Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом

С самого начала своей работы над темой ответственности государств Комиссия международного права решила, что в рамках этой темы должны рассматриваться лишь последствия международно-противоправных деяний и что при определении общего правила касательно принципа ответственности за международно-противоправные деяния необходимо принять такую формулу, которая не предопределяет существование ответственности за правомерные действия. Этот вывод был широко одобрен в ходе обсуждения в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи на ее двадцать пятой сессии в 1970 году.

На своей двадцать пятой сессии в 1973 году, когда Комиссия начала работу над первым сводом проектов статей об ответственности государств, она более определенно высказалась по этому вопросу: «Если это будет признано целесообразным — а такого рода мнение уже было выражено в прошлом как в Комиссии международного права, так и в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи, — Комиссия международного права сможет провести исследование так называемой ответственности за риск после завершения исследования ответственности за противоправные деяния или одновременно с этим исследованием, но отдельно» (Ежегодник Комиссии международного права, 1973 год, том II, документ A/9010/Rev.1, пункт 39).

Генеральная Ассамблея в резолюции 3071 (XXVIII) от 30 ноября 1973 года поддержала позицию Комиссии и рекомендовала ей предпринять «в соответствующее время» исследование этой новой темы. Ассамблея в резолюциях 3315 (XXIX) от 14 декабря 1974 года и 3495 (XXX) от 15 декабря 1975 года вновь рекомендовала Комиссии приступить к рассмотрению этой темы, «как только это станет возможным», а затем заменила последнюю формулировку словами «на самой первоочередной основе» в резолюции 31/97 от 15 декабря 1976 года.

Во исполнение этих рекомендаций Генеральной Ассамблеи Комиссия на своей двадцать девятой сессии в 1977 году решила провести исследование на эту тему на самой первоочередной основе, уделяя, в частности, внимание прогрессу в разработке проектов статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния.

Генеральная Ассамблея в резолюции 32/151 от 19 декабря 1977 года одобрила сделанные Комиссией выводы и предложила ей в соответствующее время и в свете прогресса, достигнутого в разработке проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния и в других вопросах в ее текущей программе работы, начать работу по вопросам о международной ответственности за пагубные последствия, вытекающие из актов, не запрещенных международным правом.

На своей тридцатой сессии в 1978 году Комиссия учредила рабочую группу для предварительного рассмотрения сферы охвата и характера этой темы. Рассмотрев сделанные Рабочей группой рекомендации (A/CN.4/L.284 и Corr.1), Комиссия назначила на должность Специального докладчика по данной теме Роберта К. Квентин-Бакстера и предложила ему подготовить предварительный доклад по раннему этапу работы. Она также просила

Copyright © United Nations, 2013. All rights reserved
www.un.org/law/avl

Секретариат проводить на постоянной основе сбор и исследование материалов по данной теме.

На своей тридцать пятой сессии в 1983 году Комиссия постановила, чтобы Специальный докладчик при содействии Секретариата подготовил вопросник, который будет направлен избранным международным организациям с целью выяснить, могут ли обязанности, которые государства несут и исполняют по отношению друг к другу в качестве членов международных организаций, в определенной степени служить исполнению или замене некоторых процедур, указанных в схематическом плане, содержащемся в его третьем докладе (A/CN.4/360 и Corr.1). В соответствии с этим решением был подготовлен вопросник (A/CN.4/378), который был направлен шестнадцати международным организациям, отобранным исходя из того, что их деятельность может относиться к предмету исследования.

На тридцать седьмой сессии Комиссии в 1985 году Роберта К. Квентина-Бакстера сменил на посту Специального докладчика по этой теме Хулио Барбоса. В связи со своей работой по этой теме Комиссия имела в своем распоряжении доклады специальных докладчиков (A/CN.4/334 и Add.1. и Add.1/Corr.1 и Add.2; A/CN.4/346 и Add.1 и Add. 2; A/CN.4/360 и Corr.1; A/CN.4/373 и Corr.1 и 2; A/CN.4/383 и Add.1; A/CN.4/394), информацию, предоставленную правительствами и международными организациями (A/CN.4/378), а также документы, подготовленные Секретариатом (A/CN.4/384).

На своей сороковой сессии в 1988 году Комиссия приступила к первому чтению проектов статей по этой теме, которые содержались в четвертом докладе Специального докладчика (A/CN.4/413 и Corr.1 и 2).

На своей сорок четвертой сессии в 1992 году Комиссия учредила Рабочую группу для рассмотрения некоторых общих вопросов, относящихся к этой сфере, избираемого подхода и возможного направления будущей работы по этой теме. На основе рекомендации Рабочей группы (A/CN.4/L.470) Комиссия решила в отношении сферы охвата этой темы, что до принятия окончательного решения она будет пониматься как включающая и вопросы предотвращения, и меры по исправлению положения. При этом предотвращение должно было рассматриваться в первую очередь; только после завершения своей работы над этой первой частью темы Комиссия могла переходить к вопросу о мерах по исправлению положения. Таким образом, в проектах статей в первую очередь должны были рассматриваться превентивные меры в связи с деятельностью, сопряженной с риском нанесения трансграничного вреда, а во вторую очередь — вопросы о мерах по исправлению положения в тех случаях, когда подобной деятельностью нанесен трансграничный вред. Вместе с тем Комиссия отложила свое решение по вопросу о подходе, который следует избрать в отношении характера статей или подготавливаемого документа, до того, как будет завершена работа по этой теме. Комиссия также отложила свое решение относительно названия этой темы до того, как завершится разработка проектов статей. (Ежегодник Комиссии международного права, 1992 год, том II, часть вторая, пункты 344–348.)

На своих сорок шестой и сорок седьмой сессиях в 1994 и 1995 годах Комиссия в предварительном порядке приняла проекты статей 1 («Сфера применения настоящих статей»), 2 («Употребление терминов»), 11

Copyright © United Nations, 2013. All rights reserved
www.un.org/law/avl

(«Предварительное разрешение»), 12 («Оценка риска»), 13 («Ранее осуществлявшиеся виды деятельности»), 14 («Меры по предотвращению или сведению к минимуму риска»); 14 bis («Неперенос риска»), 15 («Уведомление и информирование»), 16 («Обмен информацией»), 16 bis («Информирование населения»), 17 («Национальная безопасность и промышленные секреты»), 18 («Консультации по поводу превентивных мер»), 19 («Права государства, которое, вероятно, будет затронуто»), 20 («Факторы равновесия интересов», (A) («Свобода действий и ее пределы»), (B) («Сотрудничество»), (C) («Предупреждение») и (D) («Ответственность и компенсация») с комментариями к ним (A/CN.4/L.494 и Corr.1; A/CN.4/L.508).

На своей сорок седьмой сессии в 1995 году Комиссия учредила рабочую группу для определения деятельности, подпадающей под сферу охвата этой темы. В свете доклада Рабочей группы (A/CN.4/L.510) Комиссия решила, что в своей будущей работе над этой темой она должна четко определить те виды деятельности, к которым применяются проекты статей по этой теме. По ее мнению, она может исходить в своей работе из того, что виды деятельности, перечисленные в различных конвенциях, рассматривающих вопросы трансграничного вреда, попадают в сферу охвата этой темы, но со временем может возникнуть необходимость конкретизации проектов статей.

На своей сорок восьмой сессии в 1996 году Комиссия учредила рабочую группу по обзору данной темы во всех ее аспектах в свете докладов Специального докладчика (в дополнение к вышеупомянутым): A/CN.4/394; A/CN.4/402 и Corr.1, Corr.3–4; A/CN.4/405 и Corr.1 и 2; A/CN.4/423 и Corr.1 и 2; A/CN.4/428 и Corr.1–4 и Add.1; A/CN.4/437 и Corr.1; A/CN.4/443 и Corr. 1 и 3; A/CN.4/450; A/CN.4/459; A/CN.4/468; A/CN.4/475, Corr.1, Add.1 и Add.1/Corr.1) и обсуждений по этой теме, состоявшихся в предыдущие годы. В своем докладе Комиссии Рабочая группа представила единый сводный текст проектов статей и комментариев к ним, которые были ограничены в плане охвата темы и носили остаточный характер (A/CN.4/L.533 и Add.1). На этой сессии Комиссия не смогла изучить проекты статей. Однако она решила передать их Генеральной Ассамблее и правительствам для представления замечаний (Ежегодник Комиссии международного права, 1996 год, том II, часть вторая, пункты 97–101.)

На своей сорок девятой сессии в 1997 году Комиссия во исполнение резолюции 51/160 Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1996 года учредила Рабочую группу по рассмотрению вопроса о дальнейшей работе над этой темой. Рабочая группа провела обзор работы Комиссии по этой теме начиная с 1978 года (A/CN.4/L.536). Она отметила, что сфера охвата и содержание этой темы остаются неясными в силу таких факторов, как концептуальные и теоретические трудности, правомерность заглавия и взаимосвязь предмета с темой «Ответственность государств». Она далее отметила, что Комиссия рассматривала в рамках этой темы два различных, хотя и взаимосвязанных, вопроса: «предотвращение» и «международная ответственность». Рабочая группа решила, что отныне эти вопросы будут рассматриваться по отдельности. Отметив, что превентивная работа уже находится на продвинутом этапе, Рабочая группа выразила мнение, что Комиссии следует продолжать свою работу над этим аспектом темы, взяв курс на возможное завершение первого чтения в скором будущем. Что касается второго аспекта, а именно ответственности, то, по мнению Рабочей группы, Комиссии следует, продолжая

Copyright © United Nations, 2013. All rights reserved
www.un.org/law/avl

работу над этим аспектом, дождаться дальнейших комментариев правительств, прежде чем принять решение по этому вопросу (Ежегодник Комиссии международного права, 1997 год, том II, часть вторая, пункты 165–167.)

В ходе той же сессии Комиссия рассмотрела и утвердила доклад Рабочей группы. На основе рекомендации Рабочей группы Комиссия решила, в частности, продолжать свою деятельность по этой теме, назвав на начальном этапе ее превентивную часть «Предотвращение трансграничного вреда от опасных видов деятельности».

Генеральная Ассамблея в резолюции 52/156 от 15 декабря 1997 года приняла к сведению решение Комиссии.

Международная ответственность в случае ущерба от трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности

Генеральная Ассамблея в резолюции 53/102 от 8 декабря 1998 года просила Комиссию в рамках своей дальнейшей работы над вопросом о предотвращении ущерба рассмотреть другие вопросы, связанные с этой темой, принимая во внимание комментарии правительств, направленные ими в письменном виде или изложенные в Шестом комитете, и представить Шестому комитету свои рекомендации относительно будущей работы над этими вопросами.

В своем втором докладе (A/CN.4/501) Специальный докладчик Рао рассмотрел, помимо вопросов, относящихся к первой части темы (предотвращение), трактовку Комиссией понятия международной ответственности, поскольку эта тема была включена в ее повестку дня; переговоры по вопросам ответственности, ведущиеся в рамках других международных форумов, и варианты будущего направления работы по вопросу об ответственности. Комиссия рассмотрела этот доклад на своей пятьдесят первой сессии в 1999 году и решила отложить рассмотрение вопроса о международной ответственности до завершения второго чтения проектов статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности.

Генеральная Ассамблея в резолюциях 54/111 от 9 декабря 1999 года и 55/152 от 12 декабря 2000 года просила Комиссию возобновить рассмотрение аспектов этой темы, касающихся ответственности, как только будет завершено второе чтение проектов статей о предотвращении. Генеральная Ассамблея резолюцией 56/82 от 12 декабря 2001 года просила Комиссию возобновить на ее пятьдесят четвертой сессии рассмотрение аспектов ответственности этой темы, учитывая взаимосвязь между предотвращением и ответственностью и принимая во внимание события в области международного права и замечания правительств.

На своей пятьдесят четвертой сессии в 2002 году Комиссия решила включить тему «Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом» в свою программу работы

Copyright © United Nations, 2013. All rights reserved
www.un.org/law/avl

и начать рассмотрение второй части темы «Международная ответственность в случае ущерба от трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности». Комиссия учредила Рабочую группу под председательством Пеммараджу Шринивасы Рао для рассмотрения концептуального плана данной темы. Рабочая группа рекомендовала и далее ограничивать сферу охвата остальных частей данной темы, касающихся ответственности за те же виды деятельности, которые охватывались в первой части темы, касающейся предотвращения, что эффективно увязало бы обе части темы. Кроме того, Рабочая группа высказала следующие первоначальные соображения на эту тему: a) потребуется определить порог, по достижении которого будет применяться режим распределения причиненного ущерба; и b) следует охватить ущерб i) физическим лицам, ii) имуществу, включая элементы государственного достояния и национального наследия, и iii) окружающей среде, подпадающей под национальную юрисдикцию. Рабочая группа также рассмотрела подход, который следует избрать в отношении роли оператора и государства в распределении ущерба. Комиссия утвердила доклад Рабочей группы с поправками, внесенными Комиссией. Комиссия назначила также г-на Рао Специальным докладчиком по этой теме (A/57/10).

Генеральная Ассамблея в резолюции 57/21 от 19 ноября 2002 года приняла к сведению решение Комиссии продолжить работу по этой теме в соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи, высказанной в ее резолюции 56/82.

На своей пятьдесят пятой сессии в 2003 году Комиссия рассмотрела первый доклад Специального докладчика (A/CN.4/531) о правовом режиме распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности. В докладе представлен обзор работы Комиссии, проделанной в предыдущие годы, анализируются устанавливаемые в различных международных договорах режимы материальной ответственности и излагаются выводы для рассмотрения Комиссией. Комиссия учредила Рабочую группу для оказания помощи Специальному докладчику. Рассмотрев доклад, Комиссия решила учредить Рабочую группу под председательством Специального докладчика для оказания ему помощи в рассмотрении будущего направления работы по данной теме в свете его доклада и обсуждения в Комиссии (A/58/10).

На своей пятьдесят шестой сессии в 2004 году Комиссия рассмотрела второй доклад Специального докладчика (A/CN.4/540) о правовом режиме распределения убытков от трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности. Комиссия рассмотрела также Обзор режимов ответственности, относящихся к этой теме, обновленный Секретариатом (A/CN.4/543). Комиссия учредила рабочую группу под председательством г-на Пеммараджу Шринивасы Рао для рассмотрения предложений, представленных Специальным докладчиком, с учетом обсуждения в Комиссии, с тем чтобы рекомендовать проекты принципов, готовые для передачи на рассмотрение Редакционного комитета, продолжив при этом обсуждение других вопросов, включая форму, в которую надлежит облечь работу по этой теме. В ходе своей деятельности Рабочая группа провела обзор и пересмотр 12 проектов принципов, представленных Специальным докладчиком, и рекомендовала передать восемь проектов принципов, содержащихся в его докладе (A/CN.4/L.661), Редакционному комитету. Комиссия заслушала устный

Copyright © United Nations, 2013. All rights reserved
www.un.org/law/avl

доклад Председателя Рабочей группы и решила передать вышеупомянутые восемь проектов принципов на рассмотрение Редакционного комитета. Комиссия просила также Редакционный комитет подготовить текст преамбулы. Впоследствии Комиссия рассмотрела доклад Редакционного комитета (A/CN.4/L.662) и приняла в первом чтении свод из восьми проектов принципов, касающихся распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности (A/59/10). Комиссия также решила в соответствии со статьями 16 и 21 Положения препроводить проекты принципов через Генерального секретаря правительствам для получения от них комментариев и замечаний с просьбой представить такие комментарии и замечания Генеральному секретарю к 1 января 2006 года (A/59/10).

Генеральная Ассамблея в резолюции 59/41 от 2 декабря 2004 года выразила признательность Комиссии международного права за завершение первого чтения проектов принципов, касающихся распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности, и обратила внимание правительств на то, что Комиссии международного права важно располагать их мнениями по проектам принципов.

Генеральная Ассамблея в резолюции 61/34 от 4 декабря 2006 года выразила признательность Комиссии международного права за завершение второго чтения проектов принципов.

На своей пятьдесят восьмой сессии Комиссия приняла во втором чтении текст преамбулы и свод из восьми проектов принципов, касающихся распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности, с комментариями. Комиссия напомнила, что на своей сорок девятой сессии (1997 год) она постановила рассмотреть эту тему, разделив ее на две части; на своей пятьдесят третьей сессии (2001 год) она завершила первую часть и рекомендовала Генеральной Ассамблее разработать конвенцию на основе проектов статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности. Рекомендация Комиссии основывалась на ее мнении, согласно которому, с учетом существующей практики государств, первая часть данной темы сама по себе подходит для кодификации и прогрессивного развития через посредство конвенции. Принятие Комиссией проекта принципов, касающихся распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности, завершает вторую часть, что означает окончание работы по теме «Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом». В соответствии со статьей 23 своего Положения Комиссия, для этой второй части, рекомендовала Ассамблее одобрить проект принципов путем принятия резолюции и настоятельно призвать государства принять меры на национальном и международном уровнях по их осуществлению.

4 декабря 2006 года Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 61/36, в которой она постановила включить в предварительную повестку дня своей шестьдесят второй сессии пункт, озаглавленный «Рассмотрение вопроса о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности и распределении убытков в случае такого вреда».

Copyright © United Nations, 2013. All rights reserved
www.un.org/law/avl

7 декабря 2007 года Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 62/68, в которой она выразила удовлетворение по поводу завершения работы Комиссии международного права над темой о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности и распределении убытков в случае такого вреда, а также принятия соответствующих проектов статей и проектов принципов и комментариев по этим темам. Она обратила внимание правительств на представленные Комиссией статьи о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности, текст которых содержится в приложении к этой резолюции, без ущерба для каких-либо будущих решений, как это рекомендовано Комиссией в отношении этих статей. Она предложила правительствам представить замечания по поводу каких-либо будущих мер, особенно в отношении формы соответствующих статей и принципов, с учетом рекомендаций, сделанных Комиссией в этой связи, в том числе в отношении разработки конвенции на основе проектов статей, а также какой-либо практики, связанной с применением статей и принципов. Она постановила включить в предварительную повестку дня своей шестьдесят пятой сессии пункт, озаглавленный «Рассмотрение вопроса о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности и распределении убытков в случае такого вреда».

Генеральная Ассамблея в резолюции 65/28 от 10 декабря 2010 года вновь обратила внимание правительств на принципы, касающиеся распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности, текст которых содержится в приложении к резолюции 61/36 Генеральной Ассамблеи, без ущерба для каких-либо будущих решений, как это рекомендовано Комиссией в отношении этих принципов. Она предложила правительствам представить дальнейшие замечания по поводу каких-либо будущих мер, особенно в отношении формы соответствующих статей и принципов, с учетом рекомендаций, сделанных Комиссией в этой связи, в том числе в отношении разработки конвенции на основе проектов статей, а также какой-либо практики, связанной с применением статей и принципов. Она просила Генерального секретаря представить подборку решений международных судов, трибуналов и других органов, содержащих ссылки на эти статьи и принципы. Она включила в предварительную повестку дня своей шестьдесят восьмой сессии (2013 год) пункт, озаглавленный «Рассмотрение вопроса о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности и распределении убытков в случае такого вреда».

Copyright © United Nations, 2013. All rights reserved
www.un.org/law/avl