Provisional

For participants only

18 December 2018
Russian
Original: English

Комиссия международного права

Семидесятая сессия (первая часть)

Предварительный краткий отчет о 3411-м заседании,
состоявшемся в Центральных учреждениях, Нью-Йорк,
в четверг, 24 мая 2018 года, в 10 ч 00 мин

Содержание

Охрана атмосферы (*продолжение*)

В настоящий отчет могут вноситься поправки.

Поправки должны направляться в кратчайшие возможные сроки за подписью одного из членов соответствующей делегации на имя начальника Секции управления документооборотом (dms@un.org) и вноситься в один из экземпляров отчета.

Отчеты с внесенными в них поправками будут переизданы в электронной форме и размещены в Системе официальной документации Организации Объединенных Наций (http://documents.un.org/).

18-08375 (R)

Просьба отправить на вторичную переработку

Присутствуют:

Председатель:	г-н Валенсия-Оспина
Члены:	г-н Вако
	г-н Васкес-Бермудес
	сэр Майкл Вуд
	г-жа Галван Телиш
	г-н Аргуэльо Гомес
	г-н Гомес-Робледо
	г-н Гроссман Гилофф
	г-н Джалло
	г-н Загайнов
	г-жа Лехто
	г-н Мерфи
	г-н Мурасэ
	г-н Нгуен
	г-н Нольте
	г-жа Орал
	г-н Пак
	г-н Петрич
	г-н Петер
	г-н Раджпут
	г-н Райниш
	г-н Руда Сантолариа
	г-н Сабоя
	г-н Сиссе
	г-н Тлади
	г-н Хассуна
	г-н Хуан
	г-н Уаззани Шахди
	г-н Штурма
	г-жа Эскобар Эрнандес

Секретариат:

Г-н Ллуэллин	Секретарь Комиссии

Заседание открывается в 10 ч 05 мин.

Охрана атмосферы (пункт 8 повестки дня) (*продолжение*) (A/CN.4/711)

Председатель предлагает членам Комиссии продолжить рассмотрение пятого доклада об охране атмосферы (A/CN.4/711).

Г-н Раджпут говорит, что Специальный докладчик заслуживает похвалы за его содержательный доклад по теме, имеющей последствия в долгосрочной перспективе, особенно ввиду того, что в нем были отражены азиатские ценности преобладания сотрудничества над конфронтацией и мягкого убеждения над громогласной критикой. Он по-прежнему поддерживает тему, учитывая неоднократное подчеркивание Специальным докладчиком необязательного характера итогового результата проекта, которое должно снять все опасения по поводу возможных юридических последствий. Поскольку Специальный докладчик представляет свой последний доклад, он справедливо упомянул в пункте 10 своего доклада вопросы, касающиеся имплементации, соблюдения и разрешения споров, в качестве «неотделимых и логических следствий», хотя в том же пункте также сослался на них как на «обязательства и рекомендации». Поскольку эта работа носит рекомендательный характер, она не может рассматриваться в качестве обязывающей. Таким образом, статья 1 статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния не может стать основой каких-либо выводов в этом проекте в его нынешнем виде, как это должно быть надлежащим образом отражено во всех проектах руководящих положений: где это уместно, они должны быть изменены для обеспечения соответствия результатов поставленным целям. Вероятно, предложенное разграничение между имплементацией и соблюдением не является достаточно ясным, но применимо для работы.

Что касается проекта руководящего положения 10 (Имплементация), то он поддерживает общий подход Специального докладчика в том, чтобы предложить государствам рассмотреть вопрос о принятии мер в своих национальных законодательствах по охране атмосферы. Этот проект руководящего положения выходит далеко за рамки заявленного намерения Специального докладчика в отношении убеждения, однако, поскольку в нем используются такие обязывающие формулировки, как «должны» и «обязательства», его следует изменить, с тем чтобы отразить рекомендательный характер данного проекта. Что касается серьезной проблемы экстерриториального применения национальных законов, то имеются веские причины того, почему она обычно не возникает в международном праве: это связано с пересекающимися юрисдикциями, и следовательно, может привести к конфронтации и конфликту между государствами, как это произошло в случае применения сингапурского законодательства, о котором говорится в пункте 28 доклада Специального докладчика; это в значительной степени противоречит предполагаемому им результату. Работа Комиссии по теме трансграничного вреда могла бы стать надлежащей основой для работы по охране атмосферы, поскольку, как отметил г-н Нгуен, она основывается на устоявшихся принципах международного права, таких как правило «непричинения вреда» и принцип должной осмотрительности. Хотя вопрос о должной осмотрительности был надлежащим образом охвачен в проекте руководящего положения 3, как отметила г-жа Орал, в делах, на которые она ссылалась в этой связи, основное внимание уделялось роли этого принципа в отношении использования территории государства таким образом, что это затрагивает другие государства, однако он сам по себе не является основанием для экстерриториального применения. Поэтому оратор не поддерживает пункт 4 проекта руководящего положения.

Переходя к проекту руководящего положения 11, он говорит, что, хотя этот проект не распространяется на изменение климата, можно безопасно провести аналогии с процедурными аспектами соответствующих соглашений, но только лишь для того, чтобы предложить имеющиеся средства для убеждения государств принять меры в целях соблюдения и сделать это без привнесения обязывающих характеристик таких соглашений. Он разделяет мнение Специального докладчика о недопустимости таких конфронтационных элементов, как санкции и публичное осуждение, но полагает, что текст проекта руководящего положения выходит за рамки этой цели. В этом случае также следует внести в формулировки изменения, отражающие рекомендательный характер проекта.

Пункт 1 проекта руководящего положения 12 призван убедить государства принять один из устоявшихся методов мирного разрешения споров, который является краеугольным камнем современных международных отношений, и ни в коей мере не предполагает наделение юрисдикцией, будь то в обязательном или ином порядке, какого-либо международного суда или трибунала. Ввиду этого он не вызывает какой-либо озабоченности. Вместе с тем неоспоримый и сложный фактологический характер современных споров, особенно по вопросам, касающимся окружающей среды, регулярно

обуславливает необходимость прибегать к услугам экспертов, и это может создавать проблемы. Одним из примеров этого является дело о *Целлюлозных заводах на реке Уругвай (Аргентина против Уругвая)*, в котором Международный Суд неодобрительно отнесся к использованию экспертов в качестве консультантов, поскольку их нельзя подвергнуть перекрестному допросу. При использовании экспертов также трудно отделить мнения эксперта от мнений стороны, поскольку эксперт удостоверяет не факт, а заключение. В связи с этим он поддерживает пункт 2. В пункте 3 он не видит причины не сохранять правило non ultra petita, которое достаточно хорошо утвердилось в прецедентном праве Международного Суда, даже несмотря на то, что это правило применяется к фактам, а не к праву. Вместе с тем нет никаких оснований для распространения действия правила jura novit curia на факты. Ни один суд или трибунал не может считаться таковым, которому известны факты, нуждающиеся в доказательстве. Любое такое предположение исключало бы необходимость в требовании надлежащей правовой процедуры и справедливого судебного разбирательства. Соответственно, он предлагает в этом пункте снять ссылку на принцип jura novit curia.

Что касается данной темы в целом, то Специальный докладчик пытается рассмотреть естественное явление с помощью правовых инструментов и сталкивается с ситуацией, в которой ему приходится разрабатывать идеи исходя из аналогий и транспозиций, а не из действующего права в области, которая едва ли затрагивалась в прошлом – и то в основном косвенным образом. Специальный докладчик ясно дал понять Комиссии, что основой его работы необязательно является позитивное право; он скорее стремится развивать сферы сотрудничества и прогресса в области, которая не может рассматриваться в традиционной правовой манере. По сути, доклад оставляет впечатление о том, что правовед изыскивает решения некоторых из проблем, стоящих перед человечеством, выходя за пределы своего обычного инструментария. Найденные им инструменты могут быть не вполне совершенными, но он заслуживает похвалы за выведение такой сложной темы на важнейший этап первого чтения. Поэтому оратор поддерживает предложение о передаче проектов руководящих положений Редакционному комитету.

Г-н Сиссе говорит, что на этом медленном, но уверенном пути к завершению в Комиссии первого чтения проектов руководящих положений он приветствует терпение и дух компромисса, проявленные Специальным докладчиком, но прежде всего его непоколебимую решимость продолжать работу над проектом в отношении предмета, вызывающего озабоченность международного сообщества в целом. Его всеобъемлющий подход к столь сложной и обширной области заслуживает всяческой похвалы, особенно при условиях, установленных Комиссией, которые привели к исключению из сферы охваты исследования нескольких основных принципов международного права окружающей среды и нескольких вопросов, имеющих большое значение для охраны атмосферы. Нельзя недооценивать важность данного проекта: его острая актуальность была отражена в принятии Генеральной Ассамблеей ранее в этом году резолюции 72/277, озаглавленной «К заключению Всемирного пакта о защите окружающей среды» и призванной привести в движение процесс, ведущий к принятию такого пакта в целях устранения возможных пробелов в международном праве окружающей среды. Нынешняя работа является частью усилий по гармонизации довольно размытой сферы международного права, при этом, однако, без урегулирования политических озабоченностей, органично свойственных такому предмету; и цель ее состоит исключительно в том, чтобы сосредоточить внимание на международном позитивном праве, каковую цель он полностью поддерживает. Тот факт, что эта тема является сложной и косвенно коррелируется с экономическими и другими неправовыми вопросами, что можно обнаружить в большинстве, если не во всех областях права, не означает, что Комиссии следует отказаться от нее. Тем не менее и несмотря на его согласие с их включением, новые предлагаемые проекты руководящих положений требуют дальнейшего совершенствования.

В целом, как представляется, доклад Специального докладчика касается окружающей среды в широком смысле, а не охраны атмосферы: атмосфера представляет собой лишь один физический компонент глобальной окружающей среды. С учетом того, что экологическое право имеет многоаспектный характер, уместно дать соответствующее разъяснение. По его мнению, в последнем докладе Специального докладчика вполне можно было воспроизвести обширные выдержки из его четвертого доклада (A/CN.4/705), в которых четко определялись взаимодействия, способные вносить вклад в как можно более эффективную охрану атмосферы. Как ни удивительно, пятый доклад хранит молчание в этом отношении; и это упущение объясняет расхождение между названием доклада и его содержанием. Отправной точкой исследования должно быть признание физических взаимодействий между атмосферой, морем и сушей с учетом того, что атмосфера, подлежащая охране, не может рассматриваться в отрыве от других компонентов окружающей среды.

Ухудшение состояния окружающей среды действительно может обуславливаться факторами, непосредственно связанными с самой атмосферой, но может также иметь свои источники в явлениях, происходящих на суше и в море. Например, озоноразрушающие вещества, упомянутые в пятом докладе, образуются на земле, а затем переходят в атмосферу. Из дел, приведенных в данном докладе, не были сделаны какие-либо убедительные выводы в силу отсутствия какой-либо четкой связи между ними и охраной атмосферы. Полезно было бы сделать вывод о том, что в результате деятельности, ставшей предметом разбирательства в каждом из этих дел, образуются вещества, ответственные за истощение озонового слоя и ухудшение состояния атмосферы. Однако четко и непосредственно иллюстрируют данную тему двое из этих дел, а именно об *Авиараспылении гербицидов (Эквадор против Колумбии)* и об *Ассоциации воздушного транспорта;* ссылки на ряд других дел могли бы быть уместными, если бы в докладе прямо или косвенно было установлено, что они связанны с охраной атмосферы.

Переходя к тексту проектов руководящих положений, оратор говорит, что, хотя большинство содержащихся в них обязательств представляют собой нормы обычного международного права или договорного права и поэтому в надлежащих случаях должны добросовестно выполняться государствами, в проекте руководящего положения 10 формулировка пункта 1 заходит слишком далеко, требуя от государств выполнения обязательств, закрепленных в проектах руководящих положений. Тем самым проектам руководящих положений придается ошибочный нормативный статус, поскольку их авторитет вытекает из аргументов и норм, лежащих в их основе, а не из самого текста. Следует пересмотреть эту формулировку, с тем чтобы не создавалось впечатления, будто проекты руководящих положений обладают более высоким правовым статусом, чем тот, которым обычно наделяются руководящие положения Комиссии. Он предлагает либо: «Государства должны имплементировать в своем национальном законодательстве, в соответствии с их обязательствами по международному праву, законодательные, регулятивные и административные меры для охраны атмосферы» [*Les États sont tenus de mettre en oeuvre dans leur droit interne, conformément aux obligations que leur impose le droit international, des mesures législatives, réglementaires et administratives en matière de protection de l´atmosphère*]; либо менее императивную формулировку, наподобие использованной в пункте 1 принципа 8 проектов принципов, касающихся распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности, 2006 года: «Каждому государству следует принимать необходимые законодательные, регулятивные и административные меры для имплементации настоящих проектов руководящих положений» [*Chaque État devrait adopter les mesures législatives, réglementaires, administratives et autres nécessaires pour la mise en oeuvre des présents projets de directives*]. Если будет принята последняя формулировка, то пункт 3 можно будет исключить, поскольку в нем уже не будет необходимости.

Что касается пунктов 2 и 4, то ввиду отсутствия практики государств в отношении охраны атмосферы с учетом рассматриваемых в ней вопросов, сложности этих вопросов и их в определенной мере спорного характера, как отметили ряд коллег в ходе прений, их можно было бы сформулировать в качестве клаузулы «без ущерба», как это частично предложила г-жа Галван Телиш, и объединить в один пункт в конце этого проекта руководящего положения. Комиссия уже проделала большую работу по теме ответственности государств, которая является предметом пункта 2. Можно было бы обсудить эту работу и международные нормы, которые ее воплощают, и ввести их в контекст комментария с учетом замечаний по этому поводу, сделанных г-жой Орал и г-жой Лехто. Что касается непростого и переменчивого вопроса об экстерриториальном применении национального законодательства, о котором идет речь в пункте 4, то, вероятно, на нынешнем этапе было бы целесообразнее не включать его в проект руководящего положения, особенно в отсутствие убедительной практики государств в отношении охраны атмосферы. Следует просто упомянуть в комментарии, что экстерриториальное применение национального законодательства было бы возможным в соответствии с установившимися нормами международного права только в определенных ситуациях. Оратор предлагает следующую формулировку нового объединенного пункта: «Настоящие проекты руководящих положений об охране атмосферы применяются без ущерба для норм международного права, касающихся ответственности государств и экстерриториального применения национальных законов» [*Les présents projets de directives sur la protection de l´atmosphère sont sans préjudice aux règles de droit international portant sur la responsabilité des États et sur l´application extraterritoriale des lois nationales*].

Проект руководящего положения 11 (Соблюдение) мог бы ограничиться первым пунктом, поскольку другие пункты в большей степени касаются возможных путей контроля соблюдения договорных обязательств в отношении охраны окружающей

среды. Поскольку проекты руководящих положений призваны помочь государствам разобраться в столь сложной области международного права, в комментарии следует привести примеры вместе со всеми необходимыми для них подробностями, чтобы они могли быть полезными для государств в имплементации соответствующих норм международного права. Это помогло бы избежать необходимости перечислять методы контроля за соблюдением договорных обязательств, которые могут изменяться в соответствии с изменениями в международном праве в целом и в международном экологическом праве в частности. С этой целью было бы осмотрительно не выражать какого-либо предпочтения в отношении любых из этих методов, с тем чтобы не ограничивать будущее развитие.

В проекте руководящего положения 12 было бы целесообразно указать на превалирование мирных средств разрешения споров над судебными средствами, которые должны использоваться только в качестве крайней меры. Учитывая возможную политическую актуализацию затрагиваемых вопросов, использование мирных средств обеспечило бы для государств более широкие возможности определения наиболее соответствующих средств урегулирования в зависимости от обстоятельств и не входило бы в противоречие с обязательными положениями об урегулировании споров, закрепленными в некоторых многосторонних договорах. В пункте 2 можно просто исключить два последних предложения, с тем чтобы не оставалось упоминания о возможном научно-техническом характере споров об охране атмосферы и возможности использования экспертов без какой-либо ссылки на то, каким образом их следует выбирать. Вопрос о том, как различные международные трибуналы относятся к экспертам и научным доказательствам, было бы более уместно осветить в комментариях.

Что касается пункта 3, то он соглашается с несколькими предыдущими ораторами в том, что ему нет места в данном проекте руководящего положения. Его не убеждает приведенный Специальным докладчиком в его докладе аргумент о том, что принцип jura novit curia применяется также и к фактам, поскольку это порождало бы путаницу и сомнения в сфере разрешения споров без необходимого урегулирования отчетливо осознаваемой важной проблемы установления фактов международными судами и трибуналами. Он напоминает, что в деле о *Целлюлозных заводах* Международный Суд отметил, что «Суд обязан после тщательного рассмотрения всех доказательств, представленных ему сторонами, определить, какие факты необходимо считать относящимися к делу, провести оценку их доказательной ценности, и соответственно, сделать на их основе выводы». Следовательно, пункт 3 не служит какой-либо цели.

В заключение он выражает признательность Специальному докладчику за его превосходную работу и поддерживает передачу всех проектов руководящих положений в Редакционный комитет с учетом соответствующих замечаний, сделанных предыдущими ораторами.

Заседание закрывается в 10 ч 45 мин, чтобы позволить Редакционному комитету провести заседание по теме «Временное применение договоров».