно принятия Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года (A/C.6/53/SR.13, пункт 11).

<sup>2</sup> A/CN.4/501.

<sup>3</sup> По состоянию на 12 апреля 2000 года свои комментарии представили Франция, Ливан, Нидерланды, Турция и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии; A/CN.4/509.

## II. Комментарии государств-членов

3. После того, как Комиссия приняла решение о рассмотрении в первую очередь темы предотвращения, отделив ее от темы ответственности, окончательная доработка проектов статей в течение года была встречена государствами весьма положительно<sup>4</sup>. Несколько государств, давая положительную оценку общей направленности проектов статей о предотвращении, решительно придерживались мнения о том, что Комиссии не следует обходить стороной главную цель своего мандата, то есть тему международной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом<sup>5</sup>. По их мнению, Комиссия обязана заниматься вопросом об ответственности, поскольку он, наряду с предотвращением, является главным компонентом всего уравнения. По крайней мере одно государство предостерегло Комиссию от преждевременного рассмотрения вопроса об ответственности до окончательного формирования существующих тенденций, в отношении которых принимаются решения<sup>6</sup>.

4. Что касается сферы охвата этой темы, то некоторые государства выразили сожаление по поводу решения Комиссии исключить виды деятельности, которые фактически причиняют ущерб. Следует напомнить, что проект статьи 1(b) был рассмотрен Рабочей группой Комиссии в 1996 году и помещен ею в квадратные скобки. Было предложено, чтобы режим касался «настоящего»

<sup>4</sup> См. A/C.6/53/SR.13–22.

<sup>5</sup> К примеру, Бангладеш (проекты статей «конструктивны и практичны», A/C.6/53/SR.16, пункт 2) и Мексика (они составляют «полнообъемный и сбалансированный документ», A/C.6/53/SR.16, пункт 6) хотят, чтобы Комиссия занималась темой ответственности. Также см. заявления/комментарии Ирландии (A/C.6/53/SR.20, пункт 49), Вьетнама (A/C.6/53/SR.20, пункт 38), Венгрии (A/C.6/53/SR.19, пункт 15), Новой Зеландии (A/C.6/53/SR.16, пункт 44), Австрии (A/C.6/53/SR.15, пункт 7), Шри-Ланки (A/C.6/53/SR.22, пункт 24), стран Северной Европы (A/C.6/53/SR.17, пункт 3), Египта (A/C.6/53/SR.22, пункт 18), Португалии (A/C.6/53/SR.20, пункт 28), Гватемалы (A/C.6/53/SR.13, пункт 58), Объединенной Республики Танзании (A/C.6/53/SR.13, пункт 59), Бахрейна (A/C.6/53/SR.21, пункт 12), Румынии (A/C.6/53/SR.18, пункт 1), Ливийской Арабской Джамахирии (A/C.6/53/SR.18, пункт 42), Кубы (A/C.6/53/SR.18, пункт 50), Туниса (A/C.6/53/SR.18, пункт 60), Нигерии (A/C.6/53/SR.17, пункт 33), Уругвая (A/C.6/53/SR.16, пункт 73), Монголии (A/C.6/53/SR.15, пункт 40), Аргентины (A/C.6/53/SR.15, пункт 94), Словакии (A/C.6/53/SR.22, пункт 28) и Ливана (A/CN.4/509, стр. 5).

<sup>6</sup> К примеру, Соединенные Штаты Америки отметили, что после завершения второго чтения... перерыв в деятельности Комиссии может быть вполне оправдан с точки зрения дальнейшего развития международной практики в этой области. Его правительство считает, что международное регулирование в области ответственности должно развиваться посредством обстоятельных переговоров по конкретным темам, таким, как загрязнение нефтью и опасными отходами, или в конкретных регионах, а не посредством попыток разработки единого глобального режима. По мере дальнейшего развития государственной практики Комиссию могут попросить возобновить свою деятельность в свете созданных прецедентов (A/C.6/54/SR.19, пункт 38).

ущерба, а также «будущего» ущерба<sup>7</sup>. Одно из государств выразило сомнение относительно применимости проектов статей к таким видам деятельности, которые, если брать их в отдельности, причиняли бы менее чем значительный ущерб, однако в своей совокупности могли бы наносить значительный ущерб<sup>8</sup>. Была высказана идея о том, что в проектах статей следует рассматривать ущерб, причиняемый глобальным общим пространствам<sup>9</sup>.

5. Некоторые государства сочли, что проекты статей должны были бы охватывать ущерб экосистеме путем включения подходящей ссылки на него в статье 1 по примеру статей 20 и 22 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года<sup>10</sup>. Вместе с тем

<sup>7</sup> Гватемала (A/C.6/53/SR.13, пункт 56). От имени стран Северной Европы подчеркивалось, что понятие предотвращения актуально не только для видов деятельности, сопряженных с риском, но и играет реальную роль применительно к ограничению и минимизации вредных последствий обычного осуществления опасных видов деятельности и аварий (A/C.6/54/SR.25, пункт 124; также A/C.6/53/SR.17, пункт 2). Во-вторых, соответствующее предположение в пункте (13) комментария к проекту статьи 1 сводилось к тому, что представляется правильным проводить различие скорее между событиями, которые носят определенный характер, и событиями, которые носят менее определенный характер, и, возможно, совершенно невероятными событиями (A/C.6/53/SR.15, пункт 5).

<sup>8</sup> См. комментарий Соединенного Королевства, которое полагало, 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. Оно высказало мысль о том, что было бы полезным уточнить, что проекты статей применяются к «не запрещенной международным правом» «любой деятельности» (в единственном числе), которая сопряжена с риском нанесения значительного трансграничного ущерба (A/CN.4/509, стр. 9).

<sup>9</sup> Одобрив проекты статей как «логичные, завершенные и умеренные», Италия рекомендовала, чтобы они охватывали ущерб «глобальным общим пространствам»; поддерживая решение о проведении различия между вредными видами деятельности и теми видами, которые являются просто опасными в том смысле, что они сопряжены с риском причинения значительного трансграничного ущерба, она отметила, что она понимает причины принятия решения об ограничении обязательства предотвращать ущерб, причиненный на территории другого государства или в других местах под его юрисдикцией или контролем, но не соглашается с ними. Она указала, что в этой связи Международный Суд в своем консультативном заключении относительно законности применения государством ядерного оружия в вооруженном конфликте сослался на «предотвращение конкретно в связи с районами, над которыми ни одно государство не обладает суверенитетом» (A/C.6/53/SR.15, пункты 64 и 65). Аналогичное мнение Нидерландов, см. A/CN.4/509, стр. 5. Противоположное мнение Китая, см. A/C.6/53/SR.14, пункт 40.

<sup>10</sup> См. комментарий Швейцарии (A/C.6/53/SR.13, пункт 64); см. также замечания Чили, которая отметила, что Комиссии следует изучить возможность того, чтобы поручить какому-либо органу или учреждению действовать от имени международного сообщества в случае ущерба общим пространствам, например путем учреждения поста верховного комиссара по окружающей среде, как это предлагалось. Чили считала, что наблюдатель от Швейцарии поднял интересный вопрос в этой связи, сославшись на предыдущем заседании на концепцию «ущерба экосистемам» (A/C.6/53/SR.14, стр. 6, пункт 22). Как представляется, Австрия высказала ту же озабоченность, однако более прямо сослалась на так называемое ползучее загрязнение, сказывающееся на окружающей среде. Она заявила, что высказывается мнение о том, что обязательство государства предотвращать значительный трансграничный ущерб, «который **должен иметь место**, могло бы выполняться путем принятия государством мер по предотвращению или сведения к минимуму опасности такого ущерба». Предположение о том, что поведение государства, сопряженное с риском **неизбежного** причинения значительного трансграничного ущерба,

большинство государств одобрило сферу охвата проекта статей в его нынешнем виде<sup>11</sup>. Хотя ни одно государство не ставило под сомнение правильность употребления фразы «действий, не запрещенных международным правом» в проекте статьи 1, этот вопрос вызвал значительную дискуссию среди экспертов в области международного права. Это по существу поднимает вопрос о взаимосвязи темы ответственности государств и международной ответственности. Эта дискуссия также касается правильности сосредоточения внимания на последствиях того или иного вида деятельности в противоположность законности или обоснованности самого этого вида деятельности. Высказывается мысль о том, что очень небольшое число видов деятельности запрещены международным правом и что принципиально неправильно в целом устанавливать категории разрешенных или не запрещенных международным правом видов деятельности<sup>12</sup>.

6. Было высказано мнение, что проект статьи 2(а), в котором указываются диапазон или амплитуда «риска», охватываемые проектами статей, сформулирован туманно и его редакцию можно было бы поменять<sup>13</sup>. Что касается проекта статьи 2(с), то было отмечено, что «каузальная» или «пространственная» связь между ущербом, происходящим из государства происхождения и наступающим в затронутом государстве, следует отразить эксплицитно<sup>14</sup>.

7. Некоторые государства считали, что следует конкретно указать тип видов деятельности, которые подпадают под сферу охвата проектов статей, чтобы избежать излишней неясности<sup>15</sup>. Другие сочли, что этого можно было бы и не делать, поскольку такая квалификация не может быть полной и окончательной

---

как таковое не включает, кроме этого, обязательство государства прекратить сопряженное с риском поведение и воздерживаться от такого поведения, является весьма спорным и отражает устаревшее мнение об основополагающем балансе прав и обязанностей государств в ситуациях, связанных со значительным ухудшением окружающей среды (выделено нами) (A/C.6/53/SR.15, пункт 5).

<sup>11</sup> К примеру, Франция отметила, что проект можно рассматривать как ограничительный по двум причинам; на фоне проекта 1996 года такое ограничение имеет позитивное значение (A/CN.4/509, стр. 4). См. также мнение Соединенных Штатов, которые приветствовали «инициативу Комиссии по изменению направленности своей работы, с тем чтобы сосредоточить внимание на избежании трансграничного ущерба» (A/C.6/53/SR.14, пункт 44). Они также выразили свое удовлетворение по поводу завершения рассмотрения проектов статей в первом чтении, «несмотря на трудность этой задачи и время, которое потребовалось». Согласно этому мнению, Комиссия всесторонне и тщательно рассмотрела вопрос о предотвращении и обязательство должной осмотрительности (A/C.6/54/SR.19, пункт 37).

<sup>12</sup> См. Ian Brownlie, *System of the Law of Nations: State Responsibility*, Part I (1983).

<sup>13</sup> Гватемала (A/C.6/53/SR.13, пункт 56).

<sup>14</sup> Соединенное Королевство высказало соображение о том, 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 (A/CN.4/509, стр. 10). См. также, Венесуэла (A/C.6/53/SR.15, пункт 27).

<sup>15</sup> Индия (A/C.6/53/SR.15, пункт 91); Малави (A/C.6/53/SR.16, пункт 71); Израиль (там же, пункт 19); Соединенное Королевство (A/CN.4/509, стр. 10); и Нидерланды (там же, стр. 10).

ввиду научно-технического прогресса<sup>16</sup>. Была также высказана мысль о том, что в отсутствие имеющего обязательную силу положения об урегулировании споров Комиссии следует дополнительно уточнить концепцию «значительного ущерба» или исключить прилагательное «значительный» вообще<sup>17</sup>. Было высказано противоположное мнение о том, что порог «значительного ущерба» низок и понятие ущерба следует усилить, назвав ущерб «серьезным» или «существенным». В этой связи было также отмечено, что принципу «отсутствия ущерба» не следует придавать излишне важного значения<sup>18</sup>. С другой стороны, несколько государств поддержали определение порога ущерба в качестве «значительного»<sup>19</sup>. Одно из государств указало далее, что обязательство поведения базируется не на абсолютной концепции минимизации риска, пределы которой понять было бы затруднительно, а на имеющей решающее значение потребности в сбалансированности интересов соответствующих государств. В этой связи было также добавлено, что представляется необходимым включить идею справедливой сбалансированности интересов в статью 3 по примеру статьи 5 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года<sup>20</sup>.

8. Некоторые государства указали на то, что обязательство предотвращения зависит от основополагающего права государства на освоение своих природных ресурсов в соответствии с принципом суверенитета в интересах экономического благополучия своего народа<sup>21</sup>. Было отмечено, что суверенитет государства следует подчеркнуть, наряду с правом на развитие и формирование потенциала, с тем чтобы дать государству возможность более эффективно выполнять применимые обязательства по должной осмотрительности или стандарты должной заботливости<sup>22</sup>. Одно из государств отметило отсутствие

<sup>16</sup> Япония (A/C.6/53/SR.14, пункт 19); Венесуэла (A/C.6/53/SR.15, пункт 26); Уругвай (A/C.6/53/SR.16, пункт 90); Тунис (A/C.6/53/SR.18, пункт 60); Чили (A/C.6/53/SR.14, пункт 21); и Индонезия (A/C.6/53/SR.15, пункт 36).

<sup>17</sup> Пакистан (A/C.6/53/SR.17, пункт 21), также Вьетнам (A/C.6/53/SR.20, пункт 40).

<sup>18</sup> Эфиопия (A/C.6/53/SR.15, пункт 42).

<sup>19</sup> К примеру, Чешская Республика отметила, что термин «значительный» в прошлом породил настолько много споров, в том числе в ходе переговоров по Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года, что этот спорный вопрос в настоящее время, как представляется, исчерпан. В этих условиях выбор термина «значительный», как представляется, оправдан (A/C.6/53/SR.15, пункт 56). Применительно к порогу ущерба Мексика отметила, что, хотя любая формулировка связана с оценочным суждением, включение видов деятельности, сопряженных с риском причинения «значительного ущерба», привносит некоторые элементы определенности; «значительный» является наиболее подходящим термином (A/C.6/53/SR.16, пункт 11). См. также Греция (A/C.6/53/SR.22, пункт 43) и Китай (A/C.6/53/SR.14, пункт 40). Несколько других делегаций в целом поддержали проекты статей: Германия (A/C.6/53/SR.15, пункт 76), Италия (A/C.6/53/SR.15, пункт 64), Монголия (A/C.6/53/SR.15, пункт 39), Индонезия (A/C.6/53/SR.15, пункт 36) и Малайзия (A/C.6/53/SR.15, пункт 32).

<sup>20</sup> Чешская Республика (A/C.6/53/SR.15, пункт 57).

<sup>21</sup> Малайзия (A/C.6/53/SR.15, пункт 32) и Индонезия (A/C.6/53/SR.15, пункт 36).

<sup>22</sup> Китай, одобряя общую направленность проектов статей о предотвращении, которые имеют существенно важное значение для охраны окружающей среды и применяются лишь к тем видам деятельности, которые сопряжены с риском причинения значительного трансграничного ущерба, отметил, что «отсутствие положений, закрепляющих необходимость уделять должное внимание особым условиям развивающихся стран мира» является «недостатком». Он подчеркнул, что в интересах развивающихся стран и

акцента на устойчивом развитии в проектах статей и выразило сожаление по поводу отсутствия каких бы то ни было положений о финансовой и иной помощи и признания общей, но дифференцированной ответственности за достижение цели охраны окружающей среды<sup>23</sup>. Другие государства также отметили потребность в том, чтобы положения проектов статей отражали интересы развивающихся стран<sup>24</sup>.

9. Отмечая, что обязательство предотвращения в статье 3 является обязательством должной осмотрительности, некоторые государства высказали мысль о том, что то же самое могло бы быть прямо включено в эту статью, вместо ссылки на обязанность государства происхождения принимать «все соответствующие меры»<sup>25</sup>.

10. Вместе с тем было высказано мнение о том, что обязательство предотвращения согласно статье 3 было по существу сведено к «обязательству, которое может быть предметом переговоров» между государством происхождения и государствами, которые могут быть затронуты, учитывая обязательство сотрудничать в целом, проводить консультации (статья 11) и справедливую сбалансированность интересов, которая должна обеспечиваться (статья 12)<sup>26</sup>. Тем не менее это мнение в целом не разделяется. С другой

---

всеобщего блага представляется необходимым содействовать передаче технологии на справедливой основе, сформировать общий фонд для финансовой поддержки и вести сотрудничество в области подготовки кадров и техническое сотрудничество (A/C.6/53/SR.14, пункт 42).

<sup>23</sup> Индия, отмечая, что ссылка на справедливую сбалансированность интересов в статье 12 и увязка формирования потенциала с достижением целей предотвращения, как об этом говорится в пункте 16 комментария к статье 3, представляется недостаточной, выразила сожаление по поводу того, что проекты статей не закрепляют важных принципов, таких, как суверенное право государств осваивать свои собственные природные ресурсы в соответствии со своей собственной политикой, концепция общей, но дифференцированной ответственности и международный консенсус относительно права на развитие; в этой связи Индия высказала сожаление по поводу того, что ни один из проектов статей не посвящен конкретно потребности в общей сбалансированности между окружающей средой и развитием, как это было установлено на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (A/C.6/53/SR.15, пункт 87).

<sup>24</sup> Венгрия (A/C.6/53/SR.19, пункт 17); Куба (A/C.6/53/SR.18, пункт 51); Тунис (A/C.6/53/SR.18, пункт 60); Малави (A/C.6/53/SR.16, пункт 72); Египет (A/C.6/53/SR.22, пункт 18 (Египет счел, что подтему следует рассматривать с большой осторожностью, поскольку она сопряжена с техническими, а также правовыми вопросами и стандартами, которые в различных государствах различны); Республика Корея (A/C.6/53/SR.16, пункт 22 (Республика Корея посчитала существенно важным установить баланс между интересами государства происхождения и интересами государства или государств, которые могут быть затронуты, между соображениями развития и экологическими соображениями и между развитыми и развивающимися странами).

<sup>25</sup> Швейцария (A/C.6/53/SR.13, пункт 65); Нидерланды (A/CN.4/509, стр. 10).

<sup>26</sup> В письменном добавлении к заявлению в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи (A/C.6/53/SR.15, пункт 18) Австрия заявила, что проблематичный характер взгляда Комиссии на нынешнее распределение международных прав и обязательств между государствами, создающими риск, и государствами, подверженными риску, был еще раз наглядно отражен в проектах статей 11 и 12. По существу пункт 1 статьи 11 делает меры, нацеленные на минимизацию риска (значительного) трансграничного ущерба, предметом консультационной процедуры и, в конечном итоге, переговоров между заинтересованными государствами. В итоге он делает предметом переговоров также и основополагающее правовое обязательство по предотвращению значительного трансграничного ущерба. Соединенное Королевство, как представляется, разделяло озабоченность Австрии, однако

стороны, было отмечено, что обязательство проявлять должную осмотрительность, сформулированное Комиссией, соответствует нынешним реальностям практики государств и международному праву<sup>27</sup>. Далее, несколько государств конкретно одобрили обязательства по сотрудничеству, проведению консультаций и необходимость достижения справедливой сбалансированности интересов с целью обеспечения должной сбалансированности интересов всех заинтересованных государств<sup>28</sup>.

11. В то время как одно из государств отвергло статьи 7–16 как не соответствующие современным правовым требованиям, в особенности содержащуюся в них идею о «предварительном согласии»<sup>29</sup>, другое государство оговорило свою позицию в отношении требований об обязательном информировании населения о потенциальных рисках (проект статьи 9) и в отношении принципа недискриминации (проект статьи 16)<sup>30</sup>. Было отмечено, что если заинтересованные государства не будут иметь совместимых правовых систем, то осуществление этих положений могло бы

---

не полностью, а лишь в определенной мере. Так, оно отметило, что оно поддерживает формулировку общей обязанности по предотвращению в статье 3, и считает, что она отражает существующее международное право. Вместе с тем, считая полезным разработку обязательства проводить консультации и концепции справедливой сбалансированности интересов, оно озабочено тем, что статьи 11 и 12 в их нынешней редакции могли бы вести к подрыву общей обязанности по предотвращению. В любом случае взаимосвязь между этими статьями следует уточнить (A/CN.4/509, стр. 8). Фактически Соединенное Королевство в связи со статьей 12 высказало мысль о том, что должным уточнением было бы то, что указано как правильная цель статьи 11 о консультациях. Оно отметило, что относительно существа консультаций оно 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 (там же, стр. 14).

<sup>27</sup> К примеру, Российская Федерация отметила, что обязательство предотвращения предполагает проявление любым государством происхождения должной осмотрительности, однако требования к степени должной осмотрительности вряд ли могут быть одинаковыми для всех стран: стандарты предотвращения, являющиеся нормальными для развитых стран, могут быть непосильными для стран, испытывающих экономические трудности. В связи с этим эта делегация поддержала тезис о целесообразности активного использования в процессе осуществления обязательств по предотвращению «открытого» и «стимулирующего» подходов в сочетании с применением санкций как крайнего средства. Она сочла, что проект статей имеет правильную направленность и отвечает современному международному праву (A/C.6/54/SR.28, пункт 72).

<sup>28</sup> Греция (A/C.6/53/SR.22, пункт 43); Объединенная Республика Танзания (A/C.6/53/SR.13, пункт 61 (положительная оценка статьи 12, особенно пункта (а) статьи 12)). Швейцария отметила, что предложенная в проектах статей 7 и 8 и 10–13 система, закрепляющая относительно широкое обязательство по уведомлению, уравновешенная тем, что обязательство по предотвращению не является абсолютным, а обусловленным справедливой сбалансированностью интересов, упомянутой в проекте статьи 12, представляется восхитительной (A/C.6/53/SR.13, пункт 66). См. также, Чешская Республика (A/C.6/53/SR.15, пункт 57), Италия (A/C.6/53/SR.15, пункт 66) (статья 12 была поддержана ввиду сбалансированности интересов государства происхождения и интересов государств, которые могут быть затронуты), Германия (A/C.6/53/SR.15, пункт 78 (статьи 11 и 12 были поддержаны, для того чтобы сохранить сбалансированность интересов заинтересованных государств), Словакия (A/C.6/53/SR.22, пункт 28 (на первый взгляд, проекты статей о предотвращении, как представляется, хорошо продуманы, поскольку они нацелены на подчеркивание обязательства по предотвращению и установление справедливой сбалансированности интересов соответствующих государств).

<sup>29</sup> Мнение Турции, см. A/CN.4/509, стр. 6.

<sup>30</sup> Мнение Индии, см. A/C.6/53/SR.15, пункты 88–89.

вызвать множество вопросов, связанных с юрисдикцией и практической имплементацией. Согласно этому мнению, статья 16 могла бы служить в качестве руководящего принципа прогрессивного правового развития. То же самое государство также выступило против обязательной третейской процедуры урегулирования споров и отдало предпочтение переговорам между государствами как более подходящему средству. Была также высказана мысль о том, что включать такую процедуру в качестве одного из положений в рамочную конвенцию было бы неправильным.

12. Было сделано несколько других предложений в целях повышения эффективности режима предотвращения. Одно предложение заключалось в том, чтобы включить в свод проектов статей положение, касающееся готовности к чрезвычайным ситуациям и обязательства по уведомлению в случае возникновения таких чрезвычайных ситуаций в связи с видами деятельности, подпадающими под сферу охвата проектов статей<sup>31</sup>. Еще одно предложение состояло в том, чтобы сделать сотрудничество между государствами и компетентными международными организациями более центральным элементом осуществления обязательства по предотвращению<sup>32</sup>. Некоторые государства предложили ввести более конкретные сроки для государств по статьям 10, 11 и 13<sup>33</sup>. Было также предложено вновь включить, по крайней мере в один из пунктов преамбулы, бывший проект статьи 3, принятый Рабочей группой Комиссии в 1996 году и касавшийся свободы государства действовать на своей собственной территории, который был исключен из нынешних проектов статей<sup>34</sup>. Целый ряд других предложений в основном носил редакционный характер и может быть изучен Редакционным комитетом<sup>35</sup>.

13. В вышеуказанных замечаниях также поднимались вопросы, касающиеся сферы охвата темы, потребности в конкретизации видов деятельности, охватываемых данной темой, желательности дальнейшего уточнения концепции «значительного ущерба», взаимосвязи обязательства по предотвращению и ответственности, гражданской ответственности и ответственности, воздействия критерия справедливости интересов на обязательство проявлять должную осмотрительность и полезности указания твердых пределов сроков обмена информацией между соответствующими государствами по статьям 10, 11 и 13, а также различных других поправок или дополнений к проектам статей, носящих редакционный характер.

### III. Сфера охвата темы и связанные с ней вопросы

<sup>31</sup> Комментарий Нидерландов (A/CN.4/509, стр. 5 и 16). См. также, Болгария (A/C.6/53/SR.16, пункт 24).

<sup>32</sup> Нидерланды (A/CN.4/509, стр. 10).

<sup>33</sup> Швейцария (A/C.6/53/SR.13, пункт 66); Мексика (A/C.6/53/SR.16, пункт 14); Греция (A/C.6/53/SR.22, пункт 43). Иное мнение Германии, см. A/C.6/53/SR.15, пункт 77 («своевременное уведомление»).

<sup>34</sup> Франция (A/CN.4/509, стр. 4). См. также, Китай (A/C.6/53/SR.14, пункт 41) (бывшая статья 3 (1996) могла бы служить в качестве основы для режима предотвращения). Иное мнение Гватемалы о том, что бывшая статья 3 не нужна и ее лучше опустить, см. A/C.6/53/SR.13, пункт 56.

<sup>35</sup> См. общие замечания государств по статьям 1–17, A/CN.4/509, стр. 7–17.

14. Сфера охвата темы была тщательно рассмотрена на различных этапах изучения вопроса о международной ответственности. Как в Комиссии, так и во время прений в Шестом комитете были выражены разные мнения относительно необходимости охвата экологических проблем в целом и глобальных общих пространств в частности. Аналогичным образом рассматривался вопрос о целесообразности включения ущерба, возникающего из взаимодействующих между собой нескольких источников, и ущерба, нанесенного в течение определенного периода времени кумулятивным образом. Комиссия намеренно приняла решение об ограничении этой темы рамками тех видов деятельности, которые несут в себе риск причинения значительного ущерба. По мнению Комиссии, вопросы, касающиеся других возможных видов ущерба, требовали бы иного к себе подхода и не могут быть включены в рассмотрение нынешней темы предотвращения значительного трансграничного ущерба. Ограничение сферы охвата темы считалось исключительно важным для того, чтобы завершить рассмотрение в первом и втором чтениях проектов статей о предотвращении в текущем пятилетии. В связи с этим Комиссия сочла необходимым исключить из сферы охвата нынешних проектов статей бывший проект статьи 1(b), в предварительном порядке предложенный Рабочей группой Комиссии международного права в 1996 году, с тем чтобы более целенаправленно сосредоточить внимание на вопросах предотвращения<sup>36</sup>.

15. Относительно желательности конкретного указания видов деятельности, подпадающих под сферу охвата нынешних проектов статей, следует напомнить

<sup>36</sup> Обсуждение различных вопросов, касающихся сферы охвата темы, см. Первый доклад Специального докладчика, A/CN.4/487, пункты 71–98 и 111–113. Вопрос об охране окружающей среды, см. а) Alexander Kiss “The International Protection of the Environment”, R.St. J. Macdonald and Douglas M. Johnston (eds.) *The Structure and Process of International Laws: Essays in Legal Philosophy Doctrine and Theory 1069–1093* (The Hague; Boston, Mass., Martinus Nijhoff, 1983). Автор отмечает, что концепция «общей озабоченности человечества» приобрела большую актуальность в рассмотрении глобальных экологических проблем; и что это отличается от принятия государствами обязательств в отношении освоения разделяемых ресурсов, включая преодоление последствий трансграничного ущерба; b) Rudiger Wolfrum, “Liability for Environmental Damage: A Means to Enforce Environmental Standards?”, K. Wellens (ed.) *International Law: Theory and Practice*, pp. 565–578 (1998), где заявляется, что режимы ответственности в экологическом контексте медленно формируют эффективные механизмы обеспечения выполнения и что их воздействие носит более сдерживающий, нежели компенсационный характер; c) Prue Taylor, *An Ecological Approach to International Law: Responding to challenges of climate change* (London; New York, Routledge, 1998), (Международная гражданская ответственность как правовая реакция на «парниковый эффект» является шагом вперед по сравнению с ответственностью государств. Тем не менее она страдает и недостатками: применение трансграничного подхода, неопределенность в отношении охраны окружающей среды как таковой; и поощрение подхода, основанного на принятии частичных мер в отношении регулирования деградации окружающей среды). По вопросу глобальных общих пространств, см. Mahnouch H. Arsanjani and W. Michael Reisman “The Quest for an International Liability Regime for the Protection of the Global Commons”, K. Wellens (ed.), op. cit., pp. 469–492 (1998). (Обзор авторами последовательных усилий по решению вопроса об ущербе глобальным общим пространствам показал, что этот процесс является «поиском эффективного правового режима, который пока еще увенчался лишь очень ограниченным успехом»; кроме того, желательная политика заключается в том, чтобы разработать правовые инструменты, нацеленные на сокращение видов деятельности, наносящих ущерб глобальным общим пространствам в правовых рамках ответственности государств за противоправные деяния (p. 487).

о том, что Комиссия тщательно изучила этот вопрос. В 1995 году Рабочая группа вынесла рекомендацию, в которой указала на отсутствие необходимости подробно указывать виды деятельности, к которым могли бы применяться проекты статей. Поскольку идет постоянный научно-технический прогресс, виды деятельности, подпадающие под сферу охвата проектов статей, могли бы в разное время быть разными. В любом случае в разумной степени представляется ясным то, что исключается. К примеру, под сферу охвата нынешних проектов статей не подпадают: виды деятельности, причиняющие ущерб в ходе их обычного осуществления, т.е. виды деятельности, не сопряженные с риском; ущерб ползучим загрязнением, т.е. ущерб, причиненный в течение определенного периода времени; ущерб, причиненный в результате сочетания последствий из нескольких источников; виды деятельности, которые не имеют физического качества и последствия которых проистекают из принятого в порядке вмешательства директивного решения, связанного с мониторингом, социально-экономической или аналогичными областями; ущерб, причиненный окружающей среде в целом или глобальным общим пространством в частности.

16. С вопросом сферы охвата данной темы тесно увязан вопрос о потребности в пороге значительного ущерба. Значительный ущерб объясняется как нечто большее, чем просто поддающийся измерению, однако он не обязательно должен быть на уровне серьезного или значительного ущерба. Ущерб должен вести к негативным последствиям для положения дел в других государствах в таких сферах, как: здоровье людей, промышленность, имущество, окружающая среда или сельское хозяйство в других государствах. Такие негативные последствия должны быть такими, чтобы их можно было измерить при помощи фактических и объективных стандартов. Далее, значительный ущерб объясняется как сочетание риска и ущерба, включающих с одной стороны виды деятельности с высокой вероятностью причинения значительного ущерба, а с другой — виды деятельности с низкой вероятностью нанесения катастрофического ущерба. Кроме того, Комиссия считает, что порог значительного ущерба — это нечто, что следует установить общей договоренностью в отношении различных видов деятельности в зависимости от типа сопряженного риска и опасности, которую представляет этот вид деятельности. Соглашение в этой связи было бы прямо связано не только с социально-экономическими условиями заинтересованных сторон, но и с уровнем развития науки и знания последствий видов деятельности и наличия технических ресурсов. Соответственным образом установление порога напрямую связано с уровнем толерантности в общинах, а также практическими потребностями или реалиями контекста, в котором прилагаются усилия по согласованию и осуществлению стандарта. В связи с этим, как представляется, невозможно и не стоит определять понятие, которое по необходимости придется вырабатывать на основе общего согласия исходя из имеющихся научных и технических данных и практических реальностей контекста<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Обсуждение понятия значительного ущерба, см. пункты 4–7 комментария к статье 2, окончательно доработанной Комиссией в первом чтении. См. также Karl Zemanek, “State Responsibility and Liability”, W. Lang, H. Neuhold K. Zemanek, eds., *Environmental Protection and International Law* (London; Graham Trofman; Boston, Mass., M. Nijhoff, 1991), pp. 187–201, и в частности pp. 196–197.

#### IV. Предотвращение и ответственность

17. Целый ряд замечаний правительств касался потребности в том, чтобы Комиссия изучила вопрос ответственности, который, по их мнению, тесно связан с темой предотвращения значительного трансграничного ущерба. Была высказана мысль о том, что без более полной разработки темы ответственности рассмотрение принципа предотвращения осталось бы неполным, поскольку последствия ущерба выпадут из сферы охвата вопроса о предотвращении. Хотя невыполнение обязательства проявлять должную осмотрительность, являющегося главным элементом принципа предотвращения, можно было бы рассмотреть в рамках ответственности государств, принцип ответственности, который является основным объектом внимания Комиссии при рассмотрении нынешней темы, остается одним из важных элементов. Тесная связь также наблюдается между обязательством проявлять должную осмотрительность и ответственностью в случае ущерба.

18. Не высказывая никаких оценочных суждений относительно тесной взаимосвязи темы предотвращения и ответственности, представляется важным отметить, что Комиссия приняла прагматическое решение в 1999 году, когда она решила сначала заняться темой предотвращения и завершить работу над ней во втором чтении до рассмотрения вопроса о будущем курсе действий в отношении вопроса об ответственности.

19. Некоторые делегации сочли вопрос о должной осмотрительности имеющим важное значение и предложили изучить его дополнительно. Именно это было предметом рассмотрения второго доклада Специального докладчика<sup>38</sup>.

20. Специальный докладчик пришел к выводу о том, что обязательство проявлять должную осмотрительность, связанное с обязательством предотвращения, можно сказать, содержит следующие элементы<sup>39</sup>:

а) степень заботливости, о которой идет речь, является такой, которая ожидается от добросовестного правительства. Иными словами, соответствующее правительство должно на постоянной основе обладать такой правовой системой и такими материальными ресурсами, которые достаточны для обеспечения выполнения его международных обязательств. В этих целях государство должно также создать адекватный административный аппарат и обеспечивать его функционирование. Вместе с тем, как понимается, степень заботливости, ожидаемая от государства, обладающего хорошо развитыми экономическими, людскими и материальными ресурсами и высоко развитыми системами и структурами управления, не является такой же, как у государств, находящихся в ином положении. Но даже в последнем случае ожидается проявление бдительности в минимальной степени, использование инфраструктуры и мониторинга опасных видов деятельности на территории государства, что является естественным атрибутом любого правительства;

б) требуемая степень заботливости также соразмерна степени опасности того вида деятельности, о котором идет речь. Кроме того, должна быть предвидимой степень самого вреда, и государство должно или должно

<sup>38</sup> A/CN.4/501, пункты 18–30.

<sup>39</sup> Там же, пункты 31–34.

было знать, что данный вид деятельности несет в себе риск причинения значительного вреда. Иными словами, чем выше степень недопустимого вреда, тем более значительной была бы требуемая обязанность проявлять заботливость в целях его предотвращения;

c) в этой связи стоит напомнить о различных принципах, рассмотренных в первом докладе Специального докладчика, таких, как необходимость получения предварительного разрешения, оценка воздействия на окружающую среду и принятие всех необходимых и разумных мер предосторожности. По мере того как деятельность становится более опасной, соблюдение процедурных обязательств приобретает все большую важность, и должно повышаться качество мер по предотвращению и снижению значительного трансграничного экологического вреда;

d) считается также, что в связи с выполнением обязанностей проявлять должную осмотрительность государству происхождения придется нести на себе в более значительной степени бремя доказывания того, что оно выполнило соответствующие обязательства, нежели государствам или иным сторонам, которые могут быть затронуты.

## **V. Обязательство проявлять должную осмотрительность и справедливые интересы**

21. Отдельный вопрос был поднят в отношении взаимосвязи статьи 12 о справедливом балансе интересов соответствующих государств и обязательства предотвращения, указанного в статье 3, и было выражено беспокойство по поводу того, что это могло бы привести к ослаблению обязательства предотвращения и должной осмотрительности. Замечания носят в большей степени характер предостережения в отношении такого ослабления. В любом случае испытывать беспокойство по этому поводу не стоит. Можно подчеркнуть, что требование достижения справедливого баланса интересов формулируется лишь в контексте обязательства о сотрудничестве, налагаемого на соответствующие государства. По замыслу баланс интересов должен привести к создаваемому соответствующими государствами режиму, в рамках которого лучше осуществлялось бы обязательство предотвращения к удовлетворению всех соответствующих государств<sup>40</sup>.

22. Поднимался вопрос о необходимости сформулировать принцип предотвращения и обязательства проявлять должную осмотрительность в более широком контексте устойчивого развития и связанных с ним потребностей в формировании потенциала и создании подходящих механизмов финансирования, включая международный фонд в целях помощи развивающимся странам и странам с переходной экономикой в деле установления необходимых стандартов и приобретения подходящей технологии для осуществления таких стандартов или обязательств. Этот вопрос в полной мере был рассмотрен Комиссией в 1998 году на основе первого доклада, представленного Специальным докладчиком. Было сочтено, что принцип предотвращения и обязательство проявлять должную осмотрительность в широком плане связаны с вопросами устойчивого

<sup>40</sup> См. замечание и разъяснение Соединенного Королевства, сноска 26 выше.

развития, формирования потенциала и международными механизмами финансирования. Фактически об этом было прямо заявлено в комментарии к статье 3. К примеру, со ссылкой на принцип 11 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию, было отмечено, что применяемые некоторыми странами стандарты могли бы быть несоответствующими и влечь за собой необоснованные экономические и социальные издержки для других стран, особенно развивающихся стран. Было также отмечено, что экономический уровень государств является одним из факторов, который должен учитываться при определении выполнения тем или иным государством своих обязательств проявлять должную осмотрительность. Вместе с тем понимается, что уровень экономического развития государства не может использоваться для освобождения того или иного государства от своего обязательства в этой связи. Далее Комиссия также отметила, что государства занимаются осуществлением непрерывно формирующихся взаимовыгодных схем в сферах формирования потенциала, передачи технологии и финансовых ресурсов. Такие усилия, как признается, отвечают общей заинтересованности всех государств в выработке единообразных международных стандартов, регулирующих и имплементирующих обязательство предотвращения.

23. Соответственным образом вновь заявляется о том, что имплементация принципа предотвращения и обязательства проявлять должную осмотрительность не изолирована или отделена от более широкого контекста устойчивого развития и рассмотрения потребностей и практики развивающихся стран или стран с переходной экономикой. В этом контексте понимается также, что каждое государство свободно определять приоритеты своего экономического развития в соответствии со своей собственной национальной политикой и в этих целях свободно использовать и осваивать природные ресурсы на своей территории или в районах, находящихся под его юрисдикцией или контролем, согласно принципу суверенитета и постоянного суверенитета над своими природными ресурсами. Обязательство проявлять должную осмотрительность, входящее в принцип предотвращения, соответствует праву на развитие в той же степени, в которой окружающая среда и развитие рассматриваются как совместимые понятия<sup>41</sup>. Все это

<sup>41</sup> Охрана окружающей среды прямо связана с развитием, устойчивым развитием, межпоколенческой справедливостью и разделяемыми, но дифференцированными обязанностями. Мнение Института международного права, см. резолюцию от 4 сентября 1997 года; см. G. Hand, "The Environment: International Rights and Responsibilities", 74 *American Journal of International Law* 223 (1980). Что касается участия населения, оценки экологического воздействия и принципа «загрязнитель платит», то «имеются сильные сомнения» относительно того, закреплен ли их статус в качестве принципов общего международного права. В некоторой степени то же самое относится и к трудности ссылки на обычное право на основе договорных положений, которые либо туманны, либо не создали еще единообразной и последовательной практики. См. Peter Malanczuk, "Sustainable development: some critical thoughts in the light of the Rio Conference", Konrad Ginther et al. (eds.), *Sustainable Development and Good Governance*, 23–52 (1995), p. 43. О принципе общей, но дифференцированной ответственности государств и его применении в более широком контексте устойчивого развития, см. Subrata Roy Chowdhury, "Common but differentiated State Responsibility in international environmental law: from Stockholm (1972) to Rio (1992)", Konrad Ginther et al. (eds.), *ibid.*, pp. 322–342 (автор приводит довод о том, что это понятие не является «парадигматическим изменением в основных правовых принципах ответственности государств, а скорее является более четкой формулировкой ответственности государств в нынешней концептуальной и стратегической увязке охраны

вопросы, по которым государства ведут переговоры на различных двусторонних, региональных и многосторонних форумах. В проектах статей внимание сосредоточено лишь на обязательствах предотвращения и проявления должной осмотрительности в ограниченном контексте. Рекомендуемый режим, как ожидается, будет обеспечивать лишь подходящую основу для более всесторонних и конкретных соглашений, которые будут заключаться государствами в отношении одного или более охватываемых видов деятельности. В этом смысле созданный режим нацелен лишь на то, чтобы обеспечить основу.

24. Ввиду категоричности выраженных суждений представляется подходящим сослаться на некоторые из этих принципов в преамбуле, с тем чтобы должным образом осветить этот вопрос.

## **VI. Материальная ответственность (liability) и ответственность (responsibility): дуальность режимов**

25. При широком определении сферы охвата видов деятельности, подпадающих под проекты статей, еще одним важным соображением является соображение о том, следует ли их характеризовать как виды деятельности, не запрещенные международным правом. Следует напомнить, что Комиссия впервые занялась этим вопросом в контексте исследования ответственности государств. В то время на вопрос об обязательстве того или иного государства компенсировать любые трансграничные вредные последствия деятельности, осуществляемой в рамках его юрисдикции или в иных местах под его контролем (к примеру, виды деятельности, связанные с космическими объектами и ядерными реакторами), особенно видов деятельности, которые ввиду своего характера представляют определенную опасность, однако сами по себе не являются противоправными, было сочтено лучше всего оставить для проведения отдельного исследования.

26. Комиссия пришла к выводу о том, что: «она полностью признает важное значение не только вопросов ответственности за международно-противоправные деяния, но и вопросов, касающихся обязательств по компенсации любых вредных последствий определенных правомерных видов деятельности, особенно тех, которые по своему характеру представляют определенную опасность... Последняя категория вопросов не может быть рассмотрена вместе с первой»<sup>42</sup>.

---

окружающей среды и устойчивого развития в рамках более справедливого глобального порядка» (р. 322). См. также Kamal Hosain, "Evolving principles of Sustainable development and good governance", Konrad Ginther et al. (eds.), *ibid.*, pp. 15–22.

<sup>42</sup> *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать вторая сессия, Дополнение № 10 (A/32/10), статья 7. Специальный докладчик по вопросу об ответственности государств охарактеризовал вопросы, подпадающие под сферу охвата темы материальной ответственности как «вопросы, связанные с ответственностью, вытекающей из некоторых видов правомерной деятельности... Ввиду отличия от других обоснования первого вида ответственности, так называемой ответственности, вытекающей из действий, связанных с риском». См. Второй доклад об ответственности государств, Ежегодник... 1970 год, том II, стр. 208, документ A/CN.4/SER.A/1970/Add.1.*

27. Таким образом, ответственность государств касается нарушения субъективного международного права, даже тогда, когда оно не сопряжено с материальным ущербом<sup>43</sup>. С другой стороны, международная материальная ответственность основывается на посылке о наступлении значительного вреда или ущерба, а не каком бы то ни было нарушении международного обязательства или субъективного международного права того или иного государства<sup>44</sup>. До некоторой степени режим материальной ответственности мог бы совпадать с обстоятельствами, порождающими противоправность, и по этой причине Комиссия избежала категоризации этой темы как темы, касающейся исключительно «правомерных» видов деятельности<sup>45</sup>. Таким образом, противоправные деяния являются основным объектом внимания в рамках ответственности государств, в то время как компенсация за ущерб стала основным объектом внимания в рамках международной материальной ответственности. Тема предотвращения, с другой стороны, касается управления риском.

28. Возникает тогда вопрос о том, является ли правильная ссылка на «виды деятельности, не запрещенные международным правом», в рамках режима, проводящего различие между обязательством предотвращения и более широкой концепцией международной материальной ответственности. В этой связи высказывается мысль о том, что лишь совсем немногие виды деятельности сами по себе в целом запрещены международным правом. Предметом рассмотрения всегда были последствия видов деятельности, с тем чтобы определить разрешены ли эти виды деятельности, являются ли они правомерными или незаконными, запрещенными или незапрещенными или противоправными. Было отмечено, что государства имеют право на развитие первичных норм посредством договорной или обычной практики и что именно содержание этих норм имеет критически важное значение, делая глобальные различия между правомерными или противоправными видами деятельности бесполезными и принципиально ошибочными. Это приобретает даже еще большую важность на настоящем этапе, так как проекты статей касаются лишь предотвращения, а не ответственности, которая находится вне сферы охвата

<sup>43</sup> Rudiger Wolfrum, "Internationally Wrongful Acts", "Encyclopedia of Public International Law", Instalment 10, pp. 271-277, para. 276. См. также Karl Zemanek, "Causes and Forms of International Liability" in Bin Cheng and E.D. Brown (eds.), *Contemporary Problems of International Law: Essays in honour of George Schwarzenberger on his eightieth birthday* (1988), pp. 319-333, para. 323.

<sup>44</sup> См. Первый доклад о предотвращении трансграничного ущерба от опасных видов деятельности, документ A/CN.4/487, пункты 41-44.

<sup>45</sup> См. Alan E. Boyle "State Responsibility and International Liability for Injurious Consequences of Acts not Prohibited by International Law: A necessary distinction?" 39 *International and Comparative Law Quarterly* 1-25 (1990). О различиях между ответственностью государств и материальной ответственностью, см. а) Mohammed Bedjaoui, "Responsibility of States: Fault and strict liability", *Encyclopedia of International Law*, Instalment 10, 1987, pp. 358-362; b) Karl Zemanek, "State Responsibility and Liability", in W. Lang, H. Neuhold, K. Zemanek (eds.), *Environmental Protection and International Law*, (1991), pp. 187-201; c) Teresa A. Berwick "Responsibility and Liability for Environmental Damage: A Roadmap for International Environmental Regimes", vol. X, *Georgetown International Environmental Law Review*, 257-267 (1988); and d) Sampong Sucharitkul "State Responsibility and Liability in Transnational Relations", Jerry Makarczyk (ed.), *Theory of International Law at the Threshold of the 21<sup>st</sup> Century*, pp. 283-299, (1996).

настоящих статей<sup>46</sup>. Сторонники этого взгляда в связи с этим рекомендуют исключить ссылку на «виды деятельности, не запрещенные международным правом», в проекте статьи 1.

29. Вместе с тем, согласно еще одному мнению, ссылка на «виды деятельности, не запрещенные международным правом» теперь знаменует собой основную линию, разделяющую тему ответственности государств и более широкую тему международной материальной ответственности, в рамках которой принцип предотвращения представляет собой лишь подтему. Ввиду этого ссылка была сочтена не только полезной, но и крайне важной. Кроме того, было отмечено, что следует проводить различия между «деяниями» и «видами деятельности»<sup>47</sup>. Хотя было достигнуто согласие относительно того, что лишь немногие виды деятельности (к примеру, запрещение ядерных испытаний в атмосфере или геноцида, агрессии) являются объектом запрещения по международному праву, внимание в рамках темы материальной ответственности всегда уделялось последствиям того или иного вида деятельности<sup>48</sup>.

30. Следует подчеркнуть, что рассматриваемая фраза имеет важное значение для указания на то, что утверждения о невыполнении принципа предотвращения и обязательства проявлять должную осмотрительность не порождают никакого имплицитного предположения о том, что сама деятельность является неправомерной или запрещенной. Государства, которые

<sup>46</sup> Главным экспонентом этого взгляда является Ян Браунли, *System of the Law of Nations: State Responsibility*, Part I (1983), p. 50: «Автор придерживается следующего предположения: отношения примыкающих друг к другу территориальных суверенов, разумеется, регулируются обычными принципами международной ответственности, и они могут нести материальную ответственность за последствия сверхопасных операций». «Единственными элементами темы, которые заслуживают того, чтобы Комиссия приложила усилия по созданию отдельного режима, являются понятия строгой ответственности за экологический ущерб и баланса интересов, который стремятся установить докладчики» (ibid., p. 22). См. также N.L.J.T. Horbach «The confusion about State Responsibility and Liability» 4 *Leiden Journal of International Law* 47–74 (1991). Он поддерживает «проведение отдельного исследования, не в рамках темы ответственности государств, а в качестве попытки кодифицировать и разработать аспекты международного экологического права и, таким образом, основные первичные нормы» (p. 72).

<sup>47</sup> Барбоса пояснял: «Деятельности сопутствуют бесчисленные конкретные деяния, которые тесно связаны с ней. Среди этих действий, естественно, могут быть и противоправные, которые не дают основания считать противоправной саму деятельность». *Ежегодник ... 1986 год*, том II, стр. 196.

<sup>48</sup> См. Daniel Barston Magraw, «Transboundary harm: The International Law Commission's Study of International Liability 80 A.J.I.L. 305–330 (1986)». Согласно Марго, «не представляется самоочевидным тот факт, что была бы допущена какая-то концептуальная ошибка, если ответственность за вредные последствия правомерных видов деятельности будет разрабатываться в качестве отдельной от ответственности государств темы, особенно если сам Браунли допустил подотчетность государств за сверхопасные, но правомерные виды деятельности» (pp. 3–7). Далее он полагает, что «подход в схематических набросках представляет собой запоздалую попытку признать становящийся все более общепринятым факт международного сосуществования» (p. 321) и что «ключевым элементом будет определение сферы охвата темы достаточно скромным образом, с тем чтобы не вызвать несоблюдения» (p. 322). См. также взгляды Земанека, Бервика и Сучариткуля (сноска 45 выше), которые, как представляется, не ставили под сомнение различия между материальной ответственностью и ответственностью, проводимые на основе «видов деятельности, не запрещенных международным правом».

могут быть затронуты, лишь получают возможность настаивать на выполнении сопряженных обязательств и на приостановлении соответствующего вида деятельности, когда не обеспечены надлежащие меры безопасности на этапе до наступления любого фактического вреда или ущерба<sup>49</sup>. В этой степени может быть задействована ответственность государств для осуществления обязательств, включая любую гражданскую ответственность или обязательство оператора<sup>50</sup>. Представляется неправильным предполагать, что запрет является неизбежным результатом ответственности за противоправные деяния и что сбалансированность благ и негативных сторон социально полезных видов деятельности невозможна, если не провести строгого различия в теме ответственности государств, поскольку, как отмечалось, именно содержание соответствующей нормы и абсолютность или относительность характера обязательства, о котором идет речь, имеют действительное значение. Высказывается мысль о том, что в самом крайнем случае запрещается именно ущерб, который наносит данная деятельность, как в деле «Trail Smelter», а не сама деятельность<sup>51</sup>.

## VII. Рекомендации

31. Фраза «виды деятельности, не запрещенные международным правом» была намеренно избрана лишь для того, чтобы указать на то, что вопрос международной ответственности рассматривается как первичное обязательство в противоположность вторичным обязательствам или последствиям противоправного деяния, что является предметом рассмотрения в рамках ответственности государств. Далее она нацелена на то, чтобы подчеркнуть в случае значительного трансграничного ущерба, что обязательство состоит в компенсации имевших место потерь без какой бы то ни было необходимости в том, чтобы потерпевший доказывал, что потери порождены противоправным или незаконным поведением, или чтобы поведение само было противоправным или незаконным. Ликвидация или по крайней мере сокращение такого бремени доказывания считались необходимыми для установления правового режима, который как удерживал бы оператора опасных видов деятельности, так и обеспечивал бы оперативную защиту или компенсацию потерпевшим в случае все возрастающего круга экологических опасностей, когда каузальную связь нельзя легко установить с высокой степенью научной достоверности или в соответствии с критерием «разумного и благоразумного» лица.

<sup>49</sup> Karl Zemanek, *op. cit.*, p. 197. См. также Второй доклад о предотвращении трансграничного ущерба от опасных видов деятельности, A/CN.4/501, пункты 35–37.

<sup>50</sup> Рассмотрение связей между режимами ответственности государств и материальной ответственности и международной гражданской ответственности, см. Alan Rosas, “State Responsibility and Liability under Civil Liability Regimes”, O. Bring and Said Mahmoud (eds.), *Current International Law Issues: Nordic Perspectives (Essays in honour of Jerzy Sztucki)*. Вместе с тем к ответственности государств и материальной ответственности применяются различные стандарты материальной ответственности, бремени доказывания и средств защиты. См. также Teresa A. Berwick, “Responsibility and Liability for Environmental Damage: A Roadmap for International Environmental Regimes”, *Georgetown International Environmental Law Review*, 257–267 (1998).

<sup>51</sup> См. M.B. Akehurst, “International Liability for Injurious Consequences Arising out of Acts not Prohibited by International Law”, *XVI Netherlands Yearbook of International Law* 3–16 (1985), Alan E. Boyle, сноска 55 выше.

32. Вышеуказанные соображения обоснованы, но, как представлялось бы, связаны с вопросами ответственности за ущерб и не подпадают под сферу охвата проектов статей, которые нацелены на управление риском в рамках предотвращения значительного трансграничного ущерба. Акцент на «физической связи», строго ограничивая таким образом сферу охвата проектов статей, помог бы гораздо более прямо установить каузальную или пространственную связь применительно к видам деятельности, охватываемым проектами статей, нежели применительно к ущербу, возникающему в других случаях.

33. Критерий сбалансированности интересов, включенный в статьи 3, 10, 11 и 12, будет применим ко всем видам деятельности, за исключением тех, которые прямо запрещены конвенцией или соглашением или международным обычным правом. Виды деятельности, осуществляемые в целях развития, не являются частью какого бы то ни было подобного абсолютного или общего запрета. В случае таких видов деятельности государства, учитывая возрастающую взаимозависимость, особенно между региональными сообществами, принимают на вооружение методы комплексного управления сопряженными рисками, деля между собой блага и издержки.

34. Еще один подход, который подчеркивается в нынешних проектах статей, состоит в том, что обязательство сотрудничать и проводить консультации между всеми заинтересованными государствами не дает право государствам, которые могут быть затронуты, накладывать вето, за исключением права искать возможность, чтобы быть вовлеченными в разработку и, когда это необходимо, осуществление системы управления риском, совместно разделяемым с государством происхождения.

35. Учитывая вышесказанное, есть мнение, что фраза «виды деятельности, не запрещенные международным правом» могла бы рассматриваться на предмет ее исключения из статьи 1 проектов статей о предотвращении. Любое принятое в этой связи Комиссией решение не наносило бы, разумеется, ущерба решению, принятому Комиссией на последней сессии<sup>52</sup>.

36. И наконец, целый ряд редакционных предложений был сделан в ходе прений по данной теме в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи в 1998 и 1999 годах и в замечаниях, впоследствии представленных некоторыми государствами. Эти предложения были внимательно рассмотрены в Рабочей группе Комиссии в ходе первой части ее пятьдесят второй сессии. Пересмотренный свод проектов статей, составленный на основе проведенных консультаций, излагается в приложении к настоящему докладу для рассмотрения и принятия Комиссией этого свода статей во втором чтении. Учитывая характер связанной с этим работы, рекомендуется также принять эти проекты статей в качестве рамочной конвенции.

<sup>52</sup> «... отложить рассмотрение вопроса о международной ответственности до завершения рассмотрения проектов статей о предотвращении трансграничного ущерба от опасных видов деятельности во втором чтении»; см. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят четвертая сессия, Дополнение № 10 и исправления* (A/54/10 и Corr.1 и 2), пункт 608.

## Приложение

### **Пересмотренные проекты статей, рекомендованные после рассмотрения во втором чтении по итогам обсуждений, проведенных в Рабочей группе**

#### **Предотвращение значительного трансграничного ущерба**

*Генеральная Ассамблея,*

*учитывая* положения пункта 1(а) статьи 13 Устава Организации Объединенных Наций,

*ссылаясь* на свою резолюцию 1803 (XVII) от 14 декабря 1962 года, содержащую Декларацию о постоянном суверенитете над природными ресурсами,

*ссылаясь также* на свою резолюцию 41/128 от 4 декабря 1986 года, содержащую Декларацию о праве на развитие,

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

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

*признавая* важность содействия международному сотрудничеству,

*выражая* свою глубокую признательность Комиссии международного права за проделанную ею полезную работу над темой предотвращения значительного трансграничного ущерба,

*принимает* Конвенцию о предотвращении значительного трансграничного ущерба, содержащуюся в приложении к настоящей резолюции;

*предлагает* государствам и региональным организациям экономической интеграции стать участниками Конвенции.

#### **Приложение**

### **Конвенция о предотвращении значительного трансграничного ущерба от опасных видов деятельности**

#### **Статья 1**

##### **Виды деятельности, к которым применяются настоящие проекты статей**

Настоящие проекты статей применяются к не запрещенным международным правом видам деятельности, которые сопряжены с риском причинения значительного трансграничного ущерба в силу своих физических последствий.

## Статья 2

### Употребление терминов

Для целей настоящих статей:

а) «риск причинения значительного трансграничного ущерба» означает такой риск, который находится в диапазоне от высокой вероятности причинения значительного ущерба до низкой вероятности причинения катастрофического ущерба ~~охватывает низкую вероятность причинения катастрофического ущерба и высокую вероятность причинения иного значительного ущерба;~~

б) «ущерб» включает ущерб, причиненный лицам, имуществу или окружающей среде;

в) «трансграничный ущерб» означает ущерб, причиненный на территории или в иных местах, находящихся под юрисдикцией или контролем государства, иного, чем государство происхождения, независимо от того, имеют ли соответствующие государства общую границу;

г) «государство происхождения» означает государство, на территории или в иных местах, находящихся под юрисдикцией или контролем которого осуществляются виды деятельности, указанные в проекте статьи 1;

д) «государство, которое может быть затронуто» означает государство, на территории которого может наступить значительный трансграничный ущерб или которое осуществляет юрисдикцию или контроль в отношении любого иного места, где может наступить такой ущерб;

е) «соответствующие государства» означает государство происхождения и государства, которые могут быть затронуты.

## Статья 3

### Предотвращение

Государства **происхождения** принимают все надлежащие меры для предотвращения или сведения к минимуму риска причинения значительного трансграничного ущерба.

## Статья 4

### Сотрудничество

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

## Статья 5

### Осуществление

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

**Статья 6 [7]<sup>1</sup>****Разрешение**

1. Предварительное разрешение государства *происхождения* требуется для:

а) всех подпадающих под сферу охвата настоящих проектов статей видов деятельности, осуществляемых на территории или в иных местах под юрисдикцией или контролем государства;

б) любого крупного изменения в виде деятельности, упомянутом в подпункте (а);

с) плана изменить вид деятельности, который может превратить его в вид деятельности, подпадающий под сферу охвата настоящих проектов статей.

2. Устанавливаемое государством требование в отношении разрешения применяется ко всем ранее осуществлявшимся видам деятельности, охватываемым настоящими проектами статей. Разрешения, уже данные государством для ранее существовавших видов деятельности, рассматриваются повторно, с тем чтобы соблюсти положения настоящих проектов статей.

3. В случае невыполнения требований в отношении разрешения дающее разрешение государство *происхождения* принимает надлежащие меры, в том числе, если это необходимо, прекращает действие такого разрешения.

**Статья 7 [8]****Оценка воздействия**

Любое решение в отношении разрешения какого-либо вида деятельности, охватываемого настоящими проектами статей, основывается, **в частности**, на **оценке** возможного трансграничного ущерба, причиняемого этим видом деятельности.

**Статья 8 [9]****Информирование населения**

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

**Статья 9 [10]****Уведомление и информация**

1. Если упомянутая в статье 7 [8] оценка указывает на риск причинения значительного трансграничного ущерба, государство происхождения до принятия решения в отношении разрешения определенного вида деятельности

<sup>1</sup> Статья 6 перенесена в конец проектов статей, а остающиеся проекты статей соответствующим образом перенумерованы. Предыдущий номер проекта статьи указывается в квадратных скобках.

своевременно уведомляет об этом риске и об этой оценке государства, которые могут быть затронуты, и препровождает им имеющуюся техническую и всю иную соответствующую информацию, на которой основана оценка.

**2. Государство происхождения не принимает никакого решения относительно предварительного разрешения вида деятельности до получения в разумные сроки и в любом случае в течение шестимесячного периода ответа от государств, которые могут быть затронуты.**

~~[2. Ответы государств, которые могут быть затронуты, предоставляются в течение разумного срока.]~~

## **Статья 10 [11]**

### **Консультации относительно превентивных мер**

1. Соответствующие государства, по просьбе любого из них, вступают в консультации в целях достижения приемлемых решений относительно мер, которые должны быть приняты для предотвращения или сведения к минимуму риска значительного трансграничного ущерба. **Соответствующие государства договариваются в начале таких консультаций о разумных сроках продолжительности этих консультаций.**

2. **Соответствующие** государства изыскивают решения, основанные на справедливом балансе интересов в свете статьи 11 [12].

*2бис.* В ходе консультаций государство происхождения, если его об этом просят другие государства, обеспечивает принятие надлежащих и практически осуществимых мер для сведения к минимуму риска и, в соответствующих случаях, для приостановления вида деятельности, о котором идет речь, ~~на разумный срок на шестимесячный период в отсутствие договоренности об ином~~<sup>2</sup>.

3. Если консультации, о которых говорится в пункте 1, не приводят к принятию согласованного решения, государство происхождения тем не менее учитывает интересы государств, которые могут быть затронуты в случае, если оно решит разрешить осуществление этого вида деятельности, без ущерба для прав любого государства, которое может быть затронуто.

## **Статья 11 [12]**

### **Факторы, связанные с установлением справедливого баланса интересов**

Для достижения справедливого баланса интересов, о котором говорится в пункте 2 статьи 10 [11], соответствующие государства учитывают все относящиеся к этому факторы и обстоятельства, включая:

а) степень риска причинения значительного трансграничного ущерба и наличие средств предотвращения такого ущерба, или сведения к минимуму его риска, или устранения ущерба;

б) важность деятельности с учетом ее общей пользы социального, экономического и технического характера для государства происхождения в сопоставлении с потенциальным ущербом для государств, которые могут быть затронуты;

<sup>2</sup> Бывший пункт 3 статьи 13 с добавлением термина «разумный».

с) риск причинения значительного ущерба окружающей среде и наличие средств предотвращения такого ущерба, или сведения к минимуму его риска, или восстановления окружающей среды;

d) степень, в которой государство происхождения и, в соответствующих случаях, государства, которые могут быть затронуты, готовы покрывать часть затрат на предотвращение;

e) экономическую эффективность этого вида деятельности в сопоставлении с затратами на предотвращение и с возможностью осуществления этого вида деятельности в других местах или другими средствами или его замены каким-либо альтернативным видом деятельности;

f) стандарты предотвращения, применяемые государствами, которые могут быть затронуты, к таким же или сопоставимым видам деятельности, и стандарты, применяемые в сопоставимой региональной или международной практике.

## **Статья 12 [13]**

### **Процедуры в отсутствие уведомления**

1. Если государство имеет разумные основания полагать, что вид деятельности, планируемый или осуществляемый в ~~территории или в других местах, находящихся под юрисдикцией или контролем, другого государства происхождения~~, может создать риск причинения значительного трансграничного ущерба, это государство может просить последнее применить положения статьи 9 [10]. Эта просьба сопровождается документированным пояснением с изложением его оснований.

2. В том случае, если государство происхождения тем не менее приходит к выводу, что оно не обязано давать уведомление в соответствии со статьей 9 [10], оно в разумные сроки информирует об этом другое государство, предоставляя документированное пояснение с изложением оснований такого вывода. Если этот вывод не удовлетворяет другое государство, то по его просьбе оба государства незамедлительно вступают в консультации в порядке, указанном в статье 10 [11].

~~3. В ходе консультаций государство происхождения, если об этом просит другое государство, обеспечивает принятие надлежащих и практически осуществимых мер для сведения к минимуму риска и, в соответствующих случаях, в отсутствие договоренности об ином обеспечивает приостановление осуществления данного вида деятельности на шестимесячный период<sup>3</sup>.~~

## **Статья 13 [14]**

### **Обмен информацией**

При осуществлении деятельности соответствующие государства своевременно обмениваются всей имеющейся информацией, относящейся к предотвращению или сведению к минимуму риска значительного трансграничного ущерба.

<sup>3</sup> Данный пункт перенесен в пункт 2бис статьи 11.

**Статья 14 [15]****Национальная безопасность и промышленные секреты**

Данные и информация, имеющие жизненно важное значение для национальной безопасности государства происхождения или охраны промышленных секретов **или касающиеся интеллектуальной собственности**, могут не предоставляться, однако государство происхождения добросовестно сотрудничает с другими соответствующими государствами в сообщении им информации в таком объеме, в каком она может быть сообщена в данных обстоятельствах.

**Статья 15 [16]****Недискриминация**

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

**Статья 16****Готовность к чрезвычайным ситуациям**

Государства *происхождения* разрабатывают планы чрезвычайных мер на случай чрезвычайных ситуаций, действуя при этом в сотрудничестве, при необходимости, с другими государствами, которые могут быть затронуты, и компетентными международными организациями.

**Статья 17****Уведомление о чрезвычайной ситуации**

Государства происхождения безотлагательно и самыми оперативными из имеющихся средств уведомляют **другие** государства, которые могут быть затронуты чрезвычайной ситуацией, о виде деятельности, подпадающем под сферу охвата настоящих проектов статей.

**Статья 18 [6]****Связь с другими нормами международного права**

Обязательства, вытекающие из настоящих проектов статей, не наносят ущерба любым другим обязательствам, принятым государствами по соответствующим договорам или нормам международного обычного права.

**Статья 19 [17]****Урегулирование споров**

1. Любой спор, касающийся толкования или применения настоящих проектов статей, оперативно разрешается с помощью мирных средств

урегулирования, выбранных по взаимной договоренности сторон, включая передачу спора для урегулирования с помощью посредничества, примирения, арбитража или суда.

2. Если в течение шести месяцев договоренность по этому вопросу не достигнута, соответствующие стороны, по просьбе одной из них, прибегают к назначению независимой и беспристрастной комиссии по установлению фактов. Стороны рассматривают доклад этой комиссии в духе добросовестности.

**N.B. Статьи 3, 11 и 12 взаимосвязаны. В то время как статья 3 касается обязательства предотвращения, которое несет государство происхождения, статья 11 указывает на необходимость того, чтобы это государство и государства, которые могут быть затронуты, проводили консультации друг с другом на основе критериев, в показательном порядке и неисчерпывающим образом приведенных в статье 12. Целью таких консультаций является взаимоприемлемая система управления сопряженным риском или оказание помощи предотвращению риска трансграничного ущерба. Таким образом, это никак не предназначается для освобождения государства происхождения от обязательства, которое оно несет по статье 3, а служит лишь содействию более эффективному осуществлению этого обязательства к взаимному удовлетворению всех заинтересованных государств. Достигнутое в этой связи соглашение в случае фактического трансграничного ущерба не наносит ущерба никаким претензиям, основанным на материальной ответственности или ответственности государств.**

---