



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/CN.4/481
14 April 1997
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

КОМИССИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Сорок девятая сессия

12 мая - 18 июля 1997 года

МЕЖДУНАРОДНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ВРЕДНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ДЕЙСТВИЙ, НЕ ЗАПРЕЩЕННЫХ МЕЖДУНАРОДНЫМ ПРАВОМ

Комментарии и замечания, полученные от правительств

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 3	2
II. КОММЕНТАРИИ И ЗАМЕЧАНИЯ, ПОЛУЧЕННЫЕ ОТ ПРАВИТЕЛЬСТВ		2
Соединенные Штаты Америки		2

I. ВВЕДЕНИЕ

1. 16 декабря 1996 года Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 51/160, озаглавленную "Доклад Комиссии международного права о работе ее сорок восьмой сессии". В пункте 6 этой резолюции Ассамблея предложила правительствам, которые хотели бы это сделать, представить в письменной форме свои комментарии и замечания по докладу Рабочей группы о международной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом, который содержится в приложении к докладу Комиссии международного права¹, с тем чтобы Комиссия могла в свете доклада Рабочей группы и таких комментариев и замечаний, которые могут быть представлены правительствами и которые были сделаны в Шестом комитете, рассмотреть на своей сорок девятой сессии вопрос о том, каким образом продолжать работу над этой темой, и как можно скорее представить рекомендации по этому вопросу.
2. В записке от 31 декабря 1996 года Генеральный секретарь предложил правительствам представить свои комментарии во исполнение пункта 6 резолюции 51/160.
3. По состоянию на 14 апреля 1997 года получен ответ от Соединенных Штатов Америки, который воспроизводится в разделе II ниже. Дополнительные ответы будут воспроизводиться в качестве добавлений к настоящему докладу.

II. КОММЕНТАРИИ И ЗАМЕЧАНИЯ, ПОЛУЧЕННЫЕ ОТ ПРАВИТЕЛЬСТВ

СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ АМЕРИКИ

[Подлинный текст на английском языке]
[11 апреля 1997 года]

Введение

1. В пункте 6 своей резолюции 50/160 от 16 декабря 1996 года, озаглавленной "Доклад Комиссии международного права о работе ее сорок восьмой сессии", Генеральная Ассамблея предложила правительствам, которые хотели бы это сделать, представить в письменной форме свои комментарии и замечания по докладу Рабочей группы о международной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом, с тем чтобы помочь Комиссии в ее рассмотрении на сорок девятой сессии вопроса о том, каким образом продолжать работу над этой темой.
2. Правительство Соединенных Штатов Америки с удовлетворением представляет следующие комментарии и замечания.

Общий обзор

3. Комиссия международного права рассматривает эту тему с 1978 года. На протяжении этой работы концептуальные рамки темы существенно менялись. Первоначальный подход был нацелен на выработку такой схемы, которая устанавливала бы ответственность за реальный ущерб или вред, подчеркивая при этом процедурные обязательства государств, как, например, сотрудничество в отношении превентивных мер, уведомление и переговоры о возмещении в случае причинения ущерба.

4. В течение этого периода в основе рассмотрения данной темы, как представлялось, лежала теория о том, что государства должны нести ответственность только за деятельность, не запрещенную международным правом, которая причиняет или грозит причинить существенный физический трансграничный ущерб. Более того, многие члены Комиссии международного права занимали такую позицию, что к охватываемым видам деятельности должны относиться только те, которые широко признаются как сверхопасные.

5. Более поздние подходы касались гораздо более широкой концепции ответственности, вытекающей из действий, "которые влекут за собой риск нанесения существенного трансграничного ущерба".

6. Реакция государств на эту тему, как показывают прения в Шестом комитете, характеризовалась в последние годы существенными различиями. В 1996 году Комиссия международного права сформировала рабочую группу для рассмотрения этой темы во всех ее аспектах. Рабочая группа представила доклад, содержащий проекты 22 статей, вместе с комментариями к ним¹. Однако Комиссия международного права не смогла рассмотреть эти проекты статей на своей сорок восьмой сессии в 1996 году.

7. В проектах статей, представленных так, чтобы они могли служить основой договора, излагается весьма широкий и претенциозный режим. Проекты 22 статей распределены на три главы, озаглавленные, соответственно, "Общие положения", "Предотвращение" и "Компенсация или иное возмещение".

8. В главе I (статьи 1–8) излагаются основные параметры предлагаемого режима и некоторые из основополагающих обязательств государств. Режим применяется ко всем видам деятельности, не запрещенным международным правом, которые сопряжены с риском нанесения существенного трансграничного ущерба (статья 1a). Заключенное в квадратные скобки предложение еще больше расширило бы сферу охвата, включив в нее виды деятельности, которые не сопряжены с таким риском, но тем не менее наносят такой ущерб (статья 1b).

9. Статьи 3 и 4 обязуют государства предотвращать или сводить к минимуму такой риск, а в случае нанесения ущерба – сводить к минимуму его последствия. В статье 5 отмечается, что "ответственность возникает из существенного трансграничного ущерба, причиненного деятельностью, о которой говорится в статье 1, и ведет к компенсации или иному возмещению".

10. В главе II (статьи 9–19) излагаются определенные обязательства государств в отношении предотвращения ущерба. В частности, государство должно обеспечивать, чтобы охватываемые виды деятельности не осуществлялись на его территории без предварительного разрешения со стороны такого государства, которое не может быть дано до тех пор, пока государство не проведет оценку риска существенного трансграничного ущерба, сопряженного с предлагаемой деятельностью (статьи 9 и 10). В тех случаях, когда оценка свидетельствует о таком риске, государство должно уведомить об этом другие государства, которые, вероятно, будут затронуты. Эти государства могут потребовать от "государства происхождения" проведения консультаций "в целях поиска приемлемых решений" на основе комплекса "факторов, связанных с установлением справедливого баланса интересов" (статьи 17–19).

11. В главе III (статьи 20–22) излагаются два различных подхода к обеспечению компенсации или иного возмещения в случае существенного трансграничного ущерба. Первый подход требует, чтобы государства происхождения не осуществляли дискриминации в отношении лиц, понесших такой ущерб и добывающихся возмещения через судебную или административную системы такого государства (статья 20). Однако в статье 20, как представляется, не содержится четкого

требования о том, чтобы государства сразу разрешали обращение к такому способу защиты. Второй подход требует, чтобы государство происхождения вступало в переговоры с другими затронутыми государствами по их просьбе "относительно характера и объема компенсации или иного возмещения" (статья 21) на основе другого комплекса "факторов для переговоров" (статья 22).

Общие комментарии

12. Хотя проекты статей представлены так, чтобы они могли служить основой обязательного документа, Соединенные Штаты по-прежнему считают, что работа должна быть сосредоточена на формулировании необязательных установок или общих принципов. Соглашения, которые уже существуют или которые разрабатываются, указывают на необходимость таких режимов ответственности, которые были бы тесно подогнаны к конкретным обстоятельствам рассматриваемого вида деятельности и вовлеченным сторонам. Соединенные Штаты не считают осуществимым или даже непременно желаемым разработку единого обязательного режима для всех случаев.

13. Общий комментарий Рабочей группы к проектам статей начинается с той предпосылки, что:

"частота, с которой осуществляются виды деятельности, разрешенные международным правом, но имеющие вредные трансграничные последствия, наряду с научными достижениями и более глубоким пониманием масштабов вреда от такой деятельности и ее экологических последствий, указывают на необходимость обеспечения определенного международно-правового регулирования в этой области".

14. Соединенные Штаты полагают, что, хотя это и так, "международно-правовое регулирование в этой области" должно по-прежнему осуществляться, как это имело место и в прошлом, посредством кропотливых переговоров по конкретным темам (например, загрязнение нефтью, опасные отходы и оценка трансграничного воздействия на окружающую среду) или конкретным районам. С учетом быстро меняющегося характера таких переговоров Комиссии международного права будет крайне трудно разработать по этой теме что-нибудь, помимо общих принципов необязательного характера.

15. Кроме того, Соединенные Штаты вновь высказывают свою обеспокоенность тем, что работа Комиссии международного права над этой темой неуклонно приобретает все большие и большие масштабы. Проекты статей обязывали бы государства вводить процесс предоставления разрешения и оценки воздействия на окружающую среду практически для всех видов деятельности, будь то государственной или частной, которая может причинять существенный трансграничный ущерб, а также подразумевают ответственность государств за весь такой ущерб. Подобный подход неприемлем для Соединенных Штатов. Для того чтобы выработать полезный документ, по которому можно будет добиться консенсуса, Комиссия международного права должна сузить сферу своей деятельности по ряду моментов, как это указано ниже.

Комментарии к главе I (статьи 1-8)

16. Как предусмотрено в статье 1а, настоящие проекты статей будут применяться к "видам деятельности, не запрещенным международным правом, которые сопряжены с риском нанесения существенного трансграничного ущерба". Рабочая группа конкретно запросила мнения в отношении того, следует ли расширить сферу применения на другие виды деятельности, не запрещенные международным правом, которые не сопряжены с риском нанесения существенного трансграничного ущерба, но тем не менее наносят такой ущерб. Рабочая группа также запросила мнения в

отношении того, следует ли дополнить статью 1 перечнем видов деятельности или веществ, к которым применяются статьи, или же она должна быть ограничена – как это сделано сейчас – общим определением видов деятельности.

17. По мнению Соединенных Штатов, статья 1а уже является слишком широкой, и, несомненно, ее не следует расширять, как это предлагалось. По мнению Соединенных Штатов, статья 1а должна быть, по сути дела, сужена, с тем чтобы она охватывала только сверхопасные или особо опасные виды деятельности. Установление ответственности (как это сделано в статье 5) за все законные виды деятельности, которые сопряжены с любым риском нанесения существенного трансграничного ущерба, делает масштабы этой темы фактически неуправляемыми и далеко выходящими за пределы того, что в настоящее время признается обычным международным правом или любыми существующими конвенциями.

18. Не стоит даже говорить о том, чтобы еще больше расширить этот режим с целью охвата дополнительных видов деятельности, которые не сопряжены ни с каким риском, но тем не менее наносят ущерб.

19. Если будет достигнуто согласие о том, чтобы ограничить эту тему сверхопасными или особо опасными видами деятельности, как это предлагается Соединенными Штатами, было бы, пожалуй, полезно разработать перечень таких видов деятельности, хотя любой составленный перечень отнюдь не должен претендовать на то, чтобы быть исчерпывающим. В будущем могут возникать новые виды деятельности, которые будут заслуживать того, чтобы они также охватывались этим режимом.

20. Соединенные Штаты также хотели бы затронуть один связанный с этим вопрос. В статье 1а никак не определяется и не ограничивается термин "деятельность". По сути дела, будут охватываться все виды деятельности, не запрещенные международным правом, которые сопряжены с риском нанесения существенного трансграничного ущерба. Теоретически это может включать введение экономических санкций, даже санкций, установленных Организацией Объединенных Наций, или даже любую иную законную экономическую политику, которую могут проводить государства. Если намерение состоит не в этом – а именно так Соединенные Штаты и полагают, – то Комиссии международного права следует более четко указать на то, что сфера применения проектов статей ограничивается только физическим ущербом.

21. В статье 5 устанавливается, что "ответственность возникает из существенного трансграничного ущерба, причиненного деятельностью, о которой говорится в статье 1, и ведет к компенсации или иному возмещению". Рабочая группа отметила, что глава III, касающаяся того, в каких формах может требоваться компенсация или иное возмещение, составлена в весьма гибких выражениях и не налагает "категорических обязательств". Рабочая группа конкретно просила представить комментарии по такому подходу.

22. Обеспокоенность Соединенных Штатов Америки в отношении положений об ответственности, содержащихся в проектах статей, связана в большей степени с самой статьей 5, чем с положениями главы III. Статья 5 в том виде, в каком она сформулирована, представляется двусмысленной и тревожной. Сказать, что "ответственность возникает из существенного трансграничного ущерба", – это значит оставить открытым вопрос о том, кто (или что) именно несет ответственность. Несут ли в каждом таком случае ответственность государства? Несут ли когда-либо ответственность частные образования? Несут ли государства и частные образования когда-либо совместную или раздельную ответственность?

23. С учетом того, что проекты статей представлены так, чтобы они могли служить основой договора, можно предположить, что они нацелены на то, чтобы установить обязательства только в отношении государств, но не в отношении частных образований. Комментарии к проектам статей никак не освещают этот ключевой вопрос, а вместо этого содержат заявление о том, что "принцип ответственности никак не влияет на вопрос... об образовании, которое несет ответственность и должно обеспечить компенсацию".

24. Соединенные Штаты не считают, что согласно обычному международному праву государства в целом несут ответственность за существенный трансграничный ущерб, нанесенный частными образованиями, действующими на их территории или под их юрисдикцией или контролем. С точки зрения политики существует хороший аргумент, заключающийся в том, что наилучший способ сведения к минимуму такого ущерба – это возложить ответственность на лицо или образование, наносящее такой ущерб, а не на государство. Действительно, как отмечается в самом комментарии, некоторые уже существующие конкретные режимы, как, например, Конвенция 1993 года о гражданской ответственности за ущерб, причиняемый опасной деятельностью окружающей среде, придерживаются такого подхода, а другие – нет. Суть дела заключается в том, что проекты статей никоим образом не способствуют пониманию этого центрального вопроса, а могут даже лишь запутать дело.

Комментарии к главе II (статьи 9–19)

25. Статьи 9 и 10 вместе взятые требуют, чтобы государства запрещали осуществление любой деятельности, сопряженной с риском нанесения существенного трансграничного ущерба, без предварительного правительственного разрешения, которому должна предшествовать оценка риска для окружающей среды (включая оценку риска нанесения существенного трансграничного ущерба). Эти статьи, как представляется, исходят из существования таких "административно-командных" экономических систем, которые в целом исчезли, уступив место рыночной экономике, в рамках которой правительства осуществляют более ограниченный регулирующий контроль.

26. Короче говоря, лишь немногие правительства – если таковые вообще есть – действительно смогут проводить предусматриваемую оценку риска для всех охватываемых видов деятельности, которые могут осуществляться частными организациями на их территории или каким-либо иным образом под их юрисдикцией или контролем. Более практический подход, возможно, заключается в том, чтобы требовать от государств проведения оценки риска в отношении только таких видов деятельности, которые осуществляются самими правительствами. Вопрос о сведении к минимуму риска, вызываемого частной деятельностью, можно решать через национальные законы об ответственности или частные программы страхования.

Комментарии к главе III (статьи 20–22)

27. Что касается главы III, то Соединенные Штаты поддерживают сформулированный в статье 20 принцип, согласно которому государства не должны осуществлять дискриминации в предоставлении доступа к своим судебным системам тем, кто добивается возмещения за существенный трансграничный ущерб, хотя такой доступ, по мнению Соединенных Штатов, не обязательно должен быть идентичным доступу, предоставляемому лицам с исками за ущерб, причиненный в стране происхождения. Хотя статья 20 явно запрещает такого рода дискриминацию, Соединенные Штаты задаются вопросом о том, почему она, как представляется, не требует того, чтобы государство происхождения сразу же предоставляло доступ лицам, добивающимся возмещения в связи с существенным трансграничным ущербом.

28. В более общем плане, Соединенные Штаты поддерживают гибкий подход, сформулированный в главе III и предусматривающий два пути, в целом открытых для тех, кто добивается компенсации или другого возмещения в таких ситуациях (доступ к судам в государстве происхождения и переговоры между государствами). В некоторых случаях жертвам существенного трансграничного ущерба будет наиболее удобно добиваться возмещения через судебную или административную систему государства происхождения. В других обстоятельствах, особенно тогда, когда трансграничный ущерб является широким по своим масштабам или, по сути дела, наносится агентом или органом правительства, наилучшим подходом могут оказаться переговоры между государствами.

Примечания

¹ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят первая сессия, Дополнение № 10 и исправление (A/51/10 и Corr. 1), приложение I.
