

## Глава VII

### МЕЖДУНАРОДНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ВРЕДНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ДЕЙСТВИЙ, НЕ ЗАПРЕЩЕННЫХ МЕЖДУНАРОДНЫМ ПРАВОМ (МЕЖДУНАРОДНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СЛУЧАЕ УЩЕРБА ОТ ТРАНСГРАНИЧНОГО ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО В РЕЗУЛЬТАТЕ ОПАСНЫХ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ)

#### А. Введение

430. Тему "Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом" Комиссия включила в свою программу работы на своей тридцатой сессии, в 1978 году, назначив Специальным докладчиком Роберта К. Квентина-Бакстера<sup>384</sup>.

431. В период с тридцать второй сессии (1980 год) по тридцать шестую сессию (1984 год) Комиссия получила и рассмотрела пять докладов Специального докладчика<sup>385</sup>. В этих докладах была предпринята попытка разработать концептуальную основу и схематический план темы и содержались предложения по пяти проектам статей. Схематический план был представлен в третьем докладе Специального докладчика тридцать четвертой сессии Комиссии в 1982 году. Пять проектов статей были предложены в пятом докладе Специального докладчика, представленном Комиссии на ее тридцать шестой сессии. Они были рассмотрены Комиссией, однако решения о передаче их Редакционному комитету принято не было.

432. На тридцать шестой сессии Комиссии были также представлены следующие материалы: ответы на вопросник, направленный в 1983 году юрисконсультом Организации Объединенных Наций 16 отобраным международным организациям для выяснения, среди прочего, вопроса о том, могут ли обязательства, которые государства принимают и выполняют по отношению друг к другу в качестве членов международных организаций, в этих пределах соответствовать некоторым процедурам, упомянутым в схематическом плане, или же заменять их<sup>386</sup>, а также исследование секретариата, озаглавленное "Обзор практики государств, касающейся международной ответственности за вредные последст-

вия действий, не запрещенных международным правом"<sup>387</sup>.

433. На своей тридцать седьмой сессии в 1985 году Комиссия назначила Специальным докладчиком по этой теме г-на Хулио Барбосу. В период с тридцать седьмой сессии по сорок восьмую сессию (1996 год) Комиссия получила от Специального докладчика двенадцать докладов<sup>388</sup>.

434. На своей сорок четвертой сессии в 1992 году Комиссия учредила Рабочую группу для рассмотрения некоторых общих вопросов, касающихся сферы охвата данной темы, подхода к ее рассмотрению и возможного направления будущей работы<sup>389</sup>. На основе рекомендации Рабочей группы Комиссия на своем 2282-м заседании 8 июля 1992 года решила продолжить свою работу над данной темой поэтапно, с тем чтобы, во-первых, завершить работу по вопросам предотвращения трансграничного вреда, а затем перейти к мерам по исправлению положения<sup>390</sup>. Комиссия решила, что ввиду расплывчатости названия данной темы следует и впредь придерживаться рабочей гипотезы о том, что тема касается "видов деятельности", и отложить любое официальное изменение ее названия.

<sup>387</sup> *Ежегодник...*, 1985 год, том II (часть первая) (Добавление), документ A/CN.4/384. См. также подготовленное секретариатом исследование о режимах ответственности, относящихся к теме "Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом", *Ежегодник...*, 1995 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/471, стр. 69.

<sup>388</sup> Двенадцать докладов Специального докладчика см.: (предварительный доклад) *Ежегодник...*, 1985 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/394, стр. 119; (второй доклад) *Ежегодник...*, 1986 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/402, стр. 175; (третий доклад) *Ежегодник...*, 1987 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/405, стр. 57; (четвертый доклад) *Ежегодник...*, 1988 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/413, стр. 305; (пятый доклад) *Ежегодник...*, 1989 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/423, стр. 173; (шестой доклад) *Ежегодник...*, 1990 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/428 и Add.1, стр. 97; (седьмой доклад) *Ежегодник...*, 1991 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/437, стр. 83; (восьмой доклад) *Ежегодник...*, 1992 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/443, стр. 73; (девятый доклад) *Ежегодник...*, 1993 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/450, стр. 209; (десятый доклад) *Ежегодник...*, 1994 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/459, стр. 159; (одиннадцатый доклад) *Ежегодник...*, 1995 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/468, стр. 57; и (двенадцатый доклад) *Ежегодник...*, 1996 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/475 и Add.1, стр. 33.

<sup>389</sup> См. *Ежегодник...*, 1992 год, том II (часть вторая), документ A/47/10, пункты 341-343, стр. 58.

<sup>390</sup> Подробные рекомендации Комиссии см. там же, пункты 344-349.

<sup>384</sup> На той сессии Комиссия учредила рабочую группу для рассмотрения в предварительном порядке вопроса о сфере охвата и характере этой темы. Доклад Рабочей группы см. в *Ежегоднике...*, 1978 год, том II (часть вторая), стр. 184-185.

<sup>385</sup> Эти пять докладов Специального докладчика см.: (предварительный доклад) *Ежегодник...*, 1980 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/334 и Add.1 и 2, стр. 281; (второй доклад) *Ежегодник...*, 1981 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/346 и Add.1 и 2, стр. 127; (третий доклад) *Ежегодник...*, 1982 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/360, стр. 67; (четвертый доклад) *Ежегодник...*, 1983 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/373, стр. 251; и (пятый доклад) *Ежегодник...*, 1984 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/383 и Add.1, стр. 203.

<sup>386</sup> *Ежегодник...*, 1984 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/378, стр. 169.

435. На своей сорок восьмой сессии в 1996 году Комиссия вновь учредила Рабочую группу для рассмотрения данной темы во всех ее аспектах в свете докладов Специального докладчика и обсуждений, состоявшихся за многие годы в Комиссии, и для вынесения рекомендаций Комиссии.

436. Рабочая группа представила доклад<sup>391</sup>, в котором эта тема была исчерпывающе проанализирована под углом зрения принципа предотвращения и принципа предоставления компенсации или иного возмещения и приводились тексты статей и комментарии к ним.

437. На своей сорок девятой сессии в 1997 году Комиссия вновь учредила Рабочую группу по международной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом, для рассмотрения вопроса о том, каким образом Комиссии следует продолжать работу над этой темой<sup>392</sup>. Рабочая группа рассмотрела работу Комиссии над данной темой за период с 1978 года. Она отметила, что охват и содержание темы остаются неясными в силу таких факторов как концептуальные и теоретические трудности, вопрос об уместности названия и связь этой темы с темой "Ответственность государств". Рабочая группа отметила далее, что Комиссия рассматривала в рамках данной темы два вопроса: "предотвращение" и "международная ответственность". По мнению Рабочей группы, эти два вопроса отличаются друг от друга, хотя и связаны между собой. Поэтому Рабочая группа решила впредь рассматривать вопросы предотвращения и ответственности по отдельности.

438. Таким образом, Комиссия решила продолжить свою работу по теме "Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом", начав с рассмотрения вопроса о предотвращении в рамках подраздела "Предотвращение трансграничного вреда от опасных видов деятельности"<sup>393</sup>. Генеральная Ассамблея приняла к сведению это решение в пункте 7 своей резолюции 52/156. На той же сессии Комиссия назначила г-на Пеммараджу Шринивасу Рао Специальным докладчиком по этой части темы<sup>394</sup>.

439. На своей пятьдесят третьей сессии в 2001 году Комиссия приняла окончательный текст проекта преамбулы и 19 проектов статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности<sup>395</sup>, завершив тем самым работу над первой частью темы. Кроме того, Комиссия рекомендовала Генеральной Ассамблее разработать конвенцию на основе проектов статей<sup>396</sup>.

<sup>391</sup> *Ежегодник...*, 1996 год, том II (часть вторая), приложение I, стр. 128–171.

<sup>392</sup> *Ежегодник...*, 1997 год, том II (часть вторая), пункт 162, стр. 67.

<sup>393</sup> Там же, подпункт *a* пункта 168.

<sup>394</sup> Там же.

<sup>395</sup> *Ежегодник...*, 2001 год, том II (часть вторая), пункт 97, стр. 177.

<sup>396</sup> Там же, пункт 94.

440. В пункте 3 своей резолюции 56/82 Генеральная Ассамблея просила Комиссию возобновить рассмотрение аспектов ответственности этой темы, учитывая взаимосвязь между предотвращением и ответственностью и принимая во внимание дальнейшую эволюцию международного права и замечания правительств.

## В. Рассмотрение темы на данной сессии

441. На данной сессии Комиссия возобновила рассмотрение второй части темы. На своем 2717-м заседании 8 мая 2002 года Комиссия учредила Рабочую группу по международной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом. На своих 2743-м и 2744-м заседаниях 8 и 9 августа 2002 года Комиссия рассмотрела и утвердила доклад Рабочей группы (A/CN.4/L.627) с внесенными ею поправками, который воспроизводится в разделе С, ниже. Кроме того, Комиссия назначила Специальным докладчиком по этой теме г-на Пеммараджу Шринивасу Рао.

## С. Доклад Рабочей группы

### ВВЕДЕНИЕ

442. На нынешней сессии Комиссия учредила Рабочую группу<sup>397</sup> под председательством г-на Пеммараджу Шринивасу Рао, которая провела семь заседаний – 27 и 30 мая, 23, 24 и 29 июля и 1 августа 2002 года.

443. С учетом того, что Комиссия завершила рассмотрение проектов статей по вопросу о предотвращении, Рабочая группа приступила к рассмотрению второй части данной темы в соответствии с пунктом 3 резолюции 56/82 Генеральной Ассамблеи. Важное значение имел также тот факт, что Комиссия завершила свою работу по теме ответственности государств. Было выражено понимание в отношении того, что невыполнение обязанностей по предотвращению, возложенных на государство по смыслу положений предыдущих проектов статей о предотвращении, влечет за собой ответственность государства.

444. Рабочая группа, признавая тот факт, что вред может быть причинен даже в случае добросовестного выполнения обязанностей по предотвращению, и для целей рассмотрения оставшейся части темы исходила из того, что такие обязанности были выполнены. В таких случаях вред может быть причинен в силу ряда причин, не влекущих за собой ответственность государства, например в ситуациях, когда превентивные меры были приняты, однако в том или ином конкретном случае оказались неадекватными, или когда конкретный риск, который приводит к причинению вреда, не был выявлен в соответствующее время и не были приняты надлежащие превентивные меры.

445. В том случае, если вред причинен даже при выполнении государством своих обязанностей, возникает международная ответственность. Следовательно, важно

<sup>397</sup> Членский состав Рабочей группы см. в подпункте *a* пункта 10, выше.

обеспечить, чтобы задача Комиссии по рассмотрению оставшейся части темы, касающейся значительного трансграничного вреда от опасных видов деятельности, лучше рассматривалась как задача по распределению ущерба между различными сторонами, участвующими в соответствующих операциях, такими как, например, стороны, которые разрешают проведение операций, управляют ими или получают от них выгоду. Они могли бы, например, распределить между собой риск в соответствии с конкретными режимами или через страховые механизмы.

446. Было выражено общее мнение о том, что государства должны иметь разумную свободу в вопросах предоставления разрешения на осуществление желаемых видов деятельности на их территории или на территории, находящейся под их юрисдикцией или контролем, несмотря на возможность того, что такие виды деятельности могут приводить к причинению трансграничного вреда. Вместе с тем было также признано, что они должны обеспечить существование определенной формы возмещения, например, компенсации, если такой вред будет действительно причинен, несмотря на принятие надлежащих превентивных мер. В противном случае потенциально затрагиваемые государства и международное сообщество могут настаивать на том, чтобы государство происхождения предотвращало любой вред, который может быть причинен соответствующей деятельностью, что может привести к необходимости запрещения самой деятельности.

### 1. СФЕРА ОХВАТА

447. Рабочая группа рассмотрела различные возможности охвата сферы применения данной темы. В связи с этим она признала, что вред, связанный с "ползучим" загрязнением и загрязнением из многочисленных источников, или вред, причиненный окружающей среде в районах, не подпадающих под национальную юрисдикцию, имеет свои собственные отличительные черты. По этой причине Рабочая группа рекомендовала продолжать ограничивать сферу применения оставшейся части рассматриваемой темы теми же видами деятельности, которые охватывались темой предотвращения. Такой подход позволил бы также обеспечить эффективную связь между нынешним и предыдущим рассмотрением и завершить работу над данной темой.

448. Что касается сферы применения, то существует понимание того, что:

*a)* охватываемые виды деятельности являются теми же самыми, что и виды деятельности, охватываемые темой предотвращения трансграничного вреда от опасных видов деятельности;

*b)* потребуется определить порог, по достижении которого будет применяться режим распределения причиненного ущерба<sup>398</sup>;

*c)* следует охватить ущерб физическим лицам; имуществу, включая элементы государственного достояния и национального наследия; и окружающей среде, подпадающей под национальную юрисдикцию.

### 2. РОЛИ ОПЕРАТОРА И ГОСУДАРСТВА В РАСПРЕДЕЛЕНИИ УЩЕРБА

449. Рабочая группа провела предварительный обмен мнениями по различным моделям и подходам, которые можно было бы применить для обоснования различных способов распределения ущерба между соответствующими сторонами.

450. По ряду соображений было достигнуто согласие. Во-первых, невиновный потерпевший, в принципе, не должен нести бремя последствий, связанных с ущербом. Во-вторых, любой режим распределения ущерба должен обеспечивать наличие эффективных стимулов, способствующих тому, чтобы все стороны, участвующие в опасном виде деятельности, следовали наилучшей практике в сфере предотвращения и ответных мер. В-третьих, такой режим должен обеспечивать широкий охват различных соответствующих сторон, помимо государств. В число таких сторон входят частные образования, такие, как операторы, страховые компании и объединения отраслевых фондов. Кроме того, государства играют важную роль в разработке схем по распределению ущерба и участию в их осуществлении. Значительная часть данной темы должна быть посвящена вопросам подробного распределения ущерба между такими сторонами. В ходе прений были выделены следующие соображения.

#### *a) Роль оператора*

451. Оператор, осуществляющий непосредственный контроль за операциями, должен нести основную ответственность за применение любого режима по распределению ущерба. Доля ущерба оператора будет включать расходы, которые он будет вынужден понести для ограничения размеров ущерба после его причинения, а также расходы, связанные с восстановлением и выплатой компенсации. При рассмотрении этих расходов, в частности расходов, связанных с восстановлением и компенсацией, важное значение будут иметь соображения, касающиеся выполнения обязанностей по предотвращению и надлежащему руководству ходом деятельности. При этом потребуются также принять во внимание другие соображения, касающиеся, например, участия третьей стороны, форс-мажора, непредсказуемости вреда и невозможности проследить с полной уверенностью его происхождение до источника соответствующей деятельности.

452. Рабочая группа рассмотрела также вопрос о целесообразности разработки надлежащих схем страхования и механизма обязательных отчислений операторами, действующими в рамках одной и той же отрасли, в це-

<sup>398</sup> По этому вопросу членами Рабочей группы были высказаны различные мнения. Согласно одному из них, в качестве порога следует сохранить понятие "значительного вреда". Согласно дру-

гой точке зрения, этот порог, будучи подходящим для режима предотвращения, является недостаточным, в связи с чем для рассматриваемой ситуации необходимо определить более высокий порог.

левые фонды, а также создания специальных государственных фондов на случай чрезвычайных и непредвиденных ситуаций, возникающих в связи с причинением значительного вреда от опасных видов деятельности.

453. Было также признано, что страхование не всегда охватывает вред, являющийся результатом многих опасных видов деятельности, в особенности тех, которые считаются крайне опасными. В таких случаях следует принять во внимание практику государств, предоставляющих национальные средства или обеспечивающих стимулы для наличия такого страхования. В связи с этим некоторые государства обязались содействовать разработке надлежащих схем страхования посредством соответствующих стимулов.

454. В рамках любого режима распределения ущерба доля оператора не может рассматриваться в качестве полной и исчерпывающей, если расходы, связанные с восстановлением и компенсацией, превышают предельные суммы выплат по линии имеющейся страховки или размер собственных средств оператора, которые необходимы для его выживания как оператора. Следовательно, доля ущерба оператора в случае крупных инцидентов может быть ограничена. Было также отмечено, что доля оператора, как правило, будет ограниченной в тех случаях, когда его ответственность за несение расходов является либо строго оговоренной, либо абсолютной. В таких случаях оставшуюся часть ущерба будет необходимо распределить между другими источниками.

#### *б) Роль государства*

455. Рабочая группа обсудила вопрос о роли государства в распределении ущерба, обусловленного вредом от опасных видов деятельности. Было достигнуто согласие в отношении того, что государства играют решающую роль в разработке надлежащих международных и национальных схем ответственности для обеспечения справедливого распределения ущерба. В связи с этим было выражено мнение о том, что эти схемы должны быть разработаны таким образом, чтобы операторы могли брать на себя все расходы, связанные с их операциями, и, следовательно, чтобы не возникала необходимость использования государственных средств для компенсации ущерба, связанного с такими опасными видами деятельности. В том случае, когда само госу-

дарство выступает в качестве оператора, оно также должно нести ответственность в соответствии с такими схемами. Вместе с тем было также достигнуто согласие в отношении того, что могут возникать случаи, когда частная ответственность может быть недостаточной для обеспечения справедливого распределения. В связи с этим некоторыми членами Рабочей группы было выражено мнение о том, что в таких случаях за покрытие расходов, связанных с остающейся частью ущерба, должно отвечать государство. Другие члены выразили мнение о том, что, хотя такую альтернативу нельзя полностью исключать, любая остаточная ответственность государства должна возникать лишь в исключительных обстоятельствах. Было отмечено, что в некоторых случаях, как в случае ущерба, причиненного космическими объектами, государства признают основную ответственность.

456. Рабочая группа обсудила также проблему, которая возникнет в том случае, если будет существовать остаточная ответственность государства за трансграничный вред от опасных видов деятельности: в таком случае представляется неочевидным, какое именно государство должно участвовать в несении расходов, связанных с ущербом. В некоторых случаях ответственность может быть возложена на государство происхождения. Было отмечено, что государство, разрешающее проведение операции, контролирующее ее или получающее от нее выгоду, должно также участвовать в несении расходов, связанных с причиненным вредом. В других случаях ответственность может возлагаться на государство гражданства соответствующего оператора. Степень контроля со стороны государства, а также роль государства как бенефициара соответствующих видов деятельности может приниматься во внимание при определении роли государства в распределении ущерба.

### 3. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

457. В число вопросов, заслуживающих рассмотрения в связи с данной темой, входят вопросы о межгосударственных и внутригосударственных механизмах по объединению требований, вопросы, возникающие в связи с международным представительством оператора, процессы оценки, подсчета и урегулирования требований, доступ к соответствующим форумам и характер имеющихся средств правовой защиты.