



Distr.
GENERAL

A/CN.4/479
25 February 1997
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

КОМИССИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Сорок девятая сессия

12 мая-18 июля 1997 года

ДОКЛАД КОМИССИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА О РАБОТЕ ЕЕ СОРОК ВОСЬМОЙ СЕССИИ
(1996 ГОД)

Тематическое резюме обсуждения, состоявшегося в Шестом комитете
Генеральной Ассамблеи на ее пятьдесят первой сессии,
подготовленное Секретариатом

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ВВЕДЕНИЕ	1 - 4	3
ТЕМАТИЧЕСКОЕ РЕЗЮМЕ	5 - 102	3
А. Ответственность государств	[см. A/CN.4/479/Add.1]	
В. Правопреемство государств и его последствия для гражданства физических и юридических лиц	5 - 22	3
1. Общие соображения	5 - 8	3
2. Подход к рассмотрению двух аспектов темы	9 - 10	4
3. Итог работы над темой о гражданстве физических лиц	11 - 12	4
4. Комментарии к предложениям Рабочей группы относительно возможного будущего документа о гражданстве физических лиц в ситуациях правопреемства государств	13 - 22	5

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
C. Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом	23 - 64	6
1. Общий подход к теме	23 - 28	6
2. Сфера охвата темы	29 - 47	8
3. Подход к ответственности и компенсации	48 - 59	12
4. Будущая работа над темой	60 - 64	14
D. Оговорки к договорам	65 - 75	15
1. Общие комментарии	65 - 67	15
2. Характер и функции оговорок	68 - 70	16
3. Роль договорных органов в отношении оговорок	71 - 72	16
4. Будущая организация работы	73 - 75	17
E. Общие выводы и рекомендации	76 - 102	18
1. Доклад Комиссии	76 - 77	18
2. Будущие сессии Комиссии	78 - 79	18
3. Различие между кодификацией и прогрессивным развитием	80 - 84	18
4. Связь с Шестым комитетом	85 - 88	19
5. Роль специальных докладчиков	89 - 91	20
6. Возможные темы для будущей работы	92 - 98	21
7. Отношения с другими органами	99	22
8. Пересмотр статута Комиссии	100 - 102	23

ВВЕДЕНИЕ

1. На своей пятьдесят первой сессии Генеральная Ассамблея по рекомендации Генерального комитета постановила на своем 3-м пленарном заседании 20 сентября 1996 года включить в повестку дня сессии пункт, озаглавленный "Доклад Комиссии международного права о работе ее сорок восьмой сессии"¹ и передать его на рассмотрение в Шестой комитет.
2. Шестой комитет рассматривал этот пункт на своих 31-41-м, 48-м и 49-м заседаниях, состоявшихся 4-8, 11-15 и 27 ноября 1996 года. Председатель Комиссии международного права на ее сорок восьмой сессии г-н Ахмет Махью представил доклад Комиссии: главы I и II - на 31-м заседании 4 ноября; главу III - на 34-м заседании 7 ноября; главы IV, V и VI - на 37-м заседании 11 ноября; и главу VII - на 40-м заседании 14 ноября. На своем 48-м заседании 27 ноября 1996 года Шестой комитет принял проект резолюции A/C.6/51/L.17, озаглавленный "Доклад Комиссии международного права о работе ее сорок восьмой сессии". Проект резолюции был принят Генеральной Ассамблеей на ее 85-м заседании 16 декабря 1996 года в качестве резолюции 51/160.
3. В пункте 17 резолюции 51/160 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря подготовить и распространить тематическое резюме прений, состоявшихся по докладу Комиссии на пятьдесят первой сессии Ассамблеи. Во исполнение этой просьбы Секретариат подготовил настоящий документ, содержащий тематическое резюме прений.
4. Документ состоит из пяти разделов: А. Ответственность государств; В. Правопреемство государств и его последствия для гражданства физических и юридических лиц; С. Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом; D. Поправки к договорам; и Е. Общие выводы и рекомендации.

ТЕМАТИЧЕСКОЕ РЕЗЮМЕ

А. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВ

[См. A/CN.4/479/Add.1]

В. ПРАВОПРЕЕМСТВО ГОСУДАРСТВ И ЕГО ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ГРАЖДАНСТВА ФИЗИЧЕСКИХ И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

1. Общие соображения

5. Работа Комиссии над этой темой была в целом поддержана. Указывалось, что эта тема связана с анализом соответствующих ролей внутригосударственного и международного права в отношении гражданства. Хотя была признана первичная роль внутригосударственного права, было подчеркнуто, что международное право предусматривает определенные ограничения свободы действий государств, особенно в области прав человека. Были высказаны различающиеся мнения относительно существования на нынешнем этапе общего права на гражданство по международному праву, но вместе с тем была подчеркнута важность избежания безгражданства.

¹ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят первая сессия, Дополнение № 10 и исправление (A/50/10 и Corr.1).

6. Что касается методов работы, то отмечалось, что Комиссии следует принять гибкий подход, связанный как с кодификацией, так и прогрессивным развитием международного права. Вместе с тем указывалось на важность проведения четкого различия между *lex lata* и *lex ferenda* в этой области.

7. Было выражено мнение о том, что одна из основных целей Комиссии должна заключаться в разработке всеобъемлющего реестра практики государств из всех регионов мира. Было сочтено, что Комиссии следует ограничить содержание темы до минимума и не браться за вопросы, которые не нуждаются в регулировании.

8. Была упомянута недавно принятая Европейской комиссией "Демократия через закон" (Венецианская комиссия) Декларация о последствиях правопреемства государств для гражданства физических лиц. Отмечалось, что этот документ мог бы стать полезным ориентиром для Комиссии международного права. В этом контексте в более общем плане был сделан акцент на важном значении более тесной координации между международными органами, занимающимися идентичными вопросами.

2. Подход к рассмотрению двух аспектов темы

9. Большинство представителей согласилось с предложенным Комиссией подходом, предусматривающим раздельное рассмотрение вопроса о гражданстве физических лиц и вопроса о гражданстве юридических лиц, а также уделение первоочередного внимания первому вопросу, который, как утверждалось, связан с правами человека, в то время как последний поднимает проблемы экономического порядка.

10. Вместе с тем было выражено мнение о том, что вопрос о гражданстве юридических лиц также порождает ряд нуждающихся в решении важных проблем. Кроме того, отмечалось, что в некоторых случаях правопреемства государств гражданство юридических лиц может затрагивать имущественные права физических лиц и тем самым и права человека.

3. Итог работы над темой о гражданстве физических лиц

11. Многие представители поддержали предварительное предложение Комиссии о том, что результатом работы над темой о гражданстве физических лиц должна стать декларация Генеральной Ассамблеи, состоящая из статей с комментариями. В этой связи указывалось, что такие не имеющие обязательной силы документы обладают определенным легализующим воздействием, поскольку в их отношении существует презумпция их правомерности; что опыт свидетельствует о том, что они воздействуют на отношения между государствами; и что Международный Суд ссылался на декларации в качестве доказательства *opinio juris* сообщества государств.

12. В то же время было выражено также мнение о том, что на данном этапе преждевременно решать вопрос об окончательном итоге работы. Кроме того, некоторые представители высказались в пользу разработки обязательного документа, который, по их мнению, является более подходящим, если цель заключается в установлении обязательств государств или норм в отношении конкретных ситуаций, касающихся правопреемства государств, а не в разработке общих принципов.

4. Комментарии к предложениям Рабочей группы относительно
возможного будущего документа о гражданстве физических
лиц в ситуациях правопреемства государств²

13. Было поддержано предложение Рабочей группы о том, что будущий документ следует разделить на две части: первая часть будет содержать общие принципы, касающиеся гражданства в любых ситуациях правопреемства государств, а вторая часть – нормы, касающиеся конкретных ситуаций правопреемства государств. В связи со второй частью было выражено мнение о целесообразности сохранения категорий, которые были приняты Комиссией для кодификации правопреемства в отношении вопросов иных, чем договоры, а не категорий, принятых ею применительно к правопреемству в отношении договоров.

14. Что касается права на гражданство одного из государств-правопреемников, то было сочтено существенно важным, чтобы в документе предусматривалось право каждого гражданина государства-предшественника на гражданство по меньшей мере одного из государств-правопреемников. Привлекалось внимание к тому, что в Декларации Венецианской комиссии содержится норма, в соответствии с которой во всех случаях правопреемства государство-правопреемник должно предоставлять свое гражданство гражданам государства-предшественника, которые постоянно проживают на территории затронутой правопреемством, то есть норма, которая, как считается, согласуется с практикой государств и общим международным правом. Кроме того, отмечалось, что согласно положениям Декларации желательно, чтобы государство-правопреемник предоставляло свое гражданство лицам – выходцам с рассматриваемой территории, являющимся гражданами государства-предшественника, которые во время правопреемства не проживали на этой территории, а также постоянным жителям такой территории, которые во время правопреемства имели гражданство третьего государства.

15. Было выражено мнение о том, что чрезвычайно важно, чтобы в будущем документе был сделан акцент на обязанности государств избегать безгражданства. Отмечалось, что в Декларации Венецианской комиссии предусматривается, что государство-правопреемник должно предоставлять свое гражданство любым лицам, будь то постоянным жителям соответствующей территории или лицам – выходцам с этой территории, которые утратили бы гражданство в результате правопреемства, а также не должно лишать своего гражданства собственных граждан, которые не смогли приобрести гражданство государства-правопреемника.

16. Было выражено мнение о том, что право оптации существует в обычном международном праве. Однако было также высказано мнение об отсутствии общего обязательства государств предоставлять право оптации лицам в случае правопреемства государств, равно как и отсутствии правового основания для того, чтобы физическое лицо могло выбирать второе или третье гражданство. Было предложено, чтобы период времени, в течение которого может быть реализовано право оптации, составлял не менее пяти лет с даты промульгации соответствующего закона. Указывалось, что в Декларации Венецианской комиссии содержатся подробные положения о праве оптации, а также новая норма, которая вместе с тем соответствует международным стандартам в области прав человека и предусматривает, что осуществление права оптации не должно иметь вредных последствий для соответствующих лиц, особенно в отношении их права на проживание в государстве-правопреемнике и их движимого или недвижимого имущества, находящегося в этом государстве.

² Одна делегация представила письменные комментарии по этому вопросу, которые могут быть представлены членам Комиссии по их просьбе.

17. Было поддержано включение четко сформулированного принципа недискриминации на основе этнических, религиозных, языковых или иных аналогичных мотивов. Указывалось, что в Декларации Венецианской комиссии также содержатся положения о недискриминации.

18. Было подчеркнуто важное значение принципа запрещения произвольных решений.

19. Было поддержано включение положения, обеспечивающего доступ к административным или судебным процедурам и своевременное принятие соответствующих решений.

20. Было выражено мнение о необходимости принятия мер, направленных на то, чтобы члены одной семьи имели одно и то же гражданство. Предлагалось использовать в будущем положение о целостности семей фразу "необходимые меры", а не фразу "разумные меры".

21. В то время как было признано важное значение обязательства проводить консультации и переговоры для урегулирования любых потенциальных проблем, которые могут возникнуть в результате правопреемства государств, было привлечено внимание к тому, что такой процесс может быть очень длительным и что между тем могла бы сложиться ситуация массового безгражданства.

22. Указывалось, что лишь затронутое или потерпевшее государство имело бы право поднимать вопрос о несоблюдении другим государством положения, содержащего в себе обязательства одного государства по отношению к другим государствам. Было также выражено мнение о том, что если нормы будут сформулированы на основе положений по вопросам прав человека, на которые физическое лицо может непосредственно ссылаться в споре с государством, то эти нормы были бы неэффективными без механизма обеспечения их осуществления; при отсутствии такого механизма требовалось бы сформулировать нормы таким образом, чтобы они были применимы в процессе межгосударственных сношений.

C. МЕЖДУНАРОДНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ВРЕДНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ДЕЙСТВИЙ, НЕ ЗАПРЕЩЕННЫХ МЕЖДУНАРОДНЫМ ПРАВОМ

1. Общий подход к теме

23. Многие представители отметили, что эта тема касается главным образом видов деятельности, типичных для современного индустриального общества, например, деятельности, связанной с атомными электростанциями, химической и космической промышленностью, морской перевозкой нефти и других опасных или загрязняющих окружающую среду веществ, которая, безусловно, имеет бесспорную политическую и экономическую ценность, но при этом также сопряжена со значительным риском с точки зрения безопасности людей и охраны окружающей среды. Такая деятельность, независимо от того, осуществляется ли она на суше или на судах, летательных аппаратах или космических объектах, может наносить ущерб в других государствах или в районах, которые не находятся под юрисдикцией какого-либо конкретного государства. Было достигнуто согласие о том, что, хотя государства могут осуществлять или санкционировать опасные виды деятельности на их территории или других районах под их юрисдикцией, по-прежнему сохраняется вопрос о том, должны ли они нести ответственность за ущерб, причиненный другим государствам или общим районам в таких случаях.

24. Отмечалось, что, когда Комиссия включила эту тему в свою программу работы, некоторые из ее членов и некоторые члены Шестого комитета посчитали претенциозным вторгаться в область,

в которой, как полагают многие государства, они обладают абсолютной свободой действий. Однако эту позицию уже невозможно отстаивать с учетом того, что в пункте 29 своего консультативного заключения 1996 года о законности угрозы ядерным оружием или его применения Международный Суд заявил, что общее обязательство государств обеспечивать, чтобы деятельность под их юрисдикцией и контролем не наносила ущерб окружающей среде других государств или районов за пределами национального контроля, в настоящее время входит в свод норм международного права, касающийся окружающей среды. Отмечалось далее, что, как представляется, тенденция в международном праве в рассматриваемой области указывает на то, что сложилась общая норма, требующая, чтобы государства избегали ущерба или риска ущерба в результате рассматриваемой деятельности. В этой связи упоминался принцип 21, принятый на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей человека среде в Стокгольме в 1972 году и подтвержденный во многих резолюциях Генеральной Ассамблеи и принципах 2 и 13 Рио-де-Жанейрской декларации об окружающей среде и развитии.

25. Отмечалось, что регламентация потенциально вредных внешних воздействий интенсивной промышленной деятельности, не запрещенной международным правом, и поиск баланса между прибылью, извлекаемой из такой деятельности, и бременем, ложащимся на третьи стороны, могли бы быть достигнуты различными путями, например, с помощью принципа "загрязнитель платит", который не является применимым во всех случаях, или режима гражданской ответственности или ответственности государств, или их сочетания.

26. Некоторые делегации заявили, что тема о международной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом, является приоритетной, и высоко оценили доклад Рабочей группы. По их мнению, доклад Рабочей группы представляет собой хорошую основу для дальнейшей работы Редакционного комитета. Они согласились с мнением о том, что по существу необходимо учитывать два следующих элемента: предотвращение в самом широком смысле этого слова трансграничного ущерба в результате деятельности, не запрещенной международным правом, и компенсация за трансграничный ущерб. Было выражено мнение о том, что Рабочая группа правильно предположила, что государству ничто не мешает заниматься деятельностью, не запрещенной международным правом, даже если такая деятельность способна нанести ущерб за пределами национальных границ, но что может наступить его ответственность, даже если деятельность характеризуется как законная. Вместе с тем отмечалось, что в некоторых случаях только упомянутые в комментарии вопросы должны быть включены в текст статей, в то время как в других случаях необходимы дополнительные статьи.

27. Отмечалось, что с самого начала основным камнем преткновения в работе над этой темой является вопрос о ее теоретической основе и ее связи с ответственностью государств. Было выражено мнение о том, что тот факт, что некоторые виды деятельности не запрещены международным правом, имеет значение для решения вопроса ответственности и компенсации. Большинство видов деятельности, которые наносят ущерб, не являются незаконными. В целях устранения определенной концептуальной путаницы было предложено изменить название темы, с тем чтобы оно звучало примерно таким образом: "Предотвращение трансграничного ущерба и компенсация за него".

28. Вместе с тем некоторые другие представители высказали оговорки относительно работы Комиссии над этой темой. Они настоятельно призвали Комиссию учесть озабоченность правительств при планировании ее будущей работы. Они отметили, что в стремлении объединить концепции оценки экологического воздействия и ответственности Комиссия затронула сложные вопросы. Кроме того, действующие соглашения свидетельствуют о необходимости в режимах ответственности, специально разработанных для определенных видов деятельности. По их мнению, нецелесообразно и даже не совсем желательно устанавливать единый режим для всех случаев и уж, безусловно,

необязательный режим. Они выразили мнение о том, что проекты статей обязали бы государства установить процедуру оценки экологического воздействия для практически всех видов деятельности, которые могут наносить значительный трансграничный ущерб, и они подразумевают ответственность государств за любой подобный ущерб. По их мнению, Комиссия должна еще более сфокусировать свое внимание и ограничить тему особо опасными видами деятельности, и любой режим в этой области должен поощрять международное сотрудничество и переговоры, а не предусматривать обязательства оценивать риски и предоставлять компенсацию или другое возмещение.

2. Сфера охвата темы

29. Что касается сферы охвата темы, то отмечалось, что основной вопрос заключается в согласовании права государства заниматься законной деятельностью и права государства эксплуатировать свои объекты без помех в результате деятельности другого государства. Для увязки этих прав необходимо применение принципа *sic utere tuo ut alienum non laedas*, что неизбежно ведет к мерам, направленным на предотвращение ущерба, и наступлению ответственности в случае нанесения ущерба. Многие делегации выразили удовлетворение подходом, отраженным в проектах статей, и высказали мнение о том, что они представляют собой достаточную основу для дальнейшей работы.

30. По мнению некоторых представителей, Рабочая группа правильно поступила, решив не составлять перечень видов деятельности, сопряженных с риском трансграничного ущерба, поскольку невозможно предвидеть все виды деятельности, которые могут быть сопряжены с риском в будущем. Существует опасность того, что любой такой перечень будет неполным и будет нуждаться в регулярном обновлении с учетом научно-технического прогресса, который увеличивает опасность трансграничного ущерба. Кроме того, за исключением некоторых конкретных видов деятельности, риски и ущерб, которые могут возникнуть в результате того или иного вида деятельности, зависят в основном от того, каким образом и в каком контексте он осуществляется. Однако было выражено мнение о том, что было бы полезным включить просто показательный перечень в статью 1, поскольку тогда было бы легче обязать государства принимать превентивные меры в отношении перечисленных видов деятельности и веществ.

31. Что касается статьи 1, то некоторые представители заявили, что деятельность иная, чем деятельность, сопряженная с риском нанесения значительного трансграничного ущерба, должна быть включена, поскольку в противном случае была бы исключена возможность возмещения третьей стороне ущерба, нанесенного, например, промышленными выбросами или выхлопами двигателей внутреннего сгорания. Кроме того, было отмечено, что хотя установление ответственности государств за деятельность с непредвиденными последствиями может оказаться обременительным, было бы еще более несправедливым предоставлять ни в чем не повинным государствам в одиночку нести бремя потерь. Кроме того, было выражено мнение о том, что установление ответственности за непредвиденные потери будет стимулировать государства проявлять особую осмотрительность, а возможность предусмотреть риск включена в проекты статей в качестве одного из элементов, подлежащих рассмотрению в ходе переговоров о компенсации. В этой связи отмечалось, что обязательства в отношении предотвращения, содержащиеся в главе II проектов статей, не должны применяться к видам деятельности по статье 1b, но в то же время обязательства в отношении компенсации, содержащиеся в главе III, должны применяться к ним.

32. Некоторые делегации выразили мнение о том, что сферу охвата проектов статей не следует расширять: статья 1a и без того уже является слишком широкой. Установление ответственности (статья 5) за все законные виды деятельности, которые сопряжены с любым риском значительного трансграничного ущерба, делает это предложение слишком громоздким для работы; нечего даже думать о каком бы то ни было расширении режима. Если эту тему ограничить особо

опасными видами деятельности, то, видимо, было бы полезным составить просто показательный перечень подобных видов деятельности. Дополнительная проблема заключается в том, что в статье 1а не определяется "деятельность"; как представляется, текст будет применим даже по отношению к законной экономической политике или политике в области развития. Кроме того, в статье 2b содержится по существу лишенное пределов определение "трансграничного ущерба"; формулировку следует ограничить физическим и сопутствующим экономическим ущербом.

33. Отмечалось также, что в статье 1 не определен термин "значительный трансграничный ущерб", который имеет центральное значение для всего режима. Некоторые делегации выразили мнение о том, что отсутствие такого определения является еще более значимым, поскольку в статье 21 содержится указание просто на переговоры и отсутствует положение об обязательном судебном урегулировании претензий. В этой связи было выражено мнение о том, что пункт 4 комментария к статье 2 не заменяет предписание и не является полезным для целей оперативного определения. Если определение сформулировать невозможно, то необходимо предусмотреть процедуру, которая идет дальше простых переговоров.

34. Что касается вопроса о том, следует ли расширять сферу охвата статей, то было также выражено мнение о том, что основной момент заключается в том, что потерпевшие стороны должны иметь возможность получить компенсацию или иное возмещение независимо от того, была ли сопряжена деятельность с риском причинения ущерба. Последствия ущерба должны быть компенсированы, и государство происхождения ущерба должно брать на себя ответственность в соответствии с принципом ответственности государства за деятельность, осуществляемую на его территории и затрагивающую другие государства. Это не исключает гражданской ответственности физических лиц. Кроме того, отмечалось, что ответственность государства будет увеличиваться, если оно не приняло или не соблюло превентивные меры.

35. Что касается статьи 2, то указывалось, что в связи с определениями в подпунктах a и b проблем не возникает, однако появляется возможное частичное дублирование критериев территории, юрисдикции и контроля в подпунктах c и d, которое сложно устранить с помощью этого документа в его нынешнем виде. Кроме того, отмечалось, что юрисдикционный контроль или суверенитет над территорией сам по себе не создает основы для международной ответственности государств, поскольку решающее значение имеет реальный контроль за деятельностью, осуществляемой на территории того или иного государства.

36. Некоторые представители выразили мнение о том, что статья 3 представляет собой положение основополагающего характера, которое признает ограничения свободы действий государств, и что к ее точному формулированию необходимо подходить с чрезвычайной осторожностью.

37. Было также выражено мнение о том, что статья 4 представляет собой изложение принципа и что поэтому к ее формулированию следует подходить осторожно. Отмечалось, что в пункте 1 комментария к статье 4 говорится о предотвращении ущерба или сведении его к минимуму, в то время как в статье главным образом предусматривается предотвращение риска или сведение его к минимуму; кроме того, термин "должная осмотрительность" фигурирует в пункте 4 комментария к статье 4, но отсутствует в статьях. Предлагалось также укрепить основу обязательств, содержащихся в главе II, посредством замены слова "надлежащий" словом "возможный" в статье 4. Статья 4 была также одобрена, поскольку в ней предусматривается, что все государства должны принимать надлежащие меры для предотвращения риска трансграничного ущерба или сведения его к минимуму. Было выражено мнение о том, что это представляет собой обязательство проявлять "должную осмотрительность" в соответствии с практикой государств и международной судебной практикой.

38. Было поддержано включение проекта статьи 5. Отмечалось, что в проекте статьи 5 об ответственности за трансграничный ущерб было бы предпочтительным изложить принцип компенсации более ясно и четко. Эта статья должна быть согласована со статьями в главе III, которые предусматривают, что компенсация за ущерб должна являться предметом переговоров между государством происхождения и потерпевшим государством в соответствии с принципом, предусматривающим, что жертва ущерба не должна нести все потери в одиночку. Отмечалось, что это мнение сложилось под воздействием излишне ограниченной концепции ответственности за правомерные деяния, которую необходимо также изменить в контексте главы III проекта. Отмечалось, что статья 5 об ответственности должна быть более точной и что в тексте необходимо ясно указать, что защищаются не только физические лица и имущество, но и окружающая среда. Кроме того, указывалось, что из текста не ясно, за что именно полагается компенсация; как минимум, компенсация должна производиться в связи с понесенными расходами.

39. Было выражено мнение о том, что принцип сотрудничества, изложенный в проекте статьи 6, является существенно важным для определения наилучших способов предотвращения риска нанесения значительного трансграничного ущерба или сведения его к минимуму. Было сочтено обоснованным включить в перечень помощь международных организаций, которые являются идеальным форумом для согласования вступающих в противоречие друг с другом интересов государств, если их вмешательство не представляет собой препятствие для предотвращения и уменьшения риска. Некоторые делегации также выразили мнение о том, что статью 6 можно было бы уточнить посредством прямого указания на обязательство направлять уведомление в случаях нанесения ущерба, несмотря на то, что это подразумевается в обязательстве сотрудничать добросовестным образом.

40. Что касается статьи 7, то отмечалось, что ее можно улучшить посредством включения положения о том, что государства должны обеспечивать наличие эффективных средств правовой защиты в национальных судах; статья в ее нынешнем виде не предусматривает четкой обязанности делать это.

41. Было выражено мнение о том, что в целом статьи 9–19 соответствуют международной практике, отраженной в договорах и документах международных организаций и других не имеющих обязательной силы международных документах. Было достигнуто согласие о том, что обязательство, связанное с предотвращением, влечет за собой последствия, касающиеся главным образом размера компенсации. Принцип ответственности за законные действия должен быть отдельным от принципа ответственности за незаконные действия, которые являются результатом нарушения первичной нормы.

42. Было предложено включить отдельную статью о мониторинге и прямо указать в статье 9, что государства не должны санкционировать деятельность, сопряженную с риском трансграничного ущерба, если не приняты меры для предотвращения такого ущерба. В этой связи отмечалось, что комментарий является более ясным и точным, чем сама статья.

43. Указывалось, что требуемую статьей 10 "оценку" следует заменить более конкретной "оценкой экологического воздействия", которая предусмотрена в принципе 17 Рио-де-Жанейрской декларации об окружающей среде и развитии и в настоящее время является признанным понятием в международном экологическом праве.

44. Некоторые делегации выразили мнение о том, что в статье 13 следует разъяснить, что когда в результате оценки определено наличие риска, уведомление должно направляться до санкционирования согласно статьям 9 и 10.

45. Было выражено мнение о том, что выражение "когда это возможно и с помощью таких средств, которые являются целесообразными" в статье 15, является слишком неопределенным. Кроме того, для обеспечения того, чтобы представленная информация была той же, что и информация, представленная потенциально затрагиваемым государствам, было предложено использовать в этой статье ту же формулировку, что и в статье 13 и указать на "имеющуюся техническую и другую соответствующую информацию, на которой основана оценка".

46. Хотя было достигнуто согласие о том, что важно защищать информацию, которая имеет жизненно важное значение для национальной безопасности или охраны промышленных секретов, было также предложено, чтобы статья 16 отражала элемент пропорциональности, особенно в тех случаях, когда источником происхождения ущерба является предприятие, секреты которого охраняются.

47. Было выражено мнение о том, что в статье 17 в значительной степени кодифицируются некоторые основные принципы добрососедства. Отмечалось, что пункт 3 этой статьи ясно предусматривает, что завершение консультаций не освобождает государство происхождения от ответственности и что оно обязано принимать во внимание интересы затронутого государства. Поэтому было выражено мнение о том, что можно было бы рассмотреть возможность установления более широкой обязанности разрешать споры в третейском порядке, особенно в связи с тем, что текст не содержит прямого указания на процедуру в национальных судах государства происхождения, которая обсуждается в общем комментарии к главе III.

3. Подход к ответственности и компенсации

48. По мнению некоторых представителей, подход к вопросу о компенсации или ином возмещении в главе III проекта является шагом в правильном направлении. Однако они предостерегли против терминологической путаницы. Они заявили, что они готовы согласиться с исключением "абсолютной ответственности" или даже "строгой ответственности", как это указано в пункте 1 общего комментария к этой главе, при условии сохранения ответственности без вины. В конце концов, по их мнению, без положений об ответственности без вины будет отсутствовать основание для компенсации. Они также выразили мнение о том, что можно было бы предпринять усилия, с тем чтобы пойти немного дальше в случае с обязательством проводить переговоры посредством включения требований заключать соглашения с затрагиваемым государством или лицами и предоставлять действительную компенсацию, при том понимании, что на более позднем этапе будет создан механизм разрешения споров в целях обеспечения соблюдения этого обязательства. Была дана сдержанная оценка формулировке в комментарии к статье 21, где говорится о том, что принцип, согласно которому жертва ущерба не должна нести все потери в одиночку, подразумевает, что компенсация или иное возмещение могут не всегда быть полными. Этот так называемый принцип мог бы использоваться в качестве предлога для виктимизации соседних государств посредством осуществления деятельности, которая наносит значительный трансграничный ущерб.

49. Отмечалось, что один важный вопрос в этой главе статей заключается в том, должна ли выплачиваться компенсация даже в том случае, если государство происхождения проявило должную осмотрительность и попыталось предотвратить трансграничный ущерб. Как представляется, проект статьи 22b предполагает, что один из важных факторов в рамках переговоров состоит в степени, в которой была проявлена должная осмотрительность; это подразумевает наличие обязательства проявлять должную осмотрительность для предотвращения ущерба, а не абсолютного обязательства предотвращать его. В этой связи отмечалось, что стандарт должной осмотрительности не подходит для всех видов деятельности, которые могут наносить значительный трансграничный ущерб, поскольку существуют определенные сверхопасные виды деятельности, которые могут требовать

стандарта строгой ответственности. Как представляется, употребление выражения "должная осмотрительность" безо всякой на то нужды закрепит стандарт ответственности, который подлежит развитию в рамках международно-правового режима – например, по мере обострения экологических кризисов – что приведет к более строгому подходу к ответственности, это выражение могло бы быть заменено фразой "всеми надлежащими мерами" (см. также пункт 31 выше).

50. Однако некоторые другие представители выразили мнение о том, что режим ответственности не следует расширять для того, чтобы в его рамках рассматривалась компенсация и иное возмещение применительно к государствам, которые не приняли превентивные меры. По их мнению, было бы излишним требовать, чтобы государства предоставляли компенсацию за все виды значительного трансграничного ущерба. Было бы еще более излишним предлагать введение ответственности государств за несоблюдение превентивных мер.

51. Было также выражено мнение о том, что ответственность государства могла бы рассматриваться лишь в качестве остаточной по отношению к ответственности оператора деятельности, в результате которой нанесен трансграничный ущерб. Признание остаточной ответственности государств за ущерб, нанесенный законной деятельностью, само по себе представляло бы собой очень значимое развитие международного права. Маловероятно, чтобы государства согласились с таким развитием в общей форме. До настоящего времени они признавали ее лишь в особых договорах, например Конвенции 1972 года о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами. Однако в этом случае государства – авторы Конвенции рассматривали космическую деятельность как деятельность, которой занимаются исключительно государства, что явно неприменимо ко всем тем видам деятельности, которые предусмотрены в рассматриваемых проектах статей. Поэтому было бы предпочтительным сделать проекты статей своего рода сборником принципов, к которому государства могли бы обращаться при установлении конкретных режимов ответственности. Это был бы реальный, прагматичный и конструктивный подход к теме.

52. Определение "компенсация или иное возмещение" в статье 5 было сочтено неопределенным, поскольку оно оставляет открытым вопрос о том, кто именно несет ответственность. Если проекты статей задуманы как основа для договора, то можно было бы предположить, что они налагают обязательства только на государства, а не на частные образования. Отмечалось, что в соответствии с обычным международным правом государства, как правило, не несут ответственности за трансграничный ущерб, причиненный частными образованиями. По мнению этих делегаций, наиболее эффективным способом сведения такого ущерба к минимуму было бы отнесение расходов не на счет государства, а на счет лица или образования, которые нанесли такой ущерб.

53. Одна делегация не согласилась с формулировкой в комментарии к проекту статьи 22, согласно которой Комиссия считает, что обязательства предотвращать трансграничный ущерб не являются "твердыми" обязательствами и что их нарушение не влечет за собой ответственность государств. Согласно этому мнению, статьи о предотвращении играют важную роль в разграничении темы об ответственности liability от статей об ответственности государств. Однако обязательство о предотвращении представляет собой первичную норму, и в случае нарушения этой нормы в действие вступают вторичные нормы, что означает ответственность государств. Указывалось, что обязательство о предотвращении является не нововведением, а общим принципом права, глубоко укоренившимся в международной системе. Таким образом, согласно этому мнению, обязательство предотвращать трансграничный ущерб является давним "твердым" обязательством в позитивном международном праве, и нарушение такого обязательства влечет за собой ответственность государства.

54. Что касается двух альтернативных процедур в отношении средств правовой защиты, то некоторые делегации выразили мнение о том, что их следует оставить открытыми. Порой уместно, чтобы жертвы добивались удовлетворения через системы государства происхождения; в других обстоятельствах наилучшим способом могут являться межгосударственные переговоры.

55. Было заявлено, что статья 20 представляет собой стандартное положение, запрещающее дискриминацию, но что она не устанавливает обязанность государств обеспечивать право на возмещение или даже право на доступ к действенным национальным судебным органам; этот пробел необходимо устранить.

56. Было высказано мнение о том, что положение в статье 21 о том, что вопрос о компенсации должен обсуждаться в рамках переговоров "в соответствии с принципом, согласно которому жертва ущерба не должна нести все потери в одиночку", как представляется, противоречит естественной презумпции того, что загрязнитель должен оплачивать все расходы при отсутствии обстоятельств, оправдывающих корректировку. Кроме того, обязательство об урегулировании споров является очень слабым, что представляет собой серьезный недостаток, который можно было бы исправить, например с помощью обязательной передачи дела на рассмотрение в Международный Суд или на арбитражное разбирательство.

57. Отмечалось также, что обязанность предоставлять компенсацию, вытекающую из такой ответственности, могла бы осуществляться непосредственно оператором или с помощью двух- или трехступенчатой системы, основанной на создании компенсационного фонда, или других средств. Вместе с тем лишь статьи 5 и 21 нынешнего проекта посвящены кодификации международной ответственности. Кроме того, в тексте не содержатся положения, касающиеся характера ответственности или размера компенсации, а также не проводится какое-либо различие между концепциями общей и гражданской ответственности.

58. Отмечалось, что возможность компенсации через посредство конкретного международного договора должна быть другим фактором, включенным в проект статьи 22. В тех случаях, когда предусмотрены исчерпывающие компенсационные режимы, нет необходимости в дальнейшей компенсации со стороны государства. Кроме того, многие режимы компенсации и ответственности предусматривают положения, которые исключают дальнейшие действия, если компенсация выплачивается в рамках специального режима.

59. Некоторые представители выразили мнение о том, что подпункты a, b и c статьи 22, как представляется, подрывают концепцию ответственности за правомерные действия. В частности, если подпункты a или b будут сохранены, то, как представляется, имело бы место нарушение обязательства, а в этом случае возникает обязанность предоставить возмещение, которая идет дальше, чем ответственность, предусмотренная в проектах статей. Подпункты d-j представляются обоснованными, если их брать в отдельности, однако в совокупности они, как представляется, подрывают принцип "загрязнитель платит". Кроме того, было выражено мнение о том, что, видимо, было бы полезным включить в статью 22 ссылку на средства, с помощью которых государство происхождения уведомляет о риске значительного трансграничного ущерба, поскольку этот фактор может сказываться на степени ответственности.

4. Будущая работа над темой

60. Несколько представителей поддержали мнение Комиссии о том, что доклад Рабочей группы представляет собой значительный шаг вперед, и они настоятельно призвали Комиссию продолжить ее работу по кодификации и прогрессивному развитию того, что представляет собой отдельную область международного права. Отмечалось, что различие, столь четко определенное Рабочей

группой, совсем не будет размыто в результате принятия статей, состоящих из остаточных норм, которые налагают на государства обязательства, не затрагивая при этом правомерность видов деятельности, которых они касаются.

61. Некоторые представители выразили мнение о том, что будущая работа должна быть нацелена на области, в которых существует определенная вероятность достижения консенсуса, в целях разработки комплекса рекомендованных принципов скорее для практической деятельности, чем для многосторонней конвенции.

62. Было также выражено мнение о том, что Комиссия должна подходить к проектам статей как к тексту, который скорее касается режима защиты окружающей среды, чем международной ответственности. Если Комиссия решит продолжать использовать ее нынешний подход к тексту, то было предложено, чтобы она сконцентрировалась на разработке нескольких базовых принципов, регулирующих режим защиты окружающей среды, в целях их принятия в качестве документа необязательного характера Генеральной Ассамблеей, и эта процедура соответствует пункту 1b статьи 23 Статута Комиссии. Согласно этому мнению, разработка подробных статей, которые, как предполагается, должны служить основой для конвенции, является бесполезной и отнимет много времени.

63. Отмечалось также, что еще слишком рано решать вопрос о том, следует ли разрабатывать конвенцию или более скромный документ необязательного характера.

64. Было также выражено мнение о том, что эта тема лишена сущности. Она касается *sic utere tuo ut alienum non laedas*, материально-правовой нормы обычного международного права, нарушение которой может повлечь за собой ответственность согласно обычным нормам ответственности государств. Согласно этому мнению, положения о предотвращении, хотя и являются полезными, не представляют собой подходящий материал для кодекса; аргументация положений об ответственности настолько спорна, что Шестой комитет не может поддержать их, даже в случае отсутствия отдельных проектов статей об ответственности государств; и дополнительное включение случаев, в предварительном порядке упомянутых в проекте статьи 1b, еще более усложнило бы ситуацию. Согласно этому мнению, по этим причинам Комиссии следует прекратить рассмотрение этой темы, учитывая ее обременительность для Комиссии.

D. ОГОВОРКИ К ДОГОВОРАМ

1. Общие комментарии

65. Многие представители особо отметили установленный венским режимом надлежащий баланс между необходимостью допускать оговорки, что позволяет обеспечивать универсальность международных договоров, и необходимостью сохранять целостность договора и поддержали сохранение этого режима и установленную им гибкость и приспособляемость. Было достигнуто общее согласие о том, что Комиссии не следует дестабилизировать удовлетворительно функционирующую систему. Отмечалось, что постанова под сомнение установленного ею режима оговорок приведет к излишнему ограничению допустимости оговорок и свободного согласия сторон.

66. Многие делегации поддержали вывод Специального докладчика о том, что венская система могла бы применяться удовлетворительным и единообразным образом по отношению ко всем договорам независимо от их объекта и что нет причин для поддержки распространения режимов в зависимости от объекта правовых документов, будь то нормативные договоры или договоры по правам человека. Единообразный и гибкий режим оговорок касается не только оценки

допустимости оговорок с учетом объекта и цели договора, но и сохранения свободы других договаривающихся сторон достигать согласия в отношении оговорок посредством механизма признания и возражений.

67. Указывалось, что Специальный докладчик представил тщательный анализ вопроса о том, нуждаются ли оговорки к договорам в "нормативной диверсификации", сославшись при этом, в частности, на консультативное заключение Международного Суда об оговорках к Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, которая является документом по правам человека *par excellence*. Согласно одному мнению, представлялось бы полезным установить специальный режим для оговорок к договорам по правам человека, в то время как, согласно другому мнению, необходимо установить надлежащий баланс между унитарным характером режима оговорок и спецификой документов по правам человека.

2. Характер и функции оговорок

68. Отмечалось, что оговорки являются формальным и законным средством формулирования согласия государства быть связанным договором и являются его неотъемлемой частью. Было также выражено мнение о том, что право формулировать оговорки носит остаточный характер и что государства должны уделять особое внимание положениям об оговорках в ходе переговоров о заключении многосторонних договоров.

69. Кроме того, отмечалось, что, хотя доктрина допустимости является в общем предпочтительной (в отличие от доктрины оппозиционности), в тех случаях, когда оговорки сформулированы слишком расплывчато, государства должны вступать в диалог с заявившим оговорку государством после выдвижения "предварительного возражения", что открывает последнему государству возможность разъяснить впоследствии его намерение выполнять свои обязательства в соответствии с объектом и целью договора. Было выражено мнение о том, что такая процедура позволит возражающему государству резервировать позицию, не будучи связанным молчаливым согласием. Кроме того, отмечалось, что оговорки составляют неотъемлемую часть согласия быть связанным договором и способствовали широкому признанию международным сообществом ряда договоров.

70. Указывалось, что юридическая сила оговорок может оцениваться лишь с учетом объекта и цели договоров без ссылки на другие, более субъективные соображения. Что касается вопроса об оговорках к договорным положениям, содержащим обычные нормы, то было выражено мнение о том, что очень сложно определять, в каких международных конвенциях содержатся нормы обычного международного права, которые не могут быть предметом оговорок. Кроме того, не следует путать обязанность государства соблюдать общий обычный принцип с его согласием быть связанным его формулировкой в договоре. Было подчеркнуто, что в любом случае концепция обычной нормы не является синонимичной "императивной норме международного права" (*jus cogens*).

3. Роль договорных органов в отношении оговорок

71. Что касается роли договорных органов в отношении оговорок, то были выражены две разные точки зрения. Согласно одной точке зрения, поддержанной некоторыми представителями, органы по надзору за соблюдением договоров, которые приобрели большую значимость как на региональном, так и на международном уровне, должны иметь полномочия определять допустимость оговорок, даже если такие полномочия не были в явно выраженной форме возложены на них положениями договора, поскольку они не могут надлежащим образом выполнять свои надзорные функции без определения точной сферы охвата обязательств, взятых на себя той

или иной стороной договора. В этом контексте было также выражено мнение о том, что надзорные органы обладают компетенцией анализировать значение оговорок в той степени, в какой это необходимо для их собственной работы. Было выражено мнение о том, что такая компетенция надзорных органов не наносит ущерба компетенции государств свободно формулировать их собственное суждение и решать, как реагировать на оговорки, которые они считают недопустимыми. Было предложено, чтобы в тех случаях, когда договорный надзорный орган определяет, что та или иная оговорка является ничтожной и лишенной юридической силы, он должен дать заявившему оговорку государству возможность снять или переформулировать оговорку, или даже выйти из договора. Было выражено мнение о том, что в последнем случае необходимо было бы рассмотреть вопрос о том, имеет ли такой выход эффект *ex nunc* или *ex tunc*. Отмечалось также, что можно было бы установить новую процедуру, в соответствии с которой государство могло бы переформулировать свою оговорку, с тем чтобы сделать ее допустимой, или даже сделать новую оговорку после ратификации.

72. Согласно еще одному мнению, которое поддержали некоторые другие представители, надзорные органы не могут определять допустимость оговорок или их совместимость с объектом и целью договора и не играют никакой роли в этом вопросе. Их функция заключается в надзоре за осуществлением положений международных договоров на основе свободного согласия сторон и признания того, что стороны осуществляют контроль над работой этих органов. Поэтому заявившее оговорку государство, а также возражающее государство должны делать выводы в отношении несовместимости оговорок с объектом и целью договора и их последствий, если в договоре не предусмотрено иное.

4. Будущая организация работы

73. Несколько делегаций особо подчеркнули полезность практического руководства, которое могло бы способствовать уточнению многих аспектов этой неясной области международного права. По мнению некоторых представителей, такое руководство оказало бы значительную помощь государствам и международным организациям. Было выражено мнение о том, что такое руководство могло бы способствовать ратификации международных договоров, не оказывая негативного воздействия на национальное законодательство, и охватывать проблемы, касающиеся других категорий правопреемства государств, помимо случаев, касающихся новых независимых государств.

74. Что касается проекта резолюции, содержащегося в добавлении к докладу, то некоторые представители выразили мнение о том, что он заслуживает пристального внимания, и поддержали содержащиеся в нем идеи. Что касается формы, а именно формы резолюции, то некоторые представители поддержали ее, в то время как другие сочли ее необычной или преждевременной. Кроме того, было выдвинуто предложение о том, что идеи и принципы, содержащиеся в проекте резолюции, должны быть представлены Генеральной Ассамблее в форме рекомендаций или проектов статей.

75. Предлагалось, чтобы Специальный докладчик также рассмотрел вопрос об уточнении понятия "объект и цель договора", а также критерия, который будет определять допустимость оговорки. Отмечалось, что присущая этому принципу практическая трудность заключается в том, что практика государств различается в отношении того, что является надлежащим критерием для определения несовместимости оговорки с объектом и целью договора. Поэтому вопрос о недопустимых оговорках нуждается в очень тщательном изучении. Кроме того, предлагалось изучить вопрос о связанных с режимом оговорок механизмах разрешения споров.

Е. ОБЩИЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Доклад Комиссии

76. В отношении доклада Комиссии в целом было выражено мнение о том, что этот доклад высококачественен, удачно составлен и удобен для использования. Была высказана надежда на то, что Комиссия в том же духе будет продолжать работать и при подготовке своих будущих докладов.

77. В то время как некоторые представители согласились с предложением о том, чтобы доклады Комиссии были короче и носили более тематический характер, другие представители нашли это предложение неубедительным. Сокращение объема информации и сужение анализа в интересах достижения большей краткости не способствовали бы прениям в Шестом комитете.

2. Будущие сессии Комиссии

78. Речь шла и о будущих сессиях Комиссии. Некоторые представители поддержали идею разделения ежегодной сессии Комиссии на две части с проведением одной части в Нью-Йорке, а другой – в Женеве. Было высказано мнение о том, что разделение 10-недельной сессии на две части обеспечит более широкую возможность присутствия на них членов Комиссии. Некоторые представители поддержали предложение о том, чтобы попытаться разделить сессию на две части в 1998 году.

79. Другие представители высказались против разделения сессии и проведения сессий Комиссии где бы то ни было вне Женевы. По их мнению, предложение о проведении одной части сессии в Нью-Йорке, а другой – в Женеве дало бы противоположные результаты, привело бы к большим расходам и не имело бы смысла. Далее они высказались о том, что доводы финансового характера в пользу разделения сессии Комиссии на две части с проведением ее в двух разных городах не были сочтены убедительными или решающими. Решающим фактором, по их мнению, должно быть обеспечение членам Комиссии возможности для спокойной и бесперебойной работы. Проведение всей сессии в Женеве, по мнению этих представителей, отвечает интересам достижения этой цели. Кроме того, было указано, что еще одним фактором, определяющим продолжительность сессии, должна служить рабочая нагрузка.

3. Различие между кодификацией и прогрессивным развитием

80. Некоторые представители поддержали вывод Комиссии о том, что различие между кодификацией и прогрессивным развитием утратило в основном свою актуальность и оказалось неприменимым для практической работы. Было отмечено, что, хотя в статуте Комиссии предусматриваются две различные процедуры, кодификация и прогрессивное развитие на деле не являются незыблемыми концепциями.

81. Далее было отмечено, что ввиду сокращения различий между двумя концепциями наблюдается необходимость в более всеобъемлющем обзоре процесса кодификации в рамках системы Организации Объединенных Наций. Поскольку это различие представляется очень трудным применять на практике, Комиссии в будущем следует основывать свою работу над той или иной темой на международных конвенциях и обычаях и признанных принципах права, после чего переходить к рассмотрению вопроса о том, какие шаги по прогрессивному развитию могли бы быть приемлемы для международного сообщества.

82. Было высказано мнение о том, что в Комиссии существует правильное понимание того, что ее мандат не ограничивается простой компиляцией существующих правовых норм, в связи с чем Комиссия занялась текущим процессом нововведений, обновления и модернизации преобладающих норм в рамках прогрессивного развития международного права. Обе концепции, которые закреплены в Уставе Организации Объединенных Наций, по-прежнему являются источником принципиального различия между простым обзором существующих норм и нацеленным на модернизацию подходом, предусматривающим выбор различных решений на альтернативной основе в отношении будущих норм.

83. Кроме того, в этой связи было выражено мнение о необходимости учитывать тот факт, что кодификация является процессом, предназначенным для отбора единственного в своем роде "правильного решения", отражающего состояние, в котором находится право в данный момент. Прогрессивное развитие, с другой стороны, обязательно порождает элемент выбора пути развития права; возможны различные решения, ни одно из которых не является единственно правильным. Была высказана мысль о том, что, не обращая внимания на это различие, Комиссия в течение многих лет фактически вуалировала этот элемент выбора. Высказывалось мнение о том, что Комиссии было бы предпочтительным признать этот элемент выбора, определить варианты выбора и объяснить критерии. Это не только сделало бы весь процесс выбора и представления рекомендаций более транспарентным, но и позволило бы Комиссии указывать правительствам на последствия различных вариантов выбора. Кроме того, Комиссия могла бы заявлять о своих собственных предпочтениях, что облегчило бы диалог между Шестым комитетом и Комиссией.

84. Далее было заявлено о том, что, хотя могло бы оказаться невозможным разделить эти два аспекта, а именно кодификацию и прогрессивное развитие, все же следует попытаться провести ясное различие между теми нормами, которые составляют текущее право (*lex lata*), и теми нормами, которые сформулированы с прицелом на прогрессивное развитие (*de lege ferenda*). В противном случае весь этот механизм потерял бы свою ценность.

4. Связь с Шестым комитетом

85. Было выражено мнение о жизненно важном значении того, чтобы государства рассматривали подготовленные Комиссией проекты не как нечто отрешенное от их повседневной реальности, а как полезный и необходимый инструмент для того, чтобы еще больше приблизиться к этой реальности и улучшить условия жизни их населения. В противном случае проекты Комиссии были бы лишены поддержки правительств, необходимой для их принятия на национальном уровне. По этой причине было сочтено важным установить каналы связи между Комиссией и правительствами, поскольку диалог, координация и консультации представляют собой путь к сотрудничеству и к установлению правовых норм, отражающих общие ценности, разделяемые всеми членами международного сообщества. Была поддержана сделанная Комиссией в этой связи рекомендация в отношении углубления ее связи с Шестым комитетом. Это могло бы потребовать сокращения сроков, отводимых для рассмотрения доклада Комиссии и для проведения общих прений, с тем чтобы обеспечить возможность неофициального обмена мнениями по главным проблемам и вопросам, возникающим в связи с деятельностью Комиссии.

86. Была подчеркнута важность качественного совершенствования и укрепления основ диалога, ведущегося между Шестым комитетом и Комиссией. Комиссия нуждается в получении большего числа руководящих указаний в отношении ее работы на основе своевременного препровождения государствами замечаний и информации. В этой связи особенно необходимым является ежегодное рассмотрение Шестым комитетом доклада Комиссии, и наличие докладов до начала сессии облегчило бы проведение этого диалога. Со своей стороны, Комиссии следует уделять более значительное внимание полученным замечаниям.

87. Поскольку взаимосвязь между Шестым комитетом и Комиссией является жизненно важным компонентом деятельности Комиссии, которую необходимо улучшать и делать более эффективной, была высказана идея о необходимости в этой связи как можно большей конструктивности любого вклада Шестого комитета, будь то ответы на вопросники, письменные замечания правительств или устные замечания, высказываемые в ходе прений по вопросу о ежегодном докладе Комиссии. Было сочтено, что прения в Шестом комитете нуждаются в более значительном структурном оформлении. Вместо общих заявлений, которые затем в любом случае направляются в письменном виде Комиссии, было бы предпочтительно использовать присутствие Председателя и специальных докладчиков Комиссии, чтобы вести с ними более упорядоченное, динамичное и непосредственное обсуждение. Комитет мог бы также усовершенствовать структуру своего обсуждения доклада Комиссии, включая использование рабочих групп открытого состава по различным темам и поощрение официальных заявлений, которые облегчают понимание позиций государств, а также представление вместе с этими заявлениями документов с изложением позиций.

88. Было также заявлено, что Комиссия вправе критиковать Шестой комитет за неясные и подчас вводящие в заблуждение ответы в прошлом. Представляется необходимым решить вопрос о том, обеспечивают ли тот диалог, в котором нуждается Комиссия, традиционные прения в Шестом комитете и резолюции Генеральной Ассамблеи, которые принимаются в их результате.

5. Роль специальных докладчиков

89. Некоторые представители подчеркнули роль специальных докладчиков в подготовке докладов и их ведущую роль в обсуждении тем Комиссией и в подготовке комментариев. Исключительно ценной они сочли рекомендацию, касающуюся использования рабочих групп для помощи специальным докладчикам и выполнения функции редакционного комитета с целью ускорения работы. Вместе с тем отмечалось, что подобная практика не должна подменять собой практику назначения специальных докладчиков. Эта практика расценивалась как разумный способ направлять работу Комиссии над менее срочными темами, требующими накопления опыта в течение определенного времени.

90. Предложение о том, чтобы специальные докладчики представляли комментарии к предложенным ими проектам статей, было сочтено как излишнее, обременительное для них. Нереальным было сочтено и предложение о том, чтобы просить специальных докладчиков сообщать на каждой сессии свои планы в отношении следующих докладов, поскольку обычно они заранее не могут знать, каким образом должна вестись работа над их докладами. Комиссия могла бы лишь ожидать информации об общей направленности будущих докладов.

91. В целях ускорения их работы было предложено, чтобы специальным докладчикам оказывалась помощь со стороны научных кругов и неправительственных организаций. По мере необходимости их также можно было бы приглашать присутствовать при проведении прений в Шестом комитете в ходе рассмотрения их темы, с тем чтобы они давали ответы на возникающие по ней вопросы.

6. Возможные темы для будущей работы

92. Что касается отбора тем для будущей работы Комиссии, то было выражено мнение о том, что подобный отбор должен отражать потребности государств и развития международных отношений. Поскольку Комиссия в целом так и функционирует, она смогла выработать конвенции в основополагающих областях международного права, которые играли жизненно важную роль в международных отношениях. Для выбора тем, отвечающих потребностям кодификации и прогрессивного развития международного права и способных быть принятыми государствами,

представляется необходимым укрепить диалог между правительствами и Комиссией. Комиссия нуждается в руководстве со стороны Шестого комитета, а также Генеральной Ассамблеи. Помимо принятия тем, предложенных Ассамблеей или другими органами Организации Объединенных Наций, Комиссия могла бы выбирать подходящие, по ее мнению, темы из своего собственного перечня и начинать подготовительную работу после утверждения Генеральной Ассамблеей. Некоторые представители подчеркнули необходимость того, чтобы новые темы поручались Комиссии Генеральной Ассамблеей.

93. Что касается трех будущих тем для возможного включения в будущую работу Комиссии, а именно дипломатическая защита, односторонние акты государств и право собственности на затонувшие суда и их охрана за пределами национальной морской юрисдикции, некоторые представители высказались в пользу включения двух тем, а именно темы дипломатической защиты и темы односторонних актов государств.

94. В связи с темой дипломатической защиты было высказано мнение о том, что было бы полезным уделить некоторое внимание теории "чистых рук", которая более касается международной ответственности, нежели дипломатической защиты. В отношении сферы охвата было предложено первоначально ограничить изучение защитой физических лиц, с тем чтобы не тратить время на вопросы, по которым существует значительная неясность. По той же причине следует пока отложить рассмотрение упомянутых Комиссией особых случаев (лица, находящиеся на службе государства, апатриды и неграждане, образующие меньшинство в группе истцов-граждан). Было также высказано мнение о том, что благодаря рассмотрению этой темы была бы внесена полезная поправка к нормам Венской конвенции о дипломатических сношениях и Венской конвенции о консульских сношениях.

95. Было также высказано мнение о том, что Комиссии следует начать свою работу над этой темой с исследования, подготовленного Специальным докладчиком для рассмотрения Комиссией и правительствами, и что решения, касающиеся любой дальнейшей работы, могли бы быть после этого приняты в свете выводов этого исследования.

96. Что касается темы односторонних актов, то некоторые представители сочли ее особенно подходящей для кодификации прогрессивного развития ввиду правовой неясности этого вопроса, а поэтому очень полезным было бы четко сформулированное исследование с описанием нынешнего положения в данной области права. Другие представители высказали сомнение относительно практического значения работы Комиссии над этой темой. Они интересовались вопросом о том, может ли подобная работа каким-либо образом указать на то, когда государство считается связанным обязательствами и на какой период времени. Они предложили отложить рассмотрение данной темы на более поздний этап.

97. Что касается темы права собственности на затонувшие суда и их охраны за пределами национальной юрисдикции, то мнения относительно ее включения в будущую программу работы Комиссии разделились. Некоторые представители сочли эту тему четко определенной и заслуживающей включения в будущую программу работы. Кроме того, эта тема была практически не затронута в ходе ранее проделанной работы по установлению международного режима морского права, за исключением аспекта, касающегося археологических и других исторических объектов. В связи с этим было сочтено уместным расширить сферу охвата этой темы и включить в нее затонувшие суда в пределах национальных морских зон, которые также могли бы быть источником серьезных экологических проблем, как в случае с принадлежащими государствам судами, затонувшими в территориальных водах других государств. Другие представители сочли эту тему слишком расплывчатой и узкой по сфере своего охвата. Кроме того, эта тема изучается также другими органами, такими, как Международная морская организация (ИМО) и Организация

Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО). Было также заявлено, что эту тему не следует изучать ввиду того, что юрисдикция прибрежного государства за пределами его территориального моря и прилежащей зоны гарантируется остаточной компетенцией, которой оно обладает по Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 года. В свете этих соображений эти представители обратились к Комиссии с просьбой пересмотреть свои предложения в отношении включения этой темы в свою программу работы.

98. Кроме того, была упомянута и тема экологического права. Некоторые представители задавались вопросом относительно того, почему Комиссия не обратилась с повторной просьбой о получении полномочий на проведение исследования по вопросу о возможности работы над темой прав и обязанностей государств по охране окружающей среды, в то время как она же вновь обратилась с просьбой, касающейся темы дипломатической защиты.

7. Отношения с другими органами

99. При решении задачи кодификации прогрессивного развития международного права Комиссии, по мнению некоторых представителей, необходимо продолжать пристально следить за изменениями в международном частном праве. Выявленной Комиссией опасности фрагментации в международном праве и практике следует противодействовать путем более тесного сотрудничества с органами, обладающими специальным правотворческим мандатом, такими, как Юридический подкомитет Комитета по использованию космического пространства в мирных целях, и такими организациями, как Комиссия по правам человека или Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП). Больше внимания следует также уделять неправительственным, академическим органам, таким, как Ассоциация международного права и региональным консультативным комитетам, а также деятельности органов, связанных с Советом Европы, которые занимаются работой по содействию применению международного права.

8. Пересмотр статута Комиссии

100. Некоторые представители поддержали мнение Комиссии о том, что ее статут нуждается в нескольких изменениях. Было сочтено, что, в то время как глава I статута об организации Комиссии прошла испытание временем, глава II, касающаяся ее функций, не соблюдалась на практике. В основе идеи ее разработки лежало проведение различия между кодификацией и прогрессивным развитием, однако Комиссия вскоре осознала невозможность иметь два разных метода работы.

101. Было также высказано мнение о том, что было бы полезным пересмотреть положения главы I, касающиеся выборов членов Комиссии. Хотя нынешняя система на практике не ставит под угрозу преемственность, существует возможность того, что в результате выборов каждые пять лет членский состав может полностью обновляться. Было предложено установить срок полномочий длительностью шесть лет и каждые три года переизбирать половину членов. Изменения могли бы быть приняты в 1999 году, т.е. в год пятидесятилетия Комиссии. Вместе с тем Комиссию следует просить представить проект изменений Генеральной Ассамблее в 1998 году.

102. Некоторые представители заявили, что Комиссии не следует тратить свое драгоценное время на такой пересмотр своего собственного статута, который мог бы оказаться сопряженным с длительными и, возможно, бесплодными дискуссиями.
